

DIAL 3161

ÉQUATEUR - Capital social, ethnicité et développement : considérations critiques depuis les Andes équatoriennes, première partie

Víctor Bretón i Solo de Zaldívar

mercredi 31 août 2011, mis en ligne par [Dial](#)

Nous continuons avec ce texte la série de textes critiques autour de l'idée de développement dont nous avons amorcée la publication en décembre 2010 [1]. Cet article de Víctor Bretón i Solo de Zaldívar, professeur d'anthropologie sociale à l'Université de Lleida (Espagne), par les analyses qu'il propose du rôle des ONG de développement fait écho au texte de Raúl Zibechi publié en mai et juin sur les politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » [2] Il a été publié dans le [Bulletin ICCI-RIMAI](#) d'octobre 2001 (n° 31).

Résumé

L'auteur établit que la politique de création de capital social mise en œuvre par les ONG et le PRODEPINE (Projet pour le développement des peuples indiens et noirs de l'Équateur) dans la campagne équatorienne est la forme que prend le contrôle social dont la mondialisation néolibérale a besoin pour imposer avec succès son modèle de développement.

À partir de trois axes - le mouvement indien, l'ajustement néolibéral et l'investissement dans le capital social -, l'auteur démontre que l'activisme de la CONAIE (Confédération des nationalités indiennes de l'Équateur) a constitué un frein au modèle néolibéral ; il montre que les politiques assistancielles de l'État se sont converties en une authentique privatisation du développement et que la formation de cadres techniques indiens rend possible la matérialisation du développement tel que le conçoit la Banque mondiale.

Dans le domaine controversé et protéiforme des politiques de développement rural et de leurs liens avec l'émergence et l'évolution des mouvements sociaux dans un pays comme l'Équateur - caractérisé, notamment, par la présence de l'un des mouvements indiens les plus dynamiques du continent -, la question des relations entre les organisations non gouvernementales (ONG), les institutions financières multilatérales actives dans le milieu indiano-paysan et les organisations populaires me semble fondamentale du point de vue de la recherche sociale. De fait, dans un travail antérieur [3], je m'interrogeais sur les raisons poussant de nombreuses ONG à concentrer leur action dans les zones principalement peuplées de Quechuas de la *sierra* équatorienne ainsi que sur les effets qu'à cette

tendance sur la consolidation des niveaux intermédiaires de l'organisation indienne. Les résultats, comme nous allons le voir, m'ont conduit à qualifier ces modèles d'intervention de « néo-indianistes » et à attirer l'attention sur l'importance des initiatives actuelles qui, sous l'égide de la Banque mondiale et d'autres institutions de la nébuleuse financière néolibérale, s'articulent autour de la notion de « capital social ». Les programmes qui, à l'instar du Projet pour le développement des peuples indiens et noirs de l'Équateur (PRODEPINE), misent sur le renforcement organisationnel comme stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, accommodant ainsi les théories du capital social à la réalité du monde indien, méritent que l'on s'y intéresse.

En ce sens, les Andes équatoriennes constituent un espace représentatif des réussites et des potentialités offertes par cette nouvelle façon de comprendre l'ingérence dans la société rurale. Il s'agit, en premier lieu, d'une zone caractérisée par une forte population indienne et rurale, cible privilégiée depuis des décennies des initiatives développementistes qui, comme les projets de Développement rural intégral (DRI) des années 1980, pour n'avoir pas tenu compte des attentes des communautés ni de la singularité de leurs modes d'insertion dans le marché, n'ont enregistré que des résultats très modestes quant à leur durabilité et à leur efficacité. En somme, l'expérience andine a incité, à partir du milieu des années 1990, des organismes comme la Banque mondiale et, dans une moindre mesure encore, la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) à dégager des axes de travail autour de l'idée déjà évoquée de capital social : on a tenté de garantir le succès des programmes en les associant aux intérêts et attentes *réel(le)s* des bénéficiaires par le biais, essentiellement, d'un renforcement institutionnel à même de doter les Indiens et les paysans des outils nécessaires pour piloter la mise en œuvre de ces projets et faire en sorte que la participation des bases y soit massive. Dans ce contexte, les institutions que l'on a décidé de privilégier, au sein du réseau organisationnel indien, étaient les organisations de second degré (OSD). À vrai dire, le fait que tant les grosses ONG opérant dans le couloir interandin que le PRODEPINE lui-même s'accordent pour insister sur cette position privilégiée des OSD n'est pas dû au hasard : ce sont des structures maniables - ni très petites (et insignifiantes quant à l'impact des interventions), ni excessivement grandes (ce qui accentuerait le risque de diluer les résultats) -, apparemment bien coordonnées avec les organisations de base qui les composent et qui, à en juger du moins par la rhétorique de leurs dirigeants, condensent toutes les vertus émanant du *communautarisme* qui, tant de fois, a servi à stéréotyper les paysans andins dans une perspective essentialiste.

Or malgré tout, nous n'en savons encore que très peu sur la véritable nature des OSD. D'autant que le peu d'études existantes suggère un décalage marqué entre ce que les théoriciens associant la notion de capital social aux Andes pensent qu'elles sont et ce qu'elles sont réellement. Plutôt que l'image de caisse de résonance des bases et de participation populaire que la littérature spécialisée s'emploie à projeter à leur propos, un rigoureux travail de terrain entrepris sur les relations complexes entre les organisations de premier degré [4] et les OSD révèle, au contraire, l'existence d'un univers conflictuel, contradictoire et définitivement éloigné de ce portrait simpliste et édulcoré de la réalité microsociale (Martínez V., 1997). Il est donc indispensable de prolonger cette ligne d'analyse, à plus forte raison dans un contexte comme celui des Andes équatoriennes, où les visions irréelles de la nature des OSD évoquées plus haut légitiment la prolongation des politiques de développement, financées à coups de millions, comme celles menées actuellement par le PRODEPINE.

L'objectif de l'exposé qui va suivre consiste, à la lumière de l'expérience équatorienne, à présenter quelques réflexions autour de ces trois thèmes (capital social, ethnicité et développement) et de leur interdépendance dans l'ère de la mondialisation. Nous partirons d'une série de prémisses : ma propre empathie pour l'objet d'étude, à savoir un mouvement social (le mouvement indien) qui remet au goût du jour, pour paraphraser Rodrigo Montoya (1992), la prise en compte du *droit à la différence* comme un fragment incontournable de l'utopie de la *liberté* ; la conviction que le savoir scientifique revêt une importance stratégique comme outil de transformation sociale ; et la croyance dans la nécessité de démasquer le caractère conservateur, biaisé et néocolonial des nouveaux modèles d'interprétation et d'intervention dans la société rurale. Partant, le texte est articulé autour de trois axes : le sujet (le mouvement indien), le contexte (l'ajustement néolibéral) et le modèle, qui n'est autre que la multiplication des investissements dans le capital social comme nouveau « thème phare » des politiques de

développement.

Le sujet : le mouvement indien ou l'ethnicité comme stratégie

L'avènement du mouvement indien comme acteur politique de premier plan a été, à n'en pas douter, l'un des événements les plus déterminants de l'histoire sociale contemporaine de l'Équateur. Bien qu'il émane de processus trouvant leurs racines profondes dans les décennies précédentes, c'est au cours des années 1980 que les Indiens sont véritablement parvenus à condenser dans la CONAIE ce qui a probablement été jusqu'à présent la plateforme de revendication identitaire dotée de la capacité de mobilisation et d'interpellation la plus importante d'Amérique latine. À l'unique exception, peut-être, de la subite entrée en lice des néozapatistes du Chiapas, en 1994, aucun autre mouvement indien n'est parvenu à faire vaciller les fondements de l'État-nation postcolonial dans la région avec autant de force qu'en Équateur : pour s'en convaincre, il suffit de citer la liquidation définitive de ce qu'Andrés Guerrero (1997, 2000) a qualifié, avec beaucoup de pertinence, « les formes ventriloques de représentation ». D'une situation séculaire dans laquelle la voix des Indiens devait être « traduite » par des intermédiaires blancs métis s'exprimant en *leur* nom (celui des Indiens), élevant ainsi *leurs* « demandes » aux instances du pouvoir, on a évolué vers une situation dans laquelle la présence d'une nouvelle intellectualité indienne, capable de structurer un discours politique propre, a brisé ces mécanismes traditionnels d'intermédiation publique : la voix des Indiens est devenue audible - directe et clairement audible - à partir du moment où, en 1990, ils ont pour la première fois paralysé le pays et remis en cause, pour la première fois également, la permanence d'un schéma étatique de relations exclusives et inéquitables.

Le grand défi que doivent relever chercheurs et chercheuses en sciences sociales consiste donc à expliquer comment une telle transformation est devenue possible en si peu de temps à l'échelle de l'histoire, à décrire quelles ont été les circonstances qui, au crépuscule du XX^e siècle, ont ouvert la voie à la crédibilisation de l'ethnicité comme stratégie revendicative d'une part importante de la population rurale démunie du couloir interandin équatorien. Dans cette perspective, étant entendu que l'ethnicité se construit et mute dans des contextes conflictuels [5], le discours indianiste contemporain peut être considéré, en fin de compte, comme dérivé des pressions que la mondialisation néolibérale exerce sur les conditions de survie des secteurs subalternes. Ces pressions, à leur tour, rendraient compte de la revitalisation identitaire comme une manière parmi d'autres de les contrer : il n'est guère étonnant que la construction ethnique émerge souvent associée à des formes de mobilisation sociale et, dans le contexte latino-américain particulier des années 1990, avec un fort contenu antinéolibéral (ou, à tout le moins, antiajustement). C'est à peu près de cette façon, avec quantité d'éléments spécifiques à chacune des casuistiques locales, que les choses se sont déroulées au Chiapas, dans le Chapare bolivien, sur l'altiplano occidental du Guatemala ou dans les Andes équatoriennes.

En outre, dans des cas comme celui de l'Équateur, le contexte qui a déterminé tous ces processus d'affirmation ethnique se caractérise de la manière suivante : face au recul de l'État développementaliste, face à la crise et au discrédit généralisé des propositions émanant des divers courants de la gauche traditionnelle, le mouvement indien a été le seul mouvement social doté d'une capacité remarquable à s'opposer à des pans entiers de la population, contre le caractère implacable d'un ajustement économique au coût social élevé supposément « inévitable ». Ce faisant, je ne prétends nullement que, grâce à lui, l'Équateur a pu échapper aux paramètres régissant aujourd'hui le devenir des économies latino-américaines, loin de là : en témoigne au premier abord la dollarisation de l'économie nationale, processus qui a placé le pays « un pas en avant » pour ce qui est de la radicalité de la traduction dans la réalité locale des préceptes néolibéraux. Je pense plutôt que les traces de la force démontrée par le mouvement indien ces quinze dernières années sont visibles dans les caractéristiques de l'ajustement à *l'équatorienne* : en lieu et place d'un modèle unilinéaire et orthodoxe (comme dans la Bolivie de Sánchez de Lozada, dans le Mexique de Salinas ou dans le Pérou du « Fujishock »), en Équateur, les ajustements successifs ont été hésitants, hétérodoxes et dépourvus de toute vision macroéconomique à moyen ou long terme. Avec un État aussi faible et clientéliste que l'est celui de l'Équateur - historiquement faible et clientéliste -, où (à de rares exceptions près) le populisme et l'absence de scrupules sont habituellement des attributs récurrents de la classe politique, la capacité mobilisatrice réitérée de la CONAIE a eu une incidence bien supérieure à ce qu'on veut bien nous faire croire dans la trajectoire erratique de la gestion

économique du pays, en imposant la négociation, l'adoucissement et la réorientation périodique des initiatives du gouvernement de service.

Le contexte : le néolibéralisme et la privatisation du développement

Parmi les mots magiques de l'orthodoxie néolibérale, « libéralisation » et « ouverture » occupent une place de choix. C'est en leur nom que l'on s'est employé, dans toute l'Amérique latine – avec des zigzags plus ou moins marqués selon les pays – à déprotéger les marchés des matières premières et des produits finis tout en consolidant un cadre juridique à même de garantir le fonctionnement d'un véritable marché des terres capitaliste de bout en bout. Sans minimiser les répercussions – dramatiques – du premier type de mesures sur les petites exploitations familiales de la région, ce dernier aspect supposait la rupture pure et simple du pacte agraire passé entre l'État et les paysans et grâce auquel – souvenez-vous – l'État était en mesure d'atténuer – sans éliminer, loin de là – les conflits et de garantir la paix sociale pendant la longue période développementiste. Voilà ce qui fut au moins la première conséquence des contre-réformes de privatisation au Mexique (1992), au Pérou (1993), en Équateur (1994) ou en Bolivie (1996).

Ce processus s'est accompagné d'une substitution du principe de réforme agraire intégrale comme *leitmotiv* des politiques à mettre en œuvre au sein de la société rurale par celui du *développement rural intégral* (DRI). Une substitution loin d'être anodine puisqu'elle implique d'abandonner la prétention d'une transformation structurelle générale du secteur agraire sur l'autel d'une intervention partielle et focalisée sur certains groupes de producteurs ruraux ; abandon qui a supposé, dans un second temps, la mutation d'une conception initiale en termes de stratégie de développement en une logique purement assistencialiste sous forme de programme social par définition limité et fragmenté. Le contexte institutionnel dans lequel on a tenté de mettre en pratique le paradigme du DRI (et du post-DRI) est, par ailleurs, celui d'un désengagement de plus en plus clair de l'État vis-à-vis de ces questions et de la multiplication logique de nouveaux acteurs dans le milieu rural – ONG de toutes sortes et de toutes orientations – qui vont progressivement supplanter l'État dans des sphères quasi dédaignées par les pouvoirs publics. En somme, nous avons assisté, comme si de rien n'était, à une privatisation en bonne et due forme des politiques et initiatives de développement rural.

Face à ce constat, la thèse que nous défendons, qui est partagée par d'autres auteurs et à l'appui de laquelle commencent à s'accumuler les preuves empiriques, est que le modèle de coopération pour le développement actuel, basé en grande partie sur l'action des ONG, est la contrepartie néolibérale des politiques sociales dans de nombreux pays d'Amérique latine. Il est vrai que la présence d'ONG dans la région n'est pas nouvelle et que dans le cas de l'Équateur, certaines, parmi les plus importantes, sont présentes depuis l'époque des luttes pour la terre. Ce qui est nouveau, en revanche, c'est la prolifération et l'entrée en scène massive de ce type d'organisations à compter du début des années 1980. Les données présentées par Jorge León (1998) illustrent plutôt bien ce phénomène : près des trois quarts des ONG (72,5 %) apparues en Équateur au cours du XX^e siècle (jusqu'à 1995) sont nées dans la quinzaine d'années séparant 1981 de 1994 [6], c'est-à-dire en même temps que le déploiement des nombreuses politiques d'ajustement testées depuis 1982. On constate, ainsi, l'existence d'une relation directe entre le repli de l'État du domaine des politiques de développement et la progression, en pleine crise, des ONG actives dont l'intervention a servi à tisser une sorte de « tampon » capable d'amortir (quitte à ce que ce soit à grand bruit) ses effets sociaux. De ce point de vue, elles sont indéniablement partie intégrante des rouages d'un modèle mondial accommodant à souhait pour l'ajustement néolibéral, aussi hétérodoxe soit-il.

Par ailleurs, en ce qui concerne le domaine spécifique des interventions en milieu rural, ce brusque revirement du contexte macroéconomique n'a pas épargné les autres ONG, plus traditionnelles, dans le sens où elles ont été confrontées à un processus plus ou moins traumatique de redéfinition de leurs priorités, de leurs méthodes et de leur rôle sur la scène régionale. Soulignons, néanmoins, que ce processus peut aussi s'enclencher – il en a été ainsi dans de nombreux cas – *en dépit* du code éthique des responsables locaux des ONG : ce sont les institutions financières externes (généralement européennes ou états-uniennes) qui imposent les thématiques, les délais et les orientations *politiquement correctes* des projets à exécuter. Ainsi, l'économie politique du néolibéralisme a exigé des anciennes ONG qu'elles

reparent et reconsidèrent leurs relations avec l'État, avec le marché et avec les bénéficiaires de leur action, générant parfois de véritables crises en termes d'identité, de légitimité et de continuité institutionnelle.

Il me semble opportun de signaler, pour finir, que le paradigme de l'intervention incarné par le modèle des ONG est, paradoxalement, une sorte d'*antiparadigme* ou, si l'on préfère, de *non-paradigme*. Si je dis cela, c'est parce qu'en réalité, il y a autant de modèles d'intervention auprès des communautés paysannes que d'agences de développement et il est facile de trouver dans le couloir interandin des paroisses rurales sur le territoire desquelles opèrent simultanément une multiplicité inhabituelle d'ONG. Outre la juxtaposition consécutive de tant de petites structures bureaucratiques-administratives - phénomène qui semble contredire l'efficacité opérationnelle soit disant plus grande des ONG -, cet état de fait entraîne la superposition, sur la base sociale, de projets exécutés selon des modèles souvent contradictoires : il est facile, pour citer un exemple récurrent, de localiser dans les Andes des communautés indiennes au sein desquelles on développe des initiatives inspirées de l'agroécologie en même temps que d'autres émanant des préceptes plus classiques de la révolution verte. Comme fait en général défaut une vision holistique et intégrée de la réalité sociale, le tableau qui se dessine en toile de fond est celui d'un chœur polyphonique, aux multiples mélodies et nombreux chefs d'orchestre, qui avance, par à-coups, dans une curieuse symphonie sans fin, sans horizon clair et sans possibilité de convergence minimale vers une partition commune qui permettrait au moins d'évaluer intégralement les résultats partiels à la lumière de l'ensemble. Une telle hétérogénéité des intérêts et des approches suscite, comme il fallait s'y attendre, tous types de réticences vis-à-vis qu'une quelconque collaboration interinstitutionnelle à grande échelle, ne serait-ce qu'en raison de l'incompatibilité pure et simple des paradigmes, à laquelle il faut ajouter une concurrence assurément *darwinienne* pour obtenir des ressources - celles de la coopération - par définition rares au vu des besoins énormes du « développement » envisagé sous l'angle conventionnel.

La [deuxième partie de ce texte](#) est publiée dans le numéro d'[octobre](#).

Références

- ARCOS, C. ; PALOMEQUE, E. (1997). *El mito al debate. Las ONG en Ecuador*. Abya-Yala, Quito.
- GUERRERO, A. (1997). « "Se han roto las formas ventrílocuas de representación". Conversación con Andrés Guerrero », *Íconos*, n° 1, pp. 60-66.
- GUERRERO, A. (2000). « El proceso de identificación : sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura », en GUERRERO, A. [dir.]. *Etnicidades*. FLACSO Équateur, Quito, pp. 9-60.
- LEON, J. (1998). « Contexte social et cycle politique : les ONG en Équateur », dans DELER, J.P. ; FAURE, Y.A. ; PIVETEAU, A. ; ROCA, P.J. [dirs.], *ONG et développement. Société, économie, politique*. Karthala, Paris, pp. 659-671.
- MARTINEZ V., L. (1997). « Organizaciones de Segundo Grado, capital social y desarrollo sostenible », *Íconos*, n° 2, pp. 115-124.
- MONTOYA, R. (1992). *Al borde del naufragio. Democracia, violencia y problema étnico en el Perú*. SUR, Casa de Estudios del Socialismo, Lima.

- **Dial - Diffusion de l'information sur l'Amérique latine - D 3161.**

- Traduction de Jérémie Kaiser pour Dial.
- Source (espagnol) : [Bulletin ICCI-RIMAI](#) n° 31, octobre 2001.

En cas de reproduction, mentionner au moins l'auteur, le traducteur, la source française (Dial - <http://enligne.dial-infos.org>) et l'adresse internet de l'article.

Notes

[1] Voir DIAL 3129 - « [Au-delà du développement](#) » ; 3133 - « [MEXIQUE - Tepito : histoires d'un barrio du centre ville de Mexico](#) », 3137 - « [« Quand la misère chasse la pauvreté » : entretien avec Majid Rahnema](#) », 3141 - « [L'invention du développement](#) », 3145 - « [Être comme eux](#) », 3149 - « [La « lutte contre la pauvreté » comme contre-insurrection, première partie](#) », 3153 - « [La « lutte contre la pauvreté » comme contre-insurrection, seconde partie](#) » et 3157 - « [« Venez pour regarder \[...\] Venez pour étudier. Mais, par pitié, ne venez pas pour aider » : discours d'Ivan Illich prononcé à la Conférence sur les projets étudiants interaméricains, le 20 avril 1968](#) ».

[2] Voir DIAL 3149 - « [La « lutte contre la pauvreté » comme contre-insurrection, première partie](#) » et 3153 - « [La « lutte contre la pauvreté » comme contre-insurrection, seconde partie](#) » .

[3] Ce texte recueille, nuance et développe certaines des conclusions de mon livre *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo* [« Coopération pour le développement et revendications ethniques dans les Andes équatoriennes. Essais sur l'indianisme, le développement rural et le néoindianisme », non traduit en français], publié par la FLACSO-Équateur (Quito, 2001).

[4] Organisations de base - note DIAL.

[5] Face aux positions essentialistes, très fréquentes dans la littérature sur le sujet, je suis parti, ici, d'une vision constructiviste de l'ethnicité : les identités collectives envisagées non comme entités statiques et immuables, mais comme des constructions sociales qui, fondées sur un ensemble variable et arbitraire d'indicateurs ethniques, peuvent renfermer un grand potentiel stratégique du point de vue des demandes sociales, politiques et économiques.

[6] Arcos et Palomeque (1997, 25-26) placent même la barre à 80 %.