

AMÉRICA LATINA

I. REDEFINICIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LA REGIÓN ANDINA: NUEVOS ACTORES Y PROPUESTAS INDÍGENAS

*Nieves Zúñiga García-Falces**

La democracia es un sistema político universalmente aceptado y defendido. En América Latina fue el sistema de gobierno por el que se apostó después de las dictaduras, debido a que se consideraba el más adecuado para solventar los problemas que se generaron entonces. Pero, tras más de veinte años de ejercicio, las democracias latinoamericanas no gozan de la estabilidad y consolidación requeridas para lograr el desarrollo y progreso nacional a los que se asocia tal régimen político. Por el contrario, en numerosos países las sociedades cuestionan seriamente a los gobiernos democráticos y la democracia sufre una fuerte crisis de legitimidad. El apoyo popular a esta forma de gobierno viene determinado por la resolución de los problemas económicos y el fin de la pobreza. Los sondeos indican que el 48,1% de los latinoamericanos considera más importante el desarrollo económico que la democracia.¹

La situación es especialmente grave en países como Ecuador, Bolivia o Perú, donde existe una fuerte inestabilidad determinada por la debilidad de los gobiernos, graves crisis económicas y una gran brecha que separa a los gobiernos de las sociedades, lo que deriva en situaciones conflictivas. Las políticas económicas son la principal causa de las

* Nieves Zúñiga García-Falces es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y redactora jefe de la revista *Papeles de cuestiones internacionales*. La autora quiere agradecer de forma muy especial a David Barrientos las valiosas conversaciones en las que surgieron algunas de las ideas aquí expuestas (responsabilidad única de la autora), su constante y generosa ayuda y tantos momentos compartidos.

¹ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, 2004.

manifestaciones de los movimientos sociales, que salen a la calle demandando cambios profundos y, en ocasiones, provocando la salida precipitada de presidentes. Entre ellos destaca el movimiento indígena, que en los últimos años se ha convertido en el principal actor social y político en Ecuador y Bolivia.

Bajo la bandera de la democracia se sitúan diversos planteamientos y prácticas, a menudo contradictorias. La situación en el contexto andino es objeto de numerosos debates referidos a las causas de las crisis, los responsables de las mismas y sus consecuencias. Ante las demandas de los movimientos sociales y, en especial, del movimiento indígena, el problema de fondo es la necesidad de replantear tres principios democráticos básicos: la representación, el reconocimiento y la participación. Las demandas del movimiento indígena, logros como la elección en diciembre de 2005 de Evo Morales —el primer presidente indígena de América Latina desde, que en la segunda mitad del siglo XIX, Benito Juárez fuera elegido presidente de México— y la ineficacia de las medidas gubernamentales para resolver las crisis (más enfocadas a sus manifestaciones que a sus causas), hacen pensar en la necesidad de un replanteamiento del ejercicio democrático y de la estructura del estado nación desde el punto de vista teórico, y en la reformulación de las relaciones entre los gobiernos y la sociedad.

Democracias andinas: características y problemáticas comunes

Tras los gobiernos militares, en Ecuador, Bolivia y Perú la democracia fue presentada como una de las condiciones para la estabilidad política y la participación en el sistema internacional. Para ello se implantó un régimen de democracia representativa impulsado desde el exterior y asociado a las políticas de ajuste y al sistema económico neoliberal. Esta dinámica trajo consigo la subordinación de la política a la economía y el debilitamiento del estado como garante del bienestar de los ciudadanos, pues se priorizó una política económica basada en la privatización, la concentración y la acumulación financiera. Consecuencia de ello fue la restricción del gasto público en ámbitos esenciales como la salud y la educación.

El crecimiento económico sostenido, logrado como consecuencia de esta política económica, no ha tenido un reflejo en la disminución de

las desigualdades y en la reducción de la pobreza. Por el contrario, la situación de la población pobre se ha agravado y otros sectores han pasado a engrosar los índices de pobreza. Estudios generales sobre América Latina indican que, en 1998, más de cincuenta millones de personas pertenecientes a la clase media se convirtieron en nuevos pobres. A finales de febrero de 2002, la población pobre aumentó en veinte millones.² En 2002, en Bolivia, el umbral de la pobreza nacional se situaba en el 62,7%, en Ecuador en el 35% y en Perú en el 49%.³

Mientras la economía se convertía en la protagonista de la gestión gubernamental, la ideología política de los gobiernos quedaba relegada a un segundo plano. Independientemente del partido en el poder, todos han continuado con la misma política económica. Ello ha alimentado el desencanto ciudadano hacia el sistema y las instituciones democráticas. Ante las protestas de una ciudadanía descontenta, la respuesta estatal se ha basado principalmente en reformas institucionales de baja intensidad.

Las instituciones estatales no se han adaptado a tiempo a los cambios económicos y sociales de las sociedades andinas. El obsoleto funcionamiento del poder legislativo ha originado una extendida deslegitimidad del Parlamento y el Congreso.⁴ La pugna entre legislativo y ejecutivo ha supuesto una progresiva pérdida de importancia del primero y la abdicación de algunas de sus funciones, perdiendo su papel de contrapeso del ejecutivo (que ha aprovechado estos vacíos para ejercer más poder). Por otro lado, las reformas constitucionales llevadas a cabo atribuyen mayores poderes al presidente, lo que resulta en una concentración del poder en su persona, en detrimento de las demás instituciones democráticas y especialmente del Congreso.⁵ El poder judicial tampoco

² CEPAL, *Panorama social en América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, 2004. En: www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Sintesis_2003_esp.pdf.

³ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. En: http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/HDR05_sp_complete.pdf.

⁴ La confianza de la ciudadanía en el Congreso (en puntuación de 1 a 4, significando el 4 mucha confianza) es: Bolivia 1,68; Ecuador 1,49; Perú 1,89. Son datos del informe del PNUD, *La democracia en América Latina*, Op. Cit.

⁵ Ver José Sánchez-Parga, «Democracia, política y sociedad en la región andina» y Eduardo Toche, «Balance de la democracia en la región andina», en *Retos y perspectivas de la democracia en la región andina*, ALOP, Costa Rica, 2004.

goza de una valoración positiva por parte de la ciudadanía.⁶ Varias son las causas de su baja aceptación: el restringido acceso a los servicios de justicia de muchos ciudadanos, la percepción de injerencia política en las decisiones judiciales y la corrupción.

A estos problemas hay que añadir la corrupción y el clientelismo en las élites políticas. Todo ello ha generado una profunda decepción en la ciudadanía respecto de los dirigentes y ha derivado en una «desciudadanización» de la sociedad (pérdida de derechos civiles, políticos y sociales), en un deterioro de la cohesión social con relación a la creciente segmentación y ruptura del tejido social, y en fuertes conflictos sociales.

Los términos del debate

La búsqueda de explicaciones y responsabilidades por las crisis democráticas en estos países sitúa el debate en los siguientes términos.

Gobierno y régimen democrático(s)

Algunos sostienen que la democracia en la región andina se ha convertido en un soporte corrupto, que legitima gobiernos injustos y antipopulares, que atentan contra las igualdades y libertades de los ciudadanos.⁷ Sin discutir la existencia de estos problemas, vale la pena detenerse en la responsabilidad sobre los mismos.

Al mismo tiempo que en ocasiones los gobiernos no actúan de acuerdo a los parámetros democráticos, los ciudadanos salen a la calle para protestar por la gestión política y económica de sus representantes políticos. Atender a este hecho exige diferenciar entre el régimen democrático —entendido como la estructura política que permite a la ciudadanía ejercer su derecho a manifestar oposición al gobierno— y el gobierno democrático —entendido como los representantes políticos que ostentan el poder en un momento determinado—. Un ejemplo es la amenaza, en enero de 2006, del partido Pachakutik de Ecuador

⁶ La confianza de la ciudadanía en el poder judicial (en puntuación de 1 a 4, significando el 4 mucha confianza) es: Bolivia 1,79; Ecuador 1,66; Perú 1,74. Son datos del informe del PNUD, *La democracia en América Latina, Op. Cit.*

⁷ José Sánchez-Parga, *Op. Cit.*

al gobierno de Alfredo Palacio de enjuiciarlo si suscribe el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Otro sería el amparo constitucional que la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) ha presentado contra el gobierno ecuatoriano para impedir la firma, por traición a la patria y falta de respeto a la Constitución.⁸ De estos hechos se deduce la conciencia de vivir en democracia, y por tanto de poseer la capacidad de delimitar los poderes de los encargados de tomar decisiones públicas, como condición obligatoria para que la democracia persista. Por tanto, sería más correcto responsabilizar de los fracasos políticos a los gobiernos, y no a la democracia, y defender y potenciar el escenario democrático que existe para cambiar la situación.

Problema de gobernanza o de gobernabilidad

El debate sobre la crisis de la democracia en la América Latina también se establece en términos de gobernabilidad —entendida como las condiciones que permiten la acción del gobierno— o de gobernanza —referida al arte o manera de gobernar—. En la Declaración de Santiago, de 2003, firmada por los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), la situación se plantea como un problema de gobernabilidad.⁹ Otros estudios, sin embargo, apuntan a las políticas gubernamentales como las responsables de las crisis.

Las principales impulsoras del concepto de gobernabilidad fueron las instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Ante los efectos negativos de las políticas económicas que impulsaban, se empeñaron en el diseño de estrategias para optimizar el funcionamiento del mercado y otorgar legitimidad a los regímenes democráticos que sustentaban. La praxis política estuvo marcada fundamentalmente por unas reformas constitucionales e institucionales que, además de no tener la eficacia deseada, desembocaron en crisis políticas y sociales. El discurso de la gobernabilidad ha estado en boca de los dirigentes y políticos latinoamericanos y ha desempeñado, a menudo, el papel de cortina de humo frente a los proble-

⁸ «Ecuador: amenaza de partido indígena ante eventual firma del TLC», Agencia DPA, 28 de enero de 2006.

⁹ En: http://www.cdemo.cl/pdf/DECLARACION_DE_SANTIAGO_ESP.pdf

mas que acechaban a sus sociedades.¹⁰ En ocasiones este concepto ha sido utilizado por ciertos gobiernos para incrementar los poderes del ejecutivo.

Algunos cuestionan si el modo de los movimientos sociales de ejercer el derecho a la libertad de expresión es democrático. Las manifestaciones han adquirido la forma de levantamientos, basados en la desobediencia civil pacífica, bloqueos de carreteras y concentraciones en ciudades. El nivel de tensión ha llevado en ocasiones a provocar la salida de presidentes, como la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia en octubre de 2003, o el derrocamiento del ecuatoriano Jamil Mahuad en enero de 2000, por la ocupación de indígenas y militares de la sede del gobierno.¹¹ La pregunta es si los pueblos disponen de otros modos de comunicación y participación para ser atendidos por sus gobiernos.

Por otro lado, con frecuencia, los gobiernos no han sido capaces de responder a las demandas de la población y su reacción ha sido el uso de la fuerza contra los manifestantes. Ejemplos de ello fueron los enfrentamientos armados con la población provocados por la acción policial y militar contra los participantes en el levantamiento que, en septiembre y octubre de 2003, protestaba por la gestión del gas del entonces presidente de Bolivia Gonzalo Sánchez de Lozada.¹² El balance fue de más de ochenta muertos y alrededor de 400 heridos. Situaciones similares se vivieron en los levantamientos de Ecuador en 2000 y en 2001, cuando se paralizaron las carreteras y alrededor de 4.000 indígenas se concentraron en Quito en contra de la dolarización instaurada por Gustavo Noboa.¹³

Circunscribir el problema en términos de gobernanza o de gobernabilidad trasluce, en definitiva, la adjudicación de responsabili-

¹⁰ Manuel Alcántara, «Gobernabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores», en Salvador Martí y José M^a Sanahuja (Eds.), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004, p. 23.

¹¹ Javier Ponce, *Y la madrugada los sorprendió en el poder*, Planeta, Quito, 2000.

¹² Nieves Zúñiga García-Falces, «Demanda social y oposición estatal por recursos nacionales. El caso de Bolivia», en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (Eds.), *Escenarios de conflicto, Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*, Icaria-CIP, Barcelona, 2004, pp. 179-191.

¹³ Nieves Zúñiga García-Falces, «Ecuador en crisis: ¿lucha étnica o social?», en *Papeles de cuestiones internacionales*, 'Nº 74, primavera de 2001, pp. 97-101.

dades al gobierno o a la sociedad. Si bien en ocasiones son reales tanto la mala gobernanza como la ingobernabilidad, la cuestión es preguntarse por su orden de llegada, es decir, por cuál de los dos fenómenos se produjo primero.

Responsabilidades externas o internas

Gran parte de la debilidad de los gobiernos andinos radica en que deben desarrollar su acción sobre la base de agendas preestablecidas, bien desde los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el FMI, o bien desde los parámetros definidos por Estados Unidos en función de sus intereses (lucha contra el narcotráfico y el terrorismo),¹⁴ por la geopolítica petrolera o la cooperación internacional. Esto despierta una fuerte condena por parte de los movimientos anti-globalización y «altermundialistas» —de cuya consolidación en América Latina es fiel reflejo el Foro Social Mundial—, quienes señalan como principales responsables de sus males al neoliberalismo, las instituciones financieras internacionales y Estados Unidos.

La coordinación de las resistencias frente al libre comercio y a la militarización regional tiene exitosos resultados en los distintos movimientos sociales y populares que de forma conjunta, y en el ámbito internacional, trabajan en campañas contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o los tratados de libre comercio (TLC), entre otras cuestiones. Los gobiernos se ven acorralados entre satisfacer las demandas de sus ciudadanos y resolver los conflictos sociales que se derivan de ellas, y las directrices externas a las que están sujetos. La tarea de mantener ese difícil equilibrio se complica aún más por la práctica deshonesta de muchos de estos gobiernos, asociada a la corrupción y el clientelismo.

El aumento de las desigualdades y de la pobreza tiene relación con la aplicación del modelo económico neoliberal y las políticas de ajuste estructural, aunque no hay que obviar que los patrones de acumulación y extrema desigualdad en la distribución de la riqueza ya existían con anterioridad en las sociedades latinoamericanas. Esta continuidad hizo

¹⁴ Sobre la política exterior de Estados Unidos hacia la región ver Robert Matthews, «Estados Unidos ante los desafíos de América Latina», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 93, primavera de 2006.

que no sólo no se redujera la pobreza sino que aumentara. Ambos factores han colaborado en la capacidad de los grupos de poder económico de las sociedades latinoamericanas y de los organismos internacionales para imponer sus intereses en las políticas gubernamentales. Esto fue determinante para que el régimen democrático se asociara a un modelo de concentración y acumulación sentido como injusto por la población.¹⁵

Estos planteamientos marcan la discusión sobre la particular situación vivida en los países andinos y resultan de gran importancia, pues moldean discursos y definen prácticas y conductas. Sin embargo, el punto central del debate tiene que ver con tres derechos ciudadanos básicos —a la representación, al reconocimiento y a la participación— cuya garantía, imprescindible para la consolidación democrática, es muy cuestionada.

La representación política: crisis de los partidos tradicionales y nuevos líderes

La crisis de los partidos políticos tradicionales es un factor fundamental de la debilidad democrática en la región. Los partidos no han servido de puente e intermediario entre los gobiernos y la ciudadanía, y esto ha generado un vacío y desconexión entre quienes gestionan el poder y el pueblo. Tampoco han cumplido otras funciones como hacer docencia política democrática, formular proyectos nacionales, convocar la participación ciudadana u ofrecer representantes calificados, lo que ha favorecido la pérdida de confianza en ellos como actores políticos.¹⁶

Entre las debilidades de los partidos tradicionales se pueden señalar: la falta de creatividad y déficit intelectual, su adicción al clientelismo y su incapacidad para representar las demandas de los ciudadanos. En los últimos años también han mostrado inactividad en cuanto al desarrollo intelectual y una ausencia de creatividad respecto a la elaboración de programas políticos adaptados a las necesidades de la sociedad. Más bien han mantenido programas basados en ideologías importadas y alejadas del interés público nacional (fundamentalmente en materia econó-

¹⁵ Eduardo Toche, *Op. Cit.*

¹⁶ La confianza de la ciudadanía en los partidos políticos (en puntuación de 1 a 4, significando el 4 mucha confianza) es: Bolivia 1,40; Ecuador 1,45; Perú 1,63. Son datos del informe del PNUD, *La democracia en América Latina, Op. Cit.*

mica), negando así la actividad de reflexión y la exigencia renovadora propia de toda ideología política en la que los principios deben acompañar a la realidad en la que se aplicarían.¹⁷

La práctica clientelar de los partidos se achaca a los intereses particulares de sus miembros de ocupar puestos en el organigrama estatal y ser beneficiarios del poder del presidente elegido. Esto implica que, a menudo, cumplen su función de diseñar políticas públicas para la mejora de la calidad de vida exclusivamente en los periodos electorales. Tampoco han acogido y dado respuesta a las demandas de los ciudadanos. Cabe preguntarse si se ha debido a una falta de capacidad o a la ausencia de voluntad e interés por establecer la comunicación con los distintos sectores de la sociedad, lo que ha hecho que se conviertan, no en representantes de la sociedad, sino en grupos cerrados de interés cuya estructura es válida para llegar al poder. Su impopularidad se ve todavía más mermada por las acusaciones de corrupción que salpican a buena parte de ellos, y en ocasiones también son considerados evasores de impuestos.

La falta de representación es especialmente evidente con respecto a sectores históricamente excluidos, como los indígenas o afrodescendientes. La equidad en el procedimiento de toma de decisiones que implica la democracia supone escuchar y tener en cuenta los intereses y perspectivas tanto de las mayorías como de las minorías. Pero, como señala Will Kymlicka, los derechos políticos individuales (derecho a votar, a presentarse en las elecciones, a organizarse políticamente y a defender públicamente sus derechos) pueden resultar insuficientes para representar equitativamente estas diferencias.¹⁸ Por ejemplo, la representación en el legislativo o ejecutivo de indígenas o afrodescendientes en Ecuador, Perú o Bolivia ha sido muy reducida, aunque eso no signifique que sus derechos individuales se hayan visto reducidos.¹⁹

¹⁷ José Rodríguez Elizondo, «América Latina: el fantasma de otra década perdida», en *El pulso de América Latina*, Fundación Seminario de Investigación para la Paz-Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2004, pp. 30-38.

¹⁸ Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1995, pp. 183-184.

¹⁹ Cabe señalar el carácter no minoritario cuantitativamente hablando de la población indígena en estos tres países. La población indígena en Bolivia se sitúa entre el 55% y el 70% (según la fuente), en Ecuador es el 35% y en Perú el 47%. Independientemente de los altos porcentajes de población indígena, estos pueblos han sido considerados como minorías en términos políticos.

De acuerdo a la teoría democrática clásica, la representación se basa en el procedimiento de elección de los representantes y no en atributos personales como el origen étnico o el sexo. Según esta definición de la representación, los ciudadanos están representados si han participado del proceso de elección, independientemente de si el candidato elegido tiene características personales compartidas. Sin embargo, asunto distinto es plantear qué oportunidades tienen los ciudadanos con determinadas características para optar a ser elegidos como representantes políticos. Sin entrar en el debate teórico sobre los derechos de representación de grupo,²⁰ la realidad andina lleva a remontarse a las razones por las que los grupos indígenas no han estado representados en el ámbito nacional hasta ahora. Esta cuestión tiene que ver con las oportunidades de participación y, en un paso anterior, con las condiciones socio-económicas y educativas que permiten ejercer los derechos ciudadanos.²¹ Esto implica plantearse cómo subsanar de manera democrática una discriminación sufrida como grupo (por el hecho de ser indígena).

Con las independencias, los partidos políticos latinoamericanos adoptaron ideologías foráneas cuyos principios no se adaptaban a la realidad nacional ni regional. De la misma forma, se acogió también la estructura —el estado nación— que sostendría el sistema de la democracia y el funcionar político y económico aplicado al otro lado del océano, sin una acomodación a la heterogeneidad existente.

A principios del siglo XX, el socialismo acogió la cuestión indígena y la interpretó bajo los parámetros de la lucha de clases y en relación con un problema de tierra. El principal impulsor de ello fue José Carlos Mariátegui, en Perú, quien en 1928 afirmó: «La cuestión indígena arranca de nuestra economía. Tiene sus raíces en el régimen de propiedad de la tierra. Cualquier intento de resolverla con medidas de administración o policía, con métodos de enseñanza o con obras de vialidad, constituye un trabajo superficial o adjetivo mientras subsista la feudalidad de los

²⁰ Sobre este tema ver Will Kymlicka, *Op. Cit.*, pp. 183-209.

²¹ Según el informe del Banco Mundial, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, de mayo de 2005, ser indígena aumenta la probabilidad de un individuo de ser pobre, y los índices de pobreza entre la población indígena no sólo son más altos sino que además disminuyen más lentamente. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, el 25% de la pobreza en países como Bolivia, Brasil, Guatemala y Perú se debe en exclusiva a razones de raza y origen étnico.

gamonales».²² Aproximadamente a partir de 1970, con la corriente del indigenismo crítico o indianismo,²³ los pueblos indígenas se desligaron de la izquierda clásica, pues no respondía a sus intereses como pueblos con una identidad cultural distinta. Este momento coincide con el proceso de conformación de los movimientos indígenas organizados.

En Ecuador, los pueblos indígenas demuestran una gran capacidad organizativa que discurre desde lo local a lo nacional. En 1986 se creó la CONAIE, organización de carácter nacional que aglutina a las organizaciones indígenas regionales de la sierra, la Amazonía y la costa.²⁴ En 1996 se formó el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, brazo político de la CONAIE, que además de indígenas incluye a otros sectores sociales mestizos (trabajadores, campesinos, ecologistas...) y afroecuatorianos.²⁵

La creación de formaciones políticas a partir de movimientos sociales, un fenómeno común también en Bolivia y Perú, ha sido la forma de lograr la representación de los sectores más marginados en un contexto de vacío político. En Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS), liderado por Evo Morales, surgió del sindicalismo cocalero con el objetivo de representar en el Parlamento los intereses de un sector campesino presionado por el gobierno para la erradicación del cultivo de coca,

²² José Carlos Mariátegui, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Amauta, Lima, 2002, p. 35.

²³ El indianismo es una corriente de pensamiento que se desarrolla en los años setenta y cuestiona el indigenismo oficial de integración. El indianismo constituye el conjunto de las demandas políticas y culturales de un gran número de organizaciones indígenas que comparten el rechazo a la uniformidad cultural que implica la integración nacional, y abogan por el establecimiento de nuevas relaciones entre los pueblos indios y los estados. Nieves Zúñiga García-Falces, «Emergencia del movimiento indígena en América Latina: de objeto a sujeto», en Salvador Martí y Josep M^a Sanahuja (Eds.), *Op. Cit.*, p. 40.

²⁴ Sobre el movimiento indígena en Ecuador ver Nieves Zúñiga García-Falces, *Informe Ecuador. Serie Indigenismo*, CIP-FUHEM, Madrid, 2002; de la misma autora, «Un estudio de caso: los derechos de los pueblos indígenas en Ecuador», en Fernando Mariño y Daniel Oliva (Eds.), *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Universidad Carlos III, DYKINSON, Madrid, 2004, pp. 195-208.

²⁵ Sobre este tema ver Flavia Freidenberg, «Fracturas sociales y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un cleavage étnico», y Francisco Sánchez López, «No somos parte del gobierno, somos gobierno. Un análisis del movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País», en Salvador Martí y Josep M^a Sanahuja (Eds.), *Op. Cit.*

en el marco de los programas contra el narcotráfico impulsados por Estados Unidos. El movimiento indígena boliviano también evolucionó políticamente mediante la conformación del Movimiento Indianista Pachacuti (MIP), liderado por Felipe Quispe. En Perú destaca el Movimiento Etnocacerista, cuyo líder es el militar retirado Antauro Humala, que promueve un ultranacionalismo militar, califica de «falsa» la democracia peruana y reclama la «democracia revolucionaria» promulgada por Hugo Chávez, así como la defensa de la revolución bolivariana.²⁶ Ollanta Humala, su hermano, es el candidato presidencial por el Partido Nacionalista de Ollanta Humala, originado en este movimiento. Humala posee un discurso populista y anti-sistema y se define como nacionalista, anti-imperialista y anti-globalización. Cabe destacar el apoyo popular a algunos de estos movimientos. Ollanta Humala cuenta con un importante apoyo procedente principalmente de los sectores más populares, los jóvenes del ejército y algunos sectores indígenas, que le sitúan el primero en las encuestas de cara a las elecciones, con el 21,7% de los votos, por delante de la conservadora Lourdes Flores con el 21,2%. Evo Morales ganó con el 53,74% de los votos, muy por encima de su máximo rival, el conservador Jorge Tuto Quiroga, que obtuvo el 28,60%.²⁷

Parece que estos nuevos líderes tienen más atractivo por los personajes y su carácter populista que por las ideologías. En este sentido, Humala señaló que «hasta ahora no se ha entendido que en el país (Perú) los términos de derecha e izquierda ya pasaron. Ahora el debate es entre los que quieren cambiar el sistema y los que quieren defenderlo».²⁸ En sus discursos se concentra una posición bien definida y compartida hacia el exterior, que identifica a Estados Unidos y al neoliberalismo como el «enemigo», lo que les acerca al apoyo de Fidel Castro en Cuba y Chávez en Venezuela. En materia interna muestran su radical oposición

²⁶ Para más información sobre estos movimientos ver Nieves Zúñiga García-Falces, «Bolivia, Ecuador y Perú: emergencia social e inestabilidad», en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (Eds.), *Cartografías del poder: Hegemonía y respuestas. Anuario CIP 2005*, Icaria-CIP, Barcelona, 2005, pp. 277-293.

²⁷ Sobre las elecciones en Bolivia ver en este mismo número del *Anuario CIP* el artículo de Dirk Kruijt.

²⁸ Ángel Páez, «El insondable camino de Humala», IPS, enero de 2006, en: <http://bolivar.c.topica.com/maaeprmgabnDjLbQQY1Nb/>.

a la corrupción, en ocasiones de manera preocupante como Humala,²⁹ y comparten la reivindicación del proyecto bolivariano, e incluso del imperio incaico a través de la recuperación del Tawantinsuyo. Cabe señalar la utilización interesada en sus discursos de la cuestión étnica, más próxima al efectismo que al compromiso real.³⁰

Los movimientos sociales como actores políticos

El abandono por parte de los partidos políticos de su faceta integradora ha supuesto que tareas como la formulación de los temas de agenda, la generación de identidades y la movilización de los ciudadanos se hayan desplazado a otros actores colectivos con vocación socializadora.³¹ Esto implicó también una ampliación y diversificación de enfoques y del debate, más allá de los términos partidistas.

El protagonismo y la forma adquirida por los movimientos sociales es el resultado de problemáticas y tensiones reprimidas, alimentadas con el tiempo y que ahora se han expresado gracias a una coyuntura de oportunidades políticas con las siguientes características:³²

- El acceso a las elites políticas (las divisiones entre las elites crearon para los líderes políticos la necesidad de ganar adeptos entre la población).

²⁹ El movimiento etnocacerista propone, contra la corrupción, restablecer una ley de Simón Bolívar de 1824, que castiga con la pena de muerte a los que malgastan o se apropian del presupuesto del estado. En: www.peru.com/noticias/idocs/2005/1/8/DetalleDocumento_183637.asp.

³⁰ En este sentido destaca el discurso de Ollanta, que habla de la importancia de lo étnico al mismo tiempo que reivindica el discurso de Mariátegui (que, si bien defendió los derechos de los indígenas, lo hizo desde el universalismo y no desde la diferenciación cultural como ahora reivindican estos). Nina Pacari y otros líderes indígenas han advertido sobre la falsedad de ciertos defensores de los derechos indígenas que surgen repentinamente y utilizan la cuestión indígena en beneficio de sus propios intereses.

³¹ Hasta aproximadamente los años setenta, con el objetivo de integrar a las masas, los partidos políticos desarrollaban redes y asociaciones que cubrían diversos aspectos de la vida cotidiana de los ciudadanos. Estos partidos de masas de naturaleza integradora, además de pedir el voto, elaboraban identidades colectivas y focalizaban los temas que tenían que estar en la agenda política desde las bases. Salvador Martí i Puig, «Los nuevos movimientos sociales en América Latina», *Op. Cit.*, p. 201.

³² *Ibidem*, pp. 205-208.

- La disponibilidad de aliados influyentes (por ejemplo, el apoyo del movimiento ecologista a la causa indígena supuso un factor muy importante para la visibilización e influencia de este movimiento).
- Coincidencia con una coyuntura internacional que favorece procesos de movilización en cadena. Este factor es especialmente relevante con relación a la coincidencia de movimientos sociales, tanto de toda América Latina como de otros continentes, en su rechazo por la globalización económica (en concreto, en el contexto latinoamericano, por los tratados de libre comercio como el ALCA o el TLC) o la política de Estados Unidos, y que tiene su mejor ejemplo en la descentralización del Foro Social Mundial de 2006, celebrado en Brasil, Malí y Pakistán. Como una sucesión en cadena parece también la popularidad de líderes como Castro, Chávez, Morales o Humala.

En la actualidad, los movimientos sociales se han convertido en los principales actores colectivos políticos y en la máxima oposición a los gobiernos. El éxito de algunos de ellos tiene que ver con su capacidad para elaborar marcos de interpretación de la realidad que conectan con el sentir colectivo de las bases. Dichos marcos adjudican responsabilidades por los problemas (Estados Unidos y quienes personifican el neoliberalismo económico) y estimulan a la movilización y acción colectiva.

Pero mientras unos los ven con esperanza y un posible camino para la resolución de sus problemas, otros los perciben como conflictivos e incluso como amenazas para la seguridad nacional. En este sentido llama la atención un informe de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) estadounidense, en el que se declara que los movimientos indígenas de resistencia constituyen una nueva amenaza que América Latina deberá enfrentar.³³ En Chile, algunos sectores del movimiento mapuche son interpretados con los códigos de la lucha antiterrorista promovida por Estados Unidos, y calificados como grupos subversivos o cercanos al terrorismo.

³³ En: <http://www.odci.gov/cia/reports/globaltrends2015/globaltrends2015.pdf>.

El reconocimiento y la participación: la realidad indígena

Charles Taylor sostuvo que la falta de reconocimiento o un reconocimiento en términos negativos puede constituir una forma de opresión.³⁴ La llegada de la democracia trajo consigo la política del reconocimiento igualitario como principio constitutivo de la teoría democrática. Taylor señala que el universalismo siguió al tránsito del honor a la dignidad igual de todos los ciudadanos, que se traduce en la igualdad de derechos.³⁵

El reconocimiento público a las culturas indígenas fue tan tardío que no pudo evitar la internalización, por parte de sus miembros, de estereotipos como «no desarrollados» o «inferiores». No fue hasta los años ochenta y noventa cuando los países latinoamericanos reconocieron en sus Constituciones el carácter pluricultural del estado.³⁶ Este fue un primer paso importante, pero no suficiente para resolver la discriminación de los indígenas. El principio de ciudadanía igualitaria fue universalmente aceptado, pero las condiciones de pobreza han impedido a los sectores que la han padecido, como los pueblos indígenas o los afrodescendientes, ejercer sus derechos, pasando a conformarse como ciudadanos de segunda categoría. Las condiciones de pobreza impiden el desarrollo ciudadano y esta discriminación retroalimenta la pobreza, lo que constituye un círculo vicioso.

El reconocimiento es el primer paso de la trayectoria democrática, y condición imprescindible para ejercer los derechos de participación y representación. En la región andina, el ejercicio de la democracia representativa, caracterizada por un fuerte presidencialismo, hace que la responsabilidad del buen gobierno recaiga en exceso en una persona (el presidente) o un pequeño grupo. El pueblo, sin embargo, demanda más participación de la sociedad civil. Los métodos que se plantean para

³⁴ Charles Taylor, *Multiculturalismo y la «política del reconocimiento»*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Para un completo estudio sobre los reconocimientos constitucionales de la cuestión indígena ver Cletus Gregor Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, Abya Yala, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Gobierno de México), Banco Mundial-Fideicomiso Noruego, La Paz, 2003.

lograrlo son la celebración de Asambleas Constituyentes y la descentralización del poder central. El fortalecimiento de los gobiernos locales ha sido una de las principales vías de reforma de los aparatos estatales, con el fin de reducir las desigualdades atribuidas al centralismo. Aunque no siempre se ha logrado este objetivo y ha habido dificultades, ha favorecido la representación y participación política del sector indígena en el ámbito local.³⁷

En opinión de Kymlicka, la descentralización política por sí misma no refuerza ni satisface las necesidades de las minorías nacionales si no va asociada al aumento de la capacidad de autogobierno del grupo. Kymlicka sostiene que «el autogobierno no exige una descentralización de poder general, sino el reconocimiento explícito de los grupos nacionales, mediante mecanismos tales como los derechos lingüísticos, los derechos territoriales, la distribución asimétrica de poderes y la redefinición de las fronteras políticas».³⁸

Propuestas políticas indígenas

Los pueblos indígenas cuestionan la democracia representativa, coercitiva y excluyente —especialmente con ellos—, y la estructura del estado nación, como mecanismos justos y adecuados para la realidad social heterogénea de los países en los que habitan. En palabras de Nina Pacari, los pueblos indígenas enfrentan un «sistema político monoétnico».³⁹ Su propuesta se basa, por ello, en una democracia más participativa y en una estructura de estado plurinacional. Atendiendo a esta reivindicación de integración diferenciada pero no subordinada, el desafío está en encontrar el equilibrio justo entre la política de la dignidad igualitaria (referida al carácter universal de los derechos y obligaciones que corresponden a todo ser humano) y la política de la diferencia (re-

³⁷ En Ecuador, mientras que en 1986 había cuatro alcaldías indígenas en las elecciones municipales y seccionales de mayo de 2000 salieron 36 alcaldías indígenas de un total de 225 nacionales, y cinco prefecturas provinciales de las 22 del país. Entre concejales, consejeros y juntas parroquiales sumaron alrededor de 200 autoridades propias.

³⁸ Will Kymlicka, *Op.Cit.*, p. 105.

³⁹ Nina Pacari, «La participación política de la mujer indígena en el Parlamento ecuatoriano. Una tarea pendiente», IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance).

conocer la identidad única de cada individuo o grupo, que lo diferencia de los demás y le da el carácter de autenticidad).

De forma general, los ejes del discurso indígena estratégicos en su acción política son la interculturalidad y la plurinacionalidad. La primera supone la incorporación del conocimiento indígena al saber oficial para de esta forma reformular las posiciones de poder. La segunda implicaría una refundación del estado.

En Ecuador, ante el fracaso del proyecto homogeneizador del estado nacional, el movimiento indígena propone la construcción de un estado plurinacional, con el fin de establecer una sociedad más democrática. El principal impulsor de este proyecto es la CONAIE. Galo Ramón Valarezo señala como principales características de la propuesta las siguientes:⁴⁰

- Plural: no se trata de una propuesta centralizada en un proyecto unitario, sino que es el resultado del conjunto de iniciativas, formas de resistencia, creaciones y propuestas elaboradas por las diversas nacionalidades indias desde sus organizaciones de base. Se redefinen, nutren y reelaboran al hilo del debate con los diferentes pueblos, otros sectores sociales y movimientos indígenas americanos, así como miembros de la sociedad no indígena.
- Contemporánea: a pesar de tener una dimensión histórica, no es una «utopía nativista» de retorno al pasado, excluyente, antimoderna o fundamentalista. Por el contrario asume la existencia del estado nacional ecuatoriano, la vigencia de una sociedad nacional consolidada y las condiciones del mundo moderno actual.
- Pluriétnica, interregional y pluriclasista: no consiste en una propuesta de los indios para los indios sino que se dirige a todas las sociedades, regiones y clases que forman Ecuador.
- Crítica: se trata de una propuesta profundamente crítica porque cuestiona los aspectos básicos y constitutivos de la nación ecuatoriana, la estructura del estado nación, el sistema político, el modelo de desarrollo, el modo de vida y los valores de la sociedad blanco-mestiza.

⁴⁰ Galo Ramón Valarezo, «Estado plurinacional: una propuesta innovadora atrapada en viejos conceptos», en VV AA, *Pueblos indios, estado y derecho*, Corporación Editora Nacional, Abya-Yala, CORPEA, Taller Cultural Causanacunchic, ILDIS, Quito, 1992, pp. 20-22.

- Alternativa: permite una interpretación alternativa y original de la historia. Plantea una revalorización de los pueblos indios que es, a su vez, una revalorización de la propia sociedad nacional.

La construcción del estado plurinacional se basa en el reconocimiento de las distintas nacionalidades y se articula en torno a dos ejes: la participación política en la vida nacional y las autonomías, entendidas como regímenes de participación local.

Los pueblos indígenas demandan una ciudadanía que englobe el reconocimiento de su identidad cultural (autonomía, territorio, derechos colectivos), igualdad de derechos como ciudadanos de los estados en los que habitan y justicia en el acceso a los bienes públicos. A través de la autodeterminación, pretenden hacer efectivo su derecho a mantener sus formas de vida dentro de los estados constitucionales, que aseguren el respeto y apoyen su desarrollo de acuerdo a sus propias identidades. Esta propuesta no se plantea de forma cerrada sino que, al igual que con el estado plurinacional, se debe llegar a ella a través del consenso. Se trata de que «desde los diferentes aportes se logre la estructuración de un estado mucho más democrático, mucho más participativo que desgraciadamente hasta hoy no existe», afirma Luis Macas.⁴¹

Teniendo en cuenta que la idea de democracia deriva su poder precisamente de la idea de la autodeterminación, entendida como el derecho de los miembros de una comunidad política de poder elegir libremente las condiciones de su asociación, surge la cuestión de si el planteamiento de autonomía indígena es democrático. La autonomía, entendida como estructura que permita a los pueblos indígenas desarrollarse como tales sin dejar de formar parte del estado, es democrática en el sentido de que constituye una forma de distribución del poder. Atendiendo a las dos ideas básicas que componen el principio de autonomía —la autodeterminación de las personas y el gobierno democrático limitado— el punto de conflicto entre la teoría liberal respecto a la autonomía y la demanda indígena es el sujeto portador de ese derecho: el individuo en el primer caso y el grupo en el segundo. Otro punto controvertido con relación a la demanda indígena tiene que ver con en qué medi-

⁴¹ Entrevista a Luis Macas, actual presidente de la CONAIE y ex ministro de Agricultura durante parte del gobierno de Lucio Gutiérrez, realizada en noviembre de 2001.

da los derechos colectivos, que contempla su demanda de autonomía, puede comprometer los derechos humanos de los miembros del grupo.

John Rawls definió el principio de autonomía como un principio político. Un principio, por tanto, como argumenta David Held, arraigado en la cultura política pública de la sociedad democrática y construido en los recursos conceptuales e institucionales de la cultura democrática occidental.⁴² Esta idea da cuenta de los desafíos que las demandas indígenas presentan para la teoría democrática, partiendo de la adopción de sus propios conceptos. En este sentido cabe señalar las contribuciones de los indígenas como sujetos activos en el sistema jurídico internacional, referidas a la autodeterminación.

El ordenamiento jurídico internacional ha entendido la autodeterminación como el derecho de los pueblos colonizados a formar un estado independiente. Esta disposición, junto a la defensa de la soberanía, la integridad territorial y la unidad política de los estados, ha generado el conflicto en lo que respecta a la ampliación del concepto de «pueblo» planteado por los indígenas (que va más allá de los procesos de descolonización). Con sus demandas, como señala James Anaya, estos pueblos han mostrado que existen otras formas superiores o más justas de asociación humana, no únicamente la del estado nacional. Por tanto, la autodeterminación no sólo se puede lograr a través de un estado independiente, sino a través del desarrollo de mecanismos consensuados, adaptados a cada contexto, y que reconocen a los pueblos indígenas derechos de autonomía de acuerdo a sus pautas culturales, así como derechos de participación en los procesos políticos de los estados en los que viven.⁴³ En definitiva se trata de una cuestión de difícil resolución y

⁴² David Held afina todavía más y fundamenta cómo el principio de la autonomía procede de sólo una de las tradiciones centrales de la democracia occidental, como es la tradición democrática liberal. David Held, *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 1997, pp.181-195.

⁴³ Sobre este asunto ver James Anaya, *Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional*, Trotta, Universidad Internacional de Andalucía, Madrid, 2005. También ver Nieves Zúñiga García-Falces, «Los pueblos indígenas y el sistema internacional: formalización jurídica, participación y desafíos», ponencia presentada en las jornadas *Pueblos indígenas en América Latina*, Fundación La Caixa, Barcelona, abril de 2005. Sobre la autodeterminación de los pueblos ver Daniele Archibugi, «Un análisis crítico de la autodeterminación de los pueblos», en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (Eds.), *Escenarios de conflicto, Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*, Icaria-CIP, Barcelona, 2004, pp. 277-300.

que tiene que ver con el históricamente polémico equilibrio entre la soberanía estatal y la soberanía popular (es decir, los límites del estado y los límites del pueblo).

Mirando hacia el futuro: cohesión social y lealtad

La elección de Evo Morales como presidente de Bolivia ha ido acompañada de expresiones como «se abre el camino de la esperanza», «el pueblo al poder» o «el cambio de la historia», procedentes de distintos sectores sociales y desde todos los puntos de América Latina. La mayoría que ahora es representada en Bolivia, que rompe con el carácter minoritario de anteriores gobiernos, da cuenta de la diversidad que define a las sociedades latinoamericanas y promete combatir la homogeneidad, antes pretendida con el «mito del mestizaje» y ahora trasladada a la estandarización de medidas políticas y económicas importadas que no han funcionado.

En la región andina ahora se habla de la refundación del estado y del protagonismo del pueblo. La incorporación de nuevos actores a la vida política de los estados puede ser interpretada en clave negativa, como fruto del fracaso de la democracia, pero también en clave positiva, como la modernización y dinamismo de un régimen político que está abriendo los ojos a la realidad en la que se aplica. En este momento de oportunidad no hay que olvidar principios como la lealtad, requisito imprescindible de la cohesión social necesaria para que el estado pueda existir y funcionar. Como sostiene Ignacio David Barrientos, no hay que confundir cohesión con homogeneidad. En este sentido afirma: «La mayor cohesión social surge como consecuencia del reconocimiento recíproco, fundado en la participación igualitaria y la justicia redistributiva, que formen la convicción de un proyecto y destino común».⁴⁴ El desafío radica en abordar la plurinacionalidad como una tarea de redemocratización y en mantener la identidad plural sin romper la cohesión social. El reconocimiento de la diferencia puede servir para reforzar la identidad nacional-estatal sin perjuicio de la identidad etnocultural. Una autoridad

⁴⁴ Ignacio Barrientos Pardo, «Identidad y lealtad: pueblos indígenas e inmigrantes», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 76, invierno de 2001-2002, p. 56.

política tradicional mapuche, Juana Calfunao, decidió renunciar a su nacionalidad chilena porque, según dice, el estado chileno no le garantiza su integridad y su vida. A cambio demanda la libre autodeterminación como pueblo mapuche para decidir libremente sobre su territorio.⁴⁵ De este significativo ejemplo se deduce la importancia de la lealtad para la cohesión social y la supervivencia del estado.

La ciudadanía debe generar una identidad compartida, una identidad ciudadana, que requiere lealtad tanto al estado como a los ciudadanos. Y la democracia se presenta como el único sistema que permite desarrollar la capacidad humana de mostrar pertenencias múltiples y complementarias. Si la ciudadanía democrática, en la medida que integra, pero a la vez distingue, es en sí misma un tipo de identidad fuerte y aglutinadora, la lealtad fundamental se profesa a la democracia, pues es la única que no busca la eliminación de las otras identidades (y siempre que esto sea así).⁴⁶

En la región andina, la desconfianza de gran parte de la ciudadanía por la democracia como el sistema político más adecuado, si no es capaz de conllevar un desarrollo económico equitativo, reduce el mérito de este sistema político a la posibilidad de cambiar los gobiernos. Un primer paso sería no resolver los actuales conflictos respondiendo únicamente a sus manifestaciones —como hasta ahora han hecho los gobiernos, provocando una acumulación de problemas y que sean visualizados como antagonistas y enemigos— sino atender a sus causas. Desde diferentes sectores sociales se demanda que la democracia no tenga exclusivamente una dimensión económica como hasta ahora, sino que incorpore la dimensión cultural. En esta línea puede residir la coherencia entre la teoría y la práctica democráticas.

⁴⁵ «Chile: Juana Calfunao renuncia a su ciudadanía», en *Prensa indígena*, 9 de enero de 2006, en: <http://www.redindigena.net/noticias/boletines/index.html>

⁴⁶ Ignacio Barrientos Pardo, *Op. Cit.*