

EL TRÁNSITO HACIA EL MULTICULTURALISMO EN ECUADOR DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS. UN ESTUDIO CONSTITUCIONAL

*Liliam Fiallo Monedero**

*THE TRANSITION TOWARDS
MULTICULTURALISM IN ECUADOR
FROM THE PERSPECTIVE OF THE RIGHTS
OF THE INDIGENOUS PEOPLES AND
NATIONALITIES. A CONSTITUTIONAL STUDY*

Recibido: 16/12/2013
Aceptado: 18/04/2014

*Máster en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad de La Habana. Máster en Ciencias Sociales con mención en Sociología por FLACSO-Ecuador. Docente a tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad de las Américas, sede Quito. Email: l.fiallo@udlanet.ec

RESUMEN

Con el objetivo de estudiar el proceso de re-configuración de la ciudadanía en Ecuador a partir del tránsito del paradigma asimilacionista al multiculturalista en los marcos del contexto de la globalización neoliberal, en el presente ensayo analizo la regulación constitucional de esta temática a partir de dos cortes fundamentales en la historia constitucional del país: una que se extiende entre el surgimiento republicano y la Constitución de 1998 y una segunda, entre esta y el texto magno del 2008.

Palabras clave: asimilacionismo, multiculturalismo, globalización neoliberal, cosmopolitanismo.

ABSTRACT

In order to study the process of reconfiguration of citizenship in Ecuador from the assimilationist paradigm to multiculturalist in the neoliberal globalization context, in this essay, I examine the constitutional regulation of this issue from two basic ways in the constitutional history of the country. The first analysis considers the republican emergence and the Constitution of 1998 and on the second study is between this period and the Constitution of 1998 and 2008.

Keywords: assimilation, multiculturalism, neoliberal globalization, cosmopolitanism.

RESUMO

Com o objetivo de estudar o processo de reconfiguração da cidadania no Equador a partir do trânsito do paradigma assimilacionista ao multiculturalista no marco do contexto da globalização neoliberal, no presente ensaio analiso a regulação constitucional desta temática a partir de dois cortes fundamentais na história constitucional do país: um que se estende entre o surgimento republicano e a Constituição de 1998 e uma segunda, entre essa e a carta magna de 2008.

Palavras-chave: assimilação, o multiculturalismo, a globalização neoliberal, o cosmopolitismo.

“La diversidad no es un hecho contrario a la universalidad ni obliga a renunciar a la construcción de lo universal. La universalidad a la que no podemos renunciar es a una construida y concebida políticamente a partir de la diversidad, de la particularidad de los caminos, y de que quienes luchan encuentren un terreno común y superior (universal) de intereses”.

Díaz Polanco, Elogio de la diversidad: globalización, multiculturalismo y etnofagia, 2007.

INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo se aborda, desde la imbricación de diferentes disciplinas -principalmente desde el Constitucionalismo, la Sociología y la Historia del Estado- el tránsito en Ecuador del paradigma asimilacionista, implementado en los inicios republicanos, al multiculturalista, que se consagró constitucionalmente en el texto magno de 1998. Con este fin se tratan las cuestiones esenciales de la configuración del Estado-nación ecuatoriano dentro del paradigma liberal y se estudia el modo en que esta fue cambiando hasta llegar al Estado multicultural. Posteriormente, se realiza la crítica al multiculturalismo y se analizan algunos de sus efectos negativos para la construcción de un modelo de Estado decolonial y democrático. Por último se esboza un cuestionamiento al actual modelo de Estado delineado por la Constitución del 2008, que predica un Estado plurinacional.

NACIONALISMO E IDENTIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO-NACIÓN ECUATORIANO

El elemento neurálgico del paradigma liberal, sostiene Held (2002, 50), radicó en la consolidación de las narrativas y las nociones en torno al Estado-nación como categoría relacionada con el intento de las élites y los gobiernos de crear una nueva identidad que legitimara el poder del Estado. Siguiendo a Hall, plantea que la identidad que los nacionalistas lidiaron por mantener dependía del descubrimiento y explotación de una comunidad de ‘etnohistoria’. El paradigma se sostuvo sobre el entendido de que una comunidad política se encontraba correctamente constituida cuando contaba con un marco de prejuicios, propósitos y objetivos que impulsaban un *ethos* político común, una estructura institucional, una congruencia y simetría entre gobernantes y gobernados, y una vinculación e identidad entre los miembros.

Sin embargo, este proceso no es privativo del siglo XIX sino que comenzó desde el propio régimen feudal. Anderson (1982) pone de relieve que el proceso de centralización política comenzó en el seno del feudalismo a partir del siglo XIV, en que aparecieron en Occidente los Estados absolutistas. Según el autor, la amenaza que implicó para el poder de los señores feudales la desaparición gradual de la servidumbre produjo un desplazamiento de la coerción política que se ejercía en el plano de la aldea hacia “una cima centralizada y militarizada”, en el plano nacional. El efecto final de esta redistribución del poder social fue la maquinaria del Estado y el orden jurídico absolutistas.

Esta brevísima contextualización histórica muestra que, aun cuando la centralización estatal y la reducción normativa fue llevada a su máxima expresión durante el siglo XIX, tuvo su origen en la época de transición al capitalismo, totalmente anudada a la estrategia de la clase feudal de aumentar su poder y garantizar una mayor circulación del capital. Sin

embargo, como argumenta Anderson, estas políticas no fueron aun armas de un moderno Estado nacional, en tanto las concepciones ideológicas del nacionalismo les fueron ajenas: “la última instancia de legitimidad era la dinastía y no el territorio” (1982, 34). La construcción de una identidad nacional en torno al Estado-nación fue, pues, la principal transformación respecto al monopolio de lo público que se avino con el proyecto de la modernidad. De tal suerte, el argumento de Anderson confluye con el de Held en el sentido de que la creación de identidades nacionales fue un proceso hasta cierto punto “forzado” e implantado por las élites liberales que se dieron a la tarea de construir los Estados-nación, toda vez que este objetivo tributó directamente a su consolidación.

Por otra parte, bajo la égida del liberalismo tomó cuerpo el triángulo de “soberanía-disciplina-gobierno” que remitió a la re-configuración del poder en el marco del modelo de desarrollo fordista.¹ Foucault demostró cómo el fordismo no solo produjo una serie de instituciones mutuamente adaptadas, sino que, más bien, estas instituciones fueron un conjunto distintivo de mecanismos de regulación, aunque bajo un *ethos* común. Extensamente difundidas en la sociedad, estas pequeñas escalas de técnicas de coordinación organizaron las relaciones en un nivel capilar (Fraser 2009, 119).

Organizando individuos, envolviendo cuerpos en el espacio y el tiempo, coordinando sus fuerzas, transmitiendo poder entre ellos, este modo de gobernabilidad ordenó a un nivel primario las relaciones sociales de acuerdo con las lógicas de control designadas por expertos. El resultado fue un nuevo modo histórico de regulación social: el modo fordista, adecuado a sociedades limitadas a nivel nacional de producción y consumo masivo (Fraser 2009, 119).

Este modelo afianzó la postura liberal de homogeneización política, dentro de los límites del Estado-nación, así como el proyecto político *asimilacionista*, entendido por Sánchez como una política oficial que favoreció derechos iguales de los individuos, cualquiera que fuera su origen étnico, pero desalentó o vio como algo anormal cualquier pretensión de los grupos étnicos no dominantes a tener derechos colectivos (Sánchez 2010, 274). Pero, como señala Stavenhagen (2001, 45), “el único problema de este modelo de organización política fue que, a fin de cuentas, solo unas cuantas naciones (Francia, Alemania, Italia, y hasta cierto punto, Inglaterra y España), pudieron conformar sus Estados nacionales”.

En el contexto latinoamericano, la independencia de las colonias fue el marco dentro del cual las élites nacionales comenzaron este proceso forzoso de construcción de los Estados, uno de cuyos pilares fundamentales fue el proceso de centralización político-normativa que ignoró toda la tradición de pluralismo político, jurídico, cultural, social y económico que, aunque con un signo conservador, había sido promovida durante la etapa colonial a través del régimen de las repúblicas duales.²

Durante la implementación de las repúblicas en América Latina se llevó a cabo el desmontaje del modelo colonial de dos repúblicas en pos de la creación de una única y ho-

1. Fraser ubica al modelo fordista en el siglo XX, entre la I Guerra Mundial y la caída del campo soviético. Entiende por tal un específico modo de acumulación generado por el capitalismo, que tuvo como premisa la producción industrial masiva, el consumo masivo de productos básicos y la empresa integrada verticalmente. Según la autora, el fordismo no fue solo un modelo de desarrollo económico, sino un *modus vivendi* (cultural, social, familiar y político) (Fraser 2009, 118). En el Ecuador se puede ubicar la implementación de este paradigma desde la década de los setentas, con el *boom* petrolero (Quintero, 1991).

2. El estudio de Turner (2006) en el contexto latinoamericano muestra que durante el siglo XVI la metrópoli española produjo “la invención jurídica de la nación dual” como política de segregación política-legal por nación y república encaminada a crear espacios de negociación institucionales. La potenciación de una nación yndica (de indios) y la defensa de la nación española constituyó una modalidad de pluralismo legal de corte conservador, o “en sentido débil”, en tanto estrategia para arreglar disputas surgidas dentro de la sociedad dominada y establecer derechos en relación a la propiedad y las obligaciones entre personas, y entre estas y el Estado.

mogénea, sustentada en el paradigma de un Estado, una nación, un pueblo; en palabras de Thurner (2006), la transición de la forma virreinal dual (colonial) a la forma unitaria postcolonial. Como señala este autor, el proyecto nacionalista criollo estuvo inspirado en dos ideas fundamentales: el ideal liberal ilustrado de que la genuina nacionalidad y el progreso económico se podrían alcanzar solo si se abolía el despotismo colonial hispano de forma paralela a la descolonización de la República de Indios; y la negación de la República Colonial española (de la cual eran miembros los criollos), lo cual permitiría a los indios “ilustrarse” y “civilizarse” gradualmente, de modo que pudieran “unirse al resto de los ciudadanos libres” de la nación. De esta forma, se constituyó lo que califica como “utopía liberal”, proyecto que apostaba por una república libre y unitaria de ciudadanos nacionales (Thurner 2006).

Maiguashca (2010, 314) aborda este proceso en el contexto nacional ecuatoriano a partir de lo que denomina los tres mecanismos para la creación del Estado-nación. En este sentido señala que desde inicios de la república hubo un intento coherente de las élites políticas nacionales (en abierta confrontación con las élites locales de Guayaquil, Cuenca y Quito) por cohesionar a la nación desde el Estado central, por lo que este fue el motor principal de integración nacional durante el siglo XIX. Con estos fines, las élites idearon y ejecutaron procesos de penetración político-administrativa, de homogeneización normativa y de incorporación social (2010, 357-359). Pero, a pesar de que los tres procesos se dieron de modo interrelacionado y paralelo, se otorgó mayor primacía y tuvo mayor éxito el proceso de homogeneización normativa que los otros dos (2010, 372).

Por otro lado, a la luz de los Estados-nación liberales, la ciudadanía se convirtió en la fórmula para universalizar al sujeto político occidental, de modo que la propuesta política que resultó hegemónica fue la de la eliminación de las diversidades étnicas al interior de los límites soberanos del Estado. Según Held, a finales del siglo XIX y en el XX, el nacionalismo se convirtió en una fuerza que apoyó y reforzó la formación de los Estados en ciertos lugares, y cambió o remodeló otros, como fue el caso los multiétnicos (Held 2002, 51).

El asimilacionismo cristalizó el ideal liberal de igualación. La ciudadanía universal y la neutralidad del Estado fueron dos de las piedras angulares de este universalismo-liberalismo occidental (Hall 2010, 603), de aquí que bajo este paradigma tomara forma la idea de que el Estado debía comprometerse exclusivamente con los derechos individuales y limitarse a aplicar uniformemente las reglas que definían estos derechos, sin exclusión. El Estado debía ser “neutral” respecto a cualquier clase de metas colectivas (culturales, étnicas, religiosas, etcétera) que sobrepasaran la libertad y la seguridad personales de sus ciudadanos (Sánchez 2010, 274). Este marco-paradigma permitió a su vez el sostenimiento de un discurso legítimo sobre el Estado y el Derecho basado en una ficción, que consistió en encontrar los puntos comunes, el consenso, el universalismo de los principios, valores y normas del Derecho estatal (Chávez 2008, 73).

Así, un análisis histórico, limitado al ámbito ecuatoriano, podría ser suficiente para entender una de las contradicciones fundamentales del liberalismo. Tras el discurso de la igualdad ante la ley, del acceso a la ciudadanía y de la asimilación de todos los individuos de la república, se escondió la desigualdad más reacia en el plano concreto. En Ecuador, el tributo indígena, establecido en 1828, reorganizó la explotación de poblaciones en una lógica colonial, al establecer una categoría segregativa que escindió el espacio político de la nación en dos sectores jerarquizados: el de los ciudadanos libres y el desdefinido de los indígenas (Guerrero 2010, 242). Se resquebrajaba con ello el discurso de la igualdad constitutivo del proyecto republicano.

Coronel se enfoca en demostrar el rol fundamental de la resistencia indígena frente a este escenario, fundamentalmente ante la falta de legitimidad del cobro del tributo indígena, así como las estrategias de articulación de poblaciones que esta resistencia involucró. En este sentido, resulta muy interesante analizar la petición que alzaron las comuni-

dades indígenas en el período, sobre el reconocimiento de una ciudadanía colectiva; esto es, una ciudadanía que los incluyera a partir de la complejidad de su red social organizativa, de sus formas de autoridades locales y de los modos de organización de sus redes de comercio (Coronel 2010).

En el segundo período republicano, que se extiende entre 1845-1861, tanto Coronel como Maiguashca coinciden en una construcción nacionalista, en la cual se reedificó y expandió la utopía republicana bajo la forma económica y social (Maiguashca 2010, 377), desmontándose el centralismo floreano, de corte monárquico, instaurado con la Constitución de 1843 (Maiguashca 2010, 363). Durante la Revolución Marcista la política del Estado central se desplazó hacia un desarrollo de las alianzas sociales tanto con las élites locales como con las comunidades indígenas (Coronel 2010). En este contexto Maiguashca muestra cómo se produjo una redefinición de los valores republicanos a partir del desplazamiento del principio de libertad que habían esgrimido las élites nacionales durante los años 30', hacia el principio de igualdad de los 50'.

El proceso de negociación entre la facción periférica de la élite en el Estado y las comunidades indígenas que, según Coronel, no tuvo precedentes, permitió introducir selectivamente demandas de importancia en el Estado, al tiempo que ofreció un sustento para la formación de una institucionalidad relativamente autónoma del poder gamonal. Es en esta etapa, que las comunidades incluyeron el tema de la devolución de sus tierras, la eliminación del tributo, retomaron la petición de ciudadanía colectiva popular y comenzaron a pedir una activación de la justicia estatal que no solo los amparase, sino en la que fuesen reconocidos como sujetos de derecho (Coronel 2010). Estas demandas se mantendrían durante el siglo XIX y todo el XX, con evidentes ciclos de reactivación.

Sin embargo, al margen de estos procesos de negociaciones políticas selectivas -en función del capital político de cada grupo-, en el plano de la institucionalidad siguió primando una política de segregación que a todas luces se oponía al discurso asimilacionista. Ello se advierte de manera muy clara en la historia constitucional.

En el constitucionalismo ecuatoriano se produjo desde muy temprano la diferenciación entre la ciudadanía activa y la ciudadanía pasiva. En la Constitución de 1830 se requería la condición ciudadana como requisito para ejercer los derechos políticos, la cual estaba sujeta a una combinación de los votos censitario y capacitario. A decir de Guerrero, en 1843 hubo una iniciativa estatal de extender la ciudadanía a toda la población, incluyendo a la indígena, pero esta “desempolva un fracaso sepultado entre los escombros del olvido en el camino de la gesta nacional” (2010, 164).

De esta manera, en textos constitucionales posteriores se mantuvo el voto censitario unido al capacitario. Para 1857 la intervención del Estado logró un éxito perdurable: “sin conflictos ni discusiones públicas el Parlamento votó *la igualdad legal* de los indígenas al resto de los ecuatorianos” (Guerrero 2010, 164). Sin embargo, el historiador no tarda en afirmar que la nivelación jurídica no suprimió la administración de poblaciones, organización que adoptaba en el país la explotación indígena y constituía el verdadero trasfondo de la desigualdad.

En todo caso, la igualdad a la que se refiere Guerrero no fue tal. Si bien en 1857 se eliminó el voto capacitario para el ejercicio pasivo del derecho al sufragio, quedó el censitario obligatorio tanto para elegir como para ser elegido. Esta situación perduró hasta 1884, año en el cual se eliminó definitivamente el voto censitario para el ejercicio del sufragio activo, aunque el relacionado con el nivel cultural no desapareció definitivamente hasta la Constitución de 1978.

En la Constitución de 1945, por primera ocasión, hay una cierta referencia a la posibilidad de participación política indígena, al estipular el artículo 19 que la ley debería garantizar la representación efectiva de las minorías, si bien hasta la reforma de 1996 no

se le otorga un reconocimiento objetivo a estas culturas, al declararse el país como pluricultural y multiétnico.

No obstante, ello no impidió que la política estatal intentara insertar a las nacionalidades y pueblos indígenas en la lógica de la racionalidad liberal y del modo de vida social, política y cultural occidental. Ante la resistencia de los mismos, la estrategia fue de marginación y exclusión, aduciendo su incapacidad desde todos los ámbitos para insertarse en las exigencias de la modernidad.

DEL ASIMILACIONISMO AL INTEGRACIONISMO

En el tránsito hacia el modelo post-fordista, que ubica Fraser con la caída de la Europa del Este (2009, 118), según Sánchez se produce una política intermedia en la cual los derechos de las “minorías nacionales” tienen una orientación asimilacionista, pero con ciertas variaciones respecto al *integracionismo*, basado en la igualdad individual. Es decir, en esta se continúan omitiendo los derechos políticos colectivos de los grupos nacionales o étnicos, que son tratados como minorías culturales y asimismo se sigue recomendando al Estado que los proteja, pero -y esto es lo que introduce una débil variación- se espera que el Estado reconozca ciertos derechos culturales (individuales) a las personas pertenecientes a una minoría, como el derecho a expresar y desarrollar su cultura, lengua, religión, tradición y costumbres (Sánchez 2010, 277).

A partir del proceso de emergencia indígena a finales del siglo XX, a decir de Burguete, el paradigma asimilacionista/integracionista fue uno de los bastiones liberales que comenzó a ser duramente cuestionado. Sin embargo, señala la autora que “contrariamente a lo demandado, el indigenismo integracionista no fue sustituido por políticas autonómicas, sino por un nuevo tipo de indigenismo: el multiculturalismo” (Burguete 2010, 85).³

El también llamado paradigma de las ‘minorías étnicas’, como política de reconocimiento, tuvo el fin ‘declarado’ de evitar que personas miembros de minorías étnicas sufrieran discriminación por motivo de su pertenencia a grupos culturalmente diferenciados, cuestión que llevó a la tutela estatal de determinados derechos colectivos. Sin embargo, la política multiculturalista se insertó en la lógica global, post-fordista, de una soberanía gradual y de ciudadanía también graduales o “de distintas velocidades” (Ong 2006, 78), que comúnmente se ocultaron tras el discurso de la protección a las entidades étnicas. En todo caso, el multiculturalismo respondió a un momento de transformación en la configuración de las relaciones Estado-ciudadanía, a partir de su anclaje en una manera diferente de concebir la soberanía estatal, así como las características institucionales de los Estados-nación a causa de los procesos de globalización (Sassen 2003, 88).

Tal como advierte Hall, existe una estrecha relación entre ‘la cuestión multicultural’ y el fenómeno de ‘lo postcolonial’, que marca el tránsito de una configuración de fuerzas o coyuntura histórica a otra. Los problemas de la dependencia, el subdesarrollo y la marginación, que antes se articulaban como relaciones desiguales de poder y explotación entre las sociedades colonizadas y las colonizadoras, ahora eran nuevamente puestas en escena y desplegadas como luchas entre fuerzas sociales indígenas, como contradicciones internas y fuentes de desestabilización dentro de la sociedad descolonizada, o entre ellas y el sistema mundial más amplio (Hall 2010, 587).

3. Como señala Hall, multiculturalidad y multiculturalismo son dos cuestiones diferentes que, como tales, deben ser distinguidas. La primera es una cuestión adjetiva, mientras la segunda es sustantiva. Es decir, la multiculturalidad “describe las características sociales y los problemas de gobernabilidad que confronta toda sociedad en la que coexisten comunidades culturales diferentes intentando desarrollar una vida en común y a la vez conservar algo de su identidad *original*”. Por su parte, el multiculturalismo apunta a “las estrategias y políticas adoptadas para gobernar o administrar los problemas de la diversidad y la multiplicidad en los que se ven envueltas las sociedades multiculturales” (Hall 2010, 583).

Según el autor,

Este «doble registro» postcolonial ocurre en un contexto mundial donde el gobierno directo, la gobernanza o el protectorado de una potencia imperial se han visto reemplazados por un sistema globalizado asimétrico de poder, de índole postnacional, transnacional y neo imperialista. Sus principales características son la desigualdad estructural, dentro de un sistema no regulado de libre comercio y de libre flujo de capitales dominado por el Primer Mundo, y los programas de reajuste estructural, en los que prevalecen los intereses y modelos de gobernabilidad occidentales (Hall 2010, 587).

La inserción en los mercados globales y la existencia de un capital transnacional han ido socavando lentamente las fronteras de los Estados nacionales al punto de que se ha producido, en palabras de Ong, un manejo flexible de la soberanía en función de la articulación con el capital global, que remite a una racionalidad neoliberal en la cual se produce la creación estatal de múltiples espacios y técnicas de poder diferenciadas (Ong 2006, 78).⁴

A ello agrega que “espacios diferenciados del terreno político están generalmente coordinados con diversos modos de gobierno -disciplinario, regulador, pastoral- que administran poblaciones en términos de su relevancia con el capital global” (Ong 2006, 78). En esta lógica plantea que la mezcla de los cálculos del mercado con la gubernamentalidad étnica significa que variadas poblaciones están sometidas a diferentes tecnologías de disciplina, regulación y cuidados pastorales, y en consecuencia asignados a distintos destinos sociales. Es una estrategia deliberada de la reclasificación de la población, donde se entremezclan las formas modernas de política con formas tradicionales y coloniales que perduran en la población. Estas dos formas conviven con relativa armonía en función del capital (Ong 2006, 78). Es en esta lógica, y no en el de una mera “protección” de las nacionalidades indígenas, en la que se inscribió la ciudadanía multiculturalista.

Con la consolidación del paradigma del multiculturalismo, en los años ochenta comenzó en América Latina la llamada política del ‘multiculturalismo constitucional’,⁵ que arribó con reformas de corto alcance. En los textos constitucionales latinoamericanos se comenzaron a realizar declaraciones de plurinacionalidad y a reconocerse determinados derechos económicos, sociales, culturales y políticos a las poblaciones indígenas, como la extensión del derecho al sufragio y el ejercicio del pluralismo jurídico en asuntos puntuales.

Como consecuencia de la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Constitución de 1998 fue el punto cúlmine de esta política en Ecuador. En el marco de este texto se reconoció el carácter pluricultural y multiétnico del Estado, pero esta primera enunciación, que pudiera parecer radical comparada con las anteriores constituciones, se asentó en un reconocimiento multiculturalista, a partir de las serias diferencias que existen entre lo pluricultural y multiétnico con lo intercultural.

No obstante, las connotaciones de este primer reconocimiento no fueron negativas en todo sentido puesto que constituyeron un paso de avance respecto al paradigma asimilacionista que había primado desde los inicios de la República. No puede negarse, tal como recuerda Hall, que, a pesar de sus limitaciones, el multiculturalismo al menos ha contribuido a deconstruir algunas de las incoherencias de los Estados liberales constitucionales, como su declarada ‘neutralidad’.

Asimismo también ha demostrado la importancia de la ‘diferencia’ en la definición de la democracia como un espacio genuinamente heterogéneo (Hall 2010, 605-610).

4 Para Ong existen tres componentes relacionados: la ciudadanía, el neoliberalismo y la flexibilidad. La forma de comprenderlos nos dará pistas de cómo actúa la racionalidad neoliberal como modo de dominación (Ong 2006).

5 Término tomado por Burguete de Rachel Sieder y de Bartolomé Clavero (Burguete 2010, 85).

Así, en el texto magno de 1998 fue declarado que el Estado respetaba y estimulaba el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos; y aun cuando se mantuvo el castellano como idioma oficial, el quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales fueron observados como de uso oficial para los pueblos indígenas. Llama la atención el capítulo sobre derechos colectivos de los pueblos indígenas, negros y afro-ecuatorianos que reconoció aquellos que habían sido ignorados anteriormente; entre ellos, mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico; mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita; ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallaran en sus tierras y que pudieran afectarlos ambiental o culturalmente; participar mediante representantes en las instituciones oficiales; la facultad de las autoridades indígenas para ejercer funciones de justicia en la solución de conflictos internos a partir de la aplicación de normas y procedimientos propios. Asimismo se regularon las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas. No obstante, a pesar de haberse reconocido estos derechos en su condición de colectivos, el claro halo del multiculturalismo se observó en el cuarto capítulo, donde, entre los derechos culturales, aparecía:

El Estado establecerá políticas permanentes para la conservación, restauración, protección y respeto (...) del conjunto de valores y manifestaciones diversas que configuran la identidad nacional, pluricultural y multiétnica. El Estado fomentará la interculturalidad, inspirará sus políticas e integrará sus instituciones según los principios de equidad e igualdad de las culturas (art. 62 de la Constitución de la República de Ecuador de 1998).

La Constitución multiculturalista de 1998 mostraba todas sus limitaciones ante la incapacidad de construir una universalidad. Por una parte, la regulación del deber del Estado de salvaguardar y garantizar el desarrollo pleno de la variedad de nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos dentro de los derechos culturales, denotó las diferencias del multiculturalismo con otras políticas (incluso con las integracionistas). Esto es, que el multiculturalismo,

Incorpora la necesidad de reconocer ciertos derechos específicos a grupos étnicos y nacionales no liberales, pero como medio e incentivo para promover su *liberalización*, es decir, para que se conviertan en culturas liberales, y acomodar a las minorías (tanto liberales como no-liberales) en el orden estatal liberal existente, sin modificar las relaciones mayoría/minorías nacionales. Esto explica que no se planteen transformaciones del Estado ni se cuestione el modelo predominante de nación liberal. En todo caso, lo que se quiere es una sociedad con un “mosaico” de culturas liberales (Sánchez 2010, 279).

Por otra parte, a pesar de que en el citado artículo 62 se mencionó la obligación del Estado de promover la interculturalidad, en la declaración de los principios fundamentales de la República se declaró que el Ecuador era un Estado multiétnico y pluricultural. Esta es una distinción que cabe hacer con el fin de no confundir la esencia del Estado con lo que deontológicamente pudo señalar la Constitución como una aspiración: la interculturalidad.

Se mencionaba anteriormente que dichas categorías no pueden equipararse. Tal como señalaba Böhrt para el caso boliviano, es necesario transitar de la visión “pluri” y “multi” al enfoque intercultural. No es sino este, el capaz de generar prácticas sociales de respeto mutuo, de reconocimiento del *otro* y de intercambio de productos culturales entre miembros de tradiciones diferentes. La interculturalidad, dice Böhrt, ofrece mejores posibilidades para el enriquecimiento mutuo y colectivo ya que, “además de reconocer *lo pluri*, se afirma en él y busca construir el colectivo común desde él” (2008, 13).

En este sentido Chávez apunta los efectos negativos de la política multiculturalista en el texto de 1998, al narrar cómo en el caso de la justicia indígena, el reconocimiento asimétrico e incoherente de este derecho dentro de una lógica más universal, condujo a que el escenario nacional se abriera a una exhibición obscena de muestras de justicia indígena reducidas al ritual del castigo, lo que contribuyó a su constante desfiguración (Chávez 2008, 80).

Como si lo mencionado fuese insuficiente, los postulados constitucionales fueron en gran medida ineficaces por una cuestión formal: nunca fue desarrollada una legislación operativa que le diera un contenido concreto sobre sus formas, delimitación y alcances a estos reconocimientos multiculturales, que al menos ya representaban un paso de avance frente al asimilacionismo.

LA CRÍTICA AL MULTICULTURALISMO

El análisis sociohistórico del caso ecuatoriano basta para mostrar las limitaciones que tuvo la política multiculturalista en el país; política que ha sido combatida desde diferentes frentes. Hall sistematiza las críticas, identificando entre sus detractores a la derecha conservadora, que defiende la pureza y la integridad cultural de la nación; a los liberales, que proclaman que el culto a la etnicidad y la celebración de la diferencia amenazan el carácter universal y neutral del Estado liberal además de que puede legitimar la idea de “los derechos grupales; a los antirracistas quienes, equivocadamente, privilegian la cultura y la identidad por encima de los aspectos económicos y materiales; a los radicales, que creen que dicha política divide al frente unido de raza y clase contra la injusticia y la explotación en términos étnico y racialmente determinados” (Hall 2010, 584-585).

A estos añade algunas versiones postmodernas del “cosmopolitismo”, que consideran al sujeto como algo totalmente contingente y saneado. En este sentido, los cosmopolitanistas se oponen al multiculturalismo, por cuanto es una política que tiene como fin localizar a los sujetos (Hall 2010, 584-585). Así, desde la doctrina del cosmopolitismo llegan críticas que se encuentran en una línea de pensamiento bastante similar: se habla fundamentalmente de la incapacidad para producir universalidad y de la diferencia excluyente que produce (Beck 2002).⁶

Si variadas son las críticas hechas al multiculturalismo, lo son también las soluciones propuestas. Una de las soluciones más viables e interesantes viene del propio Hall, quien invoca la necesidad de encontrar en toda sociedad multicultural algún marco de referencia en el que puedan negociarse las discrepancias graves, y que no sea aquel impuesto por el grupo dominante, sino un constructo de los diferentes sujetos colectivos nacionales. Retoma entonces, desde un ángulo filosófico, la lógica de *la différance* (de Derrida), en el sentido de que la identidad de cada concepto se constituye con respecto a todos los otros conceptos del sistema. Complementa esta idea desde Laclau, Mouffe y Butler, al plantear que “debe haber algo que sea externo a la identidad”, y que dicha

6. El cosmopolitismo se basa en principios filosóficos que sostienen una empatía universal, de aquí que sus propuestas se monten en la lógica de pensar políticamente cómo ajustar los diseños institucionales a ese tipo de producción. Beck, por ejemplo, plantea la necesidad de superar la visión territorial de la identidad y con ello la idea de que un espacio con fronteras es necesario. La ruptura de esta concepción vendría de proponer a la identidad como una categoría ambivalente, de suerte que se deje de concebir como *un nosotros* frente a *los otros*, sino que como una amalgama que se moldea en la mezcla cultural, rompiendo con la ilusión de la autenticidad. Desde una visión similar Held plantea la necesidad de reprogramar la idea de comunidad nacional, a partir de la existencia incontestable de gobernanzas locales y globales, en donde los intereses colectivos ya no solo buscan reconocimiento local o nacional, sino en escenarios multilaterales. Esta idea conduciría a redefinir las ideas de ciudadanía e incluso de participación política (Held 2002).

“externalidad” está constituida por todos los otros términos del sistema, cuya “ausencia” o falta es constitutiva de su “presencia”, esto es, que “cada identidad particular es radicalmente insuficiente en términos de sus *otros*” (Hall 2010, 609).

Las soluciones que propone son, básicamente: 1) resistir el impulso de integrarse mediante un proceso de equivalencia formal, como se entiende en una concepción liberal de la ciudadanía, es decir, volver a la estrategia asimilacionista; 2) que el espacio de discusión permanezca heterogéneo y pluralista; 3) no permitir que el proceso se quede en la afirmación política de radical particularidad, sino que las particularidades se vean obligadas a negociar en un horizonte mayor (Hall 2010, 611).

Varios, aunque complejos, pueden ser los caminos para llegar a materializar estas claves que aporta Hall. Sin embargo, uno de los que en mi opinión puede resultar más viable llega desde el paradigma de la autonomía (Burguete 2010). La propuesta es interesante toda vez que reivindica el derecho de autodeterminación de los pueblos como eje articulador de las comunidades indígenas con el Estado, derecho que es legítimo a partir de la ocupación histórica sobre los territorios ancestrales. De tal suerte, el paradigma de la autonomía cuestiona el modelo de “un Estado-una nación-un pueblo” y aboga porque los sujetos, en virtud de los lazos culturales, desarrollen, desde prácticas políticas y sociales propias, formas de autogobierno (Burguete 2010, 74).

Esta solución, sin embargo, también trae aparejados determinados riesgos, fundamentalmente asociados a la exacerbación de un comunitarismo que esencialice la etnicidad o reproduzca una afirmación a ultranza de la diferencia. Por ello, el punto central de un proyecto autonómico, para que realmente supere a las políticas multiculturalistas y no quede atascado en errores similares, es el anclaje que debe tener en el paradigma de la interculturalidad. Pienso que en este sentido se han enfocado algunos de los principales esfuerzos autonomistas en el subcontinente latinoamericano, mientras que en Ecuador se ha intentado un modelo de autonomías que cuenta con amplias limitaciones y no termina por garantizar la esencia, que es el derecho a la autodeterminación.

CONCLUSIONES

El análisis de las peculiaridades del tránsito del modelo asimilacionista al multiculturalista en Ecuador no tendría utilidad alguna si no sirviera como marco de referencia para preguntarse por el carácter del Estado actual, llamado ‘plurinacional’ por los constituyentistas del 2008.

Es cierto que a partir del nuevo texto constitucional y su legislación de desarrollo, así como desde la acción concreta de los funcionarios estatales, se han venido desarrollando políticas que se juegan en el ámbito de la negociación; se han reconocido y garantizado derechos colectivos de pueblos indígenas, montubios y afro-ecuatorianos; se ha configurado un nuevo campo político con respecto a las autonomías y las identidades; sin embargo, estos no son puntos que estén exentos de tensiones, de avances y retrocesos. Críticas a este proceso y a sus insuficiencias llegan desde numerosas voces, sin embargo no hay repuestas permanentes sobre las cuestiones relativas a los paradigmas en que se afina el nuevo texto constitucional, los que desafía y los que supera; sobre sus limitaciones en la meta de producir un modelo intercultural y universalista.

Este ensayo no se planteó como objetivo desentrañar estos debates y sus posibles soluciones. No obstante, podría adelantarse que un modelo autonómico que se realizara en los marcos de la construcción intercultural, podría ser una de las principales vías para hacer efectiva la construcción de este “horizonte común” del que habla Hall como medio de edificación de universalismo sobre la base de la traducción en la totalidad del sistema de las diferencias propias de sociedades multiculturales.

La experiencia ecuatoriana está, en este sentido, a medio construir. El balance sobre las autonomías muestra que aún queda mucho por hacer, partiendo de la constitución de las mismas Circunscripciones Territoriales Indígenas. De tal suerte, el trabajo no ha pretendido ser una respuesta sobre el actual paradigma de Estado que se encuentra en construcción (o no) pero, sin duda, el análisis sobre las configuraciones que adoptó el multiculturalismo en Ecuador y sus orígenes históricos será útil para continuar en esta línea crítica.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Benedict. 1993. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, Ulrich. 2002. The Cosmopolitan Perspective: Sociology in the Second Age of Modernity. En *Conceiving Cosmopolitanism. Theory, Context and Practice*, coords. Steven Vertovec y Robin Cohen, 61-85. Nueva York: Oxford University Press.
- Böhrt Irahola, Carlos. 2008. Democracia y estado de derecho en el proyecto de Constitución. En *Hacia una Constitución democrática, viable y plural. Tres miradas*, eds. Carlos Alarcón, Carlos Böhrt Irahola y Carlos Romero, 1-134. La Paz: FES-ILDIS y fBDM.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli. 2010. Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coords. Araceli Burguete Cal y Mayor, Pablo Ortiz-T y Miguel González, 63-94. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Chávez Vallejo, Gina. 2008. El Derecho propio: Destapando la Caja de Pandora. En *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, coords. Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Rubén Martínez Dalmau, 67-87. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Constituciones del Ecuador desde 1830 hasta 2008. 2013. <http://cancilleria.gob.ec/constituciones-del-ecuador-desde-1830-hasta-2008/> (consultado el 4 de diciembre de 2013).
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1989. <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml> (consultado el 20 de octubre de 2011).
- Coronel, Valeria. 2010. *A Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation and the Origins of Social Rights in Ecuador 1834-1943*. Tesis Doctoral en Historia, Nueva York.
- Fraser, Nancy. 2009. From Discipline to Flexibilization? Rereading Foucault in the Shadow of Globalization. En *Scales of Justice*, Nancy Fraser, 116 -130. New York: Columbia University Press.
- Guerrero, Andrés. 2010. *Administración de poblaciones, ventriloquía y transescritura: análisis históricos, estudios teóricos*. Lima: IEP/FLACSO - Sede Ecuador.
- Hall, Stuart. 2010. *Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Eds. Eduardo Restrepo, Catherine Walsh y Víctor Vich. Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar, Universidad Javeriana/ Instituto de Estudios Peruanos/ Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador/ Envió Editores.
- Held, David. 2002. Culture and Political Community: National, Global, and Cosmopolitan. En *Conceiving Cosmopolitanism. Theory, Context and Practice*, coords. Steven Vertovec y Robin Cohen, 48-60. Nueva York: Oxford University Press.
- Manguashca, Juan. 1994. El proceso de integración regional en el Ecuador: el rol del poder central: 1830-1895. En *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*, comp. Juan Manguashca. Quito: Corporación Editora Nacional/Proyecto FLACSO-CERLAC, IV.
- Ong, Aihwa. 2006. *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham y Londres: Duke University Press.
- Quintero, Rafael. 1991. *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.
- Sánchez, Consuelo. 2010. Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos. En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coords. Araceli Burguete Cal y Mayor, Pablo Ortiz-T y Miguel González, 259-290. Quito: FLACSO-Ecuador.

- Sassen, Saskia. 2003. *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Turner, Mark. 2006. *Republicanos Andinos*. Perú: IEP Ediciones.
- Vega Solis, Cristina y Sandra Gil Araujo. 2003. Introducción a *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Saskia Sassen, 11-26. Madrid: Traficantes de sueños.