

**ESTADOS PLURALES Y CONFLICTIVIDAD EN EL SIGLO XXI: LAS SALIDAS INSTITUCIONALES
(PLURAL STATES AND CONFLICTIVITY IN THE 21TH CENTURY: INSTITUTIONAL SOLUTIONS)**

Gina Chávez Vallejo¹

Resumen: Los Estados son multiculturales. A lo largo de la historia, las respectivas estructuras jurídico-políticas han debido adaptar diferentes mecanismos para manejar la convivencia entre grupos culturalmente distintos al interior de sus fronteras. Sin embargo, en la modernidad asistimos al surgimiento de paradigmas unificadores de la diversidad política, en los que, por la dinámica del poder, también quedó atrapada la diversidad cultural en medio de Estados unitarios, necesitados de centralismo estatal y manejo hegemónico del poder. La construcción de Estados nacionales significó entronizar la ficción del estado monocultural, el mismo que se concreta en diversas políticas internas, y de la comunidad internacional, encaminadas a fortalecer la unidad estatal y con ello, la cultura nacional. En las cuatro últimas décadas, las políticas estatales multiculturales han debido modificarse a causa de la emergencia de demandas y conflictividades de origen étnico-cultural, lo que justifica una revisión de la gama de medidas que se adoptan para combatir las, domesticarlas o convivir con ellas, con el ánimo de identificar aquellas con mayor vocación democrática.

Palabras claves: Política, etnicidad, estados multiétnicos, diversidad étnica-cultural, conflictividad étnica-cultural, pluralismo.

Abstract: National States are multicultural. Throughout history, the particular political and legal structures have been forced to adapt different mechanisms in order to manage the coexistence of culturally distinct groups, within the State's borders. Nevertheless, in the modern age we are witnesses of the emergence of unifying paradigms of political diversity, in which, due to the dynamic of power, cultural diversity got trapped within unitary States, which needed centralization and the hegemonic exercise of power. The construction of National States meant the reification of mono-cultural State fiction, the same State that can only concrete itself in the midst of internal political diversity; it also meant the reification of an international community, which, together with the mono-cultural state fiction, headed towards the fortifying the national states' unity and, with this, a monolithic national culture. In the last four decades, the governmental multicultural policies have been forcibly modified, due to the emergence of demands and conflicts with ethnic and cultural origins. This justifies a review of the array of measures adopted to counter, domesticate or co-exist with these ethnically produced conflicts, with the intention of identifying those measures that have a more ample democratic vocation.

Key Words: Politics, ethnicity, multiethnic states, ethnical and cultural diversity, ethnical and political unrest, pluralism.

¹ Doctora en Derecho, Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Andina "Simón Bolívar" sede Ecuador. Profesora titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN. Profesora adjunta de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador, ginachv2@yahoo.es. Recibido el 13 de abril de 2010, aceptado el 25 de septiembre de 2010.

ESTADOS PLURALES Y CONFLICTIVIDAD EN EL SIGLO XXI: LAS SALIDAS INSTITUCIONALES

I. Introducción

Al finalizar el Siglo XX, el mapa político mundial presenta a 192² Estados soberanos que hacen parte de las Naciones Unidas. De éstos, un 90% son étnicamente plurales³ y muchos de ellos se han visto en la necesidad de reconocer y abrir espacios institucionales de realización a dicha diferenciación étnico-cultural y religiosa.

Sin embargo, no todos los Estados de composición étnicamente plural se conforman como Estados multiculturales, ni todos los Estados multiculturales se organizan de manera similar. Esto es evidente si observamos lo que ocurre en Europa Central y Oriental y en América Latina, en donde tenemos ejemplos en uno y otro sentido.

En Europa Central y Oriental, tras el colapso del comunismo, se puso en evidencia lo que De Cueto⁴ califica como “el escalofriante mosaico de diversidad etnocultural del continente, con listas interminables de situaciones minoritarias”, y como consecuencia, “asistimos al resurgimiento étnico, a la vuelta a escena del sentido primordial de la identidad que ha venido a sustituir definitivamente al factor clase en la política internacional”.

En América Latina, desde finales de la década de los 80s del Siglo XX, que coincide con el regreso a la democracia en la mayoría de países del continente luego de varias décadas de enfrentar regímenes dictatoriales, también se dio esta puesta en escena de la gran diversidad etnocultural dentro de los Estados nacionales. Las diversidades de las Américas se caracterizan por demandar espacios de reconocimiento y realización propia, con lo cual se abrieron nuevos focos de conflictos políticos dentro de las fronteras nacionales, obligando a los respectivos gobiernos a adoptar medidas orientadas, por lo general, a controlarlos o domesticarlos.

Estas nuevas realidades, a su vez, tienen determinadas respuestas en los ámbitos internacionales, sea a nivel de Naciones Unidas como a nivel de los sistemas regionales como la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos. Como resultado, en estos momentos se cuenta con una amplia gama de instrumentos

2 La creación de Estados no es asunto saldado en el mapa mundial. Existen regiones que mantienen en su interior Estados de facto, que no cuentan con reconocimiento internacional, entre ellas, Puntland y Somalilandia en Somalia. Otro grupo de países no cuentan con reconocimiento internacional pleno, entre ellos: República Moldava Pridnestroviana; República del Alto Karabaj, Azerbaiyán; República Turca del Norte de Chipre, Chipre; República de Abjasia; República de Osetia del Sur; Taiwan; República Árabe Saharaui Democrática; República de Kosovo. Por último, existen un grupo de países con reconocimiento internacional mayoritario pero con fuerte oposición de países miembros de Naciones Unidas, entre ellos: Palestina, Israel, Principado de Liechtenstein, y el caso de la falta de reconocimiento mutuo entre las dos Coreas. Página web de Naciones Unidas.

3 De Cueto, además, reconoce que en el mundo existen más de 3.000 grupos étnicos o tribales, consientes de sus identidades respectivas, insertos en 150 estados multiétnicos. Carlos de Cueto. “La protección de las minorías en los procesos de democratización del Este de Europa. El caso del Gobierno eslovaco de Vladimir Meciar y la minoría magiar” en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Carlos Flores Juberías, coordinador. Universidad de Valencia, No. 41/42 (Otoño 2002/ invierno 2003).

4 *Ibidem*, pág. 49.

GINA CHÁVEZ VALLEJO

internacionales y regionales⁵ que amparan la defensa de las diferencias etnoculturales dentro de los Estados soberanos, siendo la última y la más amplia la Declaración de las Naciones Unidas de los derechos de los pueblos indígenas, aprobada el 7 de septiembre de 2007,⁶ la misma que se encuentra en fase de ratificación. La Declaración contempla una amplia gama de obligaciones que los Estados deben observar y cumplir para garantizar los derechos de manera individual y colectiva⁷ de sus respectivos grupos etnoculturalmente diferenciados. Reconoce el derecho a su autodeterminación y a preservar y mantener sus instituciones políticas, legales,

5 La lista de instrumentos internacionales y regionales en verdad es grande, entre ellos: los artículos 1 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas; la Declaración Universal de los Derechos de Hombre (aunque el derecho de las nacionalidades y de los pueblos a la autodeterminación quedó circunscrito al derecho de los pueblos colonizados a su independencia); el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio 169 de la OIT, la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Declaración de San José (1981), la Declaración del Año Internacional de las Naciones Unidas de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1992), la Declaración de Nassau (Haiti, 1992), la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994). En Europa la Declaración Europea de Derechos Humanos. En América, la Declaración Americana de Derechos Humanos. A todo esto se suma el último documento aprobado el 21 de abril por la Conferencia de la ONU contra el racismo, en medio de una polémica reunión que por todos conocida.

6 El 26 de junio de 2006, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó la Declaración por 30 votos a favor, doce abstenciones y dos en contra (Canadá y Rusia). El sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas conoció el Informe del Consejo de Derechos Humanos presentado por Alemania, Bélgica, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Guatemala, Hungría, Letonia, Nicaragua, Perú, Portugal y República Dominicana, aprobándolo.

7 De acuerdo a D. Fernández, la protección internacional de las minorías naciones ha atravesado tres periodos: el primero, caracterizado por la existencia de tratados internacionales que buscaban proteger a aquellas minorías que habían sufrido un cambio de su status quo tras los cambios de fronteras producidos como consecuencia de algún conflicto bélico (tratados que van desde la Paz de Westfalia hasta el Congreso de Viena -1648-1814-, el Tratado de Londres -1864, el Tratado de San Estéfano -1878). El segundo, correspondiente a la época de la Sociedad de Naciones, creado en 1919 tras la finalización del la I Guerra Mundial, caracterizado por el reconocimiento explícito a los derechos colectivos de las minorías, la vigencia del principio de no discriminación y el respeto de la identidad propia, para lo cual se reconocieron, para las nacionalidades existentes en Europa, el derecho a la vida y la libertad personal y religiosa de cualquier ciudadano, el derecho de nacionalidad e igualdad civil y política, entre otros, que conllevaba el derecho a ejercer acciones legales de manera colectiva en el marco de la Sociedad de Naciones en caso de posibles violaciones de sus derechos, y por ende, el reconocimiento internacional de su condición. El tercero, enmarcado en la creación del sistema de protección de las Naciones Unidas, se caracteriza por el reconocimiento y protección individual de los derechos, visto como medida para controlar la emergencia de conflictos entre minorías tras la finalización de la II Guerra Mundial; en la Carta de las Naciones Unidas no existe disposición alguna que trate el problema de las minorías, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se proclama el principio de no discriminación, igualdad ante la ley, libertad religiosa y de culto, la posibilidad de participar en el gobierno del país y la promoción de una educación en los valores de democracia y tolerancia. Tras el fin de la Guerra Fría, el 18 de diciembre de 1992 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías, que cambia la postura del Organismo respecto de las minorías, precisando las obligaciones de los Estados respecto de ellas, aunque sin llegar a reconocer la subjetividad internacional del grupo minoritarios, como ocurrió en la época de la Sociedad de Naciones. David Fernández Puyana. "Régimen jurídico para la protección de las minorías nacionales en los países de la Europa Oriental conforme al Derecho previsto en Naciones Unidas" en Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol. Carlos Flores Juberías, coord. UV. No. 43/44, Primavera/Verano, 2003.

ESTADOS PLURALES Y CONFLICTIVIDAD EN EL SIGLO XXI: LAS SALIDAS INSTITUCIONALES

económicas y culturales así como a participar de manera plena en la vida económica, social, política y cultural de los países donde viven.

Dentro del sistema de Naciones Unidas los derechos de los indígenas vienen siendo considerados con mayor fuerza a partir de 1981, cuando se adopta la “Declaración de San José”, que enfatiza sobre el constante peligro de etnocidio y de la función que deberían desempeñar los gobiernos e instituciones intergubernamentales para impedir que se siga deteriorando el patrimonio cultural e intelectual de los pueblos indígenas.

Pero el resurgimiento de las diversidades etnoculturales en los últimos años del Siglo XX no puede calificarse ni como feliz ni pacífico aunque, como afirma De Cuento, la etnicidad ha venido para quedarse, como se deduce de los conflictos interestatales que sacuden todos los rincones de la geografía mundial: Irlanda del Norte, Sri Lanka, Indonesia, Malasia, Tailandia, Etiopía, Birmania, Filipinas, Congo, Togo, India, Zaire, Kenia, Camerún, Ghana, Sudán, Zambia, Uganda, Chad, Costa de Marfil, Guinea, Mauritania, Sierra Leona, Nepal, Nigeria, Somalia, Liberia, Zimbawe, Afganistán, Tayikistán, Kazajstán, Moldavia, Georgia, Rusia, Pakistán, Irák, Irán, China Líbano, Madagascar, Chipre, etc.⁸

A esta lista de países con conflictos etnoculturales al interior de sus fronteras, podemos listar los países de Centro y Sur América con similares problemas: México, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Argentina, Paraguay y Brasil; aunque la conflictividad y, especialmente el nivel de violencia, no ha cobrado las dimensiones vistas en Europa del Este, África o Asia.

La diversidad etnocultural es, entonces, un factor ineludible a considerar en el mapa político de los actuales Estados soberanos y en las acciones internacionales, regionales y multilaterales, aunque no en todos los casos se puede afirmar que ha sustituido de manera definitiva el factor de clase en los conflictos intranacionales, sino que se ha sumado al panorama de conflictos que enfrentan las sociedades actuales.

Para abordar la reflexión sobre el peso actual de los conflictos étnoculturales al interior de las democracias contemporáneas considero importante realizar un análisis comparativo entre las experiencias multiculturales de Eslovenia y Ecuador, dos países que políticamente se ubican en la periferia, de Europa en el primer caso, y de América en el segundo. El ejercicio comparativo tiene como propósito identificar la particular configuración de los conceptos de pueblo y nacionalidad, como sustentos de la diversidad étnocultural de su población, en los dos países, y también el marco de posibilidades que los actuales Estados nacionales tienen para ofrecer salidas institucionales a la conflictividad étnico cultural, a la vez que fortalecen sus democracias y concretan la equidad y justicia social al interior de sus fronteras. Comparamos dos países que se ven abocados a generar políticas multiculturales en tanto Estados democráticos, aunque su experiencia histórica y sus contextos sociales y políticos no sean comparables, pero si importantes de conocer para entender

⁸ De Cuento. *Ob.cit.* pág. 50

GINA CHÁVEZ VALLEJO

sus respectivas posibilidades como Estados multiculturales o plurales.

Entendiendo que el método científico es inevitablemente comparativo, como dirá Grosser,⁹ la comparación entre complejas acumulaciones de experiencias políticas y sociales es el fundamento para la formación de conceptos politológicos, por lo que comparamos para sistematizar, para establecer nexos causales entre distintas experiencias multiculturales de los estados contemporáneos.

La comparación identifica y distingue. En este sentido, si la diversidad etnocultural de la población de Eslovenia y Ecuador traza un vínculo de identificación, la conformación histórica de dicha diversidad los distingue; sin embargo, los dos países se ven obligados a manejar y responder a las demandas que emergen de dicha condición. Por tanto, a partir de la revisión de su experiencia histórica como Estados nacionales de composición plural, cobra sentido la identificación de políticas de manejo de la diversidad étnico-cultural, sea en el marco de concepciones multiculturalistas o de concepciones pluralistas.¹⁰ Al final, contaremos con un cuadro de políticas multiculturales posibles de ser aplicables dentro de las democracias actuales, políticas que en mayor o menor medidas favorezcan la democratización de la sociedad al tiempo que también respondan a la necesidad de implementación de políticas de equidad y justicia social para las poblaciones étnica y culturalmente diferenciadas.

El presente artículo analiza la capacidad de los actuales Estados democráticos —muchos de los cuales se formaron bajo el concepto de Estados unitarios y monoculturales—, para abrir espacios de desfogue a la conflictividad etnocultural, a la vez que fortalecer sus democracias.

II. La diversidad étnico-cultural de Eslovenia y Ecuador

El multiculturalismo etnocultural, religioso y lingüístico se construyó de distinta manera en Eslovenia y en Ecuador, aunque en ambos casos se puede afirmar que se trata de una larga historia, con distinto grado de complejidad.

El pluralismo social y político de la actual Eslovenia es el resultado de la larga y compleja construcción histórica de los Estados europeos, particularmente de la parte Este y Oriental del continente; considerando que estas categorías más que referencias geográficas tienen un fuerte significado político.

De esta larga historia, solo haremos referencia a algunos elementos a partir del Imperio Austrohúngaro, por considerar que a esa fecha se sentaron las bases del Estado de derecho esloveno. Su participación, desde entonces, en una variedad de formaciones estatales, terminó configurado un Estado pluralista basado en la diversidad étnica, social y política que le caracteriza en la actualidad; fórmula distinta

9 Grosser, A., *Politik erklären (Explicar la política)*, Múnich: Hanser, 1973.

10 Concepciones multiculturalistas como las de Charles Taylor (1992) o Will Kimlicka (1995) que ponen énfasis en el manejo justo de los grupos minoritarios —grupos de inmigrantes o poliétnicos y minorías nacionales— en un marco liberal; y concepciones pluralistas como las de André Hockeman (2002) que ponen énfasis en el análisis de las modalidades de pluralismo que los Estados reconocen para ámbitos interculturales, diferenciando el pluralismo unitario del pluralismo formal de tipo igualitario, y reconociendo la valía de la segunda modalidad por considerarla de mayor contenido democrático.

ESTADOS PLURALES Y CONFLICTIVIDAD EN EL SIGLO XXI: LAS SALIDAS INSTITUCIONALES

a la de los Estados nacionales unitarios que se formaron en gran parte de regiones y continentes del mundo occidental.

La Eslovenia del Siglo XXI fue parte del Imperio Austrohúngaro conformado en 1867 mediante alianza entre el Imperio Austriaco y el Imperio Húngaro. Con la disolución del Imperio Austrohúngaro en 1918, Eslovenia pasa a conformar el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, que en 1921 toma el nombre de Yugoslavia. En 1963, como consecuencia de las nuevas fronteras surgidas tras la firma del Tratado de Versalles, pasa a ser parte de la República Federal Socialista de Yugoslavia. En 1992, tras la disolución de Yugoslavia, Eslovenia se independiza de la Federación y se forma como Estado soberano, a partir del reconocimiento de Naciones Unidas, el 22 de mayo de ese año.

En el Imperio Austrohúngaro, Eslovenia hacía parte de un conjunto de trece estados europeos que en la actualidad son las naciones de Austria, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Croacia, Bosnia-Herzegovina y las regiones de Voivodina en Serbia, Bocas de Kotor en Montenegro, Trentino-Alto Adigio y Trieste en Italia, Transilvania y parte del Bánato en Rumanía, Galitzia en Polonia y Transcarpatia (región Subcarpática) en Ucrania.

La composición étnica del Imperio Austrohúngaro es de una alta complejidad, debido a la diversidad lingüística, cultural y religiosa (15 nacionalidades con 12 lenguas y 7 confesiones religiosas). Los grupos mayoritarios eran el austro-germánico (23,9%), de lengua alemana y el magiar (20 %), de lengua húngara, y la religión del estado era la católica, además de la predominante. Los eslavos eran el tercer grupo en número si bien se dividían lingüísticamente en 6 idiomas (polaco, checo, eslovaco, ucraniano, esloveno y serbocroata) y 8 etnias, alguna de ellas de religión musulmana (bosnios o bosnios). También había pueblos latinos, fundamentalmente italianos y rumanos (pero también friulanos de Gorizia y ladinos del Trentino), y judíos, estos concentrados en las grandes ciudades y en la región de Galitzia, de lengua alemana, húngara o yiddish.¹¹

Con la disolución del Imperio Austrohúngaro, se conformó el Reino de los Serbios, Coatas y Eslovenos, en la parte suroccidental del Imperio Austrohúngaro, dentro de la mayoría del territorio que ocupaban los serbios, croatas y eslovenos durante el Imperio disuelto. La composición poblacional del Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos se conformó por los serbios de Bosnia y Herzegovina, Voivodina, Croacia-Eslavonia, Dalmacia y el Litoral de Montenegro. Los serbios de las poblaciones del Reino de Serbia, que ocupan las actuales Macedonia, Montenegro, Kosovo y Serbia, hicieron parte de otras de las estructuras jurídico-políticas que se conformaron luego de terminada la I Guerra Mundial.

Conformada la República Federal Socialista de Yugoslavia en 1963, Eslovenia hizo parte de los 6 entes federados que la constituyeron: Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia, Macedonia y Montenegro. Internamente, cada una formaba una república socialista, y adicionalmente, la República Socialista de Serbia tenía en

¹¹ Marina Casanova. "La Yugoslavia de Tito o el fracaso de un Estado multinacional. Las visiones de Ivo Andric, Vuk Draskovic y Danilo Kis" en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, Carlos Flores Juberías, coord. UV. No. 45/46, Otoño/Invierno, 2003.

GINA CHÁVEZ VALLEJO

su interior dos provincias autónomas socialistas: Kosovo y Vojvodina. Los idiomas oficiales eran el serbocroata, macedonio y esloveno. La Yugoslavia de Tito apuntó a desarrollar un espíritu y una cultura integracionista en torno a la Federación que había conformado y dirigía, basado en una compleja construcción de pueblos y nacionalidades,¹² el fomento de la creación de obras literarias que apunten a borrar la cuestión nacional y un régimen de control duro y férreo a través del Partido Socialista Yugoslavo. Sin embargo, tan pronto ocurrió su muerte, las reivindicaciones nacionalistas y las diferencias etnoculturales y religiosas emergieron y contribuyeron a la posterior disolución de la Federación en 1992.

En 1991 Eslovenia, junto con Croacia, declararon su independencia. Eslovenia fue reconocida en el seno de las Naciones Unidas el 22 de mayo de 1992. Es una república parlamentaria de composición poblacional multiétnica conformada por eslovenos, serbios, croatas, bosnios, italianos, húngaros y gitanos.¹³ Adoptó como idioma oficial el esloveno, aunque reconoce al italiano y al húngaro como idiomas oficiales en los municipios con población de dichas comunidades.

Por su parte, Ecuador es un país conformado oficialmente el 13 de mayo de 1830 sobre la base de una ubicación territorial que ha permanecido en su mayoría inalterable, salvo algunas reducciones significativas fruto de conflictos territoriales con su vecinos Colombia y Perú, y de una población marcadamente multicultural con hegemonía política, aunque no numérica hasta mediados del Siglo XX,¹⁴ de un segmento poblacional denominado como mestizo.¹⁵

12 La Constitución de 1946 hace una distinción entre “pueblos” y “nacionalidades”. Los “pueblos” eran los elementos constitutivos de la Federación Yugoslava, que disponían de “hogares nacionales” en una o varias de las repúblicas federadas: los eslovenos, los croatas, los serbios, los montenegrinos y los macedonios, quienes formaban parte de los Eslavos del Sur y no poseían un Estado-nación de referencia fuera de la Federación. Otros grupos constituían “nacionalidades”, como los italianos de Istria, los húngaros de la Voivodina y los albaneses de Kosovo, Macedonia, Serbia y Montenegro, toda vez que disponían de un Estado-nación fuera de la Federación. Todos los “pueblos” y “nacionalidades” poseían la ciudadanía federal, la yugoslava. Marina Casanova, *Ob. cit.*, pág. 172.

13 La población eslovena se compone en su mayoría de eslovenos (87,8%), serbios (2,4%), croatas (2,8%), bosnios (1,4%), húngaros (0,4%), italianos (0,1%) y gitanos. De esta población, de manera peculiar, solo los húngaros e italianos tienen especiales reconocimientos en calidad de poblaciones culturalmente diferenciadas, mediante el reconocimiento de sus respectivos idiomas en los municipios en que habitan y una representación parlamentaria en su calidad de tales.

14 En 1940 el censo poblacional ecuatoriano indicaba una población indígena del 40%. Para finales del Siglo XX aparece significativamente disminuida: 9% de la población nacional, cifra impugnada por el movimiento indígena ecuatoriano que considera su población en un 35% de la población total. El manejo censal lleva implícito una concepción acerca de la democracia como gobierno de las mayorías, y enfrenta a quienes apelan al principio de las mayorías contra quienes apelan al principio de protección de los derechos de los pueblos y nacionalidades.

15 El mestizaje es una construcción cultural que se refiere a una población que se fue configurando a partir de la conquista española de Centro y Sur América. Siendo aún el Reino de Quito, la población se fue conformando por españoles (los conquistadores), criollos (los nacidos en América de padres españoles), mestizos (los nacidos en América, por lo general, de padre español y madre aborígen), indígenas (los habitantes originarios de los territorios conquistados que fueron denominados por equivocación como tales), afrodescendientes (que ingresaron a territorio americano con los españoles en la época de la esclavitud. La mezcla entre indígenas y afrodescendientes se denomina zambos y la mezcla entre blanco o mestizo y afrodescendiente se denomina mulato). Con el tiempo, el mestizaje, más que una categoría racial representa una categoría socio política y cultural que se refiere a la población que no se identifica ni

ESTADOS PLURALES Y CONFLICTIVIDAD EN EL SIGLO XXI: LAS SALIDAS INSTITUCIONALES

Su población es étnicamente diversa, la información oficial, fuertemente cuestionada por las organizaciones indígenas, identifica a la población mestiza, como el grupo más numeroso y representativo (72% de la población actual). La población indígena, perteneciente a diversas nacionalidades y pueblos indígenas, aparece con una representación de alrededor del 9% y se encuentra ubicada en las tres regiones del país: sierra, costa y oriente. La población de mestizos negros y afros conforman el 6%, y se encuentran concentrados principalmente en la provincia de Esmeraldas, al norte del país, y en el Valle del Chota (provincia de Imbabura), y en menor porcentaje en las ciudades de Guayaquil y Quito.

En distintas épocas de la colonia y la república ocurrieron oleadas de inmigración desde Europa (ingleses, franceses), del Medio Oriente: libaneses, sirios, palestinos, jordanos. También existe un pequeño número de judíos, chinos y coreanos. En conjunto, las estadísticas oficiales informan ser el 4% de la población. Como característica de esta población se tiene que en su mayoría se asentaron en el Litoral ecuatoriano, están vinculados por lo general con el comercio, y algunos descendientes de libaneses han llegado a altos cargos públicos, como es el caso del ex presidente Abdalá Bucaram, el ex vice-presidente Alberto Dahik, el ex presidente Jamil Mahuad, el banquero Roberto Isaias Dassum, entre otros (como característica también, todos estos personajes ahora enfrenan procesos legales por corrupción en el Ecuador luego de su paso por la política o la banca). Un importante elemento adicional que caracteriza a estos grupos poblacionales es que ninguno de ellos ha planteado algún tipo de reivindicación particular como grupo, pueblo o nacionalidad, por lo que la diversidad etnocultural ecuatoriana se ha construido históricamente entre mestizos, indígenas, afroecuatorianos y montubios.

La población indígena se conforma actualmente de 14 nacionalidades y 16 pueblos:¹⁶ El pueblo afroecuatoriano, de habla castellana, mantiene asentamientos importantes en las provincias de Esmeraldas e Imbabura, en el Valle del Chota, y alguna presencia colectiva en barrios urbano-marginales de Quito y Guayaquil.

Además del castellano, la población indígena habla 11 idiomas distintos y están organizados en una red políticamente representativa con diferentes niveles: local, regional y nacional. La organización nacional más grande y representativa es la CONAIE, Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

como indígena ni como afrodescendiente, aunque sus connotaciones y significaciones son mucho más complejas, y escapan a este trabajo.

16 Tras el reconocimiento de pueblos, autodenominados nacionalidades indígenas, que hiciera la Constitución de 1998, el movimiento indígena, amparado en el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, entidad estatal de representación indígena, inició un proceso denominado de “reconstitución de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador”, a través del cual se pretende superar el concepto generalizador, unificador y peyorativo de “indígena” al dar identidad a los pueblos que ancestralmente habitaron los territorios que hoy conforman el Ecuador. Así, en la actualidad se reivindica su denominación como pueblos a 16 conglomerados ubicados en la sierra ecuatoriana, tradicionalmente conocidos como quichuas de la sierra, y son: Panzaleos, Salazaka, Saraguro, Kitukara, Karanqui, Natabuela, Chibuleo, Waranka, Kañari, Puruhá, Otavalo, Pastos, Paltas, Kisapincha, Kayambi y Tomabela. En la amazonía, el reconocimiento es en calidad de nacionalidades a: Cofán, Secoya, Siona, Waorani, Shuar, Achuar, Shiwiar Zapara, Andoa. En la costa también se reconocen como nacionalidades a: Chachi, Awá, Epera y Tsáchila. www.codenpe.gov.ec.

GINA CHÁVEZ VALLEJO

Constitucionalmente, el idioma oficial es el castellano y solo en la Constitución de 1998 se reconoció como lenguas oficiales al quichua, shuar y demás lenguas indígenas, dentro de los territorios en donde habitan. Como fruto del último cambio constitucional ocurrido en julio del 2008, se reconoce al quichua y al shuar como idiomas de relacionamiento intercultural.

Como se puede observar a partir de esta breve caracterización etnocultural de los actuales Estados de Eslovenia y Ecuador, salta a la vista que el caso del Ecuador refleja una complejidad etnocultural más reducida, en relación con la historia eslovena, debido, fundamentalmente, a los efectos que tuvo la conquista española en la reducción de la población local y a la implantación de políticas claramente integracionistas y de transculturización que no solo tuvieron vigencia durante la conquista sino que se prolongaron en la época republicana. A estos factores, se suma el hecho evidente de que Ecuador es una república que ha permanecido como tal cerca de 200 años, por lo que no ha debido afrontar la asociación federativa con otros pueblos o países culturalmente diferentes, como ocurrió con Eslovenia, lo que marca grandes diferencias. De ahí que la una aproximación posible entre estos dos países es que se trata de Estados Nación, en los términos reconocidos por las Naciones Unidas, que en su interior han adoptado modelos jurídico-políticos particulares para manejar y domesticar las diferencias etnoculturales que cohabitan al interior de sus territorios, cosa que no lo han logrado ni está en el interés de muchos Estados multiétnicos.

III. El manejo de la conflictividad etnocultural en Eslovenia

En Europa del Este, por la intensa movilidad de las fronteras nacionales, la organización confederada, federativa y autonomista hace parte de su historia y sus formas de organización jurídico-política. Distinto es el caso de los países de Centro y Sur América en donde la relativa estabilidad de sus fronteras y los liderazgos políticos de corte militarista —en buena parte de la historia de estos países-, oligárquico y caudillista, configuró Estados presidencialistas de corte unitario¹⁷ con una fuerte apuesta al monoculturalismo, aun en los Estados federados como Venezuela y Argentina, de los que se afirma mantienen federaciones de papel.

El federalismo europeo, sin embargo, ha debido funcionar como tal en vista de las asociaciones políticas a las que les ha llevado las numerosas guerras, confrontaciones y disputas en la región. Solo en el Siglo XX, la primera y segunda guerras mundiales y la disolución del comunismo cambiaron radicalmente la geo-

¹⁷ La falta de legitimidad hacia las instituciones y liderazgos públicos, incluidos los partidos políticos, las disputas hegemónicas por el control de regiones geográficas, sumado a las demandas de reconocimiento de derechos diferenciados por parte de los pueblos indígenas, ha levantado un fuerte debate sobre las autonomías y las formas de Estado. Aunque los últimos procesos de cambio constitucional en Venezuela, Bolivia y Ecuador abordaron y dieron algunas salidas a estos temas, no se podría afirmar que la discusión ha concluido o que la conflictividad en torno a este tema ha amainado; muy por el contrario, las demandas autonomistas se perfilan como focos duros de conflicto que enfrentan no solo a grupos subordinados con los poderes centrales, sino a grupos hegemónicos con los poderes centrales.

ESTADOS PLURALES Y CONFLICTIVIDAD EN EL SIGLO XXI: LAS SALIDAS INSTITUCIONALES

grafía política del continente europeo.

En relación a la historia de Eslovenia, durante el Imperio Austrohúngaro, la diferenciación cultural se manejó institucionalmente a través del mantenimiento de dos parlamentos separados, el uno con sede en Viena (por Austria) y el otro con sede en Budapest (por Hungría), cada uno con su propio primer ministro. De la coordinación entre estos dos gobiernos se encargaba el *Gobierno del Emperador*, dotado en teoría de un poder absoluto, pero limitado en la práctica. En ambos territorios algunas regiones, como Galitzia-Lodomeria, en Austria, o Croacia-Eslavonia, en Hungría, tenían un régimen autónomo de autogobierno.

La estructura de gobierno contemplaba un *Consejo de Ministros Común*, formado por los dos primeros ministros, el ministro de Asuntos Exteriores, el Jefe del Estado Mayor Imperial, el ministro de Finanzas, algunos archiduques y el emperador, que se encargaba del gobierno de las responsabilidades comunes (finanzas, defensa y política exterior). Los problemas más frecuentes al interior del gobierno estaban relacionados con la invasión de competencias entre los ministerios conjuntos y los gobiernos de cada uno de los dos estados.

Austria mantuvo mayores iniciativas de participación de la ciudadanía. Propició un régimen parlamentario, reconoció libertades religiosa, de pensamiento y de asociación, creó un parlamento bicameral o Reichsrat (cámara de diputados y cámara de los señores), implementó, entre 1861 y 1897, el sufragio censitario e indirecto a través de cuatro curias de las que inicialmente estaban excluidos los trabajadores, para luego integrarse, y en 1907 implementó el sufragio universal y directo.

Esto no ocurrió en Hungría que mantuvo una rígida y centralista política de exclusión de las minorías de eslovacos y rumanos, aunque no fueron aplicadas estas políticas en contra de los croatas y germanos que estuvieron el amparo de un Compromiso. El control del ejecutivo y legislativo se mantuvo en manos de la nobleza húngara quien aplicó un tipo de sufragio censitario muy restrictivo a la participación ciudadana, que en esa época era mayoritariamente población rural.

Este modelo de gobierno que beneficiaba a unos y marginaba a otros fue el caldo de cultivo de disputas entre grupos étnicamente diferentes. Los polacos alcanzaron una cierta autonomía en los territorios de Galitzia-Lodomeria, lo que creó disputas con los ucranianos que residían en áreas rurales vecinas a Rusia. Los croatas, aunque también consiguieron autonomía dentro del reino de Hungría en 1868, mantuvieron una lucha constante por la defensa de sus derechos y libertades frente a los gobiernos centralistas de Budapest.

Para lo que sí favoreció la administración dual del Imperio Austrohúngaro, fue para el desarrollo económico. El progreso tecnológico aceleró la industrialización y el crecimiento de las ciudades, y las antiguas instituciones feudales comenzaron a desaparecer. El crecimiento económico se centró en un principio en Viena pero a finales del siglo XIX se extendió también a Hungría. Al estallar la I Guerra Mundial la economía austrohúngara era la 5ª economía europea y la 6ª mundial por su PNB.

El Estado de los Serbios, Croatas y Eslovenos se pretendió constituir con todos los territorios ocupados por serbios, croatas y eslovenos del Imperio Aus-

GINA CHÁVEZ VALLEJO

trohúngaro, sin embargo, la resistencia de una parte de los serbios lo impidió. Se creó el Consejo Nacional como órgano legislativo, compuesto por políticos influyentes de la época. Tenía un presidente y dos vicepresidentes. Por ser un estado efímero, no produjo grandes cambios y efectos en la estructura socio-cultural de sus habitantes.

Los 29 años de vigencia de la República Federal Socialista de Yugoslavia tuvieron importantes repercusiones. En primer lugar, hay que destacar que aunque fue un régimen socialista de economía planificada, por un lado, Tito tomó distancias con los países del Bloque del Este, no fue miembro del Pacto de Varsovia ni de la OTAN, y en 1956 participó en la creación del Movimiento de Países No Alineados. Por otro lado, la organización interna en 6 Repúblicas y 2 municipios autónomos dentro de la República Socialista de Serbia, dotó de autonomía interna a las repúblicas socialistas, siendo el liderazgo de Tito y el control que ejercía el Partido Comunista de Yugoslavia, del que Tito era Presidente, el elemento unificador de la Federación.

Tito buscó desarrollar una identidad yugoslava implementando políticas de integración especialmente mediante la aplicación de una economía socialista de mercado y una política cultural que alimentaba el yugoslavismo, sin embargo, tan pronto ocurrió su muerte, en 1980, emergieron nuevamente las expresiones y disputas de corte nacionalista, que finalmente llevaron a la disolución de la Federación, con lo que se puede constatar la poca eficacia del pretendido integracionismo titista.

En casi todas las repúblicas se iniciaron procesos orientados a una democratización del gobierno que con el tiempo derivaron en procesos de liberalización y de independización de la Federación. De este proceso no fue ajena Eslovenia que en 1989 aprobó un paquete de reformas constitucionales reconociendo el pluralismo político, y en octubre de 1990, otro paquete de reformas declarando la independencia de Eslovenia y sustituyendo la simbología socialista para asumir la republicana que ahora tiene. El 25 de junio de 1991, amparada en los resultados del referéndum de 23 de diciembre de 1990, entró en una guerra que duró ocho días contra el ejército federalista yugoslavo. Las motivaciones para la independencia, considerando que Eslovenia siempre mantuvo una buena situación económica dentro de la Federación y que llegó a convertirse en la beneficiaria de los desequilibrios yugoslavos, más que por determinismos históricos es vista como el resultado de los juegos de poder y los intereses económicos y políticos de las élites eslovenas, que en un momento determinado vieron mayores ventajas en una aproximación a sus vecinos ricos que a fortalecer la alianza dentro de Yugoslavia.¹⁸

A la independencia, Eslovenia conformó un Estado unitario, sin perjuicio del reconocimiento de autogobiernos a las entidades étnicas (minoría italiana y húngara) que disfrutaban de un estado privilegiado. Se declara como Estado democrático que asume el derecho inalienable de la autodeterminación, comprometido con el respeto de los derechos humanos, parlamentario con un jefe de estado elegido para cinco años de mandato mediante voto popular, y un jefe de gobierno, el Primer Minis-

¹⁸ Carlos Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este" en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Carlos Flores Juberías, coord. UV. No. 41/42, Otoño 2002, Invierno 2003; y, <http://eslavosdelsur.blogspot.com/2008/11/la-guerra-en-eslovenia-la-guerra-en.html>

ESTADOS PLURALES Y CONFLICTIVIDAD EN EL SIGLO XXI: LAS SALIDAS INSTITUCIONALES

tro, elegido por el Parlamento. El Parlamento es bicameral, formado por la Asamblea Nacional, como cámara legislativa y el Consejo Nacional, de naturaleza corporativa y representación profesional e institucional.

La Asamblea Nacional está conformada por 90 miembros: 88 eslovenos, más uno por los eslovenos húngaro y uno por los eslovenos italiano. Se reconoce el derecho de veto de las minorías cuando normas afectan exclusivamente a sus ámbitos. Esta sobre representación de dichas minorías, sumada a un sistema de partidos enormemente fragmentado y al sistema de representación altamente proporcional, hace que sea difícil formar gobiernos sin alianzas, por lo que es común la formación de gobiernos de coalición.

Ya como República independiente, puso en marcha *El Programa Nacional para la Cultura (2004-2007)* que fijó como objetivos de política cultural la preservación y desarrollo de la lengua eslovena, la promoción de la diversidad cultural y la garantía al acceso a las actividades culturales, espirituales y de creación artística. El gobierno apoya la educación cultural y la inversión cultural. Promueve y preserva su propia identidad cultural al tiempo que promueve la diversidad cultural.¹⁹ En el año 2000, Eslovenia celebra dos aniversarios importantes: los 450 años de publicación del primer libro esloveno escrito por Primoz Trubar, y los 200 años del nacimiento de France Preseren, el poeta esloveno más importante, eventos que alimentan la identidad eslovena. La lengua y la cultura eslovena vienen a sustituir la ausencia de una noción de estado y de instituciones políticas en la construcción de su identidad nacional.²⁰

Como se puede ver, la construcción de su actual identidad nacional, marcada por su larga historia de asociaciones, rupturas y nuevas asociaciones, hace evidente su perfil plural, el cual, en su fase de Estado democrático parlamentario, ha asumido tanto la construcción de su identidad nacional basada en el fortalecimiento de su lengua y su cultura, así como el manejo de la latente diversidad cultural que tiene en su seno. Aunque con una sobre-representación parlamentaria de las minorías italiana y húngara y la falta de representación igualitaria del resto de minorías etnoculturales, los conflictos, más que de corte étnico, ahora aparecen más de tipo político, por el complejo manejo de las alianzas que debe mantenerse a nivel de gobierno y parlamento, lo que podría sugerir que lejos de ser una política errada el espacio reconocido a las mencionadas minorías, ha acertado en bajar la tensión que encierra de por sí la convivencia multiétnica.

IV. El manejo de la conflictividad etnocultural en Ecuador

Desde su conformación en 1830, el Ecuador asumió el modelo de Estado liberal unitario,²¹ presidencialista y monocultural, lo que configuró un Estado centralista

¹⁹ <http://www.socialistgroup.eu/>

²⁰ <http://www.esloveno.com/cd/cultura/memorias.htm>

²¹ Un unitarismo que proclamaba la idea de “un solo Estado, una sola nación, un solo idioma, una sola cultura, una sola religión”.

GINA CHÁVEZ VALLEJO

con dos polos regionales de desarrollo: Quito como capital política y Guayaquil como polo de desarrollo económico. Esta realidad alimentó a lo largo de la historia ecuatoriana un espíritu regionalista que marca hasta la actualidad el ritmo de la vida política del país.

El Legislativo fue hasta 1978 bicameral,²² para luego pasar a ser unicameral; a partir de 1984 su composición, que ha variado en número, es de representantes elegidos mediante voto universal, directo y secreto. El Parlamento unicameral no cuenta con representación funcional de ningún tipo, y los ciudadanos indígenas participaron en comicios electorales únicamente a partir de las elecciones a Asamblea Nacional en el año 1997, amparados en el denominado movimiento indígena que se fue conformando desde finales de la década de los años 80.

Históricamente, la configuración del Estado monocultural, representa una compleja construcción de una identidad nacional con débiles elementos unificados: la defensa, no siempre afortunada, de sus fronteras territoriales frente a sus vecinos Colombia y Perú; la cultura nacional en la que aparece el *indígena* como pasado, no como presente; en cierta medida el mestizaje como un modo de ser urbano, modernizante; los triunfos de la selección nacional de fútbol, no más. Por el contrario, la configuración identitaria ecuatoriana se asentó en elementos negativos como la construcción de un imaginario social respecto de *lo indígena* y *el indígena*, que, aunque ha pasado por varios momentos, está marcado por establecer diferencias en términos de “superioridad-inferioridad”, remarcando la diferenciación cultural como defecto y no como realidad o como virtud. De esta manera, el imaginario de *lo indígena* va desde considerarlos como un lastre de la economía, hasta mirarles como un vestigio histórico digno de museo.

Para manejar la “cuestión indígena”, la República implementó lo que se denominó la política del indigenismo, esto es, la política estatal dirigida hacia los pueblos indígenas que habitan el Ecuador, vigente hasta mediados del siglo XX. Se caracterizó por ejercer un proteccionismo estatista que excluía la participación de los beneficiarios de dichas políticas en su diseño y ejecución, y demandaba la transculturización como modelo social.

En las relaciones interétnicas, el Estado nacional fue heredero de las concepciones coloniales sobre el indio y su condición social. En la colonia, las políticas específicas para los indígenas se expresaron en el tutelaje clerical justificado a partir de una concepción etnicista que adjudicó al indígena un estatus (*privilegia*) de rústico, miserable y menor de edad.²³ Ya en la República, el estado de

22 Hasta 1978, solo las constituciones de 1851 y 1945 que no tuvieron mucho tiempo de vigencia establecieron un legislativo unicameral. Por lo general, la composición bicameral contemplaba representantes elegidos por sufragio universal y representantes funcionales. A partir de la codificación de la Constitución de 1984 hasta la Constitución de 2008, funciona un legislativo unicameral.

23 Su estatus jurídico del indio en la Colonia resulta de la concurrencia de tres categorías jurídicas coloniales: el estado de rústico, de persona miserable de menor de edad. La rusticidad es la falta de participación en la cultura letrada. Los rústicos podían guiarse en materias privadas conforme a sus costumbres. Es miserable quien no valiéndose por sí mismo socialmente, requería de un amparo especial. (indígenas, huérfanos, viudas). El menor de edad tenía una limitación de la razón humana y no era gente de razón plena. Esta categorización produce un verdadero estatus de etnia. Bartolomé Clavero, *Derecho Indígena*

ESTADOS PLURALES Y CONFLICTIVIDAD EN EL SIGLO XXI: LAS SALIDAS INSTITUCIONALES

ciudadanía igualitaria regiría para una parte de la población, y aunque el concepto fue abarcando a mayores segmentos de la población, no fue sino hasta 1979, cuando se aprueba el voto facultativo para los analfabetos, que la estructura política abre el ejercicio de la ciudadanía para los indígenas, considerando que para ese entonces la población indígena era mayoritariamente analfabeta.²⁴

El liberalismo de finales del siglo XIX y comienzos del XX, propulsora del laicismo, el fortalecimiento estatal, la integración nacional y el impulso económico, inauguró lo que podría denominarse la primera política de la diferenciación expresada en las políticas de “amparo a la pobreza”, que buscaron estimular la integración del indio eliminando el trabajo precario. Las políticas de “amparo a la pobreza” tuvieron vigencia hasta mediados del siglo XX, e hicieron parte de las políticas modernizantes basadas en criterios socioeconómico que se orientaron al fortalecimiento de la inversión estatal en infraestructura pública, el apoyo a las exportaciones y la reforma agraria, fundamentalmente. La reforma agraria propuso la modernización del campo y la dinamización de la economía mediante un nuevo esfuerzo por la eliminación del trabajo precario, la redistribución de la tierra y la eliminación de la categoría social indio, sustituida por el concepto de “campesino”²⁵, desplazando la visión etnicista vigente hasta entonces.

Las políticas indigenistas, y las relaciones interétnicas que éstas propiciaban en el contexto de América Latina fueron diseñadas por el Instituto Indigenista Interamericano III, constituido en 1942. Para el Instituto, la viabilidad de América Latina dependía de la construcción de una identidad de nación moderna, que solo era posible superando todo rasgo del pasado tradicional representado por lo indio.²⁶

Las políticas indigenistas de esta época fueron eficientes para impulsar un modelo económico de corte nacional capitalista requerido de mano de obra barata, pero indiferente a la exclusión económica y social en la que se encontraban los indígenas. Aceleró un proceso de desarticulación social y cultural al interior de numerosas comunidades, especialmente de la sierra, facilitada por una ola migratoria interna que desplazó población indígena de la sierra hacia la costa, fundamentalmente, aunque también hubo un desplazamiento hacia Quito, la capital.

y cultura constitucional en América, Siglo XXI Editores, 1994. Par mayor análisis ver: Juan de Solórzano Pereyra, *Política Indiana*, Madrid, 1647, Libro II.; A.M. Hespanha, “Sabios y rústicos. La dulce violencia de la razón jurídica”, en *Gracias del Derecho*, pp. 17-60.; Paulino Castañeda, “La condición miserable del indio y sus privilegios”, en *Anuario de Estudios Americanos*, núm. 28, 1971, pp. 245-334; Martha Norma Oliveros, “La construcción jurídica del régimen de tutela del indio”, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, núm. 18, 1967, pp. 105-128.

24 La primera Constitución del Ecuador, 1835, mantiene intacta la condición del indio. Nombra a los curas párrocos por tutores y padres naturales de los indios. Las Constituciones de 1906 y 1929 establecen que los poderes públicos deberán protección a la raza india en orden a su mejoramiento en la vida social. En 1937 entra en vigencia la Ley de Comunas Campesinas e Indígenas, para promover la organización y el trabajo campesino en orden a las necesidades de fortalecimiento de la economía nacional.

25 La noción de “campesino” fue problemática para los pueblos indígenas porque representaba una pérdida territorial e identitaria que venía siendo defendida a lo largo de la historia. Con la noción de campesino se eliminaba la condición étnica así como la noción de territorio comunitario, dos conceptos que fueron configurando la identidad de pueblos indígenas que hoy ostentan.

26 G. Chávez, “Proteccionismo humanista: retórica y praxis del neoindigenismo en el Ecuador”, Ponencia presentada en el 50 aniversario del Sistema FLACSO. Quito, 2007.

GINA CHÁVEZ VALLEJO

Hasta esos momentos, era impensable que los indígenas participen del diseño de las políticas públicas que les atañe, menos aún de las políticas públicas nacionales. A finales de los años 60, con apoyo de sectores de la iglesia católica y evangelista se constituyen organizaciones indígenas de tipo gremial. Estas organizaciones, inicialmente se conformaron con el ánimo de canalizar algunas ventajas de la reforma agraria, pero luego se reinventaron como organizaciones propias que asumieron la representación no solo gremial sino política de sus miembros, y sirvieron como canales para expresar demandas específicas al Estado central.

En 1990, se articula lo que se denominaría el movimiento indígena dando inicio a un ciclo de acciones reivindicativas cargadas de simbolismo y expresión étnica. El primer levantamiento indígena en 1990 se realizó en junio, mes en que se celebra la “Fiesta del Sol” o “Inti Raymi”, fiesta mayor indígena. En este levantamiento se anunciaba el *regreso del Pachakutik*, que indica la vuelta al tiempo de los indios, en la cosmología indígena.

En 1992, se realiza la marcha de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza OPIP, organización indígena de la amazonia ecuatoriana, demandando al gobierno central la entrega de territorios ancestrales. Esta marcha coincidía con la celebración de los quinientos años de lo que el oficialismo lo denominó “encuentro entre dos mundos”, pero que para los pueblos indígenas y gran parte de la ciudadanía no pasaba de rememorar la mayor esquilmación continental, la conquista española que sufrió América. Esta ocasión fue utilizada por el naciente movimiento indígena para poner a discusión los efectos del colonialismo y el indigenismo.

La emergencia del movimiento indígena, posicionó como no había ocurrido antes, a los indígenas en el contexto nacional. Su participación en la política nacional y local provocó tantas expectativas como resquemores. Pero más allá de las significaciones y percepciones, la presencia indígena obligó a un replanteo de las políticas y retórica oficialista expresada en acciones y medidas que de partida delinearon la cancha en donde el nuevo indigenismo se disponía a jugar.

El movimiento indígena ecuatoriano, irrumpe en el escenario político del país celebrando²⁷ varios episodios de movilización hasta que en 1996 conforma el *Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País*, como una alianza interétnica de nuevo tipo, en donde conflúan indios y mestizos en un compromiso político de renovación democrática, articulación de lo identitario y lo clasista, visibilización étnica e impugnación al modelo económico neoliberal, implementado desde la década de los 80s.

Los sucesivos gobiernos, desde los 90s, se vieron en la necesidad de dar respuestas a esta ola de demandas étnicas. El gobierno de Rodrigo Borja entregó una importante extensión territorial en la amazonia ecuatoriana, luego de la marcha de la OPIP. El gobierno de Abdalá Bucaram, en agosto de 1996, creó el Ministerio de Asuntos Étnicos. El gobierno interino de Fabián Alarcón (1997), creó el Consejo

27 Utilizo la expresión “celebración” porque las acciones articuladas por las organizaciones indígenas, en especial las de la década de los 90s, hacen de la protesta y la resistencia política una ritualidad enmarcada en lo que conciben como “el regreso de los tiempos” o Pachakutik.

ESTADOS PLURALES Y CONFLICTIVIDAD EN EL SIGLO XXI: LAS SALIDAS INSTITUCIONALES

de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros, COMPLADEIN, constituido por representantes de las organizaciones nacionales agrarias. En 1998 se crea el PRODEPINE, proyecto financiado por el Banco Mundial, conformado ya no con representación de las organizaciones indígenas de tipo gremial, sino por pueblos y nacionalidades. En diciembre de 1998 se crea el Consejo Nacional de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador, CODENPE, como una entidad pública de representación de los pueblos autodefinidos como nacionalidad indígenas.

Una de las consecuencias de su posicionamiento político fue que líderes indígenas vinculados a la CONAIE, comenzaron a ocupar espacios de designación en estas entidades públicas creadas para atender reivindicaciones concretas de los indígenas: CODENPE, PRODEPINE, Dirección Nacional de Educación Bilingüe, Dirección de Salud Indígena, etc., generando una aparente sensación de superación de la larga noche de exclusión indígena.²⁸

Sin embargo, salta a la vista que el neo-indigenismo y multiculturalismo que parecía abortar toda forma de proteccionismo y tutelaje no pasaba de ser un modelo corporativista que atiende ciertas demandas, por lo general de tipo clientelar, coyuntural y muchas veces meramente electoral, que lejos de abrir la democracia a las garantías de la integridad étnico-cultural de los pueblos indígenas, fue diseñado para ensayar nuevas formas de desarticulación organizativa, no solo de sus organizaciones sino también de su base comunitaria.

V. Los factores étnicos, culturales y religiosos como configuradores de tipos de Estados.

La diversidad etnocultural plantea un debate alrededor de diversos temas claves como la nacionalidad, la construcción de ciudadanía, el Estado nacional, el multiculturalismo, la interculturalidad, la igualdad y la diferencia, el pluralismo jurídico, la interlegalidad, entre otros. Este debate no solo es extenso sino que denota una gran complejidad, por lo que en el presente trabajo nos limitamos a identificar algunas ideas que apuntan a ubicar salidas dentro de los Estados nacionales.

En este sentido, lo revisado en el presente documento nos indica, en primer lugar, que la etnicidad y la diversidad cultural se han vivido de manera diametralmente distinta en Europa del Este y en Centro y Sur América en el sentido de que, mientras en Europa se entiende que los pueblos y nacionalidades europeos distintos representan verdaderas culturas, en las Américas las culturas indígenas fueron vistas desde la conquista española como una suerte de “no culturas”. A partir de esto, en Europa se observa que las conquistas y las disputas territoriales, y las asociaciones jurídico-políticas que resultaban de ellas, se resolvieron, por lo menos desde el siglo XIX,²⁹ mediante formulas confederadas o federadas de estados dentro de las cuales

28 G. Chávez, *ob. Cit.*

29 Decimos que por lo menos desde el siglo XIX, porque el surgimiento de los Estados nacionales europeos fue producto de un proceso de eliminación de poderes intermedios y superiores a aquellos, portadores de sistemas jurídicos propios, proceso que se dio de modo paulatino y en medio de sangrientas

GINA CHÁVEZ VALLEJO

quedaban abiertos espacios de autonomía interna para las distintas naciones y pueblos participantes de la asociación, lo que también garantizaba la subsistencia y realización de la cultura de cada colectividad. Esto es claro en el caso de Eslovenia que, aunque transitó entre el Imperio Austrohúngaro, el Estado de los Serbios, Croatas y Eslovenos, y el Estado Federal Socialista de Yugoslavia, en ningún momento se vio obligada a abandonar su identidad eslovena, y por el contrario, fue la base para el reconocimiento internacional del actual Estado soberano e independiente esloveno, en tanto Estado unitario.

Distinto es el caso de las Américas Centro y Sur en donde los conquistadores españoles, debido a lo distinto de las culturas y costumbres de los habitantes de estas regiones y a las estrategias de conquista, invocó doctrinas como la *res nullius* o *tierra de nadie* que, según el derecho internacional de entonces, permitía que las tierras descubiertas sean incorporadas por el primer Estado que las avistara y ocupara. Por esa vía, los territorios indígenas se asimilaron a territorios deshabitados, mientras se entendía también que Estados eran solo los europeos, o los de matriz cultural europea.³⁰ Esto también permitió el diseño de políticas tutelares e integracionistas y el derecho indiano que otorgaba un status de protección a los indígenas y que desconocía como sujetos de derechos a quienes se aferraban a sus lenguas, culturas, comunidades y territorios.

Como mencionábamos en líneas anteriores, la República no modificó estas doctrinas, y por el contrario, se afirmó en su aspiración unitaria. Mantuvo el tutelaje de la Iglesia para facilitar la transculturización e implementó una amplia gama de políticas indigenistas de claro corte integracionista. La diferenciación etnocultural, por tanto, se ha vivido en las Américas de manera dramática y devastadora, sorprendiendo a quienes apostaron por su extinción, la emergencia reivindicativa indígena de los años 80s en el Ecuador.

En consecuencia, de los casos revisados, salta a la vista que la condición etnocultural está modificando los actuales Estados y está actuando como factor configurador de nuevos tipos de Estado. Antoni Domenech, en entrevista realizada por el periodista Gorka Castillo,³¹ sostiene: “La necia retórica del Fin de la Historia y el cuento para infantes infradotados de la Tercera Vía, se acabaron. Se acabó, en general, la irreal Politik fundada en las supuestas bondades de la “globalización”. Vuelve la geopolítica; vuelven las guerras, los nacionalismos, las agresivas y expresamente imperiales, lo mismo que los defensivos; vuelve el conflicto social, la lucha de clases, por lo pronto desde arriba. No es que nada de eso hubiera desaparecido, pero quedó como eclipsado por el canto de los —digámoslo con Machado— ”grajos mélicos” que dominaron la escena publicista en los 80 y los 90. Claro que

luchas. Este proceso necesitaba de una teoría político-jurídica acorde, y la postulación de esos Estados como únicos productores de normas jurídicas prestaba pleno apoyo: la obediencia al derecho era, así, sumisión al poder estatal. Julián Díaz Bardelli. Un mar de ficciones: el monismo jurídico frente a los sistemas jurídicos indígenas. <http://www.revistapersona.com.ar/Persona48/48Bardelli.htm>

30 B. Clavero. *Geografía jurídica latinoamericana*, Pág. 18.

31 Antoni Domenech. Entrevista realizada por el periodista Gorka Castillo para un reportaje monográfico del semanario madrileño La Clave sobre la abstención electoral. Publicado en <http://www.sinpermiso.info/> 29/07/07.

ESTADOS PLURALES Y CONFLICTIVIDAD EN EL SIGLO XXI: LAS SALIDAS INSTITUCIONALES

hay diferencias entre la izquierda y la derecha. Las hay, y enormes, y todo el mundo ahora, hasta el más adocenado académico perito en legitimación de lo existente, se percató de ello. Lo que, dicho sea de pasada, suele generar últimamente una divertida literatura periodística, ya no henchida de la incauta jocoso-sarcástica del “Idiota latinoamericano” de Vargas Llosa Jr., sino perplejamente malhumorada (al estilo del “Nuevo idiota latinoamericano” del mismo genio).”

Estas evidencias no hacen, sin embargo, que se superen los resquemores de quienes continúan viendo al reconocimiento de la diversidad etno-cultural, especialmente de grupos y minorías organizados, políticamente activos y culturalmente diferenciados, como una grave amenaza para la unidad del Estado y para los principios de la igualdad individual.

Algunos de estos resquemores tienen su base en la posibilidad de que demandas tales como mantener ciertas prácticas tradicionales —como la jerarquía de castas en la sociedad hindú— reflejan los intereses de grupos dominantes de las comunidades con la intención de preservar las fuentes tradicionales de poder y autoridad más que los intereses de todos los miembros del grupo, legitimando prácticas no democráticas en nombre de la “tradicición” y la “identidad”; sin embargo, en muchos otros casos se trata de injusticias e inequidades históricas que requieren ser superadas.

Para una mayor aproximación a la complejidad actual del etnoculturalismo, finalmente, es importante repasar algunos datos contenidos en el Informe de Desarrollo Humano 2004,³² en el que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo evalúa “la construcción de democracias multiculturales”, basada en las diferencias culturales, étnicas, religiosas y lingüísticas en distintos regímenes, Estados y continentes.

El Informe pone en evidencia cómo el resurgimiento de estas demandas va reflejándose en cambios de políticas internas, entre ellas, por ejemplo, está el caso de Turquía que en 1928 propició una sola lengua y un solo alfabeto, sin embargo, con la diseminación de una cultura de derechos humanos universales, estas condiciones comienzan a desaparecer con celeridad, lo que sugiere que no hay necesariamente una contradicción entre un compromiso con una identidad nacional y el reconocimiento de diversas identidades basadas en las etnias, las religiones y las lenguas. Por otro lado, está claro que las constituciones que reconocen identidades múltiples y complementarias, como la de Sudáfrica, permiten el reconocimiento político, cultural y socioeconómico de los distintos grupos.

Para el Informe, un Estado puede ser multiétnico, multilingüe y multirreligioso. Puede ser explícitamente binacional (Bélgica) o multiétnico (la India); pueden ser una federación “multi-nacional” como Malasia y Suiza; pueden mantener una única identidad nacional sin embargo reconocer aspectos plurales de su sistema de gobierno heterogéneo al acoger a diversos grupos que se identifican por su lengua,

³² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. IDH- La construcción de democracias multiculturales. Informe sobre desarrollo humano 2004, Cap. II. www.hdr.undh.org

GINA CHÁVEZ VALLEJO

como la India y España; países desde Australia y Canadá, hasta Guatemala y Sudáfrica han reconocido el pluralismo jurídico.

El mapa multiétnico también arroja un panorama sobre las políticas que los Estados están tomando para integrar el reconocimiento cultural en sus estrategias de desarrollo. El Informe sostiene que se pueden verificar cinco áreas de intervención: políticas que aseguran la participación política de grupos culturales diversos; políticas sobre religión y prácticas religiosas; políticas sobre derecho consuetudinario y pluralismo jurídico; políticas sobre el uso de múltiples lenguas; y, políticas de rectificación de la exclusión socioeconómica.

Saliéndonos del Informe, en el campo jurídico, el tema alude a los mínimos jurídicos y a los techos constitucionales que pueden establecer los Estados para garantizar una prudente y justa convivencia entre democracia y derechos de las minorías, que implica, entre los mínimos jurídicos: el reconocimiento de sus derechos territoriales, de asociación, de reproducción cultural, de ejercicio de su derecho propio, entre otros. Y, entre los techos constitucionales: los límites respecto a determinadas prácticas religiosas, prácticas culturales, expresiones xenofóbicas o racistas en el ámbito público que incluye el ámbito de la libertad de expresión, etc.

Ubicarnos en esta complejidad y mirar algunas de las múltiples formas de su construcción y manejo en la historia y en la geografía mundial, nos lleva necesariamente de vuelta a la pregunta de la que parten este tipo de estudios y es ¿a qué responden las posturas y discursos etno-diferenciadores?, a lo que ni la antropología, ni la historia, ni la política o el Derecho han dado respuestas claras e integrales. No obstante, es evidente que grupos humanos se convocan en torno a historias, episodios, gestas, ideales, que se tornan o son asumidos como comunes dentro del grupo y que trascienden en el tiempo, llegando a conformar algunos de ellos, entidades políticas estables y hasta poderosas, mientras otros subsisten a pesar de haber experimentado procesos de exterminio. En este último caso se observa que en ámbitos políticos de exclusión, los discursos etnoculturales surgen en determinado momento como recursos performativos que apuntan a incluir a grupos poblacionales marginalizados del quehacer nacional e influir en la toma de decisiones públicas buscando una suerte de reequilibrio de fuerzas internas; aunque llegan a conseguir significativas modificaciones en determinados aspectos políticos o sociales, no siempre se alcanzan los mejores resultados.

Las soluciones están a discusión, más que nada porque muchos de los avances en el reconocimiento de las diversidades favorecen a los derechos de grupo sin favorecer de la misma manera los derechos individuales y las condiciones socio-económicas de los miembros del grupo. Entre las salidas se ven a los federalismos, autonomismos y mancomunidades como formas estatales que favorecen una convivencia plural y a la vez democrática. El debate, por tanto, está abierto y la revisión de la diferente naturaleza de la diversidad etnocultural de Eslovenia y Ecuador, solo aporta unos pocos elementos en este complejo mosaico de particularismo, diversidades e identidades propias que participan hoy en día en el juego de la política.

Conclusiones

La diversidad etnocultural hace parte del mapa político de los estados contemporáneos. La conflictividad derivada de la diversidad étnico-cultural se suma, en la actualidad, a las disputas políticas y de clase, lo que impide que sea ignorada en el análisis político y del poder.

El ejercicio comparativo sostenido en el presente trabajo, entre Eslovenia y Ecuador, nos arroja importantes semejanzas y diferencias. Entre las semejanzas tenemos que se trata de países plurales étnica y culturalmente, que en la actualidad se reconocen como tal. Los dos se han visto abocados a adoptar medidas reales para manejar la diversidad etnocultural, de manera velada o explícita. Los dos enfrentan el resurgimiento de conflictividades derivadas de dicha condición diversa, obligando a sus regímenes a modificar sus políticas etnoculturales tradicionales. Con el último proceso constituyente, Ecuador renunció al monoculturalismo para reconocerse como país plurinacional e intercultural, lo que le acerca a la condición plural del Estado de Eslovenia.

Entre las diferencias tenemos que, mientras Eslovenia tiene una amplia experiencia condeferacionista y multinacional, Ecuador solo experimentó el condeferacionismo de manera breve cuando fue parte de la Gran Colombia, lo que le dificulta el manejo de políticas plurales o de corte federal, multinacional o autonómicas, aunque se vean esfuerzos actuales en tal sentido. Los pueblos que conforman el Estado Esloveno mantienen un estatus de reconocimiento como tales, mientras que para los pueblos y nacionalidades indígenas ecuatorianos fueron históricamente negadas tales categorías de reconocimiento, impidiendo su participación y negando de manera sistemática sus derechos.

Eslovenia es un Estado unitario, que por su particular historia nunca se planteó el monoculturalismo como posibilidad, permitiendo el reconocimiento del autogobierno a entidades etnoculturales, aunque no a todas las que conviven dentro de sus fronteras. Ecuador, por su parte, tomó desde sus inicios la opción de un unitarismo monocultural que le llevó a experimentar diversas políticas tutelares, integracionistas, proteccionistas, economicistas, igualitarias o multiculturales, para evadir los efectos de una composición poblacional étnica y culturalmente diversa. La emergencia del movimiento indígena en los años 80s, obligó a un replanteo de la cuestión indígena, a partir de lo cual, dicha población se ha visto integrada a la institucionalidad estatal, a la participación y representación política, así como a limitados beneficios del modelo, sin tener que renunciar a su identidad etnocultural. Fruto del proceso constituyente del 2008, el Ecuador se define como plurinacional e intercultural, renunciando al monoculturalismo y a cualquier política de corte integracionista o transculturalista, lo cual plantea nuevos y complejos desafíos para la democracia ecuatoriana.

El mapa político de los Estados contemporáneos nos muestra una importante gama de formas estatales de corte pluralista que hace posible tipos de estados

GINA CHÁVEZ VALLEJO

unitarios con reconocimiento de aspectos plurales (India, España, Eslovenia, Ecuador), federaciones multinacionales (Malasia, Suiza), estados binacionales (Bélgica), lo que demuestra las posibilidades que tienen las actuales democracias para garantizar la multiétnicidad, multilingüismo y multireligiosidad de su población, construyendo la identidad nacional sobre el reconocimiento de diversas identidades, lo que crea la posibilidad de nuevos tipo de estados, esto es, estados multiculturales o estados plurales.

Los estados multiculturales o plurales tienen posibilidades de adoptar una gama cada vez más amplia de políticas para garantizar la participación políticas de grupos culturalmente diversos, políticas sobre religión y prácticas religiosas, sobre idiomas propios, sobre derecho consuetudinario y pluralismo jurídico, o sobre rectificación de la exclusión socioeconómica, lo que favorece a la democratización de la sociedad, a la equidad y a la justicia social.

VI. Bibliografía

- Casanova, Mariana. “La Yugoslavia de Tito o el fracaso de un Estado multinacional. Las visiones de Ivo Andric, Vuk Draskovic y Danilo Kis” en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Carlos Flores Juberías, coord. UV. No. 45/46, Otoño/Invierno, 2003.
- Chávez, Gina, “Proteccionismo humanista: retórica y praxis del neoindigenismo en el Ecuador”, Ponencia presentada en el 50 aniversario del Sistema FLACSO. Quito, 2007.
- Clavero, Bartolomé, *Derecho Indígena y cultura constitucional en América*. Siglo XXI Editores, 1994.
- *Geografía jurídica latinoamericana*, Bloc B. Clavero.
- De Cueto, Carlos. “La protección de las minorías en los procesos de democratización del Este de Europa. El caso del Gobierno eslovaco de Vladimir Meciar y la minoría magiar” en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Carlos Flores Juberías, coordinador. Universidad de Valencia, No. 41/42 (Otoño 2002/invierno 2003).
- Díaz Bardelli, Julián, *Un mar de ficciones: el monismo jurídico frente a los sistemas jurídicos indígenas*. <http://www.revistapersona.com.ar/Persona48/48Bardelli.htm>.
- Domenech, Antoni, Entrevista realizada por el periodista Gorka Castillo para un reportaje monográfico del semanario madrileño La Clave sobre la abstención electoral. Publicado en <http://www.sinpermiso.info/29/07/07>.
- Fernández Puyana, David. “Régimen jurídico para la protección de las minorías nacionales en los países de la Europa Oriental conforme al Derecho previsto en Naciones Unidas” en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Carlos Flores Juberías, coord. UV. No. 43/44, Primavera/Verano, 2003.
- Flores Juberías, Carlos. “Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los

ESTADOS PLURALES Y CONFLICTIVIDAD EN EL SIGLO XXI: LAS SALIDAS INSTITUCIONALES

- sistemas electorales en la Europa del Este” en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Carlos Flores Juberías, coord. UV. No. 41/42, Otoño2002, Invierno 2003.
- García, Fernando, *Construcción de Ciudadanías Diferentes: el movimiento indígena ecuatoriano y el ejercicio de gobernar desde la diversidad*, GRUPO DE TRABAJO: MOVIMIENTOS INDÍGENAS EN AMERICA LATINA, 26 al 29 de julio de 2004. Quito-Ecuador.
- Grosser, A, *Politik erklären (Explicar la política)*, Múnich: Hanser, 1973.
- Hockema, André J. 2002, *Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario*, en, “Pluralismo Jurídico y Alternatividad Judicial”. Bogotá-Colombia. *Revista El Otro Derecho*, No. 26-27. ILSA.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. IDH. La construcción de democracias multiculturales. Informe sobre desarrollo humano 2004, Cap. II. www.hdr.undh.org.
- Páginas web: Wikipedia, Eslovenia; www.codenpe.gov.ec; <http://eslavosdelsur.blogspot.com/2008/11/la-guerra-en-eslovenia-la-guerra-en.html>; <http://www.socialistgroup.eu/>; <http://www.esloveno.com/cd/cultura/memorias.htm>; <http://www.revistapersona.com.ar/Persona48/48Bardelli.htm>.