

# La gestión de la multiculturalidad y la multiétnicidad en América Latina (1)

por

Diego A. Iturralde (2)

*In Memoriam Guillermo Bonfil Batalla*

**Las opiniones expresadas en esta colección incumben a los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO.**

© UNESCO, 1995

---

## INDICE

- [INTRODUCCION](#)
- [EL DESTINO DE LA DIVERSIDAD](#)
- [LA DINAMICA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS](#)
- [OTROS MOVIMIENTOS EMERGENTES](#)
- [PROBLEMAS PENDIENTES](#)
- [SOLUCIONES POSIBLES](#)
- [DIALOGO INTERETNICO-INTERCULTURAL E INVESTIGACION](#)

---

## INTRODUCCION

Con oportunidad de un ejercicio anterior promovido por la UNESCO (América Latina y el Mundo hacia el año 2000; Caracas 1988 y Quito 1989) varios participantes coincidimos en llamar la atención sobre la diversidad como un signo finisecular que se profundizaría para reemplazar la tendencia a la homogeneidad - de cualquier signo - que habíamos creído prosperaba inexorablemente desde la posguerra. Esa reflexión se basaba en la constatación del desarrollo disforme del mundo rural (Warman), de los procesos de etnogénesis observables en el Caribe y en el corazón mismo de los Estados Unidos (Casimir), el apareamiento de nuevos actores en las grandes ciudades (Zanotta), la revitalización de las culturas populares (Bonfil) y el desarrollo de las reivindicaciones y los procesos organizativos de los pueblos indígenas (Iturralde). (3)

Apostamos entonces a que las tensiones que provocaba el encuentro de estas tendencias: diversidad social - homogeneidad del modelo, no podrían contenerse sin cambios importantes en el manejo de los procesos sociales. Las tensiones han madurado y están en la base de conflictos que han aflorado en los últimos años en varios países de la región; algunos cambios (por lo menos en la tradición constitucional y

legal y en la organización de la economía) se han dado o se están produciendo ahora mismo. Las preguntas que nos hacíamos entonces sin contestarlas son ahora más pertinentes: cómo administrar la diversidad?, hacia donde conducirla en tanto potencialidad social?, qué investigaciones y que debates hacen falta para definir nuevas estrategias?.

La inclusión del tema de la multiculturalidad y la multiétnicidad como uno de los tres aspectos propuestos para un renovado esfuerzo de investigación orientada a la toma de decisiones y al fortalecimiento de la capacidad de gestión de las transformaciones sociales, pone en evidencia que varios años después no hay todavía claridad en las políticas sobre la diversidad, ni una comprensión suficiente para contribuir a la generación de nuevas estrategias.

Desde entonces hasta ahora los escenarios han cambiado. Los sectores cultural y étnicamente diferenciados han conquistado un papel como actores del debate sobre las políticas públicas y sobre el destino de las instituciones que se modernizan. Es condición de gobernabilidad contar con ellos en la investigación, el diseño de políticas y la implantación de estrategias de manejo de las dinámicas sociales.

Este texto pretende poner al día - en una síntesis muy apretada - las reflexiones prospectivas que formulamos en los ejercicios antes mencionados acerca del destino de la diversidad étnica y cultural en la región; repensar los problemas que en esa oportunidad propusimos como los más críticos (4) y poner estas ideas en el contexto de un escenario que favorece el diálogo intercultural e interétnico (5) para proyectarlas hacia las necesidades que vienen del manejo de las transformaciones sociales (6).

No está por demás una advertencia: una generalización sobre América Latina en esta temática oculta las particularidades de la diversidad, pero permite atisbar tendencias.

## **EL DESTINO DE LA DIVERSIDAD**

La diversidad a la cual nos referimos como un fenómeno emergente en la década de mil novecientos ochenta se ha profundizado y expandido en los últimos diez años y se consolida como una característica en los países de la región para el fin del siglo.

La lucha por el reconocimiento de los derechos colectivos que se desprenden de la especificidad cultural de los diversos pueblos, etnias, regiones, comunidades y clases, ha constituido el eje del desarrollo de la tendencia y muestra un avance notable: un nivel cada vez más alto de estructuración de las demandas como alternativas posibles, y de organización de las culturas y los grupos diversos como actores sociales crecientemente insertados en los escenarios nacionales e internacionales.

Procesos macrosociales de las últimas décadas han facilitado por igual la revitalización de los pueblos indígenas y de las culturas locales y

regionales, como la consolidación de nuevos actores sociales generadores de sistemas culturales particulares (7). Todos estos reúnen ahora condiciones para desarrollar respuestas adecuadas a su situación a partir de su cultura original, dando origen a nuevas identidades que incrementan la diversidad.

El fenómeno es ahora más complejo: las culturas particulares se han territorializado como una condición de su propia reproducción, experimentan formas de autonomía y control cultural y han levantado un frente de lucha contra el signo que ha servido para justificar la dominación de un grupo cultural sobre los demás: la nación unitaria y homogénea (8).

Los movimientos estructurados en los últimos años a partir de las demandas de reconocimiento de la diversidad cultural y étnica han provocado ya algunas respuestas de los gobiernos, las instituciones y la sociedad en general, que tienden a ampliar los espacios para la reproducción y desarrollo de la diversidad. Estas respuestas se han procesado principalmente en el orden constitucional y legal y permanecen como una promesa (9). En algunos países se están experimentando medidas para llevar a la práctica las consecuencias que se desprenden de estas reformas (10), en muchos no se ha rebasado del nivel retórico del reconocimiento. Al mismo tiempo un sentimiento y una actitud contraria parecen haberse exacerbado entre algunos sectores (11) e igualmente se experimentan medidas para detener o revertir las conquistas de los grupos cultural y étnicamente diversos (12).

Así mismo se ha ampliado el acceso a más altos niveles de educación para miembros de estos grupos culturalmente diferenciados, provocando una circulación de conocimientos y prácticas que son reinterpretados y utilizados para enriquecer la diversidad y que permiten la formación de elites indígenas capaces de formular e impulsar proyectos propios.

Bajo estas condiciones, se cuenta hoy con un repertorio más amplio de experiencias de desarrollo autogestionado en todos los campos de la actividad social, entre los que cabe destacar la educación alternativa (bilingüe y bicultural), proyectos productivos basados en la recuperación y mejoramiento de los conocimientos y las tecnologías propias, nuevas formas de comunicación y/o de uso de los medios, el desarrollo de expresiones artísticas que reflejan las particularidades culturales o locales y el surgimiento (y resurgimiento) de formas de organización social y política orientadas a la autogestión y a la autoregulación.

## **LA DINAMICA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS**

Una de las expresiones más claras de estos procesos de profundización y materialización de la diversidad en la región es el surgimiento, desarrollo y consolidación de los movimientos indígenas. En unos países más que en otros este fenómeno tiene una presencia

continental y compromete todos los elementos que podrían considerarse constitutivos de una sociedad o de una nación: el territorio, la lengua, la religión, la tradición cultural, las estructuras de organización socio-política, las dinámicas económicas y la realización de la justicia.

Los pueblos y comunidades indígenas han recuperado real y simbólicamente la territorialidad que les permite reproducirse como sociedades y culturas particulares; están reconstruyendo su unidad y continuidad social después de siglos de fragmentación y han armado una trama organizativa desde la cual actúan en la competencia por el poder y la conquista de espacios de autonomía [\(13\)](#).

Ahora bien, el movimiento de los pueblos indígenas aloja algunas paradojas que podrían estar provocando su crisis y que se refieren al esfuerzo por construir una plataforma de lucha común, tejer una red organizativa amplia y conquistar espacios en los escenarios nacionales. Examinar estas paradojas nos permitirá visualizar mejor su destino posible.

La construcción de una plataforma común arranca de un proceso de agregación de las demandas particulares y diversas de los pueblos y comunidades en los ámbitos locales y regionales; pero esta operación supone la generación de nuevas categorías reivindicativas (como autonomía, territorio, autorregulación) y de medios de simbolización (como nación, nacionalidad y pueblo indígena) útiles para expresar las demandas y proponerlas como parte de una estrategia global, proceso de conversión que conlleva el riesgo de no responder a las expectativas y urgencias inmediatas de las bases pues debe construirse con propuestas para el largo plazo que abstraen de las particularidades de las demandas locales.

Cuando esta operación rebasa el nivel de un conjunto de comunidades o de una etnia y atraviesa tradiciones y experiencias distintas (como en los Andes y la Amazonia por ejemplo), o involucra a pueblos con grados de desarrollo diferenciados y/o con marcadas diferencias sociales y económicas a su interior (como en México o Guatemala), el nivel de complejidad es muy alto y puede ser también el de su fragilidad. Dando origen a la paradoja de que mientras más alta y compleja es la plataforma del movimiento nacional y por tanto la retórica de sus líderes, menos parece responder a las demandas específicas del nivel local y por tanto al reclamo de los dirigentes [\(14\)](#).

Con los procesos organizativos ocurre un tanto igual. Diversas dinámicas sociales y multitud de formas organizativas deben entretejerse para dar origen a uniones de nivel cada vez más alto. La operación por la que se construye una representación unitaria y nacional se desprende rápidamente de las dinámicas organizativas locales, comunitarias y crea estructuras de representación relativamente independientes; entonces las competencias, las diferencias y las rupturas se potencian al interior del movimiento conforme este se desarrolla nacionalmente [\(15\)](#). Las organizaciones

de base conservan su carácter territorial y fundamentalmente productivo, las organizaciones nacionales se vuelven ubicuas, se politizan, tienen dificultades para promover respuestas a las urgencias de sus bases. Mientras las unas se arman en la solidaridad, las otras enfatizan las rupturas que definen sus fronteras. Hay un factor que profundiza aun más esta aparente paradoja: la experiencia organizativa de los indígenas de tierras altas (principalmente campesinos) se basa en modelos sindicales de carácter piramidal y territorial, forma que emula la organización administrativa del Estado y se adopta en relación con ella y que condiciona sistemas jerárquicos de representación y ejercicio de la autoridad. En contraste, los pueblos de bosques tropicales conservan todavía una dinámica basada en el parentesco y en las alianzas étnicas (tribales) establecidas sobre espacios muy poco estructurados desde el punto de vista político y administrativo. El encuentro de estas dinámicas organizativas y la construcción de una alternativa común es difícil.

El surgimiento y desarrollo de los movimientos indígenas ha enfrentado hasta ahora estas paradojas con relativo éxito; sin embargo las soluciones cargan de tensiones la relación al interior que provocan rupturas y recomposiciones, avances y retrocesos, cambios en los planteamientos y circulación de las dirigencias [\(16\)](#).

La necesidad de enfrentar estas paradojas ha llevado al movimiento hacia un alto nivel de desarrollo ideológico, significado en el fortalecimiento de las identidades indígenas, el reconocimiento social de la presencia e importancia de los pueblos y de sus culturas y en el reconocimiento internacional de sus derechos.

Por diferencia y a pesar se de su fortaleza organizativa los movimientos indígenas muestran limitaciones en el plano político: deficiencias para operar en los escenarios democráticos [\(17\)](#), pocas propuestas para el debate de las cuestiones nacionales [\(18\)](#) y debilidad para establecer alianzas.

Finalmente hay un terreno donde el avance es muy incipiente: en la capacidad de procesar soluciones (técnicas, prácticas, económicas) para atender las necesidades de desarrollo material de los pueblos y comunidades, así como para el sostenimiento de sus procesos organizativos.

## **OTROS MOVIMIENTOS EMERGENTES**

Lo que ocurre con los movimientos indígenas no es una excepción; si bien se trata del fenómeno más complejo y probablemente más extendido en el continente, se podría hacer un recorrido parecido sobre la historia reciente de varios grupos que se estructuran a partir de proyectos de reconstitución (y reinvenición) de identidades culturales particulares, se convierten en nuevos actores sociales y adquieren un peso cada día más importante en las dinámicas nacionales. Vale la pena mencionar algunos ejemplos [\(19\)](#).

En ciudades como Lima, México, Sao Paulo, Santiago y La Paz, las familias indígenas y campesinas migradas en las últimas épocas han reconstituido ciertas formas de comunidad en sus asentamientos urbano marginales (pueblos jóvenes, colonias, villas miseria...) desde donde repiten y reinventan sus prácticas culturales (inclusive la lengua) y a partir de las cuales estructuran formas de inserción en la economía y movimientos de reivindicación de sus derechos específicos. Una buena parte del comercio informal (la economía subterránea), tan importante para la reproducción del capital en la crisis, pasa por la actividad de estos "pueblos nuevos", cuya organicidad interna está sostenida en viejos sistemas de solidaridad y reciprocidad, se reproduce simbólicamente en cultos y devociones comunes y sirve de contacto con las comunidades de origen en el campo (20).

Los Chicanos y en general los norteamericanos de origen latino han creado una sociedad y una cultura particular en el seno mismo del país que se supone más homogéneo de la tierra. En un principio fueron la lengua común y las expresiones culturales propias lo que reunió y diferenció a estos grupos. La adversidad de su destino como extraños les ha llevado a plantearse reivindicaciones y proyectos culturales y económicos propios y finalmente a actuar en la política de un modo particular, adentro y a veces al margen de las opciones que les ofrece el sistema democrático.

Hay por lo menos tres casos notables de recomposición en destinos migratorios forzados por razones económicas, políticas y/o militares: las ciudades y pueblos creadas por los migrantes (la mayoría de ellos indígenas o de un origen rural común) en la frontera del Río Bravo (México-E.U.), los pueblos de colonos (indígenas) cultivadores de coca en el Chapare boliviano y, las Comunidades Populares en Resistencia en el Petén de Guatemala. Por razones diferentes en cada caso, se trata de comunidades construidas a partir de su identidad de origen, que procesan nuevas soluciones económicas y culturales y se constituyen en actores de procesos claves en el destino nacional (21).

Un fenómeno reciente particularmente ilustrativo de estas dinámicas es el del apareamiento de las pequeñas organizaciones de poblaciones negras y la formación de movimientos afro-americanos de nivel nacional, en países como Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Se trata en general de poblaciones relativamente poco numerosas y económicamente marginales, que conservan muy pocos rasgos de una identidad común y retienen escasa información sobre su propia historia y que están reinventando una cultura y articulando acciones colectivas importantes (22).

Finalmente podrían pensarse dentro del mismo esquema de profundización de la diversidad cultural y étnica las dinámicas de grupos locales y regionales que plantean ahora mismo la desconcentración del poder y la descentralización de la administración estatal, como una reivindicación de las tradiciones particulares y de

su capacidad para resolver de mejor manera los asuntos que les atañen (23).

## **PROBLEMAS PENDIENTES**

La emergencia y reemergencia de sectores sociales étnica y culturalmente diferenciados y la creciente importancia que han adquirido en los últimos años en los países de la región tiene consecuencias importantes sobre la gestión de la vida social y de su transformación: con mayor o menor precisión en su propia percepción, todos los movimientos de este tipo se desarrollan en contradicción con el Estado en tanto expresión de un modelo de organización de la totalidad social fundado sobre la unidad y la homogeneidad, supuesto y proyecto que estos movimientos contestan y al cual estos actores sociales oponen resistencia en tanto niega o frena su reivindicación principal: la de ser reconocidos y tratados como diferentes.

Cuando desde el Estado se han empezado a operar las transformaciones que demanda la modernización de la sociedades, esta contestación se vuelve aun mayor y los pueblos, comunidades y grupos cultural y étnicamente diferenciados han activado sus luchas por modificar los principales elementos de organización nacional en el sentido de sus reivindicaciones.

Hay algunos puntos donde esta contestación es ahora muy fuerte y de los cuales derivan tensiones que no siempre encuentran formas de resolución en el orden establecido. Estos puntos se refieren principalmente a los siguientes asuntos:

- La carencia de un régimen territorial que garantice a estos grupos diferenciados el acceso y el control de los espacios y los recursos necesarios para su reproducción material y cultural (24).
- La exclusión de los pueblos, etnias, regiones, comunidades y en general de los grupos culturales de los mecanismos democráticos de acceso al poder desde sus propias formas organizativas y la imposibilidad de garantizarles espacios políticos autónomos de realización de sus capacidades de autogestión y autogobierno.
- El mantenimiento de un sistema deficiente de administración de justicia que no garantiza un acceso equitativo para toda la población, ni toma en cuenta las particularidades étnicas y culturales, ni permite algún grado de autorregulación, ni valida las formas propias de arreglar los conflictos.
- La marginación de las comunidades étnicas y culturales de las decisiones y el diseño de su propio desarrollo, de la administración y ejecución de las acciones y del acceso a los recursos técnicos y financieros para promoverlo; así como de la participación en la gestión y en los beneficios del desarrollo nacional.

El caso más dramático en el cual se acumulan estos problemas es indudablemente el de los pueblos indígenas y la lucha por el derecho a sus territorios es indudablemente el eje de sus movilizaciones. En toda la región los pueblos indígenas reclaman la restitución de los territorios en los que suponen estuvieron asentados antes de los procesos de despojo y colonización; demandan también el dominio irrestricto sobre los recursos del subsuelo, las aguas y las especies faunísticas y forestales, e incluso sobre los lugares tradicionalmente considerados sagrados. Consistentemente con este reclamo se oponen a cualquier desarrollo que se pretenda hacer sin su participación y consentimiento (25).

La reivindicación territorial en otros grupos culturalmente diferenciados es menos ambiciosa pero combina de igual manera pretensiones de dominio (propiedad), control (autoridad) y participación en la gestión y en los beneficios de los recursos materiales.

Evidentemente muchas demandas de restitución territorial son irrealizables y/o carecen de argumentaciones suficientemente sólidas; otras, como el dominio del subsuelo o del patrimonio arqueológico, encuentran obstáculos aparentemente insalvables en el régimen jurídico fundamental de los estados latinoamericanos; las demandas de control territorial vulneran el concepto de soberanía nacional y las oposiciones al desarrollo y uso de recursos estratégicos irritan la relación entre el derecho general de la sociedad y los derechos reivindicados por grupos particulares.

Ahora bien, parece que hay dos tipos de obstáculos a considerar, unos afectan a la demanda misma y otros a la posibilidad de atenderlas. Las demandas de carácter territorial no están suficientemente estructuradas, combinan desde reivindicaciones estrictamente agrarias hasta aspiraciones de autogestión del patrimonio nacional y se fundan en el único derecho posible y seguro: el derecho de propiedad (26); en el camino estigmatizan las medidas legales o administrativas de protección estatal para los recursos estratégicos que, en sociedades marcadas por la desigualdad, han sido y de hecho son un freno a la apropiación desigual y al aprovechamiento monopólico en favor de las clases dominantes (27). Al mismo tiempo, los sistemas jurídicos dominantes en la región no cuentan con alternativas para responder a estas demandas; otra vez hay un privilegio del derecho de propiedad como la única opción para regular el acceso a los recursos materiales y una exclusión de los actores de los sistemas de protección y administración de los bienes sociales.

El desarrollo de la democracia, el perfeccionamiento de los mecanismos electorales, la generalización del régimen de partidos políticos y el fortalecimiento de las formas de representación corporativa han dejado fuera del juego a las instituciones tradicionales de representación y organización social, basadas en nexos de carácter cultural, étnico o regional. Mientras tanto, el



control sobre la cultura propia, indispensable para el mantenimiento de la misma y como sustento de una identidad cultural específica, requiere el ejercicio de decisiones autónomas por parte de cada grupo.

La defensa y ampliación de estos espacios políticos y de gestión son condiciones imprescindibles para asegurar el desarrollo de cada cultura y las demandas en este sentido culminan con la exigencia de diversas formas de autonomía, que implican el reconocimiento de los sistemas sociales culturalmente diferenciados como unidades políticas constitutivas del Estado. Esta demanda ha sido planteada con particular fuerza por las organizaciones indígenas de la región y es crecientemente compartida por otros grupos regionales y culturalmente diversificados (28).

El irrespeto de los derechos de las minorías (demográficas y/o políticas) es frecuente y se agrava por las prácticas discriminatorias de los jueces y las deficiencias de los sistemas jurisdiccionales. La intensificación del contacto de estas minorías (étnicas, culturales, lingüísticas, regionales) con la vida nacional las pone en una situación cada vez más frágil respecto de la justicia y las hace víctimas de las aberraciones de un sistema que se descompone rápidamente (29).

Los movimientos indígenas han incorporado a sus plataformas de lucha el reclamo de un acceso equitativo a la justicia y de los derechos a regular su vida de conformidad con sus costumbres y resolver sus asuntos legales ante sus autoridades tradicionales. Algunos líderes llaman a esto "el derecho a un derecho propio" y están contribuyendo a la creación de una nueva categoría: el derecho indígena, que se define por oposición al derecho nacional (30).

Esta nueva demanda (o esta nueva forma de expresar las demandas indígenas) se enfrenta a un sistema jurídico sostenido en principios como la generalidad de la ley y la unidad de las jurisdicciones y procedimientos, que no reconoce a la costumbre como fuente de derechos y que, en general, penaliza cualquier ejercicio de la justicia fuera de su propia autoridad. Surge así la problemática de la pluralidad jurídica (pluralidad de derechos y/o pluralidad de sistemas?) íntimamente asociada a la multiculturalidad y la multiétnicidad.

Finalmente, el desarrollo comprendido como un proceso de sustitución de las prácticas y valores tradicionales por otros adecuados a la construcción de un destino nacional homogéneo, es por definición incompatible con el fortalecimiento de las identidades particulares y con el mantenimiento de la diversidad y las metodologías para fomentar la participación, largamente experimentadas, no desvanecen por sí mismas esta oposición. Las tensiones en relación al desarrollo provienen de su definición y se materializan en la exclusión de las perspectivas y de la gestión desde los beneficiarios.

Ahora bien, los programas de modernización implican el desmantelamiento de las políticas sociales y de las instituciones de

desarrollo del aparato estatal y cierta transferencia - más retórica que real - de responsabilidades al sector privado (entendido como sociedad civil). De otra parte, tal como se mencionó respecto de los movimientos indígenas, una de las zonas más débiles de las organizaciones es su baja capacidad para conducir programas y proyectos de desarrollo social y material. El espacio entre estas dos realidades viene siendo ocupado por una constelación de instituciones privadas (ong's) que se han ocupado de la gestión y la intermediación técnica y financiera, pero que a la larga, si bien han contribuido a modificar el estilo de las intervenciones, no ha creado capacidades propias permanentes entre los beneficiarios, frecuentemente a suplantado sus representaciones y tiende a modificar el perfil de las demandas básicas.

El carácter multiétnico y multicultural que ahora reconocemos en las formaciones nacionales demanda una nueva concepción del desarrollo como un impulso desde las culturas, los intereses y las maneras de hacer de las comunidades; una redefinición de los roles de los diferentes actores en los escenarios locales, nacionales e internacionales, así como condiciones de seguridad sobre los recursos, democracia en las decisiones y justicia en la distribución.

## **SOLUCIONES POSIBLES**

La solución de las tensiones en torno al régimen de acceso a los recursos territoriales pasa por dos caminos: el de la factibilización de las demandas más allá de su alcance esencialmente ideológico y el de la reforma legal más allá del régimen de propiedad. Las reformas recientes a la tradición constitucional sobre las tierras indígenas en Brasil, Colombia, México, Nicaragua, y Paraguay; algunas experiencias relacionadas con el régimen de administración de los recursos naturales, las reservas forestales y las áreas protegidas en Bolivia y Brasil; los logros de las luchas indígenas en Ecuador, muestran un camino posible.

La solución que se dé a la demanda territorial deberá responder al mismo tiempo a la demanda de autonomía mediante la modificación del sistema de distribución de las competencias. Los pueblos indígenas y otros grupos que demandan genéricamente autonomía deberán comprenderla como una posibilidad en el marco de los procesos de reordenamiento y reorganización del Estado y desarrollar las capacidades necesarias para asumirla. Hay algunas propuestas para modificar los sistemas centrales de distribución y ejercicio de las competencias en favor de regiones, organizaciones locales y entidades indígenas, pero no hay todavía balances críticos de sus alcances y de su aplicación real [\(31\)](#).

Queda pendiente desarrollar los instrumentos que viabilicen y aseguren la participación desde las formas organizativas y las tradiciones propias dentro del marco de la democracia como forma de gobierno deseable.

El enfrentamiento de la oposición entre derecho indígena y derecho nacional combina soluciones en el régimen territorial (que define jurisdicciones), en el campo de las autonomías (que establece competencias) y en el sistema judicial (que fija procedimientos). Reformas constitucionales recientes en México, Bolivia, Paraguay y Colombia reconocen algún valor a los sistemas tradicionales de realización de la justicia o a la sujeción voluntaria a las costumbres y tradiciones. Únicamente la legislación colombiana posibilita la combinación territorio-autoridad-justicia. Hay muchos esfuerzos pendientes para hacer viable una solución desde la perspectiva del pluralismo.

En el campo del desarrollo la diversidad étnica y cultural plantea muchos retos que aún no han empezado a ser enfrentados. En la coyuntura de la modernización y desde el fondo de la crisis el reto del desarrollo con identidad se proyecta como el eje de la reorganización de todos los elementos que gravitan en la configuración de las tensiones entre diversidad social y homogeneidad del modelo: territorios, autonomía, justicia e identidad. Una gestión de las transformaciones que permita vislumbrar soluciones posibles demanda una extensa revisión de las comprensiones y las prácticas que en el pasado instalaron los problemas.

Aunque hay algunas experiencias exitosas, no se han definido estrategias adecuadas, el acceso a los recursos técnicos y financieros es limitado y está sujeto a engorrosas intermediaciones y procedimientos, los niveles de capacidad técnica son todavía muy bajos, los roles institucionales permanecen confundidos.

Los avances, las paradojas y las limitaciones que experimentan los movimientos indígenas deben entenderse íntimamente relacionados con las modificaciones que, en el otro extremo, se vienen operando en los estados. Hay transformaciones en la tradición constitucional y legal (32), una tendencia hacia la modificación del tratamiento institucional de la problemática indígena (33) y nuevas estrategias de intervención en el desarrollo (34). En general cabe reconocer que en la última década los pueblos indígenas han llevado la iniciativa, las modificaciones desde el Estado han llegado como respuestas a sus movilizaciones. Las dinámicas indígenas son bastante claras y permanentes, las políticas públicas erráticas.

También ha cambiado y está cambiando la actitud de la cooperación internacional (bilateral y multilateral) para el desarrollo indígena: hay una nueva normatividad en proceso (35), cambios en las instituciones y en sus agendas de trabajo y una aceptación - por lo menos retórica - de las demandas indígenas de seguridad territorial, autonomía de gestión y reconocimiento de sus derechos (36).

Las respuestas (gubernamentales, institucionales y sociales) a las demandas de otros sectores emergentes no son tan evidentes como las señaladas para el caso de los pueblos indígenas. Sin embargo sí existen o se están procesando: los programas de ajuste y descentralización proponen ciertos grados de transferencia de

responsabilidades, de recursos y por tanto de autoridad, a los niveles locales de gestión; incluso la privatización y la desregulación pueden contribuir en alguna medida a este proceso. Campos como los de la educación, la salud, la administración del patrimonio histórico y cultural y el manejo de los recursos naturales no estratégicos, están empezando a ser puestos bajo jurisdicción municipal o comunitaria, e inclusive entregados a manos privadas.

Algunos programas de cooperación técnica y financiera internacional apoyan ahora con entusiasmo la pequeña y la macro empresa comunitaria, el establecimiento de mecanismos autogestivos de solución de conflictos y articulación al mercado global y en general el desarrollo de las formas organizativas de la sociedad civil. En todo caso, si bien no los forman, si reconocen, alientan y fortalecen con estas medidas los grupos sociales culturalmente diferenciados y contribuyen a adelgazar más el manto homogenizador que cubrió a los proyectos nacionales de la región desde principios de siglo.

## **DIALOGO INTERETNICO-INTERCULTURAL E INVESTIGACION**

La gestión de las transformaciones sociales no puede ignorar - como lo hizo antes - la presencia de actores organizados en torno a la recuperación y fortalecimiento de sus identidades étnicas y culturales, no puede desestimar la legitimidad de sus reivindicaciones, ni despreciar la dinámica de sus estructuras organizativas.

Desde esta perspectiva el horizonte de las transformaciones debe procurar llevar la diversidad - en tanto un hecho y un hecho conflictivo - a la pluralidad como un carácter de la sociedad, asumido por los gobiernos, las instituciones y los mismos actores, para potenciar su crecimiento. Se trata entonces de construir sociedades (y estados) pluriétnicos y pluriculturales, a partir del reconocimiento, respeto y fomento de una realidad multiétnica y multicultural [\(37\)](#).

El paso de lo "multi" a lo "pluri" tiene una primera condición fundamental: el diálogo interétnico e intercultural. Los actores han alcanzado un lugar en el escenario y han dicho su palabra; las respuestas hasta ahora no han establecido el diálogo porque se procesan como concesiones o reacciones ante la emergencia desde instancias gubernamentales e institucionales no concebidas como interlocutoras. Hay más suspicacias y contestaciones desde posturas ideológicas y políticas que intercambios reales en torno a objetivos y procedimientos de transformación social.

Las diversas modalidades que se están experimentando en los programas de educación bilingüe ofrecen una buena oportunidad para ilustrar los límites y posibilidades del diálogo interétnico e intercultural. Hay procesos que privilegian la asimilación de la lengua dominante aunque esto implique el debilitamiento de la lengua materna y den como resultado un bilingüismo sustractivo que progresivamente hace desaparecer la lengua original, utilizada

meramente como instrumento de castellanización. Hay programas que buscan la adquisición de una segunda lengua - manteniendo la lengua materna - que crean un bilingüismo activo y, según las circunstancias, grados favorables de biculturalismo. Hay programas que tienen por objetivo lograr el equilibrio entre las lenguas, incluso revitalizando aquella más débil y convirtiéndola en instrumento de aprendizaje y de la vida cotidiana: estos generan bilingüismo y biculturalismo enriquecedor, es decir plurilingüismo y pluriculturalismo asumidos (38). El balance entre las lenguas lo es también entre las culturas y en definitiva entre la capacidad de las sociedades que las hablan.

El diálogo entre pueblos y entre culturas puede ser también un mero instrumento de asimilación, o la adición de nuevas habilidades (las de la otra etnia, las de la otra cultura), o el restablecimiento del equilibrio entre los interlocutores, incluso mediante procedimientos de discriminación positiva para el menos favorecido. La construcción de una sociedad plural demanda esta última forma.

Pero el diálogo es algo más que una negociación o un medio de tolerancia. Debe ser entendido como investigación, como debate, como construcción de un horizonte de desarrollo común. Esto implica muchas transformaciones en las políticas y en las prácticas, nuevas metodologías para el trabajo científico y técnico, espacios institucionalizados para concertar intereses, una redistribución de los recursos para la investigación y de los resultados de la misma.

Siguen vigentes los objetivos que se propusieron en los ejercicios de 1988 y 1989 (39):

- estimular el conocimiento sistemático sobre las características y tendencias del pluralismo en la región.
- propiciar la creación de espacios para un diálogo interétnico e intercultural constructivo.
- alentar la reflexión científica intercultural sobre alternativas para el desarrollo de las diversas culturas.
- auspiciar proyectos experimentales de desarrollo a partir de la identidad y la cultura propias.
- difundir experiencias, logros y problemas relacionados con la reestructuración de las sociedades nacionales en tanto pluriétnicas y pluriculturales.

Hay temas de diálogo - investigación que se han vuelto urgentes:

- la transformación de los regímenes de apropiación y distribución de los recursos materiales y tecnológicos para garantizar de modo efectivo el acceso de los pueblos y comunidades, su manejo sustentable y su preservación como patrimonio de la sociedad.
- el mejoramiento cualitativo de los sistemas de representación y gobierno para hacer posible la actuación directa y autónoma de las comunidades sociales y los grupos culturales en el control de su propio destino y la participación en la vida nacional, mediante prácticas democráticas.

- el establecimiento de sistemas de realización de la justicia basados en la armonización de las tradiciones y los derechos culturales con la plena vigencia de los derechos de la sociedad.
- el establecimiento de modelos y estrategias de desarrollo con identidad.
- la creación de un clima ideológico y de opinión sustentado en el respeto y la valoración positiva de la diversidad cultural.

La gestión de las transformaciones sociales ahora más que nunca demanda una profunda reforma de la legalidad. Aunque el derecho en la región es el resultado de una imposición y la tradición jurídica no reconoce valor al sistema de tratados entre los pueblos y el Estado, es la hora de pensar que hace falta procesar, con el concurso de todos los actores sociales, una nueva legalidad para una vieja diversidad cultural y étnica. Esa diversidad latente y maltratada que a decir de Guillermo Bonfil es la América Profunda, la verdadera.

---

## Notas

1 Contribución a la Conferencia Regional del MOST para América Latina (Buenos Aires, 28 - 31 de marzo de 1995)

2 El autor es Secretario Técnico del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe. Este texto no implica una posición institucional.

3 Las contribuciones y conclusiones de las dos conferencias y otros estudios relevantes al tema han sido publicadas por UNESCO en la serie Etudes et documents du Gran Programme I, (París v/f).

4 La síntesis de las deliberaciones fue preparada por Guillermo Bonfil con el título "La Problemática del Pluralismo Cultural-Documento General de Resumen" y documentada como CAR/URSHSLAC/G.P.I./DOC 17 (Quito, mayo 1989).

5 Este era el "escenario deseable" que identificamos en 1989; parece más cercano que el escenario de la confrontación como su alternativa.

6 Esta preocupación es una novedad del MOST, que entonces no nos planteamos muy seriamente.

7 Como los migrantes indígenas en las ciudades, la diáspora caribeña en las viejas y nuevas metrópolis, los chicanos y latinos en general en los Estados Unidos, los pueblos desplazados hacia las fronteras por presiones económicas, políticas o militares.

8 Precisamente para eso muchos de estos grupos han escogido autodenominarse pueblos, naciones o nacionalidades.

9 Por lo menos diez países de la región han reformado sus constituciones en la última década para introducir algún tipo de reconocimiento de la diversidad cultural y para recoger la demanda de los movimientos indígenas.

10 Es el caso de las entidades territoriales indígenas en Colombia, la participación popular, la reforma educativa y el reordenamiento

territorial en Bolivia y, más antiguo, el Régimen de Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua

11 Creo que es el caso de los planteamientos de la doctrina de seguridad nacional reaccionando, por ejemplo, ante las movilizaciones indígenas recientes en varios países.

12 Ahora mismo progresa la implantación de restricciones lingüísticas en los territorios "chicanizados" de los EE.UU.

13 En un texto reciente preparado para el PNUD he documentado la evolución de la relación Estado-Pueblos Indígenas en los últimos diez años, como una expresión de la evolución de la relación entre diversidad social y homogeneidad de los modelos de desarrollo, al que me remito para evitar reproducirlo aquí ("Pueblos Indígenas y Democracia Nacional: después de 1992" en Buen Gobierno Para el Desarrollo Humano, PNUD-ILDIS, La Paz, 1994).

14 Esta imagen paradójica es frecuentemente utilizada para alegar la cupularización de las dirigencias y negar al movimiento su carácter real.

15 Esta es otra imagen paradójica de la cual se sirven quienes argumentan la falta de unidad del movimiento y pretenden deslegitimar a sus representantes.

16 Bajo los modelos clásicos de análisis organizacional resulta difícil comprender estas dinámicas; pensar al movimiento como una red con infinidad de nudos de valores diversos, unos más sensibles a las tensiones y con zonas de fortaleza y de debilidad, quizá nos permitiría comprender mejor su naturaleza, reconocer el alcance de sus rupturas y explicarnos su continuidad.

17 Actúan desde los bordes de la democracia, con medios de presión más que de negociación, al margen de las reglas del juego de la institucionalidad política. Esta es una debilidad del movimiento, pero también un defecto de la democracia que los excluye.

18 Se desarrolla y crece como un movimiento ensimismado.

19 No menciono entre los ejemplos siguientes a los grupos estructurados en razón de género o de generación, pues no estoy muy seguro de que se trate de fenómenos homologables a los que estoy tratando. Esto no implica negar su importancia actual como actores sociales.

20 Estos grupos se forman principalmente en torno a la necesidad de asegurar sus posesiones territoriales y la reivindicación de servicios públicos básicos. Más adelante exigen y a veces conquistan derechos de autogestión y formas propias de ejercicio de la autoridad local. En el proceso crean o reinventan tradiciones particulares y formas de expresión de su singularidad, que además les son útiles para marcar sus fronteras espaciales y sociales.

21 En casos como este se puede constatar el abandono y posterior reasunción de la identidad original y su transformación.

22 El origen de este fenómeno está asociado por una parte al "movimiento continental 500 años de resistencia indígena, negra y popular", y por otra no es ajeno a los movimientos pan africanistas

del Caribe, los EE.UU. y el Africa (Gabriela Iturralde, comunicación personal).

23 El caso de los grupos y organizaciones locales y regionales y sus luchas por el reconocimiento de sus derechos es el que mejor pone en evidencia la complejidad del fenómeno, porque tratándose claramente de demandas y disputas por el control económico y político (dentro de los procesos de distribución del ingreso y de la autoridad) se estructuran y plantean como una reivindicación de las tradiciones locales.

24 El control del territorio es un monopolio del Estado. Las delegaciones de soberanía (como competencia y jurisdicción) solo recaen sobre entidades administrativas de carácter municipal. El acceso a los recursos para la vida está restringidos al uso del suelo.

25 Notables en este sentido las movilizaciones para oponerse a la construcción de caminos y presas, a la extracción de hidrocarburos y minerales en general y, e la explotación de sitios arqueológicos y/o de valor turístico.

26 Habiendo sido el instrumento del despojo, se plantea como el único instrumento para la recuperación.

27 Aunque no han sido totalmente eficaces, este tipo de medidas han impedido hasta ahora la perdida total de los recursos estratégicos (minas, yacimientos, bosques) de la región y han permitido que alguna parte de los beneficios de su explotación se inviertan en el desarrollo nacional.

28 De G. Bonfil, op.citada en nota 4 supra.

29 Los indígenas y otras "minorías" locales son el blanco preferido de nuevos delitos y de procedimientos judiciales de excepción, como el narcotráfico.

30 Hay algunos estudios sobre este proceso. Entre otros cabe destacar las colecciones de artículos publicados por Stavenhagen e Iturralde en el libro Entre la ley y la costumbre: el derecho consuetudinario indígena en América Latina ( Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México DF, 1989); en Ribadeneira (comp) Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado (Ed. Abya Yala, Quito, 1993), y en la revista Crítica Jurídica, números 11 y 12 (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México DF, 1992).

31 Ver nota 10 supra.

32 Algunas de estas modificaciones reclaman una profunda transformación de instituciones jurídicas claves como el régimen territorial, la administración de justicia y el derecho de propiedad.

33 En años recientes los viejos Institutos Indigenistas Nacionales - encarnación de las políticas asimiliacionistas - están dando paso a nuevas entidades (Secretarías, Comisiones Nacionales...) que cumplen un rol de coordinación interinstitucional e interlocución con las organizaciones indígenas, y que juegan un papel importante en el debate de una nueva normatividad.



34 Un buen ejemplo de esta tendencia es la creación de fondos de desarrollo disponibles para apoyar iniciativas (proyectos) planteados directamente por las comunidades; como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en México, el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) en Ecuador, el Fondo de Inversión Social (FIS) y el Fondo Campesino (FC) en Bolivia, el Fondo para el Desarrollo Indígena (FODIGUA) de Guatemala y otras experiencias similares en el continente.

35 La adopción del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de OIT, N° 169 (1989), la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (1992), la Declaración del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1994) y la preparación de una Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, son hitos importantes en el surgimiento de un nuevo ambiente normativo para la relación entre los Estados y los Pueblos Indígenas.

36 El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura han adoptado directivas específicas para favorecer el desarrollo indígena e incrementar las inversiones directas en el sector. Varias agencias bilaterales de cooperación (Bélgica, Holanda, Dinamarca) han adoptado estrategias del mismo sentido.

37 E. Hamel ha propuesto esta comprensión de lo "multi" y lo "pluri" en relación con la lengua y la educación, que me parece muy útil. En "Pluralismo cultural, lingüístico y educativo", Toranzo (comp) Lo pluri-multi o el reino de la diversidad (ILDIS, La Paz, 1993)

38 De Hamel, op. citada en nota 37 supra.

39 G. Bonfil, documento citado en nota 4 supra.