

#10,00

ICONOS 10

Revista de FLACSO-Ecuador
No 10. Abril, 2001

Los artículos que se publican
en la revista son de exclusiva
responsabilidad de sus autores,
no reflejan necesariamente el
pensamiento de **ICONOS**

Consejo editorial

Felipe Burbano de Lara (Editor)
Edison Hurtado (Co-editor)
Franklin Ramírez
Alicia Torres
Mauro Cerbino
Eduardo Kingman

Traducción:

Bryant Richardson

Producción:

FLACSO-Ecuador

Diseño e ilustraciones:

Antonio Mena

Impresión:

Edimpres S.A.

FLACSO-Ecuador

Dirección: Ulpiano Páez N 19-26 y Av. Patria

Teléfonos: 232-029/ 030 /031

Fax: 566-139

E-mail: fburbano@flacso.org.ec

ICONOS agradece el auspicio del
Instituto Latinoamericano de Ciencias
Sociales (ILDIS)

Índice

5
Renovación

Coyuntura

8
Crisis, iniquidad y el espectro predatorio del Estado ecuatoriano
Interpretación política de la coyuntura 1998-2000
César Montúfar

18
**Un barco que se hunde,
un archipiélago que se contamina
o un país encallado**
Teodoro Bustamante

Dossier

28
El levantamiento indígena ecuatoriano de 2001: una interpelación
Manuel Chiriboga

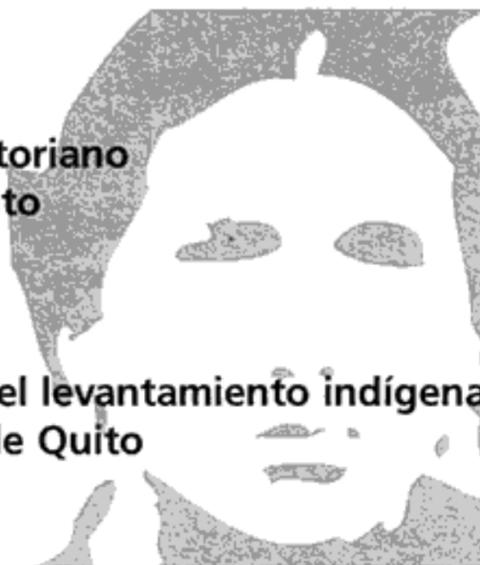
34
¿Un levantamiento indígena más?
A propósito de los sucesos de febrero de 2001
Fernando García S.

39
"Nada sólo para los indios"
A propósito del último levantamiento indígena
Augusto Barrera G.

48
Conflicto étnico, democracia y Estado
Jorge León T.

57
**El movimiento indígena ecuatoriano
y la política del reconocimiento**
Marc Saint-Upéry

68
**La ciudad como reinención: el levantamiento indígena
de enero de 2000 y la toma de Quito**
Eduardo Kingman



Frontera

80

El Plan Colombia: orígenes, desarrollos y proyección regional

Francisco Leal Buitrago

87

El tráfico de drogas y la política de los Estados Unidos en Colombia

Bruce Michael Bagley

Debate

100

**Libertad, desarrollo y democracia:
para re-pensar la democracia realmente existente en Ecuador**

Pablo Andrade A.

Temas

112

Golbalización y fútbol postnacional

Sergio Villena Fiengo

Diálogo

118

Pensar el multiculturalismo

Entrevista a Will Kymlicka

132

Reseñas

144

Sugerencias bibliográficas



"Nada sólo para los indios"¹

A propósito del último levantamiento indígena²

Augusto Barrera G.*

Las acciones de protesta protagonizadas por los estudiantes y organizaciones sindicales ocurridas a comienzos de enero, inmediatamente después de las medidas gubernamentales, no hacían avizorar que pocos días después el país se instalaría nuevamente en medio de la convulsión social y sufriera una escalada de violencia y radicalización, que trastocaba un precario estado de normalidad. Fue una vez más la acción colectiva protagonizada por el movimiento indígena la que estremecía el país.

Después de la fallida convocatoria a protestas en septiembre de 2000 y de la polémica iniciativa de la consulta popular, se hicieron públicas algunas discrepancias al interior de la CONAIE, al punto que se anunciaba una suerte de autocrítica pública y se decidía la reestructuración de la dirigencia nacional. Todo ello era a su vez la secuela de la asonada del 21 de enero que culminó con el derrocamiento de Mahuad.

Acostumbrado a tratar con formas gremiales verticales y tradicionales -en las que las disputas en la cúpula aniquilan la capacidad de acción política y social de la base-, el gobierno supuso que "el problema indígena" podría tratarse a través de una estrategia que combinaba el retorno a la aberrante práctica de las "donaciones directas" a las comuni-

dades indígenas con la deslegitimación pública del movimiento. Estuvo fuera de sus cálculos no solo la magnitud que alcanzó el levantamiento, sino también el respaldo social del que gozó en amplios círculos de la población. La acción contenciosa indígena nos recordaba a todos que estamos instalados en medio de una profunda crisis política.

Un argumento que permita explicar globalmente el conjunto de factores que contextualizan, modelan y activan estos últimos eventos debe considerar varios aspectos que -situados en planos de análisis diversos- convergen de modo dramático en esta coyuntura:

- a) El Ecuador de hoy es un país instalado en una grieta (falla) histórica, caracterizada por una enorme y creciente heterogeneidad estructural y una fragmentación étnica, social, regional y cultural; grieta que se expresa en una organización económica y política basada en el racismo y en la persistencia de modalidades patrimoniales y oligárquicas. La constitución del Estado-nación se ha resuelto de modo precario e insuficiente.
- b) En ese paisaje operan los efectos de un proceso tortuoso -y a estas alturas francamente fallido- de instauración de un modelo de "neoliberalismo periférico"³. Más que crisis esporádicas, posibles de resolver de modo contingente y reactivo, ha cobrado forma una tendencia sistémica de crisis política.

* Coordinador académico del Centro de Investigaciones CIUDAD

1 Esta frase que se convirtió en la consigna de la comisión de negociación indígena en este levantamiento, descartaba cualquier solución que supusiese solo medidas que beneficien a los pueblos indios y no a toda la población.

2 Ponencia preparada para la mesa redonda "Conflicto étnico, democracia y crisis del Estado", organizado por FLACSO el 7 de febrero de 2001.

3 Siguiendo a Lechner empleo el término neoliberalismo como "la pretensión de reemplazar al Estado por el mercado como instancia fundamental de coordinación de los procesos sociales. Vale decir, la reafirmación neoliberal del mercado y de la iniciativa privada no concierne solamente a la política económica; apunta a una reorganización integral de la sociedad. La premisa subyacente al neoliberalismo (al igual que en la teoría de sistema de Luhmann) es la existen-

-
- c) En medio del tránsito fallido a la democracia, situado en las dos últimas décadas, ha ocurrido la constitución de un poderoso movimiento social que ha acumulado amplísimos recursos de movilización (identidad, estructuras organizativas, amplia capacidad dirigencial, repertorios innovadores de acción, etc.). El movimiento social se articula en clave étnica, lo que actualiza la fractura social y delimita un campo de identidad confrontativo. Desde ese *ethos* ha logrado volcarse sobre los puntos medulares de la crisis política y en esa medida se ha colocado en el corazón del conflicto social y político.
 - d) El derrumbe del sistema financiero y la acción estatal para enfrentarlo, han profundizado los sentimientos de agravio, privación y frustración de expectativas de gran parte de la población. El movimiento indígena despliega su acción contenciosa en un terreno fértil y receptivo. Asume un rol de representación del interés mayoritario conculcado.
 - e) Los sucesos del 21 de enero de 2000, a la vez que condensaron la situación de crisis, modificaron sustantivamente los marcos interpretativos y cognoscitivos de los actores involucrados en los eventos de enero y febrero últimos. En el círculo de poder, el 21 de enero se convirtió en el fantasma de un 'otro' desconocido y antidemocrático que pretende usurpar su propio lugar. En el movimiento indígena, provocó una 'inflación' de las expectativas a las que puede arribar su propia movilización.
 - f) En un escenario inflamable, los actores de estos últimos episodios, desplegaron una interacción reactiva, excluyente, binaria y polarizada, que desembocó en una escalada impensada del conflicto y que condujo a los actores a un juego de

suma cero. El elemento desencadenante de esta escalada fue la incapacidad y beligerancia mostrada por el gobierno para procesar el conflicto.

El argumento que se propone es tan complejo como la crisis en ciernes. Para ser explicado y eventualmente comprendido requiere de un instrumental complejo y abarcativo. Para los fines acotados de este trabajo se desarrollarán algunas partes del argumento: las referidas a la crisis política y la acción colectiva, y al despliegue estratégico de los actores en el desenvolvimiento de este evento.

El contexto de la crisis: dos dimensiones constitutivas

A lo largo de dos décadas, el ciclo de aplicación de las políticas neoliberales deja evidentes saldos deficitarios en varios órdenes de la vida social. Significativamente en términos de crecimiento económico y producción de riqueza, pero además en lo relativo a la capacidad distributiva del estado y a sus funciones de integración y cohesión social.

La crisis pasa su factura "social"

Si la década de 1980 fue caracterizada como "perdida" para casi toda América Latina, los datos que arrojan los noventa para Ecuador no distan mucho del mismo balance desolador. El promedio de la tasa de crecimiento anual per cápita es nula (0%) para toda la década⁴. Si bien es verdad que la debacle bancaria y los efectos consecuentes del inadecuado manejo estatal configuran este resultado, no es menos cierto que aquello demuestra la enorme vulnerabilidad del país y el debilitamiento de su capacidad productiva: "la producción económica por habitante en 1999 cayó a niveles semejantes a los de hace 23 años" (SIISE, 2001).

cia de un orden auto-organizado y autorregulado. El principal mecanismo de autorregulación sería, según la concepción neoliberal, el mercado; la «mano invisible» e impersonal del mercado permitiría un equilibrio espontáneo entre los intereses en pugna" (Lechner, Norberto, "Estado y sociedad en una perspectiva democrática", serie Documentos, colección Papeles de Investigación, Universidad de la Plata el Litoral y Quilmes, internet, 1994). El carácter de periférico hace relación a las limitaciones en términos de constitución histórica, de autonomía y de recursos reguladores, característicos de la conformación de los estado periféricos.

4 Mientras que durante el decenio de 1970 la economía creció en promedio casi 6% por habitante por año, en el curso de los 10 años siguientes, decreció en 0,6% por año, cfr. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE II, Ministerios del Frente Social, CONAMU, INFA, BID, 2001.



El derrumbe del sistema financiero y la acción estatal para enfrentarlo, han profundizado los sentimientos de agravio, privación y frustración de expectativas de gran parte de la población. El movimiento indígena despliega su acción contenciosa en un terreno fértil y receptivo

Las consecuencias de la crisis, vistas desde el empleo y el deterioro de las condiciones de vida de la población, son dramáticas⁵. En 1999 el país cerró con una tasa de desempleo sin precedentes: 14,4%; esta proporción representa más del doble de ecuatorianos/as desempleados que en noviembre de 1995; la cantidad de cesantes en las ciudades del país subió del 4,1% en noviembre de 1995 al 9,7% en noviembre de 1999 (Ibíd).

Si el crecimiento de la pobreza mostraba signos de convalecencia hasta 1997, los dos últimos años dibujan un nuevo ciclo regresivo. Tal como señala el SIISE, en 1999 la pobreza en el país, medida según la capacidad de consumo de los hogares, fue 1,6 veces mayor que en 1995; al terminar la década, cerca de 6 de cada 10 ecuatorianos/as pertenecían a hogares enfrentados a privaciones o riesgos en la satisfacción de sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, educación y salud, y algo más de 1 de cada 5 ecuatorianos/as vive en hogares que ni siquiera logran cubrir sus necesidades alimenticias⁶. La calidad y cobertura de la infraestructura y servicios sociales presentan también cifras desalentadoras: la ampliación de la escolarización primaria prácticamente se estancó a partir de 1990; la tendencia a la disminución de la mortalidad infantil que fue pronunciada hasta 1995, virtualmente se detuvo; desde 1990 a 1999 el porcentaje de hogares que tenía acceso a la red pública de agua dentro de sus viviendas no ha cambiado significativamen-

te: aumentó apenas del 38% al 40%. El gasto público social por habitante -incluyendo lo destinado a educación, salud, bienestar social y trabajo- se redujo en 37% entre 1996 y 1999 (Ibíd).

Aunque es bastante claro que no existe una relación automática y mecánica entre el deterioro de las condiciones básicas de la reproducción social y la acción colectiva -siempre condicionada y modelada por otros factores de gestión política y de constitución de actores con suficientes recursos-, es obvio que el panorama señalado desencadena un sentimiento general de pérdida para gran parte de la población. La sensación de un ajuste interminable es confrontada con la percepción de deterioro extensiva no solo a sectores populares, sino a amplias capas medias, que no fueron afectadas en esta magnitud en otros episodios recientes.

Déficit político y pérdida del rol integrador del Estado

El tratamiento de las situaciones de crisis suelen exigir el despliegue de un amplio repertorio de acciones estatales. Clauss Offe caracteriza al Estado capitalista como un conjunto de “estructuras organizativas y constitucionales cuya selectividad específica se ordena a reconciliar y armonizar la economía capitalista ‘organizada privadamente’ y los procesos de socialización disparados por esa economía. El potencial de crisis que está presente en esta frágil relación, debe analizarse en relación con el problema de saber si el sistema político administrativo puede regular políticamente el sistema económico sin politizar su sustancia, (...) el éxito o fracaso en el intento de equilibrar imperativos contradictorios depende de la vinculación organizativa o de la mutua exclusión entre ‘subsistemas’.” (Offe, 1990:61). Para mantener este frágil equilibrio, el sistema po-

5 Para no salir de la argumentación central de este texto, no se abordan las obvias consecuencias económicas de la crisis financiera, del “salvataje” bancario y de la dolarización. Más adelante se retomarán algunos efectos políticos y de percepción social.

6 La pobreza tiene especial y cruda configuración en el campo. En 1999, cerca de 8 de cada 10 ecuatorianos/as que residía en áreas rurales (77%) vivían en la pobreza, y 4 (38%) vivían en la extrema pobreza, SIISE, 2001.

lítico administrativo debe mantener un cierto nivel de recursos reguladores en sus manos⁷ y disponer de una relativa autonomía decisional.

El análisis de Offe ofrece algunas herramientas para explicar las *tendencias de crisis*, o la *proclividad a la crisis*, que se observan de modo patente en Ecuador y que puede ser caracterizada por la persistencia de tres características:

- a) La recurrencia de los actores sociales, del sistema político y aun del mismo estado a relativizar, renunciar o descartar los consensos procedimentales razonablemente establecidos, bajo los cuales se procesen los conflictos;
- b) La persistente inadecuación y tensión en la relación de los subsistemas económicos con los político administrativos y normativos;
- c) El progresivo debilitamiento de la capacidad estatal para lograr lealtad de masas y cohesión social.

La trayectoria de activación y desarrollo de la crisis política ecuatoriana está situada entre la descomposición de una frágil matriz desarrollista estado céntrica (impulsada en los años setenta), y el tránsito a un tortuoso proceso de ajuste liberal provocado por los impulsos externos de la globalización. De hecho, los esfuerzos principales no han estado orientados al incremento de la productividad, la eficiencia y la competencia en el plano económico, ni a la instauración de un régimen moderno liberal en el plano político. La economía política concreta ha provocado el reforzamiento de condiciones de producción monopólicas y oligopólicas, la transferencia de activos públicos a manos privadas⁸, y una descapitalización sin precedentes de la economía nacional⁹.

7 Esto es, condiciones básicas de fiscalidad para enfrentar algunas de sus funciones básicas, distancia entre lo económico y lo político, diferenciación interna, coordinación, capacidad de procesar información y sentido de previsión, asumir la responsabilidad de regular la vida social, construir un cierto simbolismo integrador y establecer una cierta correspondencia entre normas y expectativas. Cfr. Offe, Claus, "La crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política", en "Contradicciones del Estado de bienestar", Alianza editorial, Madrid, 1990.

La lucha política por el control de un estado prebendalista, ha imposibilitado la autonomización de las esferas política y económica. El Estado no ha podido constituir una institucionalidad por encima de los intereses particulares y de los antagonismos sociales, un Estado que ordene las relaciones de los agentes económicos y la distribución de la riqueza social. La constante ha sido la des-institucionalización y la discontinuidad de las políticas de los sucesivos gobiernos¹⁰. Aquello que en la sociología ecuatoriana contemporánea ha sido tratado como bloqueo institucional es, en cierto modo, un subproducto de los fenómenos descritos.

En suma, el Estado ecuatoriano ha renunciado sistemáticamente a sus recursos de regulación; ha perdido la autonomía entre la esfera privada y la pública, o para ser más exactos, se ha convertido en un "gestor" del capital -ni siquiera del mercado-, derivando en una condición corporativa y patrimonialista¹¹; finalmente, ha abandonado el papel de integración y cohesión social, desplegando un discurso que a duras penas sostiene la maltrecha sobrevivencia de los procedimientos de la democracia.

8 El Estado ecuatoriano asumió durante los años 1983, 1984 y 1987 la deuda externa de agentes económicos privados. La "sucretización", así como el actual proceso de salvataje bancario, son dos factores decisivos en el descalabro actual de la economía.

9 La Superintendencia de Compañías estima que han salido del país cerca de 6.000 millones de dólares, Semanario LIDERES, febrero 11 de 2001.

10 Las conclusiones a las que arriba De Janvry son lapidarias: "los grupos de interés están sumamente divididos, sus demandas son muy parroquiales, preocupándose muy poco por cooperar en el logro de ganancias sociales netas", De Janvry *et al*, "The political feasibility of adjustment in Ecuador and Venezuela", citado en Larrea, Carlos, "Ajuste estructural, distribución del ingreso y empleo en el Ecuador", en *Revista Economía y Humanismo Año II No 2*, Revista del Instituto de Investigaciones Económicas PUCE, Quito, 1997.

11 Como señala Zemelman: "se ha perdido la 'autonomía' de decisiones de la clase política, que, en medida significativa, se ha transformado en instrumento de particulares sectores económicos; los cuales están sometidos a fuertes pugnas internas que convierten a los gobiernos (en general al sistema político) en campos de batalla entre cúpulas político-económicas". Cfr. Zemelman Hugo, "La democracia latinoamericana ¿un orden justo y libre? (discusión sobre algunos dilema coyunturales: notas conceptuales)", Internet, México, 1994.

La crisis leída como agravio e injusticia

En este estado general, la “dimensión pedagógica” que ha supuesto el desenvolvimiento de la crisis financiera, desnuda a ojos de cientos de miles de ecuatorianos los difíciles conceptos enunciados arriba. La magia de la insondable articulación entre el capital financiero y la autoridad pública ha sido sustituida en la retina del ecuatoriano medio, por la imagen simple y dura de políticos financiados por banqueros a cambio de favores estatales.

Es así como se han juntado no solo un sentimiento de pérdida, de deterioro material y concreto de las condiciones de vida, percibidas como privaciones, sino además una sensación de injusticia. A las pérdidas concretas de muchos -y que cada uno sufre-, se añade la percepción que los arbitrios de la autoridad pública están orientados a preservar intereses particulares. Estos sentimientos son abrumadoramente mayoritarios. Han modificado algunas de las percepciones y normas instaladas de modo aporético en el imaginario de la población, provocando la frustración de las expectativas que conveían con el gobierno de Mahuad, después del bienio 96-98¹².

Las profusas informaciones que los medios de comunicación han circulado sobre la calidad de vida de los banqueros prófugos, exacerba la crítica frente a la inacción del estado y la diferencia con la que otros colectivos sociales son tratados por la autoridad pública. Se conforma así la impresión de agravio comparativo¹³.

Ahora bien, como señala Elster: “los historiadores sociales a menudo dan por descontado que las penurias son la madre de las revueltas y de otras formas de acción colectiva. Ninguna de estas afirmaciones es obviamente válida. Lo cierto es que cuando la gente está en malas condiciones es alta su motivación para innovar o para rebelarse. Pero su capacidad u oportunidad para hacerlo es la más baja cuando se encuentra en circunstancias difíciles (...) requiere recursos, tiempo, inversiones costosas con un rendimiento demorado e incierto (...) Como la innovación real y la participación real dependen tanto de los deseos como de las oportunidades y dado que estos varían en direcciones opuestas en circunstancias de penurias, no podemos señalar a priori qué nivel de penuria tiene más probabilidades de favorecer el efecto en cuestión” (1996:27)¹⁴.

Quien ha construido los recursos y oportunidades para enfrentar el desagravio en el Ecuador es el movimiento indígena y la coalición que se articula en torno a él. Por varias razones históricas¹⁵, el movimiento indígena, y particularmente la CONAIE, ha logrado una dinámica organizativa que ensambla cientos o miles de espacios sociales, territoriales o de micro movilización: comunas, federaciones, pastorales sociales, comunicadores populares, iglesias evangélicas, promotores de la educación bilingüe, etc., con estructuras de representación política nacional que, bajo la activación del poderoso recurso identitario étnico cultural, le dan significado a su propio ser.

Desde el levantamiento de 1990 hasta hoy, se han registrado una serie de transformaciones en los

12 Esta situación encaja muy bien en el concepto de “disonancia cognitiva”, entendida como la situación por la cual “un colectivo socializado en un conjunto de normas y valores se encuentra en una situación en la que este arsenal simbólico no le sirve para interpretar el mundo ni para manejarse en él en forma eficaz en defensa de sus intereses” (Paramio, Ludolfo, “La revolución como problema teórico” en Revista del Centro de Estudios Constitucionales No. 7, septiembre-diciembre 1990, Madrid, p. 151). La certeza de la población frente al pretendido rol de los bancos como portadores de modernidad, eficiencia y progreso, se trastoca rápidamente en confusión e incertidumbre.

13 “Se define como la diferencia percibida entre el esfuerzo y el logro: un grupo social se siente perjudicado porque otro obtiene mejores resultados bajo las mismas reglas” (Paramio, op cit).

14 Cfr. Elster, Jon, “Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales”, Gedisa, segunda reimpresión, Barcelona, 1996.

15 En otros trabajos hemos desarrollado la hipótesis de que el impacto de la desconstitución de la matriz desarrollista, que se produce en la década de los ochenta en las economías campesinas indígenas, provocó un deterioro evidente de las condiciones de vida, percibidas esta vez como pérdidas; al tiempo, el fin de la “administración étnica” abrió varias posibilidades de articulación organizativa local, regional y nacional sostenidas en una nueva camada de dirigentes con mayor capacidad de mediación y dirección autónoma. La persistencia de un poderoso sustrato cultural arraigado en el ethos comunitario podían entonces desplegarse en una articulación política y organizativa a gran escala: el movimiento indígena contemporáneo.



No es posible reconocer el ejercicio de los derechos y ciudadanías desde la diferencia, sino en una matriz de derechos y ciudadanías generales. Está en juego no solo el despliegue de una democracia “para las minorías”, sino todo lo contrario, de una “democracia para las mayorías”

sentidos, fines y repertorios de acción dentro del movimiento indio. En pocas palabras, puede decirse que lo que en sus inicios emergió como un conflicto de carácter étnico, se ha ido desplazando hacia un tipo de interpelación global a la matriz de dominación política y al modelo de conducción económica imperante en el país durante la década que acaba de terminar. A las aristas de corte étnico y campesino se han sumado, de esta forma, variables clasistas, éticas y propiamente políticas. Puede concluirse que las distintas “generaciones” de derechos ciudadanos –civiles, políticos, sociales, culturales- han sido intensamente tematizadas y disputadas en la esfera pública por el movimiento indio. Esa articulación del discurso histórico y étnico cultural con los contenidos antineoliberales, rasgo específico del movimiento indígena ecuatoriano, es la base sobre la cual pudo sintonizarse con los sentimientos generalizados de agravio, injusticia y pérdida que fueron mencionados antes.

Sin embargo, en los círculos de gobierno –pero no sólo desde ellos- esta ampliación de los contenidos del conflicto político apenas es percibida. Los mecanismos de procesamiento y gestión de la conflictividad generada *a partir* del sujeto indígena, continúan siendo diseñados como si aquel fuera el único sector involucrado, concernido y afectado por la amplia gama de ‘cuestiones sociales’ que interpela. Sin negar la especificidad de las demandas indígenas y por ende la necesidad de que su procesamiento exija un tratamiento particular –que por lo demás está virtualmente estancado desde la redacción de la última constitución-, se trata de advertir que la conflictividad social generada, activada y visibilizada desde el movimiento indio tiene un carácter universal (Ramírez, 2001)¹⁶. No es posible reconocer el

ejercicio de los derechos y ciudadanías desde la diferencia, sino en una matriz de derechos y ciudadanías generales. Está en juego no solo el despliegue de una democracia “para las minorías”, sino todo lo contrario, de una “democracia para las mayorías”.

Lo indio se instala en el centro del conflicto social, su acción interpela a las formas de relacionamiento social, al carácter del estado, a su capacidad de construcción de un pretendido interés general, a su posibilidad de recuperar un papel de integración y cohesión social. Los episodios de enero y febrero últimos demuestran tal centralidad al punto que esta vez se levantó como consigna no conseguir nada que beneficie solo a los pueblos indios: *“nada solo para los indios”*.

El campo de conflicto: interacción estratégica, racionalidades y escalada

El campo de conflicto que se configuró en este evento, estuvo caracterizado básicamente por la presencia de dos actores: el gobierno y el movimiento indígena, en medio de una sociedad mayoritariamente silenciosa, pero receptiva, que finalmente puso freno a una salida autoritaria. La presencia de las cámaras y de la comisión mediadora, como nuevos protagonistas en el desarrollo de los acontecimientos, fue reactiva y apareció como la expresión de las dos modalidades posibles de salida: el endurecimiento de la represión por un lado o una salida dialogada por otro.

17 Los puntos que marcaron el ascenso del conflicto fueron: 1) la declaración del Comando Conjunto de las FFAA; 2) los episodios de violencia en Latacunga; 3) la radicalización de las protestas y el arribo de los indígenas a Quito; 4) la prisión de Antonio Vargas; 5) el recrudecimiento de las condiciones y demandas para el inicio del diálogo y luego de la propia plataforma.; 6) la declaratoria de Estado de emergencia.

16 Ramírez Franklin, “Las paradojas del levantamiento indígena”, documento de trabajo, 2001.

El desenvolvimiento de los acontecimientos adquirió la forma de una escalada creciente de enfrentamientos verbales, de radicalización de las medidas de protesta y de endurecimiento de la represión¹⁷. La ruptura del diálogo, la declaratoria del estado de emergencia, seguidas del incremento de la represión en las carreteras -con el saldo trágico de varios muertos, decenas de heridos y cientos de detenidos-, marcaron el clímax del enfrentamiento.

El Gobierno exhibió una retórica belicista y una estrategia de arrinconamiento. Al parecer elaboró un diseño que combinaba la apertura de ciertos canales de diálogo y a la vez, la demostración de su fuerza para poner orden y el debilitamiento de la CONAIE y del conjunto del movimiento de protesta. Pero mientras que los puentes-mediadores jamás tuvieron fuerza y personificación evidentes en el gabinete, los protagonistas de la línea dura coparon el escenario gubernamental, apelando a viejos dispositivos político-represivos: la construcción discursiva en términos de mayoría y minoría, con todas las implicaciones de racismo, deslegitimación y agravio que ello supone; la denuncia de presuntos intereses políticos y extremistas (anti-democráticos); la estigmatización de la protesta social como subversiva y el desarrollo de amedrentamiento y atemorización para los movilizados y para la población en general.

Los rendimientos de tal estrategia fueron notoriamente fallidos. El gobierno confundió la diversificación de funciones administrativas con la necesidad de adoptar una estrategia política. La declaración de las FFAA le dio contexto y sentido beligerante a una situación que eventualmente pudo haber sido tratada, en ese momento, como un caso aislado (Latacunga). El comunicado militar, dejando en claro que no se trataba de otro 21 de enero, demostraba que el fantasma del derrocamiento aun corre suelto en los pasillos de Carondelet y algunos de los cuarteles, pero olvidaba que deben ser exorcizados en esos mismos recintos y que su desaparición definitiva está ligada al cauce que se le da a la crisis política. Sin embargo, era esa presencia fantasmal la que sustentaba decisiones como la negativa a recibir una comitiva de 100 personas en el Palacio por el temor de que se queden allí, ocupen el congreso y eventualmente el poder.

Si la detención de algunos dirigentes, y particu-

larmente de Antonio Vargas, estaba orientada a minar la dirección del movimiento y a poner en claro, con un arresto simbólico, que el gobierno hablaba en serio, su libertad en menos de 48 horas, no hizo sino caldear los ánimos y enseguida fortalecer la posición de Vargas como interlocutor obligado.

El estado de emergencia, ratificado en una cadena nacional que alteró los hogares de los ecuatorianos el sábado por la noche, demostró totalmente su impertinencia para atenuar la protesta. Los episodios más sangrientos se produjeron precisamente después de tomada esta medida. El Gobierno no percibió un clima de conflictos locales en varios lugares como Cotopaxi, Bolívar y Napo, que encontraron, como ya sucedió en varios levantamientos anteriores, un espacio de amplificación en la escala del conflicto.

Esta cadena de equívocos, aderezada con el discurso de la minoría y con el estigma de acción subversiva, solo provocaron la amplificación del conflicto y torpedearon las iniciativas de diálogo que simultáneamente adelantaban funcionarios menos prominentes. La escalada del conflicto adquirió su propia racionalidad y colocó a los protagonistas frente a un desenlace que solo tenía las alternativas de ganar o perder. La opinión pública se vio, por efecto de la dialéctica de la escalada, enfrentada a la alternativa de diálogo o represión

En este punto el gobierno perdió la batalla de la opinión pública¹⁸ y con ello toda posibilidad de eludir una negociación al más alto nivel, directa y relativa a la agenda de las medidas. La avalancha de pronunciamientos a favor del diálogo, de gran parte de los líderes de opinión y de los medios de comunicación, solo contrastaba con la virulencia en la posición de las Cámaras de Guayaquil, lo cual además de mostrar una vez más los ribetes regionales del conflicto -y de la misma crisis política- terminó por volcar la opinión pública serrana a favor de la movilización.

La estrategia gubernamental demostró su absoluto desconocimiento de la acción social indígena: instigó y agravó a los movilizados al punto de ba-

18 Las cifras de CEDATOS son elocuentes: apoyo a la movilización: 68% en Quito, 42% en Guayaquil, 49% en Manta; por la derogatoria de medidas: 72%; para que el gobierno reinicie el diálogo: 75%.

jar el umbral para suscitar una movilización creciente, fortaleció los vínculos horizontales de solidaridad e identidad por encima de las desconfianzas políticas y personales de los dirigentes. Además, situó el conflicto por fuera de un proceso real de diálogo, echando por la borda todo el acumulado institucional que se había construido en una década y que suponía mediadores medianamente legítimos, procedimientos y mecanismos e incluso una agenda de medio plazo.

Pero si para los grupos de poder la herencia del 21 fue vivir con el fantasma de la usurpación del poder, para el movimiento indígena el derrocamiento de Mahuad legó también el equívoco de una inflación de las expectativas de su movilización.

No se trata solamente de la radicalidad de las acciones, sino de aquello que puede ser considerado como rendimientos satisfactorios de la protesta. A esa experiencia histórica instalada en los marcos interpretativos y cognoscitivos de los movilizados, se sumaron algunas características que empujaban a una progresiva radicalidad. Estaba en juego, sobre todo para la dirigencia de la CONAIE, una oportunidad para reestablecer su legitimidad erosionada por los episodios de la consulta popular, el fallido levantamiento de septiembre y la inminencia de la asamblea de marzo; la unidad de las organizaciones indígenas y campesinas, alcanzada por primera vez, provocaba una respuesta de cuerpo como parte de los juegos de confianza y capacidad que era preciso mostrar entre ellas; las condiciones concretas de procesamiento y decisión en medio de miles de indígenas movilizados que, recordando un año antes, no estaban dispuestos a regresar con las manos vacías¹⁹.

Si bien en otras ocasiones la morfología de la movilización contempló además de los bloqueos de las carreteras y las marchas a las capitales provinciales, acciones nacionales concentradoras, el valor político simbólico de la presencia indígena en la UPS fue determinante. Concentró la dirección de la protesta, desarrolló la relación concreta dirigente

bases, escenificó el apoyo solidario de cientos de personas. Allí se vivió la tensión de la represión, pero a la vez el estímulo de la propia masividad, la alegría de la llegada de nuevos comuneros, con la rabia de las noticias de muertos y heridos; todo ello soportado en la extraordinaria capacidad de la mujer indígena para, aun en esos casos, reproducir la vida cotidiana al rededor de una estera y una olla²⁰.

Más allá del análisis de los logros concretos del acuerdo, cabe una lectura que lo situé en medio de las dos dimensiones que han sido abordadas en estas páginas²¹. Por un lado, el acuerdo se imponía frente a la escalada del conflicto y al aislamiento de la línea dura del régimen; por otro lado, para el movimiento indígena, la importancia fundamental radica en su reposicionamiento como interlocutor obligatorio y a la puesta en discusión de aspectos sustantivos del modelo, cuyo debate pretendía ser clausurado.

En todo esto la capacidad societal de procesamiento de los conflictos se mostró, una vez más, raquítica. Es espeluznante la ausencia de otros actores y particularmente los partidos políticos de la sierra que adoptaron una posición oportunista aconsejada por limitadísimos horizontes electorales. Su casi total ausencia como formadores de opinión pública y como filtros de negociación, articulación y gestión de la conflictividad socio-política contribuyó sin dudas a restringir los espacios de solución a la crisis.

La solidaridad de la población de Quito no tuvo forma orgánica, fue anónima pero extendida y creciente. La oportunidad de modificar los tradicionales roles del gobierno de la ciudad, escenario de los hechos y punto central de la conflictividad, fue desaprovechada por una respuesta de bajo perfil de sus autoridades. Las mediaciones vinieron una vez más de los márgenes: el papel de AME, de ciertos obispos de la iglesia y de organismos de derechos humanos.

20 Agradezco esta observación a P. Peñaherrera.

21 El balance "material" de los acuerdos parece ser un tema polémico. La reducción de 40 centavos en el precio del gas, puede ser irrelevante para algunos estratos urbanos, pero es significativo para economías pobres, indígenas y campesinas, escasamente monetizadas.

Algunas tendencias, riesgos y oportunidades

Aunque probablemente es demasiado pronto para percibir lo que decantan estos episodios, tanto más que la naturaleza del acuerdo abre un nuevo escenario de conflicto-negociación con las mesas de trabajo, pueden establecerse algunas líneas de seguimiento al desenlace de esta coyuntura.

La observación de este nuevo ciclo de crisis política, desencadenado desde la quiebra del sistema financiero, configura la tendencia a un proceso de polarización política social, económica y étnico cultural. Por un lado, la presencia del movimiento indígena como un sujeto social fuerte, experimentado y con amplios recursos de movilización, debe ser considerada en cualquier ecuación gubernamental de salida a la crisis. Pero además, por limitada que se presente la capacidad de movilización social de algunos actores sociales no indígenas, no puede dejar de percibirse el apoyo difuso de buena parte de la población urbana, como evidencia de la extensión de los sentimientos de pérdida, agravio e injusticia.

Pero por otro lado, varias acciones y pronunciamientos permiten vislumbrar el riesgo de la consolidación de una tendencia autoritaria en la sociedad y en el gobierno que presentaron el terreno de disputa en una lógica 'amigo - enemigo', propias de formas de gobierno autoritarias. En ese registro se inscribieron las posiciones de las cámaras empresariales de Guayaquil, presionando por mano dura. Frente al virtualmente nulo impacto de la movilización en la 'normalidad' de sus propios negocios, las declaraciones de algunos de estos voceros solo pueden ser leídas como parte del tradicional rol corporativo reaccionario en una demostración clara de su incapacidad para diferenciar entre dominación y hegemonía²². Lo problemático y preocupante es que estas posiciones tuvieron eco en algunas esferas del gobierno.

En contraste con ello, es valioso y promisorio el hecho de que la gran mayoría de la sociedad presionó por una salida negociada. Demuestra no solo la ventajosa permanencia de un umbral de tolerancia a la violencia, sino sobre todo la existencia de una

reserva moral que permitió decodificar los intentos más represivos y cercarlos. Si bien el protagonismo indígena y la acción de protesta provocó reacciones como las descritas anteriormente y otras, tanto o más radicales²³, debe valorarse un progresivo aprendizaje social de tolerancia y reconocimiento del otro, lo que relativizaría la idea del cierre de la "apertura étnica" ocurrida en esta década²⁴.

Los episodios de crisis siempre suponen riesgos y oportunidades. El riesgo mayor es que la sociedad en su conjunto no construya cauces de "positivación" de la protesta social y que la situación de un empate catastrófico profundice la descomposición y la violencia social. Es de esperar que el gobierno no retorne a la lógica de las carretillas y que pierda rápidamente, en la precaria normalidad del país, la percepción de urgencia. Este episodio demuestra que estamos al filo de una exacerbación de las identidades confrontativas que son características de situaciones de disputa de recursos sociales escasos; pero que, por esa misma razón, es determinante la calidad de la gestión política.

Al hilo de los argumentos expuestos, una respuesta gubernamental limitada a hacer pequeños retoques a las políticas compensatorias para los pueblos indígenas, demostraría una ceguera frente al polvorín social sobre el que estamos parados. Se requieren cambios sustantivos, nuevos alineamientos, mayor autonomía respecto del capital, sensibilidad social, horizontes amplios, liderazgos incluyentes.

Es la lección y el reto principal. En el fondo la democracia encuentra su más profundo significado cuando permite la creación de un sentido inclusivo de la historia, reconstruye cohesión social y articula expresamente las condiciones en las que surja un interés general.

Febrero de 2001.

22 Cabe recordar que frente al primer levantamiento indígena en 1990, se expresaron posiciones y actores parecidos a esta coyuntura.

23 En Otavalo un funcionario estatal llamó a los blanco mestizos a defenderse con las armas.

24 Este argumento fue expuesto por Jorge León durante la mesa redonda organizada por FLACSO.