

De la revolución a la movilización

Confluencias de la sociedad civil y la democracia en América Latina

En un escenario de crisis de los sistemas de partidos y creciente desconfianza acerca de la capacidad de las instituciones para satisfacer las demandas de la ciudadanía, la sociedad civil y los movimientos sociales aparecen como actores políticos centrales. El artículo analiza el rol que ocupa la sociedad civil en el debate político latinoamericano y su relación de ida y vuelta con los procesos de democratización. Asimismo, discute la relación con el Estado y la capacidad de la sociedad civil para, sin pretender reemplazar a las instituciones políticas, construir formas de relación en las que el ciudadano no sea un súbdito del Estado sino el verdadero soberano.

VELIA CECILIA BOBES

Desde hace ya varias décadas la sociedad civil se ha impuesto como uno de los temas predilectos tanto de las ciencias sociales como de los actores políticos latinoamericanos. Ante semejante fascinación, uno no puede dejar de cuestionarse las razones que animan la renovación del interés por una noción que –aunque presente en el imaginario y la cultura occidentales desde mucho tiempo atrás– había permanecido ajena o marginada de los principales debates políticos y sociales. La realidad actual de América Latina nos

Velia Cecilia Bobes: doctora en Sociología, profesora investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-México, autora de los libros *La nación inconclusa. (Re)Constituciones de la ciudadanía y la identidad nacional en Cuba* (Flacso, México, DF, 2007); *La transición invisible. Sociedad y cambio político en Cuba* (coord. con Rafael Rojas, Océano, México, DF, 2004) y *Los laberintos de la imaginación: repertorio simbólico, identidades y actores del cambio social en Cuba* (El Colegio de México, México, DF, 2000) así como de diversos artículos y capítulos sobre sociedad civil y ciudadanía.

Palabras claves: sociedad civil, democratización, Estado, América Latina.

enfrenta a problemas tan disímiles y urgentes como la pobreza, la desigualdad, la criminalidad, la debilidad de las instituciones. ¿Por qué, entonces, la sociedad civil concita tantas evocaciones en el debate? Para responder a esta pregunta habría que comenzar por reflexionar en torno de la imbricación entre sociedad civil y democracia, y analizar el papel de la primera como terreno potencial de la construcción o consolidación de la segunda.

En primer lugar, convendría recordar las condiciones específicas en las que comenzó el entusiasmo y la exaltación de la sociedad civil. El concepto fue rescatado tanto por la academia como por los actores políticos, al menos por dos caminos diferentes: por una parte, las organizaciones y los movimientos sociales, junto con las (recién creadas) ONG de varios países de América Latina, construyeron en la sociedad un espacio relativamente legal –independiente de los partidos– para canalizar demandas de cambio. Con ello, pusieron un toque popular y metapolítico a los procesos de sustitución de dictaduras militares por sistemas políticos democráticos. Por otra parte, en las sociedades del llamado «socialismo real» de Europa del Este la sociedad civil (re)surgió de la implosión de los propios sistemas que habían impedido y obstruido sistemáticamente la formación de autonomías sociales de cualquier tipo.

En ambos casos, se trata de un tema que se impulsa desde las «periferias», pero que resulta muy bien recibido en el centro, ya que coincide con la crisis no solo de los paradigmas y los grandes relatos, sino de los Estados de Bienestar. Alentados por la necesidad de (re)instaurar la institucionalidad democrática y el Estado de derecho, los propios actores, tanto como los académicos, sustituyeron las utopías y los proyectos revolucionarios de emancipación y lucha de clases con la apuesta por la sociedad civil. Así, a través de este concepto el (los) público(s) pudo (pudieron) conocer una pluralidad de actores no encasillables por su ubicación clasista sino representativos de un mosaico de intereses, procedencias e identidades, unificados en primer término por su compromiso con la democracia. Es en este sentido que puede afirmarse que la apelación a la sociedad civil renació, ella misma, como parte de un discurso democrático¹.

1. Con esto no quiero decir que ella per se sea democrática. Es obvio que, dentro de la pluralidad de grupos que la componen, algunos abrazan y defienden valores democráticos y otros no. Lo que intento destacar es que la recuperación de la sociedad civil tiene una relación indisoluble con la democracia.

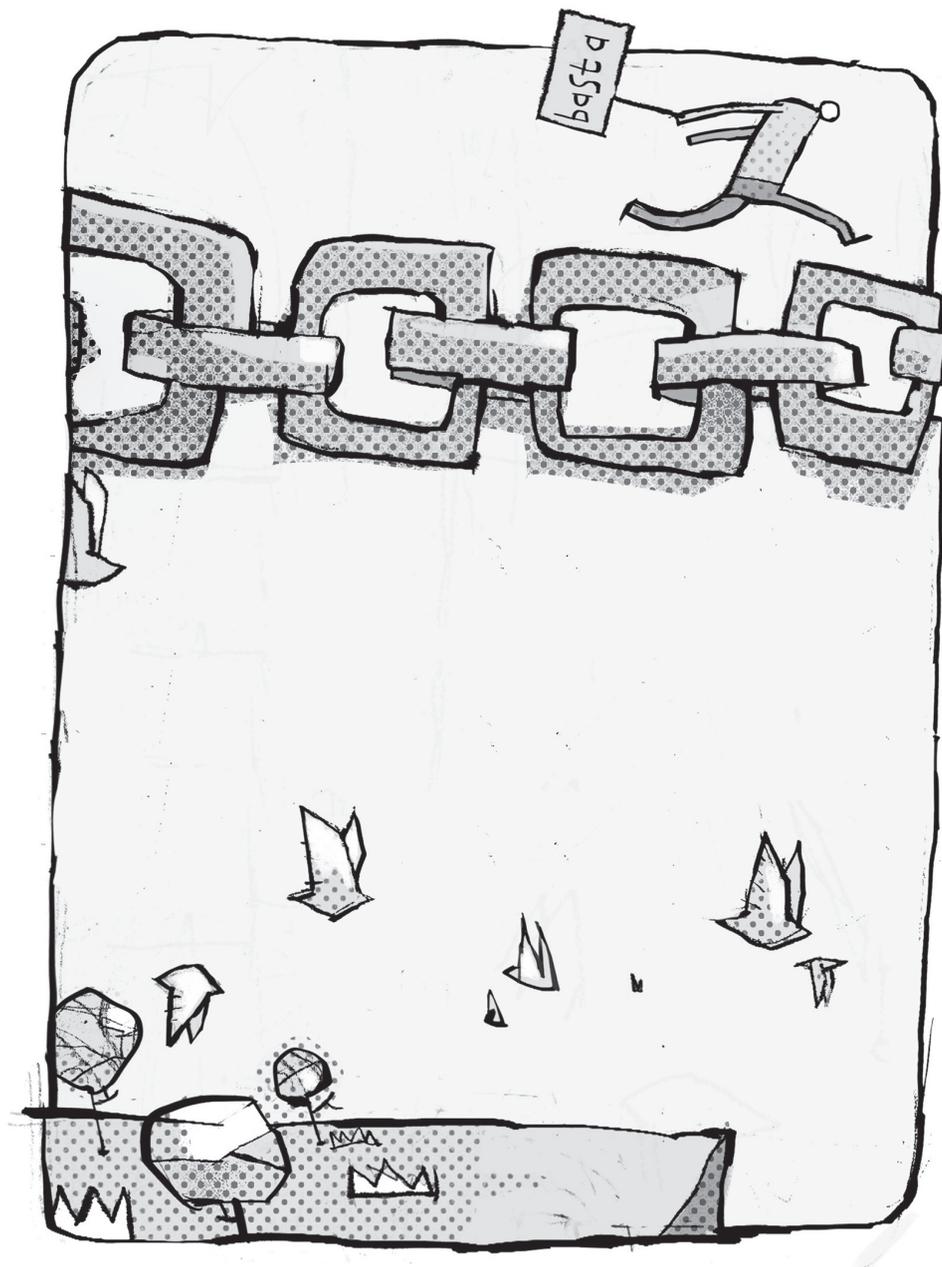
Con el paso del tiempo, y una vez alcanzado el objetivo principal de la restauración de las reglas y los procedimientos de la democracia en la mayoría de los países, el interés por la sociedad civil, lejos de decaer, ha ido aumentando cada vez más. En un escenario de crisis de los sistemas de partidos y creciente desconfianza acerca de la capacidad de las instituciones políticas para satisfacer las demandas de inclusión, equidad y transparencia que suponen una verdadera democracia, la sociedad civil y los movimientos sociales aparecen como actores políticos con pleno derecho. A la vez, en un proceso de ida y vuelta (que a continuación voy a intentar explicar), el establecimiento de regímenes democráticos ha impulsado el crecimiento y potenciado la capacidad de los actores sociales para influir en los procesos políticos y la propia noción de democracia ha terminado por incorporar a la sociedad civil (plural, diversa y empoderada) como un requisito para su normal funcionamiento.

■ Algunas precisiones conceptuales

Justamente por el enorme interés que despierta, uno de los grandes problemas con los estudios de la sociedad civil tiene que ver con los desacuerdos en torno de su definición. La cantidad de literatura producida al respecto sobrepasa las posibilidades de este espacio. No obstante, pienso que, ya sea que la entendamos como la esfera de las asociaciones voluntarias (Tocqueville), como ámbito comunicativo (Cohen y Arato) o como espacio de solidaridad², esta noción siempre refiere al menos a dos dimensiones: una institucional y otra simbólica, conectadas a su vez con el ámbito de los derechos y de la cultura política, respectivamente.

Desde esta perspectiva, el análisis de la sociedad civil no se reduce a las organizaciones y las asociaciones sino que debe incluir además las identidades, los movimientos sociales, el espacio público y los discursos que los diferentes actores hacen circular en su interior; esto es, no solo el campo de la institucionalidad formal, sino el más difuso ámbito de las socialidades informales y su dimensión cultural. Así entendida, la sociedad civil supone una arena de relaciones solidarias y un espacio para el asociacionismo que posibilita un posicionamiento autónomo de la sociedad frente al Estado. Constituye por ello una trama de redes y organizaciones sociales (más o menos formalizadas e institucionalizadas) en cuyo interior se actualiza y

2. Jeffrey Alexander: *Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*, Anthropos / Flacso, Barcelona, 2000.



tematiza la diversidad y la pluralidad de saberes, experiencias, intereses, objetivos y preferencias de los distintos grupos de la sociedad. Si desde la perspectiva institucional la sociedad civil está constituida por el conjunto de instituciones y organizaciones propiamente sociales (no económicas ni políticas), su dimensión cultural apunta tanto al conjunto de valores sociales como a los códigos simbólicos y narrativas que definen los criterios más generales de pertenencia y las virtudes que generan (o puede generar) una solidaridad social inclusiva.

Por otra parte, dado que lo que entendemos por sociedad civil no constituye más que una distinción analítica, es necesario tomar conciencia de su compleja relación con las esferas no civiles de la sociedad. Así, aun aceptando la distinción (clásica) entre el mercado –como espacio de las interacciones económicas– y el Estado –como ámbito de la regulación política–, no se puede dejar de considerar la existencia de «relaciones fronterizas», en forma de «relaciones facilitadoras» o «intrusiones destructivas» de estas esferas sobre la sociedad civil³.

Por el lado del mercado, esas intromisiones se evidencian en desigualdades e inequidades en el acceso al bienestar que obstaculizan la participación de todos en condiciones de igualdad. Desde el Estado, se manifiestan como restricciones y resistencias a la autonomía social. No obstante, existen también tendencias favorecedoras, dentro de las cuales me interesa destacar aquella que dimana del principio de relación individuo/Estado (la ciudadanía), ya que este constituye el terreno en que se anclan y se desenvuelven las solidaridades sociales sobre las que se erige la sociedad civil. La ciudadanía, como se sabe, concreta, a través de los derechos, los modos en que los actores sociales pueden participar en la dirección efectiva de los procesos políticos. Es a partir de la forma específica en que estos derechos se instituyen como se modelan los estilos de participación, determinando en lo fundamental los modos en que se ejerce el poder, y los espacios y canales (así como los límites) de intervención de los actores en la política.

Los derechos ciudadanos (en particular los civiles y políticos, pero también los sociales) constituyen la base mínima para la asociación y la concertación de intereses y perspectivas al margen del Estado y posibilitan la presión desde la sociedad hacia las autoridades y la intervención de los

3. J. Alexander: ob. cit.

ciudadanos desde un ámbito no político. Más allá de la cuota de poder que se delega a los representantes en la institucionalidad democrática, a través de la participación ciudadana se ejerce esa otra parte del poder, cuya expresión se encuentra no en los canales formales sino en la acción colectiva y los movimientos sociales. En esos espacios civiles se propician las discusiones públicas que hacen visible a la sociedad frente al Estado.

Ahora bien, para escapar de las tentaciones *panglossianas* convendría subrayar que tanto la ciudadanía como la sociedad civil, en la misma medida en que son ámbitos de inclusión –y precisamente en virtud de ello– suponen también exclusión. En el caso de la ciudadanía, la definición de comunidad política a partir de derechos y obligaciones supone ya una delimitación; la restricción de los derechos políticos a ciertos grupos y la exclusión de otros⁴ es el ejemplo más visible del modo en que se reglamenta la exclusión.

Por su parte, en la sociedad civil, a pesar de que constitutivamente es una esfera de pluralidad de actores sociales y discursos públicos, también se producen exclusiones diversas. Existe un discurso que define el corazón de la sociedad civil, compuesto por antinomias que califican las cualidades positivas y negativas que demarcan y legitiman la pertenencia. Estos metalenguajes –que comparten y emplean los miembros de la sociedad civil– definen, a través de un código binario simple (amigo/enemigo, puro/impuro, sagrado/profano), quiénes son los que deben ser excluidos y reprimidos y quiénes los encargados de reprimir y excluir⁵.

No obstante, ni la ciudadanía ni la sociedad civil son realidades estáticas, sino campos dinámicos de luchas y disputas, ya que se trata de construcciones históricas que están expuestas a la intervención de los actores. Por ello, los criterios de inclusión/exclusión van sufriendo variaciones, ampliaciones y/o restricciones sucesivas. En la sociedad civil, es la circulación de los contradiscursos de numerosos movimientos sociales e identidades grupales en

Ni la ciudadanía ni la sociedad civil son realidades estáticas, sino campos dinámicos de luchas y disputas, ya que se trata de construcciones históricas que están expuestas a la intervención de los actores ■

4. En distintos contextos nacionales y coyunturas históricas esta exclusión ha comprendido, entre otros grupos, a los pobres, los analfabetos, las mujeres o las minorías étnicas.

5. J. Alexander: ob. cit.

el espacio público lo que modifica los contenidos empíricos asociados a las cualidades positivas de pertenencia. En cuanto a los derechos ciudadanos, no solo han crecido en cantidad –a los derechos civiles se sumaron los políticos, los sociales y, más recientemente, los culturales–, sino que también se han extendido los grupos acreedores a ellos. Es en gran medida gracias a la circulación de los discursos alternativos propuestos desde las narrativas de la sociedad civil que cambian los criterios de pertenencia, lo cual genera presión para la definición de nuevos derechos ciudadanos y la incorporación de otros sujetos.

En este sentido, los movimientos de mujeres constituyen un paradigma ampliamente conocido. Estos movimientos (en principio desde el sufragismo) enarbolaron la bandera de la igualdad de géneros para conseguir el disfrute de sus derechos políticos. Más recientemente, han logrado defender desde una perspectiva feminista su propia crítica a la tradición política liberal moderna que construyó su sentido del individuo y el ciudadano desde el ideal del varón, logrando modificar tanto el marco legal (derechos) como las narrativas sociales de lo femenino.

Si bien el ejemplo de la mujer es uno de los más conocidos, existen otros grupos sociales que han sido codificados como individuos o ciudadanos «de segunda» (indígenas, minorías raciales y religiosas, grupos de identidad sexual diferente y muchos otros), en virtud de lo cual han sido tradicionalmente excluidos de la sociedad civil como miembros con pleno derecho, sin permitir por muchos años su participación en los espacios discursivos ni en las instancias públicas y de interacción colectiva. Con ello, se les ha impedido la posibilidad no solo de una participación política democrática en condiciones de igualdad (y equidad), sino también la pertenencia legítima a la sociedad civil.

Por ello, la creación de un espacio público plural y democrático es a la vez condición y consecuencia del empoderamiento de la sociedad civil. Esta esfera constituye un espacio (disputado) de comunicación que a menudo ha prescindido de la discusión pública de las diversas inequidades que la articulación Estado/mercado/sociedad produce. Los movimientos sociales y demás organizaciones sociales han cuestionado, por una parte, las narrativas que circulan en el espacio público como demarcadoras de la pertenencia a la sociedad civil, y, por otra, la definición de los temas relevantes para el interés común. Estas nuevas tematizaciones, tanto como su actuación en los diversos escenarios nacionales, constituyen desafíos diversos a las nociones culturales centrales y a las definiciones tradicionales de la sociedad y la política.

Desde esta perspectiva, sostengo que la actividad y el auge de los movimientos y otras organizaciones sociales en América Latina han contribuido, a partir de su intervención en los procesos de democratización, a modificar el horizonte simbólico de la política, modelar una nueva relación entre Estado y sociedad, redefinir los criterios simbólicos de inclusión y los valores de la sociedad civil, ampliar y transformar el espacio público y, finalmente, proponer una nueva comprensión de la ciudadanía democrática. Por ello, esta imbricación entre democracia, ciudadanía y sociedad civil constituye un marco de partida amplio y abarcador para la discusión de la contribución social a la política latinoamericana.

■ **Mucho ruido y suficientes nueces: sociedad civil y democracia en América Latina**

He situado el punto de partida de esta reflexión en el momento de la irrupción de sistemas políticos autoritarios de diverso cuño, y su extensión por buena parte de la región. Estos regímenes no solo suspendieron garantías y conculcaron derechos ciudadanos, sino que violaron los más elementales principios de respeto a la vida y la integridad de las personas, lo que colocó el tema de los derechos humanos, la ciudadanía y la democracia en el centro de los debates sobre el cambio político. Fueron las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, los movimientos contra la tortura y de familiares de detenidos y desaparecidos, la Vicaría de la Solidaridad, junto con otras asociaciones de derechos humanos, quienes no solo denunciaron los atropellos cometidos por los regímenes de excepción, sino que encabezaron la resistencia y las protestas contra las dictaduras militares.

El reencauce de la acción política y las demandas de cambios hacia la sociedad civil significó el reemplazo del gran tema de la «revolución social» por el de la transición democrática. Esto ha tenido importantes consecuencias para la política latinoamericana de las últimas décadas. Lo que me interesa subrayar aquí es que la sociedad civil, en tanto protagonista central de las transiciones democráticas en el Cono Sur y en los procesos de pacificación en Centroamérica, contribuyó no solo al cambio de régimen, sino también a una mayor apertura y pluralidad en las diversas esferas sociales.

El reencauce de la acción política y las demandas de cambios hacia la sociedad civil significó el reemplazo del gran tema de la «revolución social» por el de la transición democrática ■

Teniendo como impulso inicial el discurso de los derechos humanos, que fomenta y se nutre de narrativas y estrategias de acción colectiva legitimadoras de una definición de la equidad basada en las diferencias entre los grupos, el despertar de la sociedad civil abonó la democratización del espacio público. Los procesos de transición potenciaron –junto al reclamo de la restitución de la institucionalidad democrática y la protección de la vida y la dignidad humanas– la inclusión de otros asuntos claves, en particular aquellos que el discurso político tradicional había rechazado, relegado o silenciado, como los derechos sexuales, la violencia doméstica, el control del propio cuerpo, la responsabilidad por el cuidado del medio ambiente y los derechos colectivos anclados en usos y costumbres culturales. La politización de las cuestiones de género, etnia e identidad sexual que emergió desde la sociedad civil amplió los temas sujetos a debate en la esfera pública. Estos contradiscursos propiciaron el cuestionamiento de la propia definición de lo público.

Con la conversión de ciertos temas en asuntos de interés general emergieron nuevas zonas, desde las cuales los actores –antes marginados o subordinados– podían discutir sus problemas como públicos y hacerlos ingresar a las agendas políticas. Estos nuevos espacios facilitan a los diversos actores sociales la difusión de sus propias enunciaciones y la defensa de posiciones alternativas que significan mayores posibilidades de la participación en el espacio público.

En la América Latina postransición, y a pesar de los múltiples obstáculos que han enfrentado, los movimientos sociales (feministas, de democratización, de derechos humanos, étnicos, etc.) y las ONG han logrado convertir muchas de sus preocupaciones en insumos para la elaboración de políticas públicas. La creación, en la mayoría de los países, de instituciones como las defensorías del pueblo, los ministerios de la mujer, los institutos indígenas, de protección al migrante y agencias especializadas en la atención a grupos vulnerables (menores, personas con capacidades especiales, etc.), responden a la transformación de las narrativas sociales y la cultura política que ha promovido la sociedad civil.

La centralidad del discurso de los derechos humanos en el «despertar» de la sociedad civil ha tenido también consecuencias para la definición social de la ciudadanía. La recodificación de los principios de igualdad y libertad en función de los derechos abstractos de la persona humana (y no de los ciudadanos nacionales) implica el reconocimiento tácito de nuevos derechos (culturales y de autodeterminación), con lo cual no solo se amplían los

derechos de ciudadanía, sino que se propician y legitiman las movilizaciones y acciones colectivas basadas en identidades particularistas y grupales específicas. Los discursos pluralistas han estimulado demandas de políticas de identidad que acentúan los reclamos y legitiman la aparición de derechos colectivos que ofrecen nuevas bases para definir la participación. La inclusión explícita de «derechos de cuarta generación» en las reformas constitucionales impulsadas por las nuevas democracias refleja estas presiones. Como resultado, hoy en día la mayoría de los países reconoce –junto a los civiles, políticos y sociales– derechos étnicos⁶, derechos ambientales⁷ y derechos de género⁸.

Si aceptamos que los movimientos sociales, al afirmar la diferencia, debilitan la relación ciudadanía/universalismo, hay que convenir que estos cambios de la política significan también un desafío al universalismo de los derechos y a los criterios de la igualdad. El establecimiento de cuotas en la representación político-institucional apunta a una reconceptualización de aquella noción de ciudadanía que había privilegiado siempre a los hombres, los blancos y los heterosexuales, y tiende a la búsqueda de formas de participación más cercanas al ideal democrático de la soberanía popular. La comprensión de la ciudadanía propuesta por los movimientos sociales implica no solo una recomposición del poder en el interior del sistema político, sino también la diseminación de nuevas prácticas (económicas, sociales y culturales) que pueden engendrar un orden social democrático.

En esta reformulación –que privilegia la importancia de la acción colectiva autónoma, la autoorganización y las formas de cooperación social y participación ciudadana–, las nuevas prácticas se orientan por los principios de convivencia democrática (como tolerancia, pluralismo, respeto a la diferencia, solidaridad), pero también propician nuevas formas de lucha política que pueden canalizar elevadas cuotas de ira y enojo social. Así, entre los movimientos

Las nuevas prácticas se orientan por los principios de convivencia democrática (tolerancia, pluralismo, respeto a la diferencia, solidaridad), pero también propician nuevas formas de lucha política que pueden canalizar elevadas cuotas de ira y enojo social ■

6. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, México, Nicaragua, Venezuela y Paraguay.

7. Haití, Cuba, Guatemala, Ecuador, Chile, Brasil, Bolivia, Colombia, Panamá, Uruguay, Venezuela, Paraguay, Perú.

8. Bolivia, Cuba, Ecuador.

sociales podemos encontrar desde las paradas festivas para exigir los derechos de los gays o las marchas ciudadanas de silencio contra la inseguridad pública y la impunidad, hasta movilizaciones de intensa protesta, como el movimiento de los piqueteros y el «cacerolazo» en Argentina, o la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) en México, que demuestran la decisión de la sociedad de luchar para ser tomada en cuenta e introducirse en la política (aunque deslindándose de los partidos y por fuera de los sistemas de representación).

En la relación sociedad/mercado también se producen alternativas civiles. Las organizaciones de consumidores y deudores como El Barzón, en México, constituyen defensas sociales y resistencias –en forma de acción colectiva– a la lógica del mercado. Entre las estrategias innovadoras en este frente, se pueden mencionar las que desarrolla el Movimiento de Comercio Justo, que ha sido capaz de activar y movilizar la cooperación y la solidaridad de la sociedad civil –por fuera de las grandes corporaciones de distribución y comercio– en busca de mayores oportunidades para los productores agrícolas latinoamericanos y de formas más equitativas de comercio entre Sur y Norte.

En los balances sobre las democracias latinoamericanas se hizo evidente que las transiciones, a pesar de haber modificado las instituciones, no siempre resultaron en verdaderos Estados de derecho ni en el respeto efectivo de los derechos ciudadanos (especialmente para los grupos más desfavorecidos). Teniendo en cuenta esta realidad, bajo el impulso de los nuevos discursos sociales los debates sobre la consolidación y la calidad de las democracias se han enfocado en la necesidad de aumentar la participación de la sociedad en los procesos políticos y los controles sobre el poder del Estado. Los acentos recientes en la necesidad de reforzar los procesos de rendición de cuentas y la creciente influencia de la noción de gobernanza colocan a la sociedad civil como un actor político de primera línea. En ambos casos se apela a la intervención de la sociedad en los procesos de deliberación, tanto en torno de las metas y objetivos de mediano y largo plazo como del tipo de relaciones que deben caracterizar una gobernación democrática. Desde esta visión, el papel de los actores no se sitúa en la toma del poder, sino en la posibilidad de incidir en las decisiones colectivas y «vigilar» el desempeño de los gobiernos⁹.

9. Experiencias como la Alianza Cívica en México o Poder Ciudadano en Perú ejemplifican la decisión de la sociedad de fiscalizar la política. De la misma manera, organismos como el Instituto Federal de Acceso a la Información (México) o la Veeduría Ciudadana (Colombia) canalizan estas exigencias.

De ahí que otro de los resultados de la actuación de la sociedad civil en los procesos de construcción y consolidación de las democracias sea la modificación del papel del Estado como regulador de las relaciones políticas. Este proceso se evidencia en un desplazamiento del *locus* de la política en al menos dos sentidos: por un lado, se produce el traslado de las luchas políticas al terreno de la sociedad civil y los ámbitos ciudadanos; simultáneamente, tiene lugar la aparición, bajo el influjo de los procesos de globalización, de un campo transnacional (político y social).

Respecto a lo primero, la progresiva deslegitimación de los gobiernos (elegidos democráticamente) ha motivado un cambio en la percepción del Estado y una transformación de la relación tradicional entre este y la sociedad. A partir de la puesta en vigor de las medidas de ajuste neoliberal, nos enfrentamos a una especie de «satanización» del Estado, que encuentra lugar tanto en los discursos expertos antiestadistas como en los proyectos de las organizaciones sociales.

Junto a la proliferación de luchas ciudadanas «apartidarias», muchas de las funciones tradicionales del Estado –adelgazado como efecto de su reestructuración neoliberal– fueron expropiadas a aquel por la sociedad civil. Las ONG latinoamericanas, en los últimos años, se han abocado a suplir los vacíos que la acción estatal dejó en labores de asistencia social, desarrollo rural, salud y educación. Desde una posición de autonomía respecto al Estado e independencia financiera (aunque precaria), las nuevas ONG sirvieron además de «refugio» para un conjunto de profesionales y antiguos activistas sociales que salieron del empleo formal o estatal a partir de las crisis, así como para un gran número de jóvenes que no encontraron lugar en el mercado laboral.

Con los años, las demandas sociales se han hecho cada vez más diversas, heterogéneas y complejas, y las organizaciones sociales han asumido tareas y compromisos que el Estado no ha podido resolver en asuntos tan diferentes como la salud reproductiva, los derechos del consumidor o la seguridad pública. A la vez, muchas de estas organizaciones han llevado adelante proyectos de educación ciudadana, formación de liderazgos y trabajo con grupos

Junto a la proliferación de luchas ciudadanas «apartidarias», muchas de las funciones tradicionales del Estado –adelgazado como efecto de su reestructuración neoliberal– fueron expropiadas a aquel por la sociedad civil ■

vulnerables, con lo cual también han contribuido a fortalecer a la propia sociedad civil.

Con el traslado de algunas funciones del Estado hacia la sociedad civil, el desplazamiento de la discusión y el debate sobre los problemas cruciales a los ámbitos ciudadanos (civiles), y la reticencia a la representación político-partidaria por parte de diversos grupos, el Estado-nación dejó de ser la instancia política por excelencia para convertirse en una (no la única) de las instancias de transformación social y de distribución del poder. Con ello, la arena política se dilata y se acerca a la sociedad y la participación ciudadana. La sociedad civil, en tanto ámbito en el que se discute desde la actuación de los políticos hasta las decisiones económicas, ha ensanchado los canales de participación, y ofrece continuidad a la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones tras los procesos electorales. Asimismo, en esta redefinición, el Estado pasa a ocupar un lugar más modesto y pierde su exclusividad como foco de organización; en su lugar, comienzan a privilegiarse la autonomía social y la autogestión. En esta nueva relación, la sociedad civil pasa a ser el espacio de las demandas y (el ejercicio de) la ciudadanía democrática.

Dado que la sociedad civil supone el establecimiento de relaciones horizontales (que desafían y resisten la verticalidad de las relaciones Estado-sociedad), con otras esferas asociacionales como la Iglesia, la academia, los medios de comunicación y los propios partidos políticos, el desplazamiento del *locus* de la política conlleva su ampliación. A su vez, la multiplicación de las iniciativas y movilizaciones sociales politiza el terreno de la sociedad civil misma y contribuye a desdibujar una frontera que antaño se tenía por definida y diferenciadora. Las asambleas barriales en Argentina y el Movimiento Ciudadano de Andrés Manuel López Obrador en México constituyen espacios de acción donde las demandas de cambio político emergen de lo social y desestiman a los partidos.

No obstante, si bien estas ampliaciones suponen insumos positivos para la democracia, no se puede dejar de advertir que el crecimiento y «superactivismo» de la sociedad civil, *vis à vis* el retraimiento del Estado, contribuyen a la fragilidad de las instituciones democráticas. Teniendo en cuenta la histórica debilidad del Estado en América Latina y las tradiciones de su cultura política, esta «hipertrofia» de la sociedad civil puede convertirse en una causa de ingobernabilidad que impida o dificulte el normal desempeño de los gobiernos legítimamente constituidos. Las experiencias de confrontación y expulsión de varios presidentes en países como Ecuador o Bolivia invitan a pensar con mayor moderación el papel de la sociedad civil en el fortalecimiento de las democracias.

Paradójicamente, con el empoderamiento y politización de la sociedad civil y el auge de los movimientos sociales se está produciendo de manera simultánea una despolitización de la ciudadanía (en su sentido tradicional), ya que los sujetos comienzan a participar no tanto como ciudadanos políticos sino como mujeres, indígenas, gays, etc. Esta despolitización puede, en ocasiones, propiciar y estimular el surgimiento de liderazgos populistas o apuntalar políticas antidemocráticas.

A todo esto se suma la creciente competencia de las identidades particularistas de grupo con la identidad política de ciudadanos. Algunos movimientos sociales han comenzado a redefinir lo colectivo desde una perspectiva más local y referida a atributos específicos, lo cual, de alguna manera, cuestiona la definición moderna de lo colectivo como lo nacional. Los reclamos de autonomía defendidos por movimientos indígenas o regionales en Ecuador y Bolivia, por ejemplo, constituyen enormes desafíos para la política democrática.

Tampoco se puede dejar de advertir que, a pesar de su contribución a la apertura y la democratización de los espacios, la propia sociedad civil no constituye una esfera de absoluta armonía y acuerdo en torno de los ideales democráticos. Los actores democráticos coexisten con fuerzas antidemocráticas y valores autoritarios; junto a las zonas civiles vemos claramente zonas inciviles. Al fin, la sociedad civil es un mosaico donde encontramos a los grupos de defensa de los derechos humanos y los movimientos de protección a sectores subordinados, pero también a los fundamentalistas, los neonazis, los racistas, las mafias y los grupos del crimen organizado.

La sociedad civil es un mosaico donde encontramos a los grupos de defensa de los derechos humanos y los movimientos de protección a sectores subordinados, pero también a los fundamentalistas, los neonazis, los racistas, las mafias y los grupos del crimen organizado ■

■ La sociedad civil en tiempos de la globalización

Para finalizar y completar esta reflexión, quisiera discutir la emergencia de un campo transnacional que comprende también a la sociedad civil. No cabe duda de que la globalización económica y financiera ha impactado la esfera cultural, lo que adiciona nuevas aristas para pensar la sociedad civil. Si en el ámbito nacional el Estado y la esfera de las instituciones de representación y

competencia partidaria están siendo rebasados por la sociedad, fenómenos como la globalización y el aumento de las migraciones lo están haciendo en la arena internacional. La internacionalización –que traslada muchas de las decisiones y debates a instancias supranacionales– produce la transnacionalización de los discursos y una «sociedad civil global» que influye en las discusiones, los *lobbies* y las presiones sobre los Estados.

La existencia de organizaciones no gubernamentales (ONG) de carácter mundial (no afincadas en un país determinado) y que se ocupan de temas comunes a toda la especie humana, como la protección del medio ambiente, la restricción a las armas de destrucción masiva, la pobreza y el hambre o las consecuencias negativas de la globalización, es el fundamento del concepto de «sociedad civil global»¹⁰. Muchas ONG latinoamericanas están integradas a redes internacionales, como Amnistía Internacional, Oxfam o Greenpeace. Esto significa que forman parte de esa sociedad civil global y que, por lo tanto, los énfasis y la selección de sus objetivos y metas (junto con los financiamientos) a menudo se deciden a partir de intereses no necesariamente nacionales. Otras, aunque comprometidas con proyectos locales, dependen totalmente de agencias de cooperación internacional para desarrollar sus actividades, especialmente en Centroamérica.

Por un lado, la sociedad civil global fortalece la autonomía social en lo nacional y proporciona una fuente de recursos, solidaridad y legitimación nada despreciable. Pero por otra parte se colonizan las agendas y las acciones se desligan de las decisiones de sus ejecutores ■

Esta situación tiene consecuencias ambivalentes. Por un lado, la sociedad civil global fortalece la autonomía social en lo nacional y proporciona una fuente de recursos económicos, solidaridad y legitimación nada despreciable. Pero por otra parte se colonizan las agendas y las acciones se desligan de las decisiones de sus ejecutores. En el caso del zapatismo, por ejemplo, la puesta en acción, rápida y oportuna, de la sociedad

civil internacional, logró imponer un freno y moderó la respuesta del Estado mexicano al movimiento insurgente. Utilizando tanto los medios tradicionales como las nuevas tecnologías de comunicación, los zapatistas lograron apoyos de diversos lugares del mundo; la movilización simultánea de la opinión pública y la sociedad civil local e internacional les otorgó la visibilidad necesaria

10. El concepto de sociedad civil global es discutido por John Keane: *Global Civil Society?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

para obligar al gobierno a negociar. En este caso, la «sociedad civil global» funcionó como un recurso poderoso de influencia interna. También en el mismo sentido puede pensarse en los beneficios de la participación de la sociedad civil internacional como observadora de procesos electorales controvertidos y, más recientemente, en la condena al golpe en Honduras.

Sin embargo, el establecimiento de redes horizontales entre las ONG, y entre ellas y las instancias internacionales de financiamiento, y su incorporación a los numerosos foros mundiales de debate y discusión (como las conferencias sobre la mujer, la niñez o los problemas de las minorías étnicas) producen en América Latina una internacionalización de las agendas de los movimientos, que implica el ingreso de los mismos temas a la discusión pública y cívica de los distintos países. Esto genera una uniformización de los *issues* de las políticas nacionales en función de una agenda transnacional. Este «colonialismo» de las agendas a menudo hace que las organizaciones desechen problemas de gran importancia local para satisfacer el trabajo sobre asuntos que interesan a los países desarrollados y a sus agencias estatales o sus asociaciones civiles de cooperación.

Otro ángulo de la globalización de la sociedad civil se puede apreciar en el ámbito de los derechos y la ciudadanía. Con el aumento (y la modificación) de los flujos migratorios, aparecen «membresías duales»¹¹ y «ciudadanías transnacionales»¹² que desvían los criterios de pertenencia del modelo del Estado-nación hacia la globalidad, anclándose en una noción desterritorializada de la ciudadanía. El discurso transnacional derivado de la globalización proporciona modelos para las acciones de los migrantes dentro de tanto los países receptores como los expulsores. En este proceso, la sociedad civil se dilata y comienza a incluir a los migrantes y sus organizaciones, cuyos temas e intereses entran a formar parte de las agendas nacionales.

En América Latina, donde la migración se ha multiplicado en los últimos años y donde una gran parte de las economías tiene en las remesas un rubro fundamental de ingresos, este es un tema de gran relevancia. La extensión de las sociedades civiles hacia las comunidades transnacionales (los mixtecos de California, los dominicanos de Nueva York, los otobalos de Europa, los bolivianos de Argentina, los cubanos de Miami o los peruanos que viven en Chile) adiciona una zona de acción colectiva e incorpora otros grupos que se pueden

11. William R. Brubaker: *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Londres-Nueva York, 1989.

12. Yasemin Soysal: *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, The University of Chicago Press, Chicago, 1994.

movilizar (y, de hecho, se movilizan) no solo para tratar sus temas como migrantes, sino para opinar e influir sobre los problemas nacionales (como en el caso de los colombianos en la protesta contra la violencia y el secuestro desarrollada simultáneamente en casi todas las ciudades de América y Europa).

**Esta transnacionalización
de la sociedad civil se
favorece por y se acompaña
de la aparición de un
nuevo campo comunicativo
online que acerca a zonas
menos organizadas de la
sociedad civil a los debates
sociales centrales ■**

Esta transnacionalización de la sociedad civil se favorece por y se acompaña de la aparición de un nuevo campo comunicativo *online* que acerca a zonas menos organizadas de la sociedad civil a los debates sociales centrales. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación conforman comunidades

virtuales amplias y desterritorializadas. La aparición de internet y el reciente auge de redes sociales como MySpace, Facebook, Twitter y Youtube, así como la llamada «blogosfera», han abierto espacios de interacción que representan un recurso asociativo adicional y una vía más expedita de movilización. Estas opciones virtuales poseen un dinamismo único para la comunicación, facilitan el cruce de las fronteras, son más transparentes y menos permeables al control estatal, resultan relativamente económicas (en tanto no requieren grandes recursos para su producción y distribución) y tienen la capacidad de introducir alternativas, difundir las iniciativas y los proyectos de asociaciones independientes y movilizar solidaridades muy rápidamente y al margen de los grandes monopolios de la información. Por ejemplo, la campaña ciudadana por el voto nulo en las pasadas elecciones presidenciales en México se llevó a cabo principalmente en la red, aprovechando las ventajas de este medio para manifestar el malestar de la sociedad con los partidos políticos.

La posibilidad de comunicarse de manera directa e inmediata favorece el establecimiento de contactos múltiples y rápidos y proporciona un medio para la actividad de asociaciones y activistas marginales o informales, y por ello representa un potencial para la revitalización de la sociedad civil¹³. A la vez,

13. Sobre internet y sociedad civil puede consultarse Peter Levine: «Civil Renewal and the Commons of Cyberspace» en *National Civil Review* vol. 90 N° 3, otoño de 2001, pp. 205-212; también del mismo autor «The Internet and Civil Society» en *Philosophy & Public Policy* vol. 20 N° 4, otoño de 2000, pp. 1-17, así como Peter Ester y Henk Vinken: «Debating Civil Society. On the Fear for Civil Decline and Hope for the Internet Alternative» en *International Sociology* vol. 18 N° 14, 12/2003, pp. 659-680.

constituye un campo para la (re)creación de solidaridades y la renovación de formas de involucramiento político y social y se erige como un «*locus* alternativo» para la esfera pública, que acerca el ideal habermasiano de comunicación hacia un espacio virtual que multiplica las posibilidades de asociación.

No obstante, hay que subrayar que los alcances, repercusión e influencia de estas tecnologías son todavía limitados y desiguales, por lo que este desplazamiento de la sociedad civil hacia los espacios virtuales tiene una arista no precisamente democrática. Por una parte, algunos analistas han advertido sobre el peligro de que relaciones efímeras y superficiales (como las que se producen en la red) puedan sustituir los vínculos estables y profundos que han caracterizado a los movimientos y asociaciones¹⁴. Por otra, en el contexto latinoamericano, caracterizado desde siempre por la inequidad y la marginación de amplios sectores populares, se puede convertir en un espacio de reproducción (más que de contestación) de las desigualdades económicas y sociales, ya que su utilización depende del acceso a recursos, educación y habilidades.

A pesar de ello, también es un hecho que los usos sociales de Internet por parte de sectores específicos han estimulado la aparición de grupos informales y potenciado la acción y el impacto de numerosas organizaciones marginales. Esto es lo que ha ocurrido recientemente en Cuba, donde, a través de los *blogs*, el correo electrónico y las redes sociales, se ha difundido la acción de grupos culturales independientes y organizaciones disidentes tradicionalmente silenciadas por la prensa oficial. Ello muestra que, aun con sus limitaciones, el debate crítico que se desarrolla en este nuevo espacio, surgido como efecto social del uso social de la tecnología, representa una innovación en la acción colectiva y origina nuevas dinámicas de la contestación que amplían el espacio de la sociedad civil hacia la red.

■ Un paso atrás: una reflexión final que no es una conclusión

Así como la sociedad civil moviliza a una pléyade de defensores (entre los que me encuentro), otros advierten contra su mistificación e idealización. En este texto he tratado de resaltar los vínculos entre sociedad civil y democracia, y por ello he elegido una mirada que acentúa su empoderamiento y sus aportes a la restauración y consolidación democráticas; asimismo, he querido subrayar el potencial de la sociedad civil para la construcción de

14. P. Levine: «The Internet and Civil Society», cit.

formas de relación en las que el ciudadano no sea un súbdito del Estado sino el verdadero soberano.

Esto no quiere decir que piense que la sociedad civil es un sustituto del Estado o sus instituciones, ni que las ONG deban asumir todas las funciones estatales ni que la política haya dejado de ser el juego de los partidos por el ejercicio del poder. Ya que he apuntado que la sociedad civil se erige (y se fortalece) sobre las libertades y los derechos ciudadanos, solo puedo pensarla como productora de insumos, demandas y presiones para los partidos y como contrapeso, vigilancia y fiscalización del Estado. Al fin y al cabo, tanto las ampliaciones que he discutido aquí como la posibilidad de su crecimiento y vigorización requieren de un Estado de derecho que proteja la libertad, y de unas instituciones que garanticen las condiciones mínimas para una participación efectiva. ☐

Bibliografía

- Arditi, Benjamín: «Soberanía *light* y ámbitos políticos supranacionales» en *Perfiles Latinoamericanos* Nº 17, 12,2000.
- Castells, Carme (comp.): *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós, Barcelona, 1996.
- Castells, Manuel: «The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance» en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* vol. 616 Nº 1, 2008, disponible en <<http://ann.sagepub.com/>>.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.): *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica / Ciesas / Universidad Veracruzana, México, DF, 2006.
- Olvera, Alberto (coord.): *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, DF, 1999.



REVISTA DE CULTURA Y CIENCIAS SOCIALES

2009

Gijón

Nº 62

SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

SUSCRIPCIONES

Suscripción personal: 30 euros

Suscripción bibliotecas e instituciones: 45 euros

Suscripción internacional: Europa - 60 euros (incluye gastos de envío)

Resto del mundo - 80 euros (incluye gastos de envío)

Ábaco es una publicación de CICEES, C/ La Muralla, 3 entlo. 33202 Gijón, España. Apartado de correos 202. Tel./Fax: (34 985) 31.9385. Correo electrónico: <revabaco@arrakis.es>, <revabaco@telecable.es>. Página web: <www.revista-abaco.com>.

América Latina y los movimientos sociales: el presente de la «rebelión del coro»

La acción colectiva, en sus diversas modalidades, ha adquirido un protagonismo central en América Latina, a punto tal que ha llegado a producir varias rupturas institucionales. El artículo analiza los repertorios y actores, explica la diversificación de los grupos que participan en este tipo de movilizaciones, en particular las clases medias, y sugiere la hipótesis de una «normalización de la protesta». En general, considera que los movimientos sociales suponen un esfuerzo por ampliar la capacidad de inclusión de la democracia, en el convencimiento de que esas experiencias contribuyen a fortalecer la ciudadanía.

MARISA REVILLA BLANCO

El análisis de los movimientos sociales en América Latina¹, de las experiencias de movilización en las últimas décadas del siglo xx y en esta primera década del siglo xxi, es especialmente relevante, porque se ha consolidado la especificidad de la acción colectiva: por un lado, la acción colectiva popular incorpora una fuerte dinámica de solidaridad grupal; por otro, la capacidad de movilización se ha demostrado en muy diversas ocasiones y ha llegado a provocar rupturas institucionales. Además, resulta pertinente, en América Latina,

Marisa Revilla Blanco: doctora en Ciencias Políticas y Sociología. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es directora del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (cealci) de la Fundación Carolina.

Palabras claves: política, ciudadanía, acción colectiva, movimientos sociales, América Latina.

1. Una puntualización inicial y necesaria: utilizo América Latina como un referente social, económico, político, geográfico y cultural, pero entiendo la región de un modo diverso y complejo, ajeno a una concepción unitaria.

la hipótesis sobre una posible «normalización de la protesta»²: la aceptación de algunos modos de acción y diversificación de los grupos sociales que participan en ella, fenómeno ya observado en los repertorios de acción colectiva de Europa y Estados Unidos.

En este trabajo consideraré la solidaridad grupal como capacidad para la acción colectiva, y el aprendizaje de ciudadanía como el resultado más permanente y consolidado de la acción; intentaré explicar las circunstancias que condicionan el desarrollo de la acción colectiva de confrontación³ (para lo cual rebato un excesivo economicismo en la explicación e introduzco factores políticos, sociales y culturales); y por último, avanzaré sobre la diversificación de los grupos sociales que participan en la acción, en particular la inclusión de las clases medias en la acción colectiva de confrontación.

■ Siglo XXI: ciudadanía y movimientos sociales

En América Latina, la primera década del siglo XXI estuvo marcada por grandes movilizaciones sociales: hemos reconocido en «indígenas», «piqueteros», «desocupados», «pingüinos» o «cocaleros» a actores con presencia, organización y capacidad de movilización. Del mismo modo, cuando hablamos de «cortes de ruta», «caceroladas» o «marchas por la dignidad», nos remitimos a repertorios de acción colectiva propios de la región.

Un par de décadas antes, reconocíamos en las Madres de Plaza de Mayo, el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST), las asociaciones de familiares de detenidos desaparecidos, los comedores populares, las tomas de

2. Peter Van Aelst y Stefaan Walgrave: «Who is That (Wo)Man in the Street? From the Normalisation of Protest to the Normalisation of the Protester» en *European Journal of Political Research* N° 39, 2001, pp. 461-486.

3. Resulta necesario comenzar con una referencia a la distinción, dentro de la acción colectiva, de lo que Tilly definió como acción colectiva «de confrontación». La idea central es que la mayor parte de la acción colectiva tiene lugar dentro de las instituciones y es llevada a cabo por grupos constituidos que promueven valores e intereses ampliamente reconocidos políticamente y no exentos de conflicto. Encontramos así formas de acción como la que llevan a cabo los partidos políticos y los grupos de interés. La acción colectiva recibe el calificativo de «confrontación» cuando es llevada adelante por grupos que carecen de acceso a las instituciones y que actúan promoviendo valores, creencias e intereses no aceptados o nuevos, y que se constituyen como «amenaza» (según el concepto de Tilly) para la acción de los grupos reconocidos. Los movimientos sociales, como escribió Tarrow, son la forma organizativa de esta acción colectiva de confrontación que mantiene la interacción con sus oponentes o con las autoridades. Charles Tilly: *From Mobilization to Revolution*, Addison-Wesley, Reading, 1978; Doug MacAdam, Sydney Tarrow y Charles Tilly: *Dynamics of Contention*, Cambridge University Press, Cambridge (RU), 2001; Sidney Tarrow: *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Universidad, Madrid, 1997.

terreno, los comités de vaso de leche, los movimientos de mujeres y los grupos ecologistas, entre tantas otras movilizaciones, lo que José Nun llamó la «rebelión del coro», una cierta rebeldía de la vida cotidiana que habla sin que se espere y se sale así del lugar asignado al coro⁴.

Así, se podría decir que el siglo se ha iniciado con una reivindicación de la política en la calle. Bajo esa puesta en escena, se han presentado las demandas, se ha puesto en jaque, en algunas ocasiones, a los gobiernos nacionales y, en varios países (en algunos más de una vez), los presidentes han debido dejar sus gobiernos por la puerta de atrás de la historia, empujados por ese coro rebelado.

Si nos detenemos en el análisis de los últimos 30 años en la región, el periodo en el que los países de América Latina retornaron a la democracia y la vieron consolidarse como sistema de gobierno, podremos observar que los movimientos sociales fueron claves tanto en la oposición a las dictaduras como en las transiciones a la democracia. Aunque evidentemente podríamos distinguir fases y tendencias en los distintos países de la región y en las distintas áreas geopolíticas, lo cierto es que los movimientos sociales han estado presentes a lo largo de esas tres décadas. También es cierto que ha habido cambios en esos actores: unos se han mantenido, otros desaparecieron y algunos más se constituyeron en los últimos años.

Antes de entrar en el análisis concreto de la acción colectiva, conviene resaltar los aspectos comunes de los movimientos sociales y aquello que los caracteriza como experiencias contemporáneas en América Latina.

Como han señalado Arturo Escobar, Sonia Álvarez y Evelina Dagnino, estos movimientos —«sus participantes, sus instituciones, sus procesos, sus programas y sus alcances»— están implicados en las luchas por la demarcación del escenario político⁵. Aunque en general los movimientos sociales producen demandas de reconocimiento por parte de los otros actores y del sistema político, en el caso de los movimientos sociales latinoamericanos contemporáneos

**El siglo se ha
iniciado con
una reivindicación
de la política
en la calle ■**

4. José Nun: *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1989.

5. «Introducción: lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos» en A. Escobar, S. Álvarez y E. Dagnino (eds.): *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Taurus / ICANH, Bogotá, 2001, p. 17.

se involucran en la producción de una concepción alternativa de ciudadanía. Así, estos movimientos sociales están implicados fundamentalmente en «la multiplicación de escenarios públicos en los cuales se pueda cuestionar y volver a dar significado a la exclusión socio-cultural, de género, étnica y económica (y no solo a la política)»⁶.

Los movimientos sociales suelen asociarse a grandes palabras, tales como rebeldía, lucha, resistencia, desobediencia, insurrección, protesta. Sin embargo, el resultado de su acción suele ser mucho más positivo, proactivo y transformador de lo que dichos sustantivos y calificativos dan a entender ■

Es esta la perspectiva que me interesa en el análisis de los movimientos sociales, tanto en el plano teórico como en el plano concreto. Aquí debo detenerme y explicarme. Los movimientos sociales suelen asociarse a grandes palabras, tales como rebeldía, lucha, resistencia, desobediencia, insurrección, protesta; en general, su lenguaje está plagado de «antis»: anticapitalismo, antiestatal... Ese mismo lenguaje es utilizado por algunos científicos

sociales para analizar los movimientos sociales. Sin embargo, el resultado de su acción suele ser mucho más positivo, proactivo y transformador de lo que dichos sustantivos y calificativos dan a entender. Es cierto que los protagonistas de las acciones realizan un ejercicio de autoafirmación consciente de sus derechos y de sus capacidades, incluido el potencial de cambio. Pero ese mismo lenguaje es el que se puede utilizar desde los espacios constituidos de poder para calificar cualquier acción que implique una manifestación de descontento, una reclamación, la visibilización de una exclusión o una propuesta transformadora: rebelión, rebeldía, lucha, protesta. Y cuando este lenguaje se utiliza desde el poder, el objetivo que se persigue es la deslegitimación de la acción, con el logro, en algunas ocasiones, de la criminalización de la movilización.

Así, la única voz que se reconoce políticamente como propia de la ciudadanía es la que se proclama a través de los altavoces electorales: es, de acuerdo con esta perspectiva, la única vía legítima de participación política. En esa posición, la política en la calle solo se reconoce cuando se convoca desde el poder constituido, esto es, cuando se realizan manifestaciones de apoyo. Es claro que esta interpretación no es solo política: también en la academia hay

6. *Ibíd.*, p. 42.

muchos que abogan por ella; el ejemplo más claro probablemente sea la distinción, ya clásica, entre participación convencional y no convencional.

Desde mi punto de vista, los movimientos sociales son uno de los medios existentes para hacer visibles las reivindicaciones, propuestas, demandas y problemas sociales. Pero son también mucho más que un medio: son el espacio en el que se crean, recrean y transmutan las identidades colectivas. Son la voz de la sociedad, los mensajes que la sociedad envía a los que ejercen el poder, a quienes gobiernan, a quienes están implicados en la gestión de lo público.

Los movimientos sociales como procesos de identificación colectiva, como ejercicios de autoafirmación y como prácticas de solidaridad grupal son, ante todo, una escuela de ciudadanía: fantasías colectivas que van abriendo paso en la historia⁷. No son política alternativa: son política.

Por eso, para su comprensión, y para la comprensión de los fenómenos políticos y sociales de los que son parte, es necesario hacer viajes constantes de ida y vuelta entre las propuestas teóricas y los casos que analizamos. Esto permite contribuir tanto a la propia existencia de los movimientos sociales, de la acción colectiva de confrontación, como a la ampliación de los escenarios políticos y de los repertorios de acción a disposición de la ciudadanía.

■ Décadas de análisis de los movimientos sociales

Más de tres décadas de análisis de la acción colectiva y los movimientos sociales, de propuestas teóricas y empíricas, han aportado grandes avances. Esos avances han permitido consolidar un marco teórico común, una serie de premisas que, al día de hoy, prácticamente nadie discute y que, en el fondo, constituyen los cimientos sobre los que se asienta esta propuesta de análisis de la dinámica política de acción colectiva. Entre esas premisas destacaría las siguientes (haciendo gala, sin duda, de un cierto eclecticismo):

1. La acción colectiva es la que lleva a cabo un sujeto colectivo; es decir, es distinta de la suma de acciones individuales. Por lo tanto, la dimensión individual de la acción interesa en la medida en que los individuos constituyen los sujetos colectivos: atribuyen significados a su acción, se reconocen en los otros y con los otros y llevan a cabo actos intencionados. Es decir, hay un

7. José Bengoa: «El tiempo que viene» en *Proposiciones* N° 18, SUR, Santiago, 1990.

vínculo necesario entre acción colectiva y acción individual, y ese vínculo es el que se reconoce como una dimensión potencial del análisis.

2. La acción colectiva es siempre un proceso interactivo y comunicativo: implica otros actores, recursos, capacidades organizativas, habilidades de liderazgo, circunstancias coyunturales y condiciones estructurales. Esos procesos configuran escenarios en los que se hace posible o no la acción colectiva y en los que se condiciona la forma que adopta la acción, si es que existen posibilidades de existencia.

3. Como consecuencia de lo anterior, la existencia de agravios o condiciones estructurales o coyunturales de conflicto potencial, aun pudiendo ser considerada una condición necesaria, no es suficiente para explicar la acción colectiva.

4. El proceso de la acción colectiva es un proceso de construcción de identidades colectivas: los actores, al definir la identidad, se definen a sí mismos y sus relaciones con otros actores de acuerdo con los recursos disponibles y con las oportunidades y restricciones del medio.

5. La acción colectiva es siempre acción racional; es decir, existe una racionalidad compartida. Cabe por lo tanto esperar situaciones de elección equivalentes en la historia, y también que los actores, que nunca son los mismos, se comporten, una y otra vez, de modos semejantes.

6. En el proceso de la acción se pone en juego una dimensión instrumental y también una dimensión expresiva. Debido a la primera dimensión, la acción colectiva es el medio para alcanzar ciertos fines; por la segunda, la acción colectiva en sí misma es el fin que se pretende (la expresión de valores y conflictos, la construcción y movilización de una identidad colectiva, la demostración de la propia fuerza, etc.).

Para avanzar en la aplicación concreta de estas premisas, propongo tres niveles de trabajo: la revisión de los repertorios de acción, la distinción entre episodios y procesos y, por último, la consideración dinámica del proceso de la acción colectiva.

■ Repertorios de acción

En el estudio de la acción colectiva, la noción de «repertorio» alude no solo a lo que los participantes hacen cuando están inmersos en un conflicto contra

otros, sino a lo que saben hacer y a lo que los otros esperan que hagan⁸. Es un concepto, tal y como plantea Sidney Tarrow, a la vez estructural y cultural. Los cambios fundamentales en la acción colectiva dependen de grandes fluctuaciones en los intereses, las oportunidades y la organización. Estos, a su vez, van acompañados de transformaciones en los Estados y el capitalismo.

Para una mejor aproximación a la comprensión de los posibles cambios en los repertorios de acción en América Latina, es preciso detenerse brevemente en el concepto y en las tipologías de repertorios. En un trabajo dedicado al análisis de los repertorios de acción en los conflictos comunitarios⁹, distinguimos tres tipos básicos de repertorios de acción colectiva de acuerdo con su relación con la política convencional, la probabilidad de alterar el orden público y el riesgo de violencia implicado en la acción:

Los cambios fundamentales en la acción colectiva dependen de grandes fluctuaciones en los intereses, las oportunidades y la organización. Estos, a su vez, van acompañados de transformaciones en los Estados y el capitalismo ■

Repertorio de acción colectiva contenida. Constituye un repertorio en general conocido, comprendido y aceptado; no supone un gran compromiso e implica escaso riesgo en su ejecución (independientemente de que sea un repertorio que se utilice en la competición electoral o no). Se basa en rutinas que la gente conoce y que son aceptadas por las autoridades, quienes pueden incluso llegar a facilitarlas. Por ello predominan numéricamente estas acciones y también por ello se explica su institucionalización. Las acciones concretas que se incluyen son mítines, campañas, propaganda, manifiestos, firma de peticiones, manifestaciones, marchas y huelgas.

Repertorio de confrontación. Se trata de acciones que conllevan cierto riesgo de alteración del orden público o de uso de la violencia (daños contra la propiedad) e implican un modo de organización, unos beneficios y unos costes particulares. Son formas de acción que rompen con la rutina, sorprenden a

8. S. Tarrow: *El poder en movimiento*, cit.

9. María Luz Morán, Marisa Revilla, Laura Fernández de Mosteyrín y María Claudia Medina: «Means and Repertoires of Action in Community Conflicts» en proyecto PEACE-COM, *Peace Processes in Community Conflicts: From Understanding the Roots of Conflicts to Conflict Resolution*, Sexto programa marco, prioridad 7: «Citizens and Governance in a Knowledge Based Society», UE, Bruselas, 2007.

los observadores y pueden desorientar a los gobernantes, al menos durante un tiempo. La alteración del orden público es el origen de buena parte de los cambios en los repertorios y del poder de los actores. Sin embargo, es un recurso inestable y puede degenerar fácilmente en violencia. Se incluyen, dentro de esta categoría, acciones con bajo riesgo de alteración del orden público o violencia, dado que involucran escasa interacción física (huelgas de hambre, campañas de desobediencia civil, boicots), y acciones con alto riesgo de alteración del orden público o violencia (ocupación de edificios, bloqueos del tráfico, pintadas, daños a la propiedad).

Repertorio de violencia. La clave para separar la violencia en un repertorio específico se encuentra en lo que entendemos como «un paso más en la escalada»: la violencia contra las personas. Aquí ya no es posible distinguir lucha armada, conflicto armado, terrorismo, guerrilla (sí se puede distinguir en lo que se refiere a la definición del actor, no respecto del repertorio de acción). Por ello, hablamos tan solo de la utilización de la violencia contra las personas como medio de acción colectiva, lo que nos permite distinguir esta acción del uso de la violencia sin fines políticos (es decir, la asociada a la delincuencia común o a la delincuencia organizada).

En ese mismo trabajo, destacábamos dos características formuladas en las investigaciones más recientes para el análisis de los repertorios de acción colectiva en la actualidad:

1. *Mayor predominio de la acción colectiva contenida.* En la actualidad existen condiciones para que se desarrolle con mayor frecuencia la acción colectiva contenida, que está disponible para una mayor variedad de organizaciones y para la participación de un número mayor de personas¹⁰. En cierto modo, como algunos autores sugieren, podríamos asistir a una «democratización» de la acción colectiva¹¹.

2. *Normalización de algunos medios de acción.* En relación con lo anterior, es posible derivar esta característica: la creciente aceptación de algunos medios frente al mayor rechazo que generan otros. En este caso, es necesario señalar que asistimos (como efecto de causas diversas y dimensiones entremezcladas) a una creciente pérdida de legitimidad del uso de la violencia, a un mayor rechazo del repertorio de violencia. Por otro lado, en la tesis de

10. S. Tarrow: *El poder en movimiento*, cit.

11. P. Van Aelst y S. Walgrave: ob. cit.

la normalización se incluye la diversificación de los grupos sociales implicados en la acción colectiva, especialmente en lo que se refiere a la inclusión creciente de las mujeres y de las clases medias¹².

■ Episodios y procesos: ¿cambios en los repertorios de acción en América Latina?

Como explico a continuación, el análisis de los datos de los últimos años permite formular con cierta seguridad hipótesis sobre el cambio en los repertorios de acción en América Latina, que afectan tanto a los medios que se utilizan como a los grupos sociales que se movilizan.

Antes de ello, sin embargo, es necesario abordar la distinción entre episodios y procesos de acción colectiva. Es un fenómeno conocido: los movimientos sociales, la acción colectiva en general, atraviesa fases de visibilidad y, como las definió Alberto Melucci, fases de latencia. En palabras de Guillermo Almeyra, «las luchas sociales son como los ríos cársicos, que a veces dejan la superficie y parecen hundirse en la arena para aparecer algunos kilómetros más abajo, reforzados por otras surgientes y por las aguas subterráneas, y proseguir su camino hacia el mar». Y sigue: «Solo en la visión anárquica, los trabajadores, obreros o campesinos pueden estar constantemente movilizados y en la calle»¹³.

El análisis de los datos de los últimos años permite formular con cierta seguridad hipótesis sobre el cambio en los repertorios de acción en América Latina, que afectan tanto a los medios que se utilizan como a los grupos sociales que se movilizan ■

El énfasis en el análisis de los repertorios de la acción puede parecer limitado a lo visible, a la superficie de esos ríos que se hunden y se ocultan en la tierra. Es decir, un análisis centrado en los episodios de la acción. Sin embargo, la definición de los repertorios como hechos a su vez culturales y estructurales plantea la necesidad de estudiarlos inmersos en los procesos de movilización de que son parte: la fase de latencia. Para que los trabajadores, obreros o campesinos, los ciudadanos y las ciudadanas en general, lleguen a movilizarse en algún episodio concreto de acción, es necesario que exista organización,

12. *Ibíd.*

13. «Los vaivenes de los movimientos sociales en México» en *Revista del OSAL* N° 24, 2008.

comunicación, identidad, liderazgo, intercambio, etc.: el periodo de inactividad movilizadora, de invisibilidad, suele ser el tiempo en el que se tejen las redes que serán la base de la movilización.

Volvamos a las dos características que se han formulado para la acción colectiva en la actualidad e intentemos seguir su pista en la acción colectiva en América Latina en los últimos años. Si tomamos la primera, la del predominio

Desde finales de los 90, se observa una tendencia general al incremento de la conflictividad. La conflictividad en ese periodo se concentra en la zona andina, mientras que en el Cono Sur se puede observar una disminución, con las excepciones de Argentina y Paraguay ■

o la mayor presencia de la acción colectiva contenida, es necesario atender a una primera fuente, la del Observatorio Social de América Latina (OSAL) del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Allí se demuestra que, desde finales de los 90, se observa una tendencia general al incremento de la conflictividad. La conflictividad en ese periodo se concentra en la zona andina, mientras que en el Cono Sur se puede observar una disminución, con las excepciones de Argentina y Paraguay. Dentro de la tendencia general y fijándonos en las tendencias regionales, se pueden observar coyunturas de

agudización de los niveles de conflictividad social por periodos y países. Así ha ocurrido en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras y Nicaragua.

Otra fuente, el *Informe Latinobarómetro 2006*¹⁴, analizaba la situación del siguiente modo:

hay capital social potencial y latente, y no hay suficiente oferta de canalización de ese capital social existente. Ello lo evidencian las calles de la región, [que] están llenas de manifestantes que protestan para defender sus derechos. Si se mide la participación como los latinoamericanos la ejercen, nos encontramos con un movimiento participatorio en todos aquellos países donde los pueblos se han levantado a reclamar sus derechos a una vida digna, los casos de México y Bolivia son emblemáticos. Nunca antes había habido en democracia tantos movimientos de protesta pacíficos, controlados por los sistemas de policía y seguridad de los Estados. Hay países como México y Chile, donde por distintos motivos las cifras de manifestantes han alcanzado el millón de personas. (...) Estos movimientos de protesta apuntan a la deficiencia de una sociedad civil estructurada institucionalmente, con organizaciones que defienden grupos determinados, salvo quizás

14. Corporación Latinobarómetro, informes anuales en <www.latinobarometro.org/>.

en el caso indígena y medioambiental, que son los temas más emergentes. Lo que tenemos es una masa de población, dispuesta a defender derechos pero sin canales de organización.¹⁵

Aparentemente, por lo tanto, se asiste a una mayor presencia cívica de los ciudadanos y ciudadanas que expresan, reclaman, reivindican y, utilizando la palabra de moda, se *empoderan*, cubriendo también las propias insuficiencias de los sistemas de representación o modificándolos (la aparición exitosa de partidos políticos y de liderazgos políticos renovados en las elecciones de diversos países de la región así lo atestiguan). Por lo tanto, los medios de este repertorio de acción colectiva, sobre todo la firma de peticiones, las manifestaciones, las marchas y las huelgas, parecen incorporar una mayor variedad de organizaciones y un mayor número de personas.

El *Informe Latinobarómetro 2008* es el último que recoge la evolución de la participación en algunas de estas formas de acción. Según los datos que proporciona este estudio, el porcentaje (sobre el total de encuestados en América Latina) de los que responden haber participado en firmas de peticiones se mantiene estable, desde 1995, en torno de 17%. En el caso de la asistencia a manifestaciones autorizadas, ha disminuido, entre 1995 y 2008, de 25% a 12%¹⁶. Sin embargo, yo destacaría que la disminución se produjo entre 1995 y 2000, ya que desde ese año hasta este último informe el porcentaje se ha estabilizado, situándose entre 14% y 12%¹⁷.

La segunda característica señalada aludía a la normalización de algunos repertorios de acción; esto es, la aceptación creciente de algunos modos de acción y la incorporación de mujeres y clases medias a la acción colectiva.

Las dos últimas encuestas de Latinobarómetro (2008 y 2009) han incluido una pregunta sobre la opinión del entrevistado respecto de marchas, protestas y manifestaciones en la calle. La respuesta «Son normales en democracia» obtiene, para el conjunto de América Latina, un acuerdo de 92% en 2009 y de 63% en 2008 (en ambos casos se suman las respuestas «muy de acuerdo» y «de acuerdo»). La diferencia entre los dos años, 29%, es muy alta. La explicación que ofrece el *Informe Latinobarómetro 2009* remite a un doble efecto –el hecho de que 2009 fue un año electoral en muchos países y el efecto de la crisis económica– que reactivaría las movilizaciones y aumentaría su visibilidad.

15. p. 28.

16. En ambas variables, el porcentaje de respuesta que se indica es el de «la ha realizado».

17. *Informe Latinobarómetro 2008*, p. 100.

Hay otras dos preguntas incluidas en el estudio que nos pueden indicar la valoración de estos medios de acción más allá de la consideración sobre su normalidad en democracia. En concreto, apuntan más bien a la efectividad de esos medios. En 2008, 59% de los entrevistados expresaba su aceptación (muy de acuerdo + de acuerdo) con la frase: «[Las marchas, protestas y manifestaciones] son indispensables para que las demandas sean escuchadas», mientras que 49% se inclinaba por la alternativa: «Solo producen desmanes y destrozos»¹⁸. En la encuesta de 2009, aunque cambia la formulación de la respuesta, se mantiene el sentido sobre la efectividad de la acción: 59% considera que «Los movimientos sociales son necesarios» y 50% considera que «Los movimientos sociales generan desorden».

En estos casos, y más allá de la escasa información que nos ofrecen los datos, me parece importante resaltar dos consideraciones respecto de las manifestaciones y marchas: la primera es que son un ejemplo de la importancia simbólica de la ocupación del espacio público y que su estudio redundará en todo lo referente al análisis de la dimensión espacial de la acción colectiva. La segunda es la capacidad de estos dos medios de acción para llamar la atención: se trata de acciones atractivas para su visibilización a través de los medios de comunicación y, por lo tanto, pueden ser consideradas efectivas incluso por quienes no las aprueban.

**La mayor aceptación
y presencia del
repertorio de acción
contenida se
complementa con el
mayor rechazo al
repertorio de violencia ■**

La mayor aceptación y presencia del repertorio de acción contenida se complementa con el mayor rechazo al repertorio de violencia. No disponemos de datos que nos permitan sustentar esta hipótesis en la opinión pública. Pero se puede hacer una aproximación a esta cuestión a través de un clima (global

de opinión que rechaza la actuación del terrorismo (en sus diversas procedencias) y que aplica el calificativo de «terrorista» a organizaciones que antes no ostentaban esa calificación¹⁹.

La última parte de la *normalización* de la acción colectiva tiene que ver con la incorporación de mujeres y clases medias a la movilización. En el primer

18. Es una batería de preguntas: la suma de los porcentajes no es 100.

19. Este tema trasciende los objetivos de este artículo. Tan solo anoto aquí que, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, las medidas y las políticas de seguridad y la elaboración de listas de organizaciones terroristas configuran el contexto en que se define lo que se considera como terrorismo.

caso, es evidente la presencia de movimientos y organizaciones de mujeres en todos los países de América Latina, así como su creciente participación en movimientos y organizaciones que no presentan demandas de género (no así en sus liderazgos, salvo honrosas excepciones)²⁰. Sin embargo, no contamos con instrumentos que nos permitan conocer con certeza el grado de implicación de las mujeres en episodios concretos de acción como los referidos en párrafos anteriores:

Los datos que manejamos para el análisis de las transformaciones en la implicación política de las mujeres latinoamericanas son extremadamente limitados. Y ello no es solo debido al hecho de que no hayamos incorporado al estudio el peso de otras variables clave –la edad, el nivel de estudios, la situación laboral, entre otras– sino, fundamentalmente, por la forma en la que están formuladas las propias preguntas del Latinobarómetro. Para empezar, el tipo de organizaciones por las que inquiere la encuesta incorpora lo que podríamos llamar un «sesgo claramente masculino». En este punto, no debe descartarse que la aparente «ausencia» de las mujeres que reflejan los datos analizados pueda explicarse porque la participación de las mujeres tenga lugar en mayor medida en grupos informales, en redes cotidianas, que no tienen cabida bajo ninguno de los modos de acción propuestos. Y ello supone que también se olviden algunos de los repertorios asociados a este tipo de organizaciones. Conviene detenerse un poco más en este punto. Si el Latinobarómetro no incluye ni siquiera a los grupos feministas, ¿dónde encajarían los grupos de autoayuda, los comedores populares, y similares? Es decir, no podemos ni siquiera asomarnos a todas esas formas de acción que, siguiendo a Tilly, constituirían la «acción colectiva popular».

Íntimamente vinculado con el punto anterior, parece necesario considerar que el tipo de repertorios que se mencionan en la encuesta también contribuyen a ocultar el papel de las mujeres en la vida social y política de sus comunidades. Posiblemente, debamos considerar que los repertorios en los que están implicadas las mujeres tengan más que ver con la autoorganización y, al mismo tiempo, canalicen, en algunos casos, demandas más expresivas que instrumentales, y más finalistas y menos demandantes de reconocimiento en otros. Si esto fuera así, nos encontraríamos con que, en la medida en que este tipo de acciones y repertorios no son considerados en un buen número de investigaciones, contribuimos a prescindir, una vez más, del papel de las mujeres en la política de la protesta.²¹

Respecto de la incorporación de las clases medias a la acción colectiva, es un rasgo que nos permite distinguir, por ejemplo en Argentina, los cortes de ruta

20. Carmen Teresa García y Magdalena Valdivieso: «Una aproximación al movimiento de mujeres en América Latina» en *Revista del OSAL* N° 18, 2005; Raúl Zibechi: «Los movimientos sociales latinoamericanos: desafíos y tendencias» en *Revista del OSAL* N° 9, 2003.

21. María Luz Morán y Marisa Revilla: «Mujeres y política en América Latina: más allá de la participación política formal» en Mercedes Prieto (ed.): *Mujeres y escenarios ciudadanos*, Flacso-Ecuador / Ministerio de Cultura de Ecuador, Quito, 2008.

de los piqueteros de la movilización contra el «corralito» de 2001. O en Ecuador, diferenciar los alzamientos que desalojaron del poder a Abdalá Bucaram o Jamil Mahuad del último derrocamiento de Lucio Gutiérrez. En Ecuador, el movimiento indígena fue el actor social protagonista de los dos primeros alzamientos y la movilización abarcó todo el territorio. La llamada «rebelión forajida», que tuvo lugar principalmente en Quito, tiene más en común con la movilización argentina de diciembre de 2001 que acabó con el gobierno de Fernando de la Rúa que con los alzamientos indígenas. De hecho, podríamos hablar de un efecto «contagio» o «imitación» de los repertorios de movilización utilizados en Argentina contra el corralito: caceroladas, el lema «Que se vayan todos» (frente al «Nada solo para los indios» del levantamiento ecuatoriano de 2001), el impulso posterior a las asambleas populares, etc. En todo caso, se trata de un tema en el que, más allá de algunos análisis, hay mucho terreno para continuar la investigación.

■ La consideración dinámica del proceso de la acción colectiva

He dejado para el final el argumento que engloba todos los anteriores, que pone en relación episodios y procesos y que, más allá de sus postulados teóricos, permite afrontar el análisis de los movimientos sociales, comprendiendo tanto los procesos de identificación colectiva como las relaciones de poder en las que se insertan y los factores contextuales que pueden favorecer la movilización.

Entre las premisas teóricas expuestas anteriormente, la número tres llama la atención sobre el hecho de que la existencia de agravios y perjuicios sobre grupos sociales concretos, ya sean coyunturales o estructurales, si bien puede ser condición necesaria en la explicación de los movimientos sociales, no es, en ningún caso, condición suficiente. Así, en concreto, la desestructuración social, consecuencia de las reformas de ajuste estructural o la agudización de la crisis, es el contexto en el que las movilizaciones adquieren mayor presencia. Sin embargo, por sí mismas no explican la acción colectiva ni los movimientos sociales. Desde mi punto de vista, son explicaciones marcadas por un excesivo economicismo, que han de ser completadas con la consideración de factores eminentemente políticos, tanto institucionales como sociales.

Entre los factores institucionales, los que considero de mayor impacto en la existencia de movimientos sociales son la rigidez institucional de los sistemas presidenciales (el presidencialismo como sistema político introduce dificultades extra para la resolución de crisis políticas por su mayor facilidad para



traducir las crisis de gobierno en crisis de sistema); el cuestionamiento de las instituciones representativas (desapego hacia la democracia; desconfianza hacia la clase política, descrédito electoral, etc.); y la destrucción de espacios de concertación social como consecuencia de la aplicación de las reformas neoliberales. Estos factores coinciden en que generan una disminución de la posibilidad de utilización de canales institucionalizados para la expresión y resolución de conflictos sociales y políticos.

Además de las condiciones institucionales, es necesario atender a las condiciones sociopolíticas de la población que incrementan la capacidad de movilización: el acceso a la alfabetización y a la educación; el aumento de la capacidad autoorganizativa y de las habilidades políticas; la propia experiencia democrática; y, por último, la incidencia de los procesos de globalización en el desarrollo de la acción colectiva.

Todos estos factores, considerados sin ánimo de exhaustividad, constituyen algunas de las condiciones que median entre esas situaciones potenciales de conflictividad y la realización de los procesos de acción colectiva²².

■ Una agenda de investigación

En estas páginas se realizaron algunas propuestas mínimas para el análisis de los movimientos sociales que recogen las características y las transformaciones de los episodios y los procesos de la acción colectiva. Modestamente, considero que existe un terreno abonado para una sociología de los movimientos sociales en América Latina que puede dar frutos fecundos. Esos frutos se sumarán a lo que la rica tradición de análisis latinoamericana ya ha producido. Los aportes a una sociología de los movimientos sociales deben incluir también la mejora de los métodos y los instrumentos que utilizamos en la investigación de la acción colectiva.

Es necesario que el análisis de los movimientos sociales dé cuenta de los procesos de identificación colectiva y de cómo los factores indicados, más otros que podrían desgranarse, inciden en el proceso de la acción colectiva. La atención debe dirigirse tanto a los procesos macro en los que se inscribe la acción (condiciones estructurales nacionales e internacionales, procesos de cambio social, características de los sistemas políticos y electorales) y los niveles meso donde se encuentran estructuras e intenciones (relaciones con

22. Para un análisis más detallado de este tema, v. M. Revilla: «Ciudadanía y acción colectiva en América Latina. Tendencias recientes» en *Estudios Políticos* N° 27, 2005.

otros actores, canales de participación, etc.), como al nivel micro, referido a la interacción y las relaciones de los individuos (capacidades organizativas, procesos de enmarcamiento, liderazgo, etc.).

Es precisamente la riqueza de las experiencias de la acción colectiva y los movimientos sociales en América Latina lo que puede guiarnos en el rigor y el reconocimiento a los esfuerzos por ampliar la capacidad de inclusión de la democracia, en el convencimiento de que esas experiencias contribuyen a formar una ciudadanía más hábil para la participación política y más consciente de sus capacidades. □

CUADERNOS AMERICANOS

NUEVA ÉPOCA

Abril-Junio de 2010

México, DF

Nº 132

MEMORIA Y CULTURA: **Eduardo Huarag Álvarez**, Los mitos de origen en la memoria y oralidad de las culturas amazónicas de Perú. **Sonia Valle de Frutos**, Los procesos de transculturación desde la identidad de Nuestra América y la Europa mediterránea. BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA: **Alberto Filippi**, Bicentenarios: integración plurinacional y crítica del etnocentrismo nacionalista. **Heather Hennes**, Corrientes culturales en la leyenda de Juana Azurduy de Padilla. **Claudio Gallegos**, Colonialismo e imperialismo en el proceso independentista cubano. PRESENCIA DEL PASADO: **Charles Moore**, Entre el silencio y el fracaso: la *Relación* «oficial» de Luis Hernández de Biedma sobre la exploración de Hernando de Soto en la Florida. **Natalia Santamaría Laorden**, Debates finiseculares entre autores españoles y latinoamericanos sobre el regeneracionismo español. CRÓNICA: Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe. Declaración de Cancún. *IN MEMORIAM* SERGO MIKOYAN. RESEÑAS.

Cuadernos Americanos, revista dedicada a la discusión de temas de y sobre América Latina. Redacción y administración: 2º piso, Torre I de Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF. Tel.: (52 55) 5622.1902. Fax: (52 55) 616.2515. Correo electrónico: <cuadamer@servidor.unam.mx>.

Después de la «década de los pueblos indígenas», ¿qué?

El impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina

La emergencia de los movimientos indígenas es una de las noticias más importantes de las últimas décadas en América Latina. El artículo indaga las razones que llevaron a este ascenso, que van desde las oportunidades políticas abiertas por la redemocratización hasta el apoyo de las redes transnacionales de la sociedad civil. Se analizan también los efectos concretos, incluyendo las reformas constitucionales implementadas en varios países y la presencia de formaciones políticas indigenistas. A dos décadas de su aparición, el fenómeno indígena ha perdido visibilidad. Sin embargo, dados los conflictos surgidos en torno de la explotación de recursos naturales y los aprendizajes de los últimos años, parece difícil que vaya a desaparecer.

SALVADOR MARTÍ I PUIG

En las últimas décadas del siglo xx se hizo evidente la emergencia en América Latina de diversos actores políticos que tenían como «identidad social básica» el indigenismo. Son muchos los acontecimientos que dieron muestra de ello. La irrupción del movimiento zapatista y el discurso del Subcomandante Marcos desde la segunda hasta la sexta Declaración de la Selva

Salvador Martí i Puig: profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca y director de la Maestría y Doctorado en Ciencias Políticas de dicha institución. También es profesor colaborador del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI) y responsable de Nicaragua de la Red de la Calidad de la Democracia en América Latina.

Palabras claves: movimientos sociales, indígenas, política, democracia, América Latina.

Lacandona; el marcado acento multicultural del Acuerdo de Paz Firme y Duradera firmado en Guatemala en 1996; la articulación y el protagonismo de la confederación de organizaciones indígenas panandinas en Ecuador; la intensa movilización de las organizaciones aimaras y quechuas en Bolivia; la movilización de los mapuches en Chile; y el impacto mediático de algunos líderes de pueblos de la cuenca amazónica. Todos estos casos son una muestra de la trascendencia que ha ido cobrando este fenómeno en América Latina.

Esta irrupción en el escenario político se ha dado de formas muy diferentes y con un éxito muy desigual de país en país. Precisamente por ello, resulta pertinente preguntarse por las razones de esa emergencia y su impacto, así como es necesario indagar la forma en que este fenómeno puede prolongarse en el futuro. Con este objetivo, el presente texto desarrolla, en primer lugar, los elementos cruciales para entender la emergencia de actores políticos de carácter étnico en la región; en segundo lugar, se analiza el impacto que han tenido estos «nuevos actores» en los sistemas políticos nacionales; finalmente, se esboza cuál puede ser la dinámica de las expresiones políticas de los pueblos indígenas una década después de la «década de los pueblos indígenas».

■ La emergencia de los pueblos indígenas

¿Por qué lo más ancestral de América Latina decidió, hace ya un par de décadas, poner fin al silencio para situarse en el centro de la arena política de la mayoría de los países del subcontinente? La respuesta no es sencilla y es fruto de la conjunción de múltiples factores, tal como señalan José Bengoa, Rachel Sieder o Guillermo Trejo¹.

Para esbozar una hipótesis, es necesario indagar en los cambios acontecidos en los años anteriores a este resurgimiento político de lo étnico. En esta dirección, uno de los teóricos de la acción colectiva, Sydney Tarrow, sostiene que el *cuándo* de una movilización explica en gran medida el *por qué* y el *cómo*². Y ese cuándo se refiere a la coyuntura que facilita la activación de

1. J. Bengoa: *La emergencia indígena en América Latina*, FCE, México, DF, 2000; R. Sieder (ed.): *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave / ILAS, Londres, 2002; G. Trejo: «Etnicidad y movilización social. Una revisión teórica con aplicaciones a la Cuarta Ola de movilizaciones indígenas en América Latina» en *Política y Gobierno* vol. VII N° 1, 2000, pp. 205-250.

2. *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno*, Alianza, Madrid, 1977.

ciertas expresiones o movimientos, lo que la academia ha calificado como la «estructura de oportunidades políticas»³, que alude a los «recursos exteriores» que reducen los costos de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en qué aspectos las autoridades son vulnerables a sus demandas y presiones⁴.

En general, estos «recursos exteriores» pueden clasificarse en tres dimensiones. En primer lugar, las de carácter *sistémico*, que se refieren a los niveles relativos de apertura del régimen político y que generalmente son resultado de un cambio de reglas políticas que hace menos onerosa y costosa la movilización política. En segundo lugar, las de carácter *temporal y espacial*, que enfatizan los elementos de la localización del movimiento en el ciclo vital de la contestación nacional e internacional (aquí se observa si existe conexión con el *world time*, es decir, si hay coincidencia con una coyuntura internacional favorable). Si es así, pueden aparecer dinámicas de contagio y difusión que generan procesos de movilización en cadena. Y en tercer lugar, la dimensión de carácter *relacional*, que se fija en los niveles de inestabilidad en las posiciones de las elites frente a la acción colectiva y, en ese contexto, la capacidad de acceso a estas, así como la aparición de aliados influyentes.

Siguiendo esta lógica para el caso que nos ocupa, es posible observar cómo los cambios acontecidos en las tres dimensiones en América Latina incidieron en la emergencia del movimiento indígena⁵. En este apartado se expondrá el

3. En la literatura sobre movimientos sociales, además del análisis de las estructuras de oportunidades políticas, se han desarrollado estudios de gran calidad sobre el repertorio de acción colectiva que despliegan los mismos movimientos y su capacidad de articular discursos, y sobre la importancia que tiene la forma de organizarse para lograr esos objetivos. Sobre ello se destacan algunas obras como Jeff Goodwin y James M. Jasper (eds.): *Rethinking Social Movements: Structure, Meaning, and Emotion*, Rowman & Littlefield, Nueva York, 2004; Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.): *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996; y Michael Schwartz y Paul Shuva: «Resource Mobilization Versus the Mobilization of People: Why Consensus Movements Cannot be Instruments of Change» en Aldo Morris y Carol McClurg Mueller (eds.): *Frontiers in Social Movement Theory*, Yale University Press, New Haven, 1992.

4. Según esta perspectiva, estos cambios en la estructura de oportunidades políticas suponen siempre la generación de oportunidades. Son estas las que ofrecen incentivos para la acción colectiva que proponen los movimientos sociales. Ver M. Schwartz y P. Shuva: ob. cit., y S. Tarrow: ob. cit.

5. Ver en esta dirección Rodolfo Stavenhagen: «Indigenous Peoples: Emerging Actors in Latin America» en *Ethnic Conflict and Governance in Comparative Perspective*, documento de trabajo N^o 215, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 1995, pp. 1-13; Donna Van Cott (ed.): *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Inter American Dialogue, Washington, DC, 1995; D. Van Cott: *From Movements to Parties*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005; y S. Martí i Puig: «Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005)» en *Revista Mexicana de Sociología* vol. 70 N^o 4, 2008, pp. 675-724.

impacto que han tenido las dimensiones *relacional* y *espacio-temporal* que, en este caso, se conectan con el fenómeno de la globalización y su influencia en la forma en que operan los gobiernos –de donde surge, a su vez, el concepto de «*governance*»–.

El concepto de *governance* alude al cambio sucedido en los 90 no solo en la forma de las instituciones de los Estados latinoamericanos (a raíz de la ola de procesos de transición hacia regímenes democráticos), sino también en la erosión en su soberanía que supuso el proceso de globalización⁶. En este contexto se consolidó el concepto (y el debate sobre) la *governance*⁷, un

debate que da cuenta de la progresiva desaparición de la política desarrollada bajo los parámetros de la sociedad estatal clásica⁸ a partir del desplazamiento del poder y del control estatal hacia otras instancias: hacia arriba –*upward*–, es decir hacia las organizaciones internacionales, las redes transnacionales y las grandes empresas globales; hacia abajo –*upward*–, hacia los gobiernos locales, departamentales y regionales; y hacia fuera –*outward*–, hacia comunidades y organizaciones sin fines de lucro del tercer sector, tales como ONG y *quangos*⁹.

El impacto de este triple proceso de «desplazamiento del poder» en los gobiernos latinoamericanos ha sido a menudo incontrolado debido a la

El concepto de *governance* alude al cambio sucedido en los 90 no solo en la forma de las instituciones de los Estados latinoamericanos (a raíz de la ola de procesos de transición hacia regímenes democráticos), sino también en la erosión en su soberanía que supuso el proceso de globalización ■

6. La *governance* habla de un nuevo escenario, en el que la forma de gestionar los asuntos públicos y la capacidad de satisfacer las demandas sociales ya no está controlada por los gobiernos, debido a que el proceso de elaboración de políticas es cada vez más el resultado de la interacción de un amplio conjunto de actores de naturaleza muy diversa. En este sentido, el término *governance* da cuenta de un «nuevo estilo» de gobierno, caracterizado por la interacción entre el Estado y los actores no estatales. Por lo tanto, ha sido una buena metáfora para comprender (¿y legitimar?) los profundos cambios que han experimentado los sistemas políticos y el sector público en la mayor parte del mundo, asociados a la descentralización territorial, la nueva gestión pública, la economía de mercado y, en algunos ámbitos, la terciarización de servicios y su privatización. Ver Josep M. Vallès: *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 429-430.

7. John Pierre y B. Guy Peters: *Governance, Politics and the State*, McMillan, Nueva York, 2000, pp. 163-166.

8. Antonio Garretón (ed.): *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Socio-Political Matrix*, North/South Center Press, Miami, 2003.

9. J. Pierre y B.G. Peters: ob. cit., p. 77.

dificultad que han encontrado a la hora de dirigirlo y orientarlo. Por ello, muchas veces se ha manifestado en una pérdida de capacidad institucional¹⁰. Esta debilidad del Estado no ha sido ajena a la emergencia de los movimientos indígenas, en tanto que ha supuesto una ventana de oportunidad –«por arriba, por abajo y desde fuera»– en la que encontraron aliados y recursos.

Por «arriba», aparecieron redes transnacionales de activistas¹¹ que centraron su trabajo en los derechos de los pueblos indígenas y en la conservación ecológica; por «abajo», una generación de antropólogos comprometidos coincidió con una nueva doctrina pastoral de la Iglesia católica beligerante con los desposeídos y temerosa por la nueva «competencia» religiosa en la región; y por último, por «afuera» confluyeron los recursos de las ONG para el desarrollo (y etnodesarrollo) ante el proceso de terciarización y liberalización de servicios impulsado por los Estados.

Cada uno de los tres «huecos» por los que los pueblos indígenas encontraron aliados fue relevante y crucial. Con todo, en el plano político fueron las redes transnacionales las que desarrollaron una tarea vital que generó un gran impacto: impulsaron la creación de un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en el área temática de los derechos de los pueblos indígenas. El trabajo que realizaron fue tan intenso y fructífero que la literatura especializada coincide en afirmar que durante los 90 se creó un «régimen internacional» sobre los derechos de los pueblos indígenas, a

10. En esta tesitura, muchos teóricos han expuesto que el buen desempeño de los gobiernos en este nuevo escenario se relaciona directamente con la tradición política de cada país, el tipo de Estado del que se parte y la capacidad de adaptación de las instituciones a las nuevas exigencias. Ver al respecto Linda Weiss: «Is the State Being Transformed by Globalization?» en L. Weiss (ed.): *States in Global Economics. Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003. Ante ello, Pierre y Peters exponen que, en el caso de América Latina, parece haberse concretado la fórmula de «Estados débiles que se han debilitado aún más» (ob. cit., pp. 163-192).

11. Las redes transnacionales –llamadas *advocacy networks* en la literatura anglosajona– aportaron a los pueblos indígenas –tal como expone Alison Brysk– las cinco «C»: *cash*, coraje, contactos, conciencia y campañas. A través de estas redes se creó el Grupo de Trabajo de los Pueblos Indígenas (GTPI), un foro muy importante que reunía anualmente a representantes de organizaciones indígenas, gobiernos, organismos internacionales e intergubernamentales y de ONG con el fin de promocionar y proteger los derechos y libertades de las poblaciones indígenas. Este Foro ejerció un papel fundamental para que la Asamblea General de la ONU declarara en 1993 el «Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo» y posteriormente la «Década Internacional» (1995-2004). A. Brysk: «Pensando en lo transnacional», trabajo presentado en el congreso «Pueblos indígenas de América Latina: Realidad y retos», Barcelona, 27 y 28 de abril de 2005, disponible en <http://portal1.lacaixa.es/Channel/Ch_Redirect_Tx?dest=1-95-10-01041>.

la vez que se conquistaron espacios en el sistema internacional¹² (entre los que se destaca el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y la figura del Relator Especial¹³). Sin la labor de esas redes, difícilmente se hubiera conseguido aprobar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y menos aún la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) del 13 de septiembre de 2007. En todos estos casos, el trabajo de las redes transnacionales fue fundamental.

■ Los impactos en las arenas políticas nacionales

Analizar el impacto de la emergencia de los movimientos indígenas en las arenas políticas de cada país y en las mismas comunidades indígenas es una tarea difícil. Aquí nos centraremos en tres aspectos que creemos centrales: la inclusión en las constituciones de muchos países latinoamericanos de una nueva jurisprudencia sobre pueblos indígenas; la regulación sobre los territorios indígenas a través del autogobierno; y la aparición de nuevas formaciones políticas indígenas y su presencia en instituciones nacionales y regionales.

Las constituciones. La nueva ola de reformas constitucionales en América Latina a raíz de los procesos de apertura y liberalización de los regímenes durante los 80 y 90 fue aprovechada

con bastante éxito por los representantes de los pueblos indígenas. Basada en la creciente participación de este nuevo colectivo en los procesos de diseño institucional, Donna Van Cott lanzó la hipótesis de la aparición de un

La nueva ola de reformas constitucionales en América Latina a raíz de los procesos de apertura y liberalización de los regímenes durante los 80 y 90 fue aprovechada con bastante éxito por los representantes de los pueblos indígenas ■

12. A. Brysk: *De la tribu a la aldea global. Derechos de los pueblos indígenas, redes transnacionales y relaciones internacionales en América Latina*, Bellaterra, Barcelona, 2009.

13. Para un estado de la cuestión sobre los organismos y la normativa internacional respecto a los derechos indígenas, v. James Anaya: *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 1996 e Isabelle Kempf: «Resistiendo al viento: Avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Bellaterra / Cidob, Barcelona, 2007. Sobre el impacto del Relator Especial y su sinergia con el sistema interamericano de derechos humanos, v. Luis Rodríguez-Piñero: «La internacionalización de los pueblos indígenas en América Latina: ¿El fin de un ciclo?» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, cit., pp. 184-186.

nuevo tipo de constitucionalismo en América Latina, al que calificó de «multicultural»¹⁴. Según esta autora, es posible hablar de un «constitucionalismo multicultural» cuando una Constitución contiene al menos tres de estos seis elementos: a) el reconocimiento formal de la naturaleza multicultural de las sociedades y la existencia de pueblos indígenas como colectivos subestatales distintos; b) el reconocimiento de la ley consuetudinaria indígena como oficial y como derecho público; c) el reconocimiento de los derechos de propiedad y restricciones a la alienación y división de las tierras comunales; d) el reconocimiento del estatus oficial de las lenguas indígenas en el territorio y los espacios donde los pueblos están ubicados; e) la garantía de una educación bilingüe; y f) el reconocimiento del derecho a crear espacios territoriales autónomos. De acuerdo con este criterio, en la última década varios países, como Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú o Venezuela, además de México, crearon constituciones que se pueden definir como multiculturales.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento formal que se aprecia en los ordenamientos jurídicos, el desarrollo legal y el alcance de las políticas implementadas en cada administración estatal son muy desiguales. De todas formas, es evidente que el efecto de la etnificación de los textos constitucionales ha significado el fin de un largo periodo de invisibilidad, a la vez que ha implicado la aparición de incentivos institucionales que potencian la creación de identidades colectivas indígenas en estos países, así como la dignificación de sus demandas. De todo ello es posible inferir un progresivo fortalecimiento de los actores de matriz identitaria y de sus movilizaciones, así como un uso creciente de mecanismos jurídicos por parte de las comunidades indígenas para proteger sus derechos frente a las agresiones de las que son objeto¹⁵.

En este contexto, es necesario destacar el caso de la Constitución boliviana de 2009. De considerable extensión, con 411 artículos, supone un paso más

14. *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 2000.

15. En ese sentido es preciso destacar que un paso importante en la evolución del reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas en América Latina fue el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) que obligó al Estado nicaragüense a la demarcación efectiva de las tierras de la comunidad Awas Tingni. Felipe Gómez Isa (ed.): *El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003.

que el multiculturalismo arriba planteado¹⁶. La consagración de una cuota de parlamentarios indígenas a través de una circunscripción especial; el equiparamiento del derecho consuetudinario con el ordinario; la creación de un Tribunal Constitucional Plurinacional donde estén presentes los dos sistemas; la consagración de la autonomía indígena a través de instituciones y entidades territoriales para los 36 pueblos originarios; y el control de los recursos forestales en manos de las comunidades indígenas; todos estos puntos demuestran que se trata de un paso más en este camino. La cuestión, en este caso, es cómo se implementa este ordenamiento jurídico. Y si, en caso de suponer avances significativos en el bienestar de los pueblos indígenas de Bolivia, funcionará como ejemplo (y reclamo) en otros países.

Territorios y autonomía. El segundo aspecto a partir del cual evaluamos el impacto político de la emergencia de lo indígena en América Latina es la autonomía y el autogobierno. Se ha observado en los últimos años, en el discurso de los líderes indígenas, un estrecho vínculo entre territorialidad, autogobierno y jurisdicción, como expresiones del derecho a la libre determinación. Este planteo ha dado lugar a la búsqueda de regímenes de autonomía por parte de los poderes legislativos de diferentes países.

Fue durante la década de los 90 cuando los países de la región elaboraron su legislación acerca del autogobierno indígena¹⁷. En este proceso se tomaron en consideración los dos prece-

dentos más importantes que había en América Latina, a saber, por un lado, las *comarcas* panameñas (que abarcan prácticamente 20% de la superficie del país) en tanto que instituciones que pueden ser homologables al municipio y, por otro, las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur

Se ha observado en los últimos años, en el discurso de los líderes indígenas, un estrecho vínculo entre territorialidad, autogobierno y jurisdicción, como expresiones del derecho a la libre determinación ■

16. El primer artículo de la Constitución reza que «Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país».

17. La excepción a esta regla fueron los casos de Panamá, Perú y Nicaragua, que se anticiparon a los demás países en su legislación.

de Nicaragua, que prevén el funcionamiento de entidades territoriales subnacionales de carácter multiétnico con una Cámara Representativa y con cierta capacidad ejecutiva y financiera.

Con todo, aún no hay acuerdo sobre cuál es la mejor forma de articular los espacios autónomos. Dentro del movimiento indígena existen posturas que van desde posiciones «comunalistas» (más próximas a la experiencia de Panamá) hasta «regionalistas y multiculturalistas». Las primeras sostienen que la comunidad local constituye el espacio vital y el sitio donde crear la autonomía. Las segundas, en cambio, sostienen que un nivel supracomunitario de autonomía regional es un requerimiento para la coexistencia de comunidades locales pluriétnicas ya que, al tratarse de espacios más amplios, atenúa el vínculo entre los reclamos de territorio y los rasgos étnicos específicos. Además, se debate también el rol de la autoridad del Estado en las autonomías indígenas. En ese sentido, el caso de los «municipios autónomos» de Chiapas contrasta con los reclamos de las comunidades en Nicaragua o en Bolivia, que piden regulación e inversiones por parte de las autoridades gubernamentales¹⁸.

Hasta la fecha, y a la espera del desarrollo de la nueva Constitución de Bolivia, son pocos los avances conseguidos en esta dirección. La parálisis de la Ley de Autonomía Indígena en el Congreso mexicano (a pesar del desarrollo en el nivel de los estados), la negativa del Estado chileno a otorgar cualquier tipo de autonomía al pueblo mapuche, la creciente intensidad del conflicto armado en las zonas indígenas de Colombia y la aplicación de políticas neoliberales que han vaciado de recursos a las entidades indígenas, así como la erosión de competencias y recursos en las regiones autónomas nicaragüenses, han decepcionado las expectativas generadas a inicios de los 90.

Otra cuestión importante, vinculada a la anterior, es la de la tierra. Cabe señalar que el orden jurídico tradicional se ha limitado a consagrar el derecho irrestricto de la propiedad individual con respecto a aquellas tierras que tenían un dueño registrado como tal, confiriendo al Estado la propiedad de las «tierras baldías»¹⁹. En ese sentido, cabe preguntarse cómo conciliar esta

18. Sobre el tema de la autonomía indígena y su relación con el Estado y las autoridades públicas v. Héctor Díaz Polanco: «Autodeterminación, autonomía y liberalismo» en *Autonomías indígenas, diversidad de culturas, igualdad de derechos*, Serie Aportes para el Debate N° 6, México, DF, 1998.

19. Willem Assies: «Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, cit.

concepción con las demandas de los pueblos indígenas sobre las tierras ancestrales, sobre todo en aquellos países que han firmado tratados y convenios –como la Convención 169 de la OIT o la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007–. Es decir, cómo conciliar las reformas de individualización, registro y titulación de la propiedad con la política de concesiones de explotación de recursos forestales, minerales y de gas en territorios supuestamente protegidos por la presencia de pueblos indígenas.

La política desde partidos «indígenas». La tercera dimensión desde la cual es útil analizar el impacto

político es la aparición de partidos que incluyen entre sus reclamos fundamentales la defensa de los pueblos indígenas. Estas formaciones han sido definidas por los politólogos como «partidos étnicos»²⁰, entendiéndolos como «organizaciones autorizadas a competir en elecciones en las cuales la mayoría de los líderes se identifican como miembros de un grupo étnico no dominante y en cuyas propuestas programáticas están presentes demandas relacionadas con cuestiones culturales y étnicas»²¹.

Estas formaciones han tenido, en algunos casos, la capacidad de condicionar la política debido a que han formado parte de una coalición gubernamental o, en otros casos, porque han logrado condicionar a los gobiernos desde la oposición. Esto se ha dado a veces en el nivel nacional y a menudo en el nivel regional. Los casos más relevantes de presencia política nacional son los de Ecuador y Bolivia. En Ecuador, la formación Pachakutik Nuevo País (PNP) jugó un rol relevante desde 1990 hasta 2005, obteniendo ocho diputados en las elecciones de 1996, nueve en las de 1998 y 11 en las de 2002. Y en el caso de Bolivia, cabe señalar el desempeño del Movimiento al Socialismo (MAS)

El orden jurídico tradicional se ha limitado a consagrar el derecho irrestricto de la propiedad individual con respecto a aquellas tierras que tenían un dueño registrado como tal. Cabe preguntarse cómo conciliar esta concepción con las demandas de los pueblos indígenas sobre las tierras ancestrales ■

20. No hay acuerdo en la literatura sobre el concepto de «partido étnico». En este texto se utiliza el concepto acuñado por Van Cott, pero es cierto que a menudo estas fuerzas son coaliciones de formaciones diversas antes que partidos propiamente étnicos; en este sentido, tienen un carácter sobre todo pluriétnico. D. Van Cott: *From Movements to Parties*, cit.

21. *Ibíd.*, p. 3.

en la primera década del presente siglo, antes de la llegada de Evo Morales al gobierno: en las elecciones de 2002 obtuvo 27 diputados nacionales y ocho senadores, en las de 2005, 72 diputados y 12 senadores; y en 2009 obtuvo dos tercios de los escaños en juego y la mayoría en el Senado. En el nivel regional es preciso señalar los casos de Nicaragua, con la formación Yatama²² en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y en menor medida en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). Otros casos a destacar son los de las formaciones Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y Autoridades Indígenas del Suroeste (ASI) en Colombia, y las del Partido Unido Multiétnico del Amazonas (Puama) y el Consejo Nacional Indio de Venezuela (Conive), donde, en coalición con otras fuerzas, han conseguido cuotas de poder en instituciones regionales²³.

Sin embargo, una de las preguntas cruciales es por qué solo en los países citados los movimientos indígenas han tenido la fuerza y la capacidad de crear partidos con posibilidad de ganar escaños y alcanzar cuotas de poder en los niveles nacional o regional. Dicha cuestión es relevante, sobre todo, para aquellas países con una fuerte presencia de comunidades indígenas, como Perú, Paraguay o Guatemala, o aquellos que concentran población indígena, como en Chile, México o Honduras, donde, sin embargo, no existe un acceso al poder político.

Las respuestas a este fenómeno son diversas. En el caso de México, la participación indígena en el mundo local se ha circunscrito, con diferencias según el Estado, al mecanismo de «usos y costumbres». La excepción a esta lógica fue la creación del partido indígena oxaqueño Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT), con resultados modestos, uno o dos diputados estatales, durante los 90. Actualmente, si bien existe un intenso debate sobre la participación indígena en el ámbito municipal, la experiencia de los municipios autónomos de Chiapas se ha realizado fuera de las instituciones políticas oficiales²⁴. En Perú y Guatemala, la presencia indígena en la política

22. En Nicaragua, el Yatama ha gobernado la RAAN en coalición con el sandinismo desde 2000 y ha obtenido la presidencia de esa región. En la RAAS, donde dicho partido es más débil, ha tenido suficiente fuerza como para condicionar políticas. Respecto a la representación en las dos cámaras autonómicas (de un tamaño de 48 escaños hasta 2002 y de 45 a partir de 2006), la formación étnica Yatama obtuvo 23 escaños en 1990, ocho en 1994, ocho en 1998, 11 en 2002, 13 en 2006; y en la RAAS cuatro, cinco, cuatro, dos y seis en las mismas convocatorias.

23. Para un análisis del desempeño de estas formaciones véase D. Van Cott: *From Movements to Parties*, cit., pp. 177-211.

24. Rosalba Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coords.): *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN. Neoindigenismo, legalidad e identidad*, Ciesas / Porrúa, México, DF, 2004; Araceli Burguete: «Municipios indígenas: Por un régimen municipal en México» en *Alteridades* vol. 18 N° 35, 2008, pp. 67-83.

se ha concretado a través de la inserción de sus líderes en los partidos tradicionales. Con todo, desde los años 90 las comunidades indígenas de ambos países se han empezado a organizar políticamente, aunque siempre en el ámbito local y a través de candidaturas independientes. En Perú se destaca la presencia de alcaldes indígenas en Puno, Cuzco, Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, pero nunca bajo la misma organización. Y en el caso de Guatemala, si bien la vida política local no puede comprenderse sin la influencia de las cofradías, no se había logrado crear un proyecto panmaya hasta la formación Winaq, liderada por Rigoberta Menchú. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de 2007 solo obtuvo 3% de los sufragios. Otro caso para destacar es el de Chile, donde las organizaciones autónomas mapuches no han logrado obtener una representación institucional y donde la nueva formación, Wallmapuwen, no ha podido legalizarse, debido a que el Servicio Electoral considera que sus estatutos y bases programáticas contienen propuestas (como los conceptos de autonomía, «nación mapuche» y algunos símbolos, como una bandera propia) inconstitucionales.

Después de lo expuesto, cabe señalar que cualquier análisis consistente da cuenta de que no existe una relación lineal entre la cantidad de población indígena, una pluralidad de lenguas o grandes agravios, y la existencia de organizaciones políticas étnicas. Un estudio pormenorizado sugiere que hay elementos externos a los mismos pueblos que condicionan profundamente la presencia y la relevancia de los partidos indígenas. Ya sean de tipo institucional (el reconocimiento legal, la permisividad del sistema electoral o el nivel de descentralización territorial) o relacional (los aliados políticos, la debilidad de los partidos tradicionales, la volatilidad electoral o potencial de amenaza), se trata de cuestiones cruciales para comprender por qué en unos países o regiones existen partidos indígenas y en otros no.

En cierta forma, se podría afirmar que, para que existan partidos indígenas relevantes, debe ocurrir que una «elite indígena» tome decisiones estratégicas a sabiendas de que estas solo tendrán sentido en un entorno institucional abierto respecto al reconocimiento de la diferencia (¿una Constitución multicultural?), con una organización territorial del poder descentralizada que les

Cualquier análisis consistente da cuenta de que no existe una relación lineal entre la cantidad de población indígena, una pluralidad de lenguas o grandes agravios, y la existencia de organizaciones políticas étnicas ■

suponga un fácil acceso a recursos institucionales, con unas reglas de juego electorales permeables y en un entorno donde los actores políticos clásicos estén fraccionados o en crisis²⁵. Y todo ello con la aclaración de que el recuerdo de episodios recientes de violencia extrema opera como un elemento inhibitor en este proceso de construcción de actores políticos –tal como han demostrado los casos de Guatemala y Perú–²⁶.

Pero si las condiciones expuestas más arriba se verifican, es posible la aparición de partidos étnicos relevantes. Sin embargo, esa «posibilidad» dependerá de la capacidad de estas formaciones de elaborar un discurso identitario amplio, integrador y con ciertos puntos de conexión con los marcos cognitivos dominantes; de que tengan una red social que agrupe asociaciones de primer, segundo y tercer nivel; y de que dispongan de recursos materiales o humanos para poder desafiar (ya sea en ámbitos institucionales o no convencionales) a los oponentes. Por ahora, esto solo ha ocurrido en Ecuador (si bien Pachakutik ha experimentado un declive en los últimos años), Bolivia y, en menor medida, Nicaragua, Colombia y Venezuela... Está por verse aún la capacidad de la nueva formación mapuche Wallmapuwen en Chile y la panmaya Winaq en Guatemala.

■ Retos y preguntas a futuro: ¿ha cambiado el escenario?

Una vez analizados la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas durante las dos últimas décadas, es preciso preguntarse cuál puede ser a futuro su relevancia política, a casi una década de la «década de los pueblos indígenas».

Durante los últimos años parece haberse agotado el ciclo de grandes movilizaciones y, sobre todo, de la preeminencia en la agenda política nacional de las demandas indígenas. En ese sentido, pareciera que las ventanas de oportunidad que se abrieron en los 80 y 90 (y que se señalaron a inicio del presente texto) se están cerrando. A ello hay que añadir que dos aliados fundamentales de las comunidades indígenas, la Iglesia católica y la red de ONG, están cambiando de posición, en el primer caso, y de interés, en el segundo.

25. Tesis que coincide, en gran medida, con la que expuso Herbert Kitschelt a la hora de analizar la lógica del desarrollo de las formaciones partidarias ecologistas en Bélgica y de Alemania Occidental. H. Kitschelt: *The Logic of Party Formation: Ecological Politics in Belgium and West Germany*, Cornell University Press, Ithaca, 1989.

26. S. Martí i Puig: «Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina», cit.

En este marco, el futuro se vislumbra complicado. A la par, el tema indígena ha padecido también los efectos perversos del impacto del terrorismo tras los atentados del 11 de septiembre. Aunque se trata de un fenómeno prácticamente ajeno a América Latina, muchas ONG que trabajan sobre conflictos interculturales han redirigido su atención a Oriente Medio y al mundo islámico, además de que, bajo el discurso de lucha contra el terrorismo, algunos gobiernos han promovido la represión frente a cualquier forma de disidencia, tal como ha ocurrido en Chile con varios líderes mapuches que encabezaron protestas en defensa de sus tierras y que fueron encarcelados bajo la Ley Anti-Terrorista²⁷.

En este nuevo contexto, la presencia de los movimientos indígenas en países que habían sido pioneros en este aspecto ha disminuido. La relevancia del movimiento indígena ecuatoriano ha sufrido un importante retroceso desde fines del gobierno de Lucio Gutiérrez y a partir de la llegada de Rafael Correa al poder, en tanto que en Bolivia, por primera vez desde hace una década, los diputados del MAS elegidos en 2009 no son mayoritariamente indígenas. En México, tras el auge del discurso indígena con el levantamiento zapatista de 1994, el tema ha ido perdiendo lugar en la agenda nacional.

Con ello no se pretende anunciar que los movimientos y las demandas indígenas dejen de estar presentes en la región; incluso es posible que se produzca un incremento de la conflictividad entre organizaciones indígenas y otros actores (ya sean autoridades públicas o empresas privadas). El hecho de que la mayoría de los recursos estratégicos del siglo XXI (agua, biodiversidad, gas, petróleo, minerales, bosques) estén ubicados en zonas en las que habitan pueblos indígenas hace prever que episodios como los de Bagua, en Perú, de Awas Tingni, en Nicaragua, o de Ralco en Chile, se multipliquen en el futuro. Así, a pesar del cierre de las «oportunidades» que se vislumbra en este nuevo ciclo, la lucha de los pueblos indígenas por sus derechos va a continuar. El aprendizaje organizativo de las últimas décadas y la consagración de derechos específicos como consecuencia de las reformas constitucionales y legislativas constituyen un factor decisivo. Es

A pesar del cierre de las «oportunidades» que se vislumbra en este nuevo ciclo, la lucha de los pueblos indígenas por sus derechos va a continuar ■

27. A. Brysk: «Globalización y pueblos indígenas: El rol de la sociedad civil internacional en el siglo XXI» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, cit.

posible que esta lucha se lleve a cabo con menos aliados (nacionales o internacionales), sin tanta consideración por parte de los gobiernos (ni por parte de la izquierda) y sin tanto impacto mediático. Pero puede llevarse a cabo de forma más continua, insistente y silenciosa, y con una fuerte presencia en el ámbito local. En otras palabras, la disminución de la visibilidad de los pueblos indígenas no será fruto de una menor intensidad de sus luchas, sino de la poca atención que presten aquellos que antes eran atentos observadores y de una mayor hostilidad de quienes en otro tiempo eran indiferentes o simplemente los ignoraban. □

Bibliografía

- Alcántara, Manuel y Patricia Marengi: «Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Cidob / Bellaterra, Barcelona, 2007.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur): *Los derechos de los pueblos indígenas*, folleto informativo Nº 9, Naciones Unidas, Ginebra, 1998.
- Madrid, Raúl L.: «Indigenous Voters and Party System Fragmentation in Latin America» en *Electoral Studies* Nº 24, 2005, pp. 689-707.
- Stavenhagen, Rodolfo: «Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate» en Rachel Sieder (ed.): *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave / ILAS, Londres, 2002.

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Enero de 2010

Quito

Nº 36

DOSSIER: NATURALEZA Y CRISIS DEL CAPITALISMO: **Franklín Ramírez y Hugo Jácome**, Presentación del dossier. **Pierre Salama**, Una crisis financiera estructural. **Francisco Luiz Corsi**, La crisis estructural del capitalismo y sus repercusiones. **José María Tortosa**, Las nuevas violencias en la crisis global. **Eduardo Gudynas**, La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo. **Ignacio Sabatella**, Crisis ecológica y subsunción real de la naturaleza al capital. **Julianne A. Hazlewood**, Más allá de la crisis económica: colonialismo y geografías de la esperanza. DEBATE: **Susana Wappenstein**, Sobre ciudadanía(s). **Andrea Aguirre Salas**, ¿Ciudadanía y sexualidades en América Latina? DIÁLOGO: **Rafael Polo Bonilla**, Las posibilidades de la historia intelectual de América Latina. Un diálogo con **Elías José Palti**. TEMAS: **Juan Jesús Morales Martín**, José Medina Echavarría y la sociología del desarrollo. **María Ángela Cifuentes**, Sobre medios, masa y cultura popular en las crónicas de Carlos Monsiváis. **Roger Magazine, Jacques Ramírez y Samuel Martínez**, Las rivalidades futbolísticas y la construcción de la nación. Una comparación entre México y Ecuador.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.flacso.org.ec>. Pedidos y suscripciones: <alibreria@flacso.org.ec>.

Después de la «década de los pueblos indígenas», ¿qué?

El impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina

La emergencia de los movimientos indígenas es una de las noticias más importantes de las últimas décadas en América Latina. El artículo indaga las razones que llevaron a este ascenso, que van desde las oportunidades políticas abiertas por la redemocratización hasta el apoyo de las redes transnacionales de la sociedad civil. Se analizan también los efectos concretos, incluyendo las reformas constitucionales implementadas en varios países y la presencia de formaciones políticas indigenistas. A dos décadas de su aparición, el fenómeno indígena ha perdido visibilidad. Sin embargo, dados los conflictos surgidos en torno de la explotación de recursos naturales y los aprendizajes de los últimos años, parece difícil que vaya a desaparecer.

SALVADOR MARTÍ I PUIG

En las últimas décadas del siglo xx se hizo evidente la emergencia en América Latina de diversos actores políticos que tenían como «identidad social básica» el indigenismo. Son muchos los acontecimientos que dieron muestra de ello. La irrupción del movimiento zapatista y el discurso del Subcomandante Marcos desde la segunda hasta la sexta Declaración de la Selva

Salvador Martí i Puig: profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca y director de la Maestría y Doctorado en Ciencias Políticas de dicha institución. También es profesor colaborador del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI) y responsable de Nicaragua de la Red de la Calidad de la Democracia en América Latina.

Palabras claves: movimientos sociales, indígenas, política, democracia, América Latina.

Lacandona; el marcado acento multicultural del Acuerdo de Paz Firme y Duradera firmado en Guatemala en 1996; la articulación y el protagonismo de la confederación de organizaciones indígenas panandinas en Ecuador; la intensa movilización de las organizaciones aimaras y quechuas en Bolivia; la movilización de los mapuches en Chile; y el impacto mediático de algunos líderes de pueblos de la cuenca amazónica. Todos estos casos son una muestra de la trascendencia que ha ido cobrando este fenómeno en América Latina.

Esta irrupción en el escenario político se ha dado de formas muy diferentes y con un éxito muy desigual de país en país. Precisamente por ello, resulta pertinente preguntarse por las razones de esa emergencia y su impacto, así como es necesario indagar la forma en que este fenómeno puede prolongarse en el futuro. Con este objetivo, el presente texto desarrolla, en primer lugar, los elementos cruciales para entender la emergencia de actores políticos de carácter étnico en la región; en segundo lugar, se analiza el impacto que han tenido estos «nuevos actores» en los sistemas políticos nacionales; finalmente, se esboza cuál puede ser la dinámica de las expresiones políticas de los pueblos indígenas una década después de la «década de los pueblos indígenas».

■ La emergencia de los pueblos indígenas

¿Por qué lo más ancestral de América Latina decidió, hace ya un par de décadas, poner fin al silencio para situarse en el centro de la arena política de la mayoría de los países del subcontinente? La respuesta no es sencilla y es fruto de la conjunción de múltiples factores, tal como señalan José Bengoa, Rachel Sieder o Guillermo Trejo¹.

Para esbozar una hipótesis, es necesario indagar en los cambios acontecidos en los años anteriores a este resurgimiento político de lo étnico. En esta dirección, uno de los teóricos de la acción colectiva, Sydney Tarrow, sostiene que el *cuándo* de una movilización explica en gran medida el *por qué* y el *cómo*². Y ese cuándo se refiere a la coyuntura que facilita la activación de

1. J. Bengoa: *La emergencia indígena en América Latina*, FCE, México, DF, 2000; R. Sieder (ed.): *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave / ILAS, Londres, 2002; G. Trejo: «Etnicidad y movilización social. Una revisión teórica con aplicaciones a la Cuarta Ola de movilizaciones indígenas en América Latina» en *Política y Gobierno* vol. VII N° 1, 2000, pp. 205-250.

2. *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno*, Alianza, Madrid, 1977.

ciertas expresiones o movimientos, lo que la academia ha calificado como la «estructura de oportunidades políticas»³, que alude a los «recursos exteriores» que reducen los costos de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en qué aspectos las autoridades son vulnerables a sus demandas y presiones⁴.

En general, estos «recursos exteriores» pueden clasificarse en tres dimensiones. En primer lugar, las de carácter *sistémico*, que se refieren a los niveles relativos de apertura del régimen político y que generalmente son resultado de un cambio de reglas políticas que hace menos onerosa y costosa la movilización política. En segundo lugar, las de carácter *temporal y espacial*, que enfatizan los elementos de la localización del movimiento en el ciclo vital de la contestación nacional e internacional (aquí se observa si existe conexión con el *world time*, es decir, si hay coincidencia con una coyuntura internacional favorable). Si es así, pueden aparecer dinámicas de contagio y difusión que generan procesos de movilización en cadena. Y en tercer lugar, la dimensión de carácter *relacional*, que se fija en los niveles de inestabilidad en las posiciones de las elites frente a la acción colectiva y, en ese contexto, la capacidad de acceso a estas, así como la aparición de aliados influyentes.

Siguiendo esta lógica para el caso que nos ocupa, es posible observar cómo los cambios acontecidos en las tres dimensiones en América Latina incidieron en la emergencia del movimiento indígena⁵. En este apartado se expondrá el

3. En la literatura sobre movimientos sociales, además del análisis de las estructuras de oportunidades políticas, se han desarrollado estudios de gran calidad sobre el repertorio de acción colectiva que despliegan los mismos movimientos y su capacidad de articular discursos, y sobre la importancia que tiene la forma de organizarse para lograr esos objetivos. Sobre ello se destacan algunas obras como Jeff Goodwin y James M. Jasper (eds.): *Rethinking Social Movements: Structure, Meaning, and Emotion*, Rowman & Littlefield, Nueva York, 2004; Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.): *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996; y Michael Schwartz y Paul Shuva: «Resource Mobilization Versus the Mobilization of People: Why Consensus Movements Cannot be Instruments of Change» en Aldo Morris y Carol McClurg Mueller (eds.): *Frontiers in Social Movement Theory*, Yale University Press, New Haven, 1992.

4. Según esta perspectiva, estos cambios en la estructura de oportunidades políticas suponen siempre la generación de oportunidades. Son estas las que ofrecen incentivos para la acción colectiva que proponen los movimientos sociales. Ver M. Schwartz y P. Shuva: ob. cit., y S. Tarrow: ob. cit.

5. Ver en esta dirección Rodolfo Stavenhagen: «Indigenous Peoples: Emerging Actors in Latin America» en *Ethnic Conflict and Governance in Comparative Perspective*, documento de trabajo N° 215, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 1995, pp. 1-13; Donna Van Cott (ed.): *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Inter American Dialogue, Washington, DC, 1995; D. Van Cott: *From Movements to Parties*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005; y S. Martí i Puig: «Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005)» en *Revista Mexicana de Sociología* vol. 70 N° 4, 2008, pp. 675-724.

impacto que han tenido las dimensiones *relacional* y *espacio-temporal* que, en este caso, se conectan con el fenómeno de la globalización y su influencia en la forma en que operan los gobiernos –de donde surge, a su vez, el concepto de «*governance*»–.

El concepto de *governance* alude al cambio sucedido en los 90 no solo en la forma de las instituciones de los Estados latinoamericanos (a raíz de la ola de procesos de transición hacia regímenes democráticos), sino también en la erosión en su soberanía que supuso el proceso de globalización⁶. En este contexto se consolidó el concepto (y el debate sobre) la *governance*⁷, un

debate que da cuenta de la progresiva desaparición de la política desarrollada bajo los parámetros de la sociedad estatal clásica⁸ a partir del desplazamiento del poder y del control estatal hacia otras instancias: hacia arriba –*upward*–, es decir hacia las organizaciones internacionales, las redes transnacionales y las grandes empresas globales; hacia abajo –*upward*–, hacia los gobiernos locales, departamentales y regionales; y hacia fuera –*outward*–, hacia comunidades y organizaciones sin fines de lucro del tercer sector, tales como ONG y *quangos*⁹.

El impacto de este triple proceso de «desplazamiento del poder» en los gobiernos latinoamericanos ha sido a menudo incontrolado debido a la

El concepto de *governance* alude al cambio sucedido en los 90 no solo en la forma de las instituciones de los Estados latinoamericanos (a raíz de la ola de procesos de transición hacia regímenes democráticos), sino también en la erosión en su soberanía que supuso el proceso de globalización ■

6. La *governance* habla de un nuevo escenario, en el que la forma de gestionar los asuntos públicos y la capacidad de satisfacer las demandas sociales ya no está controlada por los gobiernos, debido a que el proceso de elaboración de políticas es cada vez más el resultado de la interacción de un amplio conjunto de actores de naturaleza muy diversa. En este sentido, el término *governance* da cuenta de un «nuevo estilo» de gobierno, caracterizado por la interacción entre el Estado y los actores no estatales. Por lo tanto, ha sido una buena metáfora para comprender (¿y legitimar?) los profundos cambios que han experimentado los sistemas políticos y el sector público en la mayor parte del mundo, asociados a la descentralización territorial, la nueva gestión pública, la economía de mercado y, en algunos ámbitos, la terciarización de servicios y su privatización. Ver Josep M. Vallès: *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 429-430.

7. John Pierre y B. Guy Peters: *Governance, Politics and the State*, McMillan, Nueva York, 2000, pp. 163-166.

8. Antonio Garretón (ed.): *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Socio-Political Matrix*, North/South Center Press, Miami, 2003.

9. J. Pierre y B.G. Peters: ob. cit., p. 77.

dificultad que han encontrado a la hora de dirigirlo y orientarlo. Por ello, muchas veces se ha manifestado en una pérdida de capacidad institucional¹⁰. Esta debilidad del Estado no ha sido ajena a la emergencia de los movimientos indígenas, en tanto que ha supuesto una ventana de oportunidad –«por arriba, por abajo y desde fuera»– en la que encontraron aliados y recursos.

Por «arriba», aparecieron redes transnacionales de activistas¹¹ que centraron su trabajo en los derechos de los pueblos indígenas y en la conservación ecológica; por «abajo», una generación de antropólogos comprometidos coincidió con una nueva doctrina pastoral de la Iglesia católica beligerante con los desposeídos y temerosa por la nueva «competencia» religiosa en la región; y por último, por «afuera» confluyeron los recursos de las ONG para el desarrollo (y etnodesarrollo) ante el proceso de terciarización y liberalización de servicios impulsado por los Estados.

Cada uno de los tres «huecos» por los que los pueblos indígenas encontraron aliados fue relevante y crucial. Con todo, en el plano político fueron las redes transnacionales las que desarrollaron una tarea vital que generó un gran impacto: impulsaron la creación de un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en el área temática de los derechos de los pueblos indígenas. El trabajo que realizaron fue tan intenso y fructífero que la literatura especializada coincide en afirmar que durante los 90 se creó un «régimen internacional» sobre los derechos de los pueblos indígenas, a

10. En esta tesitura, muchos teóricos han expuesto que el buen desempeño de los gobiernos en este nuevo escenario se relaciona directamente con la tradición política de cada país, el tipo de Estado del que se parte y la capacidad de adaptación de las instituciones a las nuevas exigencias. Ver al respecto Linda Weiss: «Is the State Being Transformed by Globalization?» en L. Weiss (ed.): *States in Global Economics. Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003. Ante ello, Pierre y Peters exponen que, en el caso de América Latina, parece haberse concretado la fórmula de «Estados débiles que se han debilitado aún más» (ob. cit., pp. 163-192).

11. Las redes transnacionales –llamadas *advocacy networks* en la literatura anglosajona– aportaron a los pueblos indígenas –tal como expone Alison Brysk– las cinco «C»: *cash*, coraje, contactos, conciencia y campañas. A través de estas redes se creó el Grupo de Trabajo de los Pueblos Indígenas (GTPI), un foro muy importante que reunía anualmente a representantes de organizaciones indígenas, gobiernos, organismos internacionales e intergubernamentales y de ONG con el fin de promocionar y proteger los derechos y libertades de las poblaciones indígenas. Este Foro ejerció un papel fundamental para que la Asamblea General de la ONU declarara en 1993 el «Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo» y posteriormente la «Década Internacional» (1995-2004). A. Brysk: «Pensando en lo transnacional», trabajo presentado en el congreso «Pueblos indígenas de América Latina: Realidad y retos», Barcelona, 27 y 28 de abril de 2005, disponible en <http://portal1.lacaixa.es/Channel/Ch_Redirect_Tx?dest=1-95-10-01041>.

la vez que se conquistaron espacios en el sistema internacional¹² (entre los que se destaca el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y la figura del Relator Especial¹³). Sin la labor de esas redes, difícilmente se hubiera conseguido aprobar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y menos aún la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) del 13 de septiembre de 2007. En todos estos casos, el trabajo de las redes transnacionales fue fundamental.

■ Los impactos en las arenas políticas nacionales

Analizar el impacto de la emergencia de los movimientos indígenas en las arenas políticas de cada país y en las mismas comunidades indígenas es una tarea difícil. Aquí nos centraremos en tres aspectos que creemos centrales: la inclusión en las constituciones de muchos países latinoamericanos de una nueva jurisprudencia sobre pueblos indígenas; la regulación sobre los territorios indígenas a través del autogobierno; y la aparición de nuevas formaciones políticas indígenas y su presencia en instituciones nacionales y regionales.

Las constituciones. La nueva ola de reformas constitucionales en América Latina a raíz de los procesos de apertura y liberalización de los regímenes durante los 80 y 90 fue aprovechada

con bastante éxito por los representantes de los pueblos indígenas. Basada en la creciente participación de este nuevo colectivo en los procesos de diseño institucional, Donna Van Cott lanzó la hipótesis de la aparición de un

La nueva ola de reformas constitucionales en América Latina a raíz de los procesos de apertura y liberalización de los regímenes durante los 80 y 90 fue aprovechada con bastante éxito por los representantes de los pueblos indígenas ■

12. A. Brysk: *De la tribu a la aldea global. Derechos de los pueblos indígenas, redes transnacionales y relaciones internacionales en América Latina*, Bellaterra, Barcelona, 2009.

13. Para un estado de la cuestión sobre los organismos y la normativa internacional respecto a los derechos indígenas, v. James Anaya: *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 1996 e Isabelle Kempf: «Resistiendo al viento: Avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Bellaterra / Cidob, Barcelona, 2007. Sobre el impacto del Relator Especial y su sinergia con el sistema interamericano de derechos humanos, v. Luis Rodríguez-Piñero: «La internacionalización de los pueblos indígenas en América Latina: ¿El fin de un ciclo?» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, cit., pp. 184-186.

nuevo tipo de constitucionalismo en América Latina, al que calificó de «multicultural»¹⁴. Según esta autora, es posible hablar de un «constitucionalismo multicultural» cuando una Constitución contiene al menos tres de estos seis elementos: a) el reconocimiento formal de la naturaleza multicultural de las sociedades y la existencia de pueblos indígenas como colectivos subestatales distintos; b) el reconocimiento de la ley consuetudinaria indígena como oficial y como derecho público; c) el reconocimiento de los derechos de propiedad y restricciones a la alienación y división de las tierras comunales; d) el reconocimiento del estatus oficial de las lenguas indígenas en el territorio y los espacios donde los pueblos están ubicados; e) la garantía de una educación bilingüe; y f) el reconocimiento del derecho a crear espacios territoriales autónomos. De acuerdo con este criterio, en la última década varios países, como Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú o Venezuela, además de México, crearon constituciones que se pueden definir como multiculturales.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento formal que se aprecia en los ordenamientos jurídicos, el desarrollo legal y el alcance de las políticas implementadas en cada administración estatal son muy desiguales. De todas formas, es evidente que el efecto de la etnificación de los textos constitucionales ha significado el fin de un largo periodo de invisibilidad, a la vez que ha implicado la aparición de incentivos institucionales que potencian la creación de identidades colectivas indígenas en estos países, así como la dignificación de sus demandas. De todo ello es posible inferir un progresivo fortalecimiento de los actores de matriz identitaria y de sus movilizaciones, así como un uso creciente de mecanismos jurídicos por parte de las comunidades indígenas para proteger sus derechos frente a las agresiones de las que son objeto¹⁵.

En este contexto, es necesario destacar el caso de la Constitución boliviana de 2009. De considerable extensión, con 411 artículos, supone un paso más

14. *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 2000.

15. En ese sentido es preciso destacar que un paso importante en la evolución del reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas en América Latina fue el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) que obligó al Estado nicaragüense a la demarcación efectiva de las tierras de la comunidad Awas Tingni. Felipe Gómez Isa (ed.): *El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003.

que el multiculturalismo arriba planteado¹⁶. La consagración de una cuota de parlamentarios indígenas a través de una circunscripción especial; el equiparamiento del derecho consuetudinario con el ordinario; la creación de un Tribunal Constitucional Plurinacional donde estén presentes los dos sistemas; la consagración de la autonomía indígena a través de instituciones y entidades territoriales para los 36 pueblos originarios; y el control de los recursos forestales en manos de las comunidades indígenas; todos estos puntos demuestran que se trata de un paso más en este camino. La cuestión, en este caso, es cómo se implementa este ordenamiento jurídico. Y si, en caso de suponer avances significativos en el bienestar de los pueblos indígenas de Bolivia, funcionará como ejemplo (y reclamo) en otros países.

Territorios y autonomía. El segundo aspecto a partir del cual evaluamos el impacto político de la emergencia de lo indígena en América Latina es la autonomía y el autogobierno. Se ha observado en los últimos años, en el discurso de los líderes indígenas, un estrecho vínculo entre territorialidad, autogobierno y jurisdicción, como expresiones del derecho a la libre determinación. Este planteo ha dado lugar a la búsqueda de regímenes de autonomía por parte de los poderes legislativos de diferentes países.

Fue durante la década de los 90 cuando los países de la región elaboraron su legislación acerca del autogobierno indígena¹⁷. En este proceso se tomaron en consideración los dos prece-

dentados más importantes que había en América Latina, a saber, por un lado, las *comarcas* panameñas (que abarcan prácticamente 20% de la superficie del país) en tanto que instituciones que pueden ser homologables al municipio y, por otro, las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur

Se ha observado en los últimos años, en el discurso de los líderes indígenas, un estrecho vínculo entre territorialidad, autogobierno y jurisdicción, como expresiones del derecho a la libre determinación ■

16. El primer artículo de la Constitución reza que «Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país».

17. La excepción a esta regla fueron los casos de Panamá, Perú y Nicaragua, que se anticiparon a los demás países en su legislación.

de Nicaragua, que prevén el funcionamiento de entidades territoriales subnacionales de carácter multiétnico con una Cámara Representativa y con cierta capacidad ejecutiva y financiera.

Con todo, aún no hay acuerdo sobre cuál es la mejor forma de articular los espacios autónomos. Dentro del movimiento indígena existen posturas que van desde posiciones «comunalistas» (más próximas a la experiencia de Panamá) hasta «regionalistas y multiculturalistas». Las primeras sostienen que la comunidad local constituye el espacio vital y el sitio donde crear la autonomía. Las segundas, en cambio, sostienen que un nivel supracomunitario de autonomía regional es un requerimiento para la coexistencia de comunidades locales pluriétnicas ya que, al tratarse de espacios más amplios, atenúa el vínculo entre los reclamos de territorio y los rasgos étnicos específicos. Además, se debate también el rol de la autoridad del Estado en las autonomías indígenas. En ese sentido, el caso de los «municipios autónomos» de Chiapas contrasta con los reclamos de las comunidades en Nicaragua o en Bolivia, que piden regulación e inversiones por parte de las autoridades gubernamentales¹⁸.

Hasta la fecha, y a la espera del desarrollo de la nueva Constitución de Bolivia, son pocos los avances conseguidos en esta dirección. La parálisis de la Ley de Autonomía Indígena en el Congreso mexicano (a pesar del desarrollo en el nivel de los estados), la negativa del Estado chileno a otorgar cualquier tipo de autonomía al pueblo mapuche, la creciente intensidad del conflicto armado en las zonas indígenas de Colombia y la aplicación de políticas neoliberales que han vaciado de recursos a las entidades indígenas, así como la erosión de competencias y recursos en las regiones autónomas nicaragüenses, han decepcionado las expectativas generadas a inicios de los 90.

Otra cuestión importante, vinculada a la anterior, es la de la tierra. Cabe señalar que el orden jurídico tradicional se ha limitado a consagrar el derecho irrestricto de la propiedad individual con respecto a aquellas tierras que tenían un dueño registrado como tal, confiriendo al Estado la propiedad de las «tierras baldías»¹⁹. En ese sentido, cabe preguntarse cómo conciliar esta

18. Sobre el tema de la autonomía indígena y su relación con el Estado y las autoridades públicas v. Héctor Díaz Polanco: «Autodeterminación, autonomía y liberalismo» en *Autonomías indígenas, diversidad de culturas, igualdad de derechos*, Serie Aportes para el Debate N° 6, México, DF, 1998.

19. Willem Assies: «Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, cit.

concepción con las demandas de los pueblos indígenas sobre las tierras ancestrales, sobre todo en aquellos países que han firmado tratados y convenios –como la Convención 169 de la OIT o la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007–. Es decir, cómo conciliar las reformas de individualización, registro y titulación de la propiedad con la política de concesiones de explotación de recursos forestales, minerales y de gas en territorios supuestamente protegidos por la presencia de pueblos indígenas.

La política desde partidos «indígenas». La tercera dimensión desde la cual es útil analizar el impacto

político es la aparición de partidos que incluyen entre sus reclamos fundamentales la defensa de los pueblos indígenas. Estas formaciones han sido definidas por los politólogos como «partidos étnicos»²⁰, entendiéndolos como «organizaciones autorizadas a competir en elecciones en las cuales la mayoría de los líderes se identifican como miembros de un grupo étnico no dominante y en cuyas propuestas programáticas están presentes demandas relacionadas con cuestiones culturales y étnicas»²¹.

Estas formaciones han tenido, en algunos casos, la capacidad de condicionar la política debido a que han formado parte de una coalición gubernamental o, en otros casos, porque han logrado condicionar a los gobiernos desde la oposición. Esto se ha dado a veces en el nivel nacional y a menudo en el nivel regional. Los casos más relevantes de presencia política nacional son los de Ecuador y Bolivia. En Ecuador, la formación Pachakutik Nuevo País (PNP) jugó un rol relevante desde 1990 hasta 2005, obteniendo ocho diputados en las elecciones de 1996, nueve en las de 1998 y 11 en las de 2002. Y en el caso de Bolivia, cabe señalar el desempeño del Movimiento al Socialismo (MAS)

El orden jurídico tradicional se ha limitado a consagrar el derecho irrestricto de la propiedad individual con respecto a aquellas tierras que tenían un dueño registrado como tal. Cabe preguntarse cómo conciliar esta concepción con las demandas de los pueblos indígenas sobre las tierras ancestrales ■

20. No hay acuerdo en la literatura sobre el concepto de «partido étnico». En este texto se utiliza el concepto acuñado por Van Cott, pero es cierto que a menudo estas fuerzas son coaliciones de formaciones diversas antes que partidos propiamente étnicos; en este sentido, tienen un carácter sobre todo pluriétnico. D. Van Cott: *From Movements to Parties*, cit.

21. *Ibíd.*, p. 3.

en la primera década del presente siglo, antes de la llegada de Evo Morales al gobierno: en las elecciones de 2002 obtuvo 27 diputados nacionales y ocho senadores, en las de 2005, 72 diputados y 12 senadores; y en 2009 obtuvo dos tercios de los escaños en juego y la mayoría en el Senado. En el nivel regional es preciso señalar los casos de Nicaragua, con la formación Yatama²² en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y en menor medida en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). Otros casos a destacar son los de las formaciones Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y Autoridades Indígenas del Suroeste (ASI) en Colombia, y las del Partido Unido Multiétnico del Amazonas (Puama) y el Consejo Nacional Indio de Venezuela (Conive), donde, en coalición con otras fuerzas, han conseguido cuotas de poder en instituciones regionales²³.

Sin embargo, una de las preguntas cruciales es por qué solo en los países citados los movimientos indígenas han tenido la fuerza y la capacidad de crear partidos con posibilidad de ganar escaños y alcanzar cuotas de poder en los niveles nacional o regional. Dicha cuestión es relevante, sobre todo, para aquellas países con una fuerte presencia de comunidades indígenas, como Perú, Paraguay o Guatemala, o aquellos que concentran población indígena, como en Chile, México o Honduras, donde, sin embargo, no existe un acceso al poder político.

Las respuestas a este fenómeno son diversas. En el caso de México, la participación indígena en el mundo local se ha circunscrito, con diferencias según el Estado, al mecanismo de «usos y costumbres». La excepción a esta lógica fue la creación del partido indígena oxaqueño Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT), con resultados modestos, uno o dos diputados estatales, durante los 90. Actualmente, si bien existe un intenso debate sobre la participación indígena en el ámbito municipal, la experiencia de los municipios autónomos de Chiapas se ha realizado fuera de las instituciones políticas oficiales²⁴. En Perú y Guatemala, la presencia indígena en la política

22. En Nicaragua, el Yatama ha gobernado la RAAN en coalición con el sandinismo desde 2000 y ha obtenido la presidencia de esa región. En la RAAS, donde dicho partido es más débil, ha tenido suficiente fuerza como para condicionar políticas. Respecto a la representación en las dos cámaras autonómicas (de un tamaño de 48 escaños hasta 2002 y de 45 a partir de 2006), la formación étnica Yatama obtuvo 23 escaños en 1990, ocho en 1994, ocho en 1998, 11 en 2002, 13 en 2006; y en la RAAS cuatro, cinco, cuatro, dos y seis en las mismas convocatorias.

23. Para un análisis del desempeño de estas formaciones véase D. Van Cott: *From Movements to Parties*, cit., pp. 177-211.

24. Rosalba Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coords.): *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN. Neoindigenismo, legalidad e identidad*, Ciesas / Porrúa, México, DF, 2004; Araceli Burguete: «Municipios indígenas: Por un régimen municipal en México» en *Alteridades* vol. 18 N° 35, 2008, pp. 67-83.

se ha concretado a través de la inserción de sus líderes en los partidos tradicionales. Con todo, desde los años 90 las comunidades indígenas de ambos países se han empezado a organizar políticamente, aunque siempre en el ámbito local y a través de candidaturas independientes. En Perú se destaca la presencia de alcaldes indígenas en Puno, Cuzco, Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, pero nunca bajo la misma organización. Y en el caso de Guatemala, si bien la vida política local no puede comprenderse sin la influencia de las cofradías, no se había logrado crear un proyecto panmaya hasta la formación Winaq, liderada por Rigoberta Menchú. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de 2007 solo obtuvo 3% de los sufragios. Otro caso para destacar es el de Chile, donde las organizaciones autónomas mapuches no han logrado obtener una representación institucional y donde la nueva formación, Wallmapuwen, no ha podido legalizarse, debido a que el Servicio Electoral considera que sus estatutos y bases programáticas contienen propuestas (como los conceptos de autonomía, «nación mapuche» y algunos símbolos, como una bandera propia) inconstitucionales.

Después de lo expuesto, cabe señalar que cualquier análisis consistente da cuenta de que no existe una relación lineal entre la cantidad de población indígena, una pluralidad de lenguas o grandes agravios, y la existencia de organizaciones políticas étnicas. Un estudio pormenorizado sugiere que hay elementos externos a los mismos pueblos que condicionan profundamente la presencia y la relevancia de los partidos indígenas. Ya sean de tipo institucional (el reconocimiento legal, la permisividad del sistema electoral o el nivel de descentralización territorial) o relacional (los aliados políticos, la debilidad de los partidos tradicionales, la volatilidad electoral o potencial de amenaza), se trata de cuestiones cruciales para comprender por qué en unos países o regiones existen partidos indígenas y en otros no.

En cierta forma, se podría afirmar que, para que existan partidos indígenas relevantes, debe ocurrir que una «elite indígena» tome decisiones estratégicas a sabiendas de que estas solo tendrán sentido en un entorno institucional abierto respecto al reconocimiento de la diferencia (¿una Constitución multicultural?), con una organización territorial del poder descentralizada que les

Cualquier análisis consistente da cuenta de que no existe una relación lineal entre la cantidad de población indígena, una pluralidad de lenguas o grandes agravios, y la existencia de organizaciones políticas étnicas ■

suponga un fácil acceso a recursos institucionales, con unas reglas de juego electorales permeables y en un entorno donde los actores políticos clásicos estén fraccionados o en crisis²⁵. Y todo ello con la aclaración de que el recuerdo de episodios recientes de violencia extrema opera como un elemento inhibitor en este proceso de construcción de actores políticos –tal como han demostrado los casos de Guatemala y Perú–²⁶.

Pero si las condiciones expuestas más arriba se verifican, es posible la aparición de partidos étnicos relevantes. Sin embargo, esa «posibilidad» dependerá de la capacidad de estas formaciones de elaborar un discurso identitario amplio, integrador y con ciertos puntos de conexión con los marcos cognitivos dominantes; de que tengan una red social que agrupe asociaciones de primer, segundo y tercer nivel; y de que dispongan de recursos materiales o humanos para poder desafiar (ya sea en ámbitos institucionales o no convencionales) a los oponentes. Por ahora, esto solo ha ocurrido en Ecuador (si bien Pachakutik ha experimentado un declive en los últimos años), Bolivia y, en menor medida, Nicaragua, Colombia y Venezuela... Está por verse aún la capacidad de la nueva formación mapuche Wallmapuwen en Chile y la panmaya Winaq en Guatemala.

■ Retos y preguntas a futuro: ¿ha cambiado el escenario?

Una vez analizados la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas durante las dos últimas décadas, es preciso preguntarse cuál puede ser a futuro su relevancia política, a casi una década de la «década de los pueblos indígenas».

Durante los últimos años parece haberse agotado el ciclo de grandes movilizaciones y, sobre todo, de la preeminencia en la agenda política nacional de las demandas indígenas. En ese sentido, pareciera que las ventanas de oportunidad que se abrieron en los 80 y 90 (y que se señalaron a inicio del presente texto) se están cerrando. A ello hay que añadir que dos aliados fundamentales de las comunidades indígenas, la Iglesia católica y la red de ONG, están cambiando de posición, en el primer caso, y de interés, en el segundo.

25. Tesis que coincide, en gran medida, con la que expuso Herbert Kitschelt a la hora de analizar la lógica del desarrollo de las formaciones partidarias ecologistas en Bélgica y de Alemania Occidental. H. Kitschelt: *The Logic of Party Formation: Ecological Politics in Belgium and West Germany*, Cornell University Press, Ithaca, 1989.

26. S. Martí i Puig: «Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina», cit.

En este marco, el futuro se vislumbra complicado. A la par, el tema indígena ha padecido también los efectos perversos del impacto del terrorismo tras los atentados del 11 de septiembre. Aunque se trata de un fenómeno prácticamente ajeno a América Latina, muchas ONG que trabajan sobre conflictos interculturales han redirigido su atención a Oriente Medio y al mundo islámico, además de que, bajo el discurso de lucha contra el terrorismo, algunos gobiernos han promovido la represión frente a cualquier forma de disidencia, tal como ha ocurrido en Chile con varios líderes mapuches que encabezaron protestas en defensa de sus tierras y que fueron encarcelados bajo la Ley Anti-Terrorista²⁷.

En este nuevo contexto, la presencia de los movimientos indígenas en países que habían sido pioneros en este aspecto ha disminuido. La relevancia del movimiento indígena ecuatoriano ha sufrido un importante retroceso desde fines del gobierno de Lucio Gutiérrez y a partir de la llegada de Rafael Correa al poder, en tanto que en Bolivia, por primera vez desde hace una década, los diputados del MAS elegidos en 2009 no son mayoritariamente indígenas. En México, tras el auge del discurso indígena con el levantamiento zapatista de 1994, el tema ha ido perdiendo lugar en la agenda nacional.

Con ello no se pretende anunciar que los movimientos y las demandas indígenas dejen de estar presentes en la región; incluso es posible que se produzca un incremento de la conflictividad entre organizaciones indígenas y otros actores (ya sean autoridades públicas o empresas privadas). El hecho de que la mayoría de los recursos estratégicos del siglo XXI (agua, biodiversidad, gas, petróleo, minerales, bosques) estén ubicados en zonas en las que habitan pueblos indígenas hace prever que episodios como los de Bagua, en Perú, de Awas Tingni, en Nicaragua, o de Ralco en Chile, se multipliquen en el futuro. Así, a pesar del cierre de las «oportunidades» que se vislumbra en este nuevo ciclo, la lucha de los pueblos indígenas por sus derechos va a continuar. El aprendizaje organizativo de las últimas décadas y la consagración de derechos específicos como consecuencia de las reformas constitucionales y legislativas constituyen un factor decisivo. Es

A pesar del cierre de las «oportunidades» que se vislumbra en este nuevo ciclo, la lucha de los pueblos indígenas por sus derechos va a continuar ■

27. A. Brysk: «Globalización y pueblos indígenas: El rol de la sociedad civil internacional en el siglo XXI» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, cit.

posible que esta lucha se lleve a cabo con menos aliados (nacionales o internacionales), sin tanta consideración por parte de los gobiernos (ni por parte de la izquierda) y sin tanto impacto mediático. Pero puede llevarse a cabo de forma más continua, insistente y silenciosa, y con una fuerte presencia en el ámbito local. En otras palabras, la disminución de la visibilidad de los pueblos indígenas no será fruto de una menor intensidad de sus luchas, sino de la poca atención que presten aquellos que antes eran atentos observadores y de una mayor hostilidad de quienes en otro tiempo eran indiferentes o simplemente los ignoraban. ☐

Bibliografía

- Alcántara, Manuel y Patricia Marengi: «Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Cidob / Bellaterra, Barcelona, 2007.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur): *Los derechos de los pueblos indígenas*, folleto informativo Nº 9, Naciones Unidas, Ginebra, 1998.
- Madrid, Raúl L.: «Indigenous Voters and Party System Fragmentation in Latin America» en *Electoral Studies* Nº 24, 2005, pp. 689-707.
- Stavenhagen, Rodolfo: «Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate» en Rachel Sieder (ed.): *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave / ILAS, Londres, 2002.

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Enero de 2010

Quito

Nº 36

DOSSIER: NATURALEZA Y CRISIS DEL CAPITALISMO: **Franklín Ramírez y Hugo Jácome**, Presentación del dossier. **Pierre Salama**, Una crisis financiera estructural. **Francisco Luiz Corsi**, La crisis estructural del capitalismo y sus repercusiones. **José María Tortosa**, Las nuevas violencias en la crisis global. **Eduardo Gudynas**, La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo. **Ignacio Sabatella**, Crisis ecológica y subsunción real de la naturaleza al capital. **Julianne A. Hazlewood**, Más allá de la crisis económica: colonialismo y geografías de la esperanza. DEBATE: **Susana Wappenstein**, Sobre ciudadanía(s). **Andrea Aguirre Salas**, ¿Ciudadanía y sexualidades en América Latina? DIÁLOGO: **Rafael Polo Bonilla**, Las posibilidades de la historia intelectual de América Latina. Un diálogo con **Elías José Palti**. TEMAS: **Juan Jesús Morales Martín**, José Medina Echavarría y la sociología del desarrollo. **María Ángela Cifuentes**, Sobre medios, masa y cultura popular en las crónicas de Carlos Monsiváis. **Roger Magazine, Jacques Ramírez y Samuel Martínez**, Las rivalidades futbolísticas y la construcción de la nación. Una comparación entre México y Ecuador.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.flacso.org.ec>. Pedidos y suscripciones: <alibreria@flacso.org.ec>.

Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa)

*El gobierno
ecuatoriano y
los movimientos
sociales*

El ascenso de Rafael Correa reconfiguró la relación entre el gobierno y las diferentes formas de acción colectiva organizada, en particular el movimiento indígena. En este artículo se argumenta que, para entender la evolución de esta relación, es necesario observar tres momentos: el surgimiento de Alianza PAIS, el movimiento político formado en torno de Correa; el proceso constituyente, donde se reconoció el aporte de las organizaciones sociales; y la etapa posterior, en la que ambos actores han comenzado a alejarse. Solo con una paciente política de articulación y negociación será posible, más que unificar bandos, volver a arrojar luz sobre los intereses y los valores centrales que comparten entre sí las fuerzas democráticas, entre las que se ubican tanto el gobierno como los sectores sociales organizados.

FRANKLIN RAMÍREZ GALLEGOS

Marzo 2010: la prensa publica los detalles de dos reuniones entre la Junta Cívica de Guayaquil y dirigentes de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie). Los encuentros tenían como objetivo apuntalar la oposición al gobierno de Rafael Correa. Según las versiones de la Junta, los dirigentes indígenas le habrían solicitado apoyo financiero para

Franklin Ramírez Gallegos: profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador.

Palabras claves: política, movimientos sociales, Asamblea Constituyente, Rafael Correa, Ecuador.

el levantamiento que anunciaran, en febrero, contra el gobierno de la «Revolución Ciudadana»¹. Pocos daban fe de la verosimilitud de la noticia: la radicalísima Conaie sentada junto a quienes tradicionalmente han representado lo más conservador de la oligarquía ecuatoriana. Diversas organizaciones populares, partidos de izquierda e intelectuales críticos condenaron la maniobra. El gobierno rechazó, igualmente, tan bizarro acercamiento.

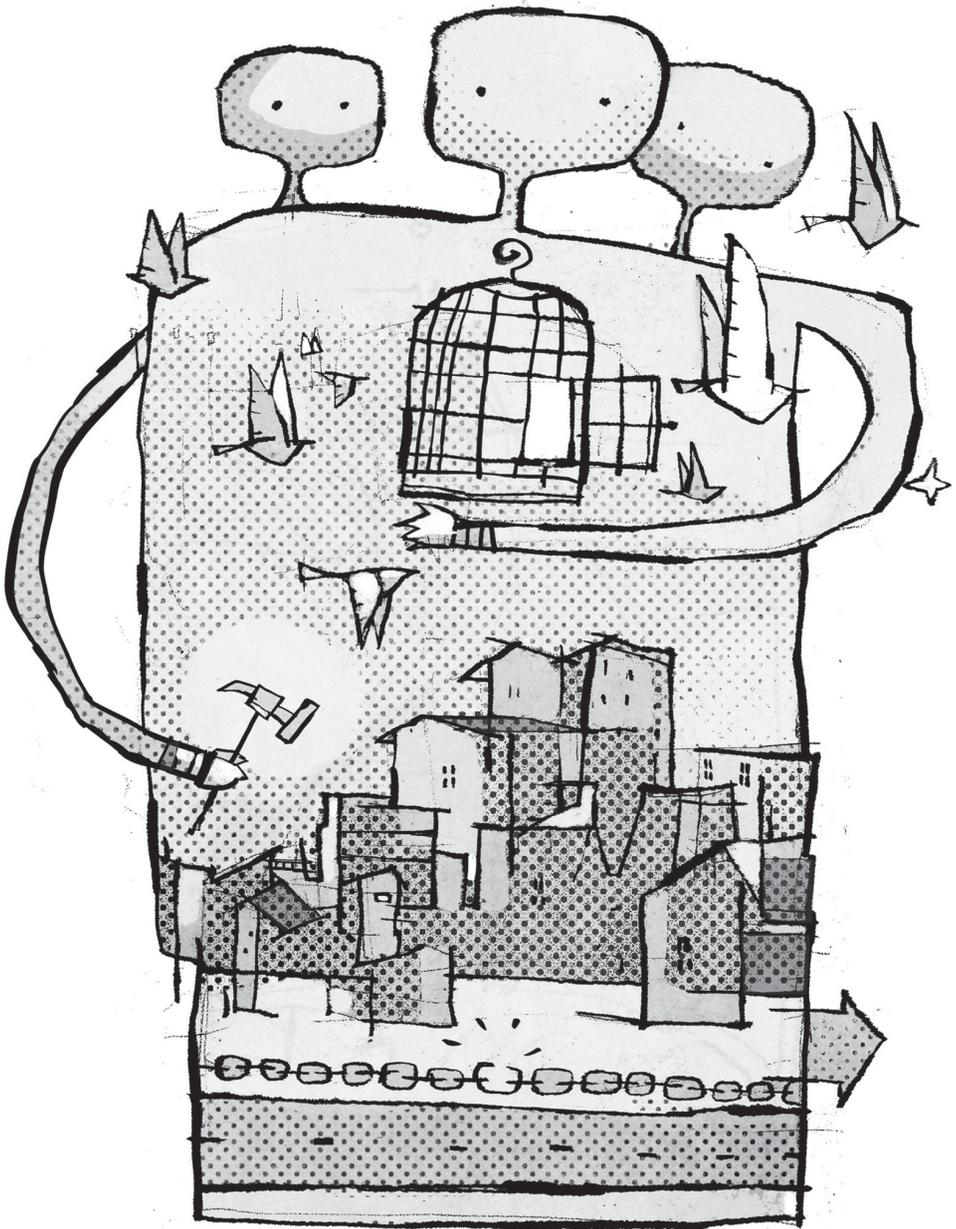
Para los patricios guayaquileños, la aproximación al movimiento indígena ecuatoriano suponía la posibilidad real de cercar al gobierno de Correa. El optimismo de este anuncio duró menos de 24 horas y puso en evidencia, una vez más, la profunda desconexión de las elites con las dinámicas políticas de los sectores subalternos. Anunciar como un acuerdo aquello que no era sino una conversación cupular suponía desconocer que la toma de decisiones en la Conaie está sujeta a, aunque sea mínimos, procesos de consulta interna y negociación entre las organizaciones miembros. El malestar dentro del propio movimiento fue, de todos modos, inocultable. Luis Macas, dirigente histórico de la Conaie, criticó el encuentro: «No tenemos nada en común con ellos (...) no podemos sentarnos a conversar y si nos encontramos en la esquina hay que correr hacia el otro lado»². Mientras tanto, un editorial publicado en uno de los diarios quiteños enfrentados al gobierno encontraba en tales declaraciones un profundo sectarismo político: «Si lo hubiera pronunciado un mestizo, si lo hubiera dicho un dirigente empresarial, refiriéndose al movimiento indígena, habría merecido el repudio general por racista e insensato»³. El texto iba más lejos y sostenía que, al contrario del sentido común político, entre Guayaquil y la Conaie existe un punto nodal de convergencia: la demanda por la autonomía y el derecho al autogobierno. Quedaba claro que en el montaje de un frente de oposición a Correa se requiere de algo más que el simple rechazo al personaje.

Para tratar de poner punto final al asunto, la dirigencia indígena desconoció la validez de la reunión, anunció sanciones para quienes propiciaron los encuentros y dispuso la realización de una «limpia» (purificación ritual) de las oficinas de la sede en las que habían permanecido los cívicos guayaquileños. Aun así, no pudo revertir la extendida percepción de que había confundido las cartas de navegación que la han ubicado, desde siempre, en las antípodas de los grupos de poder establecido.

1. Así se autodefine el gobierno de Correa.

2. *El Comercio*, 17/3/2010.

3. Carlos Jijón en *Hoy*, 25/3/2010.



El episodio habla, en cualquier caso, del complejo proceso de reconfiguración de la conflictividad política abierto a partir del acceso de Correa al poder en 2007. Entre otras de sus características, esa reconfiguración está atravesada por las tensas relaciones entre la fuerza gobernante y las más importantes dinámicas de acción colectiva de la sociedad ecuatoriana. Tales tensiones se han incrementado luego de un periodo en que, alrededor de la Asamblea Constituyente (2007-2008), el proyecto político de Alianza PAIS (AP)⁴ generó

El proyecto político de Alianza PAIS generó algo más que «simpatía difusa» en el arco progresista. Múltiples organizaciones sociales y políticas contribuyeron activamente a sostener el proyecto de cambio ■

algo más que «simpatía difusa» en el arco progresista. Múltiples organizaciones sociales y políticas contribuyeron activamente, desde entonces, a sostener el proyecto de cambio. Algunos de sus militantes llegaron incluso a ser postulados como parte de las listas del oficialismo en las elecciones de 2008 y 2009. No es raro escuchar, en boca de múltiples activistas, que la Revolución Ciudadana encabezada por Correa se ha apropiado de su programa –«nos roban la agenda»– y que la participación electoral de algunos de sus «compañeros» ha reper-

cutido en el funcionamiento habitual de las dinámicas asociativas. Y es que la emergencia de Correa no solo aceleró el ocaso de los partidos que dominaron la escena política desde la transición democrática en 1979, sino que desacomodó las líneas de articulación y los programas de acción de múltiples actores sociales. El retorno del Estado al primer plano de la acción pública ha jugado, también, a favor de ese desajuste.

Si un relativo agotamiento de la movilización social antecedió el surgimiento de AP, el sólido posicionamiento del liderazgo presidencial y su escasa predisposición al reconocimiento de las dinámicas de acción colectiva autónoma han contribuido a un estrechamiento de sus márgenes de acción y a la intensificación del conflicto con el gobierno. En tal escenario influirían, además, algunas diferencias programáticas en el procesamiento de la transición posconstitucional y, de modo menos visible, la desconfiguración de las redes sociales ligadas a los movimientos. La implicación de segmentos de las clases medias radicales –activas partícipes del campo organizativo que se opuso al neoliberalismo– en el nuevo bloque gobernante habría generado problemas

4. Nombre del movimiento político liderado por Correa. PAIS significa «Patria Altiva i Soberana».

de intermediación política y un cierto vaciamiento de los acumulados organizativos en las arenas estatales.

Las sinuosas relaciones entre el gobierno y diversas organizaciones sociales pueden ser mejor observadas si se las ubica en el marco de tres específicos momentos del proceso de cambio político que vive el Ecuador: el surgimiento de AP, el proceso constituyente y la transición legal.

■ Desencuentros de origen

En abril de 2005 se consumó el tercer derrocamiento presidencial en Ecuador en menos de diez años. El coronel Lucio Gutiérrez –quien encabezó la asonada indígena-militar que expulsó del poder a Jamil Mahuad en 2000– fue depuesto en medio de grandes movilizaciones ciudadanas en repudio a la intervención del Poder Ejecutivo en la Justicia. La incapacidad del Congreso Nacional para fiscalizar tales acciones lo colocaron, también, en el centro de la contestación social al orden político. La multitud movilizaba únicamente la cabeza del presidente: al igual que en las protestas argentinas de 2001, los ciudadanos exigían «Que se vayan todos».

A diferencia de la destitución de Abdalá Bucaram en 1997, cuando las movilizaciones sociales fueron encabezadas por los partidos y movimientos sociales, sobre todo por la Conaie, y a diferencia también del derrocamiento de Jamil Mahuad, cuando el protagonismo y los habituales modos de protesta del movimiento indígena y de unas incipientes Asambleas Populares se enlazaron con mandos medios del Ejército, las jornadas de abril de 2005 fueron resultado del progresivo *desborde ciudadano* tanto de la tutela partidista como del comando de cualquier estructura organizativa. El tercer derrocamiento presidencial fue fruto de un conjunto de movilizaciones sin ninguna dirección política preestructurada. Era la primera vez, desde el levantamiento de 1990, que las dinámicas de movilización social no giraban en torno de, o no estaban lideradas por, el movimiento indígena, que había sido el actor hegemónico del campo popular hasta su participación en el gobierno de Gutiérrez. El lugar de los partidos y movimientos fue ocupado por una pluralidad de individuos sin filiación organizativa y de neófitas iniciativas colectivas: un radical antipartidismo operaba como cemento unificador de tan heterogénea movilización⁵.

5. F. Ramírez Gallegos: *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*, Taller El Colectivo / Ciudad / Terranueva / Abya-Yala, Quito, 2005.

En campaña, Correa y su recién nacido movimiento ciudadano retomaron las banderas antipartidarias herederas de abril. Sus propuestas (y luego, decisiones) de convocar a una Asamblea Constituyente, rechazar la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), demandar el fin del acuerdo para la concesión de la Base de Manta a los militares estadounidenses, salir del neoliberalismo y privilegiar el gasto social al pago de la deuda externa, entre otras, ocuparon el mismo campo discursivo que en las últimas décadas había sido cubierto por el movimiento indígena, otras organizaciones populares y algunas pequeñas fuerzas de izquierda. La emergencia de Correa se producía, sin embargo, en medio de un reacomodo del campo progresista: entre el ascenso de nuevos liderazgos, fuerzas sociales y organizaciones ciudadanas de escasa trayectoria militante, y el declive del movimiento indígena⁶, en torno de cuya acción se rearticulaban y catapultaron viejas y nuevas formaciones de la izquierda ecuatoriana en los 90. En las elecciones de 2006, de hecho, la candidatura presidencial de Luis Macas –por el Pachakutik, brazo electoral del movimiento indígena– apenas alcanzó el 2,19% del total de los sufragios. El otro candidato de izquierdas –del Movimiento Popular Democrático (MPD), que aparece como la representación política del gremio docente– llegó a solo 1,33% de la votación. Correa obtuvo 23% de los votos y pasó a disputar el balotaje.

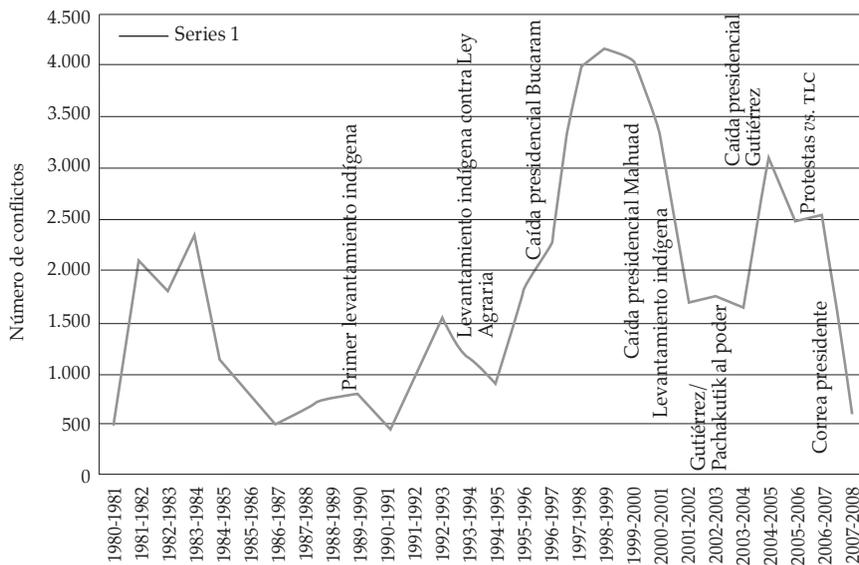
Alrededor del agotamiento indígena se asistía, además, a una erosión del conjunto de la movilización social. La conflictividad desatada durante los 90 contuvo diversas iniciativas regresivas (por ejemplo, la privatización de la seguridad social), alteró profundamente los órdenes de poder (al producir derrocamientos presidenciales) y contribuyó a acelerar la crisis de legitimidad del sistema de partidos. Sin embargo, para el primer lustro de 2000, y salvo ciertos picos de agitación social –marcados por la caída de Gutiérrez y las protestas contra el TLC de marzo de 2006–, la espiral ascendente del conflicto comenzaba a detenerse (ver gráfico). Ello coincidía con el decrecimiento, desde el inicio del nuevo siglo, de las tendencias participativas y asociativas⁷.

6. Dicho declive está relacionado con la fragmentación política y organizativa del movimiento; la relativa pérdida de representatividad del discurso de la Conaie tanto en las comunidades indígenas como en sectores urbanos; cierto repliegue étnico en su agenda pública; y el descrédito en que cayó tras su paso por el poder. Ver F. Ramírez Gallegos: «Le mouvement indigène et la reconstitution de la gauche en Equateur» en Gabriel Vommaro (ed.): *La Carte rouge d'Amérique Latine*, Du Croquant, París, 2008.

7. En 2001, 34% de los ecuatorianos manifestó haber participado en «comités pro-mejoras de la comunidad»; en 2008, este indicador se ubicaba en 26%. La tendencia se repite para otras instancias asociativas. La participación ciudadana en los gobiernos locales decayó, igualmente, de 10,8% en 2001 a 5,7% en 2008. Ver Mitchell Seligson: *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2008*, Vanderbilt University / Cedatos, Quito, 2008.

Gráfico

Ecuador: conflictividad sociopolítica, 1982-2008



Fuente: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

Para cuando emerge AP ya resultaba difícil ignorar el agotamiento de las energías reivindicativas de la sociedad y las escasas opciones electorales de las izquierdas. Nadie pareció sorprenderse, entonces, con el cómodo triunfo del multimillonario Álvaro Noboa en el primer turno de las presidenciales. La victoria final de Correa fue, en este escenario, casi providencial, relacionada más bien con la preeminencia de un voto de rechazo a la figura del bananero –lo que Pierre Rosanvallon⁸ denomina «deselección»–.

Antes de ello, Correa había procurado construir una fórmula presidencial conjunta con Pachakutik, pero el escepticismo de las organizaciones indígenas con la reiterada presencia de figuras «externas» al movimiento conspiró contra tal alianza⁹. Cerrada esa opción, los ideólogos de AP privilegiaron, antes que la construcción de un frente amplio o de una coalición de movimientos y

8. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2007.

9. Pablo Ospina Peralta: «Historia de un desencuentro: Rafael Correa y los movimientos sociales en el Ecuador (2007-2008)» en Raphael Hoetmer (coord.): *Repensar la política desde América Latina. Cultura, Estado y movimientos sociales*, Programa Democracia y Transformación Global /Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2009, disponible en <www.democraciaglobal.org/facipub/upload/publicaciones/1/634/files/repensar.pdf>.

partidos, la rápida formación de una estructura de acumulación política *propia y diferenciada* de aquellos. Gustavo Larrea, uno de los fundadores de AP, señalaba al respecto:

Si entrábamos a esas disputas [con las organizaciones] no teníamos posibilidades de construir *fuerza política inmediata*, ya que el movimiento obrero, el movimiento indígena, el afroecuatoriano, el movimiento de mujeres, tienen liderazgos legítimos que se han ganado a lo largo de la historia y con los cuales no hay por qué disputar (...). Nuestra organización resuelve no realizar coaliciones con frentes sociales sino *trabajar territorialmente*.¹⁰

El núcleo fundador de AP estuvo compuesto por antiguos dirigentes de partidos de la izquierda tradicional, intelectuales y activistas de la nueva izquierda social, figuras provenientes de novísimas organizaciones ciudadanas y personajes sin trayectoria militante, más bien cercanos al entorno personal

**El núcleo fundador de AP estuvo
compuesto por antiguos
dirigentes de partidos de la
izquierda tradicional,
intelectuales y activistas de la
nueva izquierda social, figuras
provenientes de novísimas
organizaciones ciudadanas y
personajes sin trayectoria
militante, más bien
cercanos al entorno personal
del candidato presidencial ■**

del candidato presidencial. Emergía así una fuerza heteróclita amalgamada bajo el horizonte de un antipartidismo extremo, la voluntad de superar el neoliberalismo y el peso del liderazgo de Correa. Dicho perfil y composición entrañaban no solo una ampliación del espectro de la representación social de las fuerzas de izquierda hacia lo que Ramírez Quintero denomina «los sectores sociales auxiliares o las clases intermedias de la estructura global del país»¹¹; también implicaba una reorientación en sus lógicas de acción política y, sobre todo, un reajuste en los equilibrios entre el

liderazgo individual y las dinámicas de acción colectiva. El peso de estas últimas fue, desde los orígenes de AP, relativizado por los intentos de llegar al tejido microlocal de la sociedad:

10. G. Larrea: «Alianza PAIS: una apuesta política novedosa» en F. Ramírez Gallegos (ed.): *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina*, Ildis, Quito, 2008, p. 129. Cursivas del autor.

11. Se trata de «los sectores sociales intermedios, urbanos y rurales, los trabajadores asalariados no proletarios, la pequeña burguesía urbana y rural, intelectuales, burócratas, profesionales urbanos y rurales, pequeños y medianos comerciantes, transportistas, obreros en activo, y muchos empresarios individuales –no corporativizados– con ideas nacionalistas». «Los socialistas de cara al próximo gobierno» en *La Tendencia* N° 4, 1/2007, p. 41.

se resolvió también promover un tipo de organización familiar (...) puesto que no se trabaja solamente con los individuos (...) Son encuentros familiares de carácter geográfico (...) Esta definición generó un enorme contingente de compañeras y compañeros que en vez de dedicarse a pelear con otras fuerzas de izquierda, se dedicó a construir fuerza en cada cantón, en cada parroquia, en cada barrio.¹²

Desde su primera campaña, AP puso en marcha, en efecto, los denominados «Comités Ciudadanos Locales» o «Comités Familiares». A través de una estrategia de penetración territorial, se proyectaba la base del recién nacido movimiento –más allá de la constelación asociativa– hacia el amplio espectro de ciudadanos no organizados. La articulación con partidos y movimientos de mayor trayectoria organizativa fue siempre vista como innecesaria y potencialmente conflictiva. El acuerdo, más bien marginal, con el pequeño Partido Socialista Ecuatoriano ha sido la única salvedad. La debilidad del tejido organizativo, la desconfianza entre las fuerzas progresistas y el pragmatismo del nuevo movimiento hacían prever que, en adelante, tal lógica de construcción política sería reforzada.

■ **Convergencias programáticas, tensiones productivas**¹³

La posibilidad de que uno de los máximos representantes de la derecha oligárquica –Álvaro Noboa– llegara al poder acercó a múltiples organizaciones populares a la campaña de AP. Dicha convergencia se profundizó cuando, el día mismo de la toma de posesión, Correa firmó el decreto que convocaba a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de plenos poderes. Tal convocatoria había sido una de las demandas centrales de diversos movimientos desde los días de la dolarización de la economía y la interrupción presidencial del año 2000.

Sin representación parlamentaria –para afirmar su vocación antipartidaria, AP no presentó candidatos a las elecciones legislativas– y con la derecha controlando la mayoría del Congreso, la convocatoria al referéndum que diera paso a la nueva Constitución fue objeto de una intensa pugna entre los dos principales poderes del Estado. Si anteriores crisis políticas se resolvieron con las destituciones presidenciales de jefes de gobierno sin sólidos bloques parlamentarios y con baja credibilidad social, en 2007 sucedió lo inverso: un presidente cuyo único capital político era el robusto apoyo

12. G. Larrea: ob. cit.

13. Este segmento del texto recoge algunos argumentos elaborados previamente por el autor en «Las antinomias de la Revolución Ciudadana» en *Le Monde diplomatique*, 9/2008.

popular a su figura provocaba, sin estricto apego a derecho, la destitución –por parte del Tribunal Supremo Electoral– de 57 diputados acusados de obstruir ilegalmente la convocatoria a la consulta popular. La «caída parlamentaria» viabilizó el proceso constituyente.

En el referéndum de abril de 2007, 81,72% de la población aprobó la instalación de la ANC. El conjunto de la izquierda y el campo organizativo sostuvo la campaña por el voto afirmativo. Ya en los días de mayor conflicto entre Correa y el Parlamento, diversos sectores sociales se habían movilizado, incluso de modos violentos, contra los legisladores de la oposición. El 1º de

El sentido de los antagonismos trazados por Correa ampliaba las opciones para la confluencia entre el movimiento popular y AP. Además de la confrontación con los partidos, su programa gubernativo lo enfrentó con la banca, los medios de comunicación, los gremios empresariales y, sobre todo, con la poderosa elite guayaquileña ■

mayo de 2007, en un hecho que no tenía precedentes en el vigente ciclo de gobiernos civiles, Correa encabezó una multitudinaria marcha por el Día del Trabajo. La gran mayoría de las organizaciones clasistas y populares del país caminaron junto al presidente.

El sentido de los antagonismos trazados por Correa ampliaba las opciones para la confluencia entre el movimiento popular y AP. Además de la confrontación con los partidos, su programa gubernativo lo enfrentó con la banca, los grandes medios de comunicación, los gremios empresariales, la constelación de agen-

cias transnacionales que sostuvieron el neoliberalismo y, sobre todo, con la poderosa elite guayaquileña, cuyo líder, Jaime Nebot, ha sido tres veces alcalde de la ciudad como parte del principal partido de la derecha ecuatoriana.

Las elecciones de los constituyentes, en septiembre de 2007, favorecieron largamente al «campo del cambio». AP obtuvo 80 curules de los 130 en disputa. El resto de las izquierdas (Pachakutik, el MPD e Izquierda Democrática, ID¹⁴) se acercaron a 10%. Las alianzas entre ambos segmentos se dieron de modo marginal, solo en pequeñas provincias. Se ratificaba así la opción de AP de privilegiar el apuntalamiento de su propia fuerza. El ciclo de éxitos electorales

14. Partido de tendencia socialdemócrata.

reforzaba esa apuesta. Las listas del oficialismo incluyeron, en cualquier caso, a algunos segmentos del movimiento popular¹⁵ y a nuevas organizaciones portadoras de un discurso ético-democrático sobre la política y el Estado de derecho¹⁶. En este marco, AP adquiría el perfil de una coalición de fracciones en la que, además, se observaba la presencia de sectores de centroderecha, vertientes del ecologismo, organizaciones de mujeres, expresiones de las iglesias progresistas, militancias de viejos y nuevos partidos de izquierda, ciudadanos inexpertos y políticos oportunistas de larga trayectoria.

Si en la Constitución de 1998 las organizaciones sociales procuraron el reconocimiento de la figura de los derechos colectivos y el fortalecimiento del espectro de los derechos sociales, en el proceso 2007-2008 se empeñaron en sostener y ampliar dichas conquistas pero en el contexto de una disputa más global por la transformación del modelo de desarrollo. El horizonte aspiracional de la ANC combinaba, en efecto, la superación del orden neoliberal y el desmonte de la dominación partidaria. Desde su origen, AP había colocado enfáticamente dichos lineamientos en el debate público. Tal entorno ideológico trazaba el terreno de la participación social.

En Montecristi¹⁷ se verificó una activa e innovadora, pero no tan ruidosa, movilización popular. Además de la debilidad del campo organizativo, la localización de la sede de la Convención conspiraba contra formas masivas de participación colectiva. Las organizaciones debieron modificar sus habituales tácticas de presión social: enviaron asesores permanentes, se desplazaron en los momentos decisivos, realizaron un trabajo de *lobby* con los distintos bloques. Se constituyeron entonces redes temáticas mixtas (sociedad-Estado) para discutir tramos de la reforma constitucional en distintas áreas de política pública. La complejidad de las agendas propuestas y el desarrollo de específicas destrezas de negociación revelaban importantes niveles de profesionalización entre los activistas. Allí reside hoy en día, al igual que en otros países, una de las líneas de transformación de la sociedad civil ecuatoriana.

15. Dirigentes de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocin), del Seguro Social Campesino (ssc), ex-militantes del Pachakutik, entre otros, terciaron por AP.

16. El caso más emblemático es el de Ruptura-25: organización ciudadana liderada y compuesta, en lo fundamental, por jóvenes de clase media/alta que habían desplegado años antes un trabajo de formación cívica en temas ligados a la cuestión democrática con el apoyo de ONG nacionales e internacionales. Su emergencia concitó una importante atención mediática.

17. Pequeño cantón de la provincia de Manabí, hacia el norte del Litoral ecuatoriano, donde se desarrolló la Asamblea. Allí nació el general Eloy Alfaro, líder de la revolución liberal que a inicios del siglo XX consagró la separación entre la Iglesia y el Estado y el derecho a la educación laica y gratuita. Correa lo toma como uno de sus referentes.

El rol de las ONG y la cooperación internacional ha sido clave en este aspecto. Las asociaciones consiguen desafiar así, con mayor consistencia, la definición *top-down* de las decisiones políticas: una suerte de «contraexpertise militante» disputa la construcción de la agenda pública con los tradicionales decisores. Foros públicos, plantones, marchas y conciertos completaban el repertorio de mecanismos de presión con que, desde sus particulares agendas, se posicionaban los distintos actores sociales en la Convención. Esta puso también en marcha específicos mecanismos participativos que incluían la organización de

foros nacionales, comisiones generales, foros itinerantes y dispositivos virtuales¹⁸.

La cercanía en las trayectorias militantes de múltiples asambleístas y dirigentes sociales facilitó el desarrollo de sus conexiones. La apertura del presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, a la participación de los movimientos les confería, a su vez, mayor visibilidad política ■

La cercanía en las trayectorias militantes de múltiples asambleístas y dirigentes sociales facilitó el desarrollo de sus conexiones. La apertura del presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, a la participación de los movimientos les confería, a su vez, mayor visibilidad política. A pesar de que los episodios de tensión no fueron pocos, el proceso constituyente supuso, en efecto, un momento de alta fluidez en las relaciones entre los procesos sociales y las instancias de representación democrática. Así, tanto por las formas de participación como por los innovadores

contenidos constitucionales, la última ANC puede ser considerada como un punto en que, desde lo social y lo político, se encontraron aquellos sectores que se consideraban excluidos de los centros de poder y que habían asumido la forma de organizaciones de carácter reivindicativo y contestatario¹⁹.

Entre el dinamismo participativo y las presiones del Ejecutivo para que el proceso ganara en celeridad –Correa tiende regularmente a contraponer eficacia y participación–, AP decidió invitar a los asambleístas de las bancadas

18. La ANC recibió alrededor de 70.000 personas entre movilizaciones y eventos. Los 23 Foros Nacionales contaron con la participación de 11.500 ciudadanos. Más de 3.100 propuestas fueron, además, enviadas por la ciudadanía. Ver N. Birk: «The Participatory Process of Ecuadorian Constituent Assembly 2007/2008», tesis de maestría, Universidad de Amsterdam, 2009.

19. Ver Jorge León Trujillo: «A nova Constituição do Equador, 2008: seu processo de definição e as mudanças institucionais» en Lizandra Serafim y José Antonio Moroni (eds.): *Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina*, Instituto Pólis / INESC, San Pablo, 2009, pp. 25-50, disponible en <www.polis.org.br/obras/arquivo_312.pdf>.

afines –Pachakutik, MPD e ID– a sus deliberaciones internas. Se formó así un «megabloque» de 90 constituyentes. Tales reuniones funcionaron como instancias de debate y decisión partidaria. En su seno se coordinaban las resoluciones que luego serían votadas en conjunto. Los disensos podían aparecer en esta instancia, pero no debían expresarse en las sesiones plenarias. La unidad del bloque se preservaba con sigilo al costo de evitar la amplificación de ciertos debates en el pleno de la Asamblea.

La recurrencia de las fricciones dentro de AP se colaba, de todos modos, en la opinión pública. Los debates sobre la cuestión ecológica dejaron ver, más que cualquier otro tema, la intensidad de estas disputas. El presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, y los asambleístas leales a Correa mantuvieron intensos duelos en relación con los límites ambientales de la explotación minera, la declaración del agua como derecho humano fundamental y la necesidad de consultar (tesis de Correa) u obtener el consentimiento previo (tesis de Acosta) de las poblaciones y comunidades indígenas cuando el Estado disponga la explotación de recursos naturales en los territorios que ellas ocupan. La influencia moral e intelectual del presidente de la Asamblea, que contaba siempre con el respaldo del bloque de Pachakutik, permitió que las tesis ecologistas salieran bien libradas en los dos primeros debates. Dio paso, además, a la sui géneris figura de «derechos a la naturaleza». El consentimiento previo fue, sin embargo, descartado. La dureza del debate dejó malogradas las relaciones entre las dos figuras más visibles de la Revolución Ciudadana, Correa y Acosta, y entre el Ejecutivo y el movimiento indígena.

Las primeras deserciones en AP ocurrirían, sin embargo, por otras razones. Algunas de sus facciones propendían hacia una modernización de la Carta Magna en materia de sexualidad. El activo rechazo de grupos cercanos a las cúpulas eclesiásticas y al Opus Dei aupó, entonces, la renuncia de dos asambleístas que decían defender la moral católica del país. Múltiples organizaciones de mujeres condenaron la timidez con que el oficialismo encaró el tema. Pero el caso es que la influencia de dichas organizaciones en el debate público ha sido eclipsada, durante los últimos años, por el dinamismo de los sectores católicos ultraconservadores. Ya en 2006 habían realizado campañas contra la venta de pastillas anticonceptivas de emergencia y contra la educación para la sexualidad. Luego, procuraron penalizar el aborto terapéutico. En Montecristi rechazaron incluso el uso de nociones como «identidad de género». La visibilidad de este segmento asociativo dejaba entrever no solo la pérdida del dominio de los sectores contestatarios sobre la movilización de

la sociedad civil²⁰, sino la fragilidad de los movimientos sociales en la disputa por la hegemonía cultural de la sociedad. Solo el dinamismo de un grupo de asambleístas mujeres de AP, en conexión con jóvenes militantes feministas, logró contener, in extremis, los embates retardatarios de ese sector del asociacionismo católico.

Similares controversias y articulaciones se dieron en relación con otros tópicos. Si la promoción de la participación ciudadana o la recuperación de la re-

**La declaración del Estado
como plurinacional –demanda
histórica del movimiento
indígena– evidenciaba
la influencia de las posturas
«movimientistas» y proindígenas
dentro de AP ■**

gulación estatal sobre la economía generaban menos controversias, la declaración del Estado como plurinacional –demanda histórica del movimiento indígena– evidenciaba la influencia de las posturas «movimientistas» y proindígenas dentro de AP, pese a la sorprendente incompreensión del presidente²¹ y los recelos de sus allegados.

De igual modo sucedió con cuestiones relativas a las demandas de maestros y sindicatos públicos, o a la gratuidad de la educación universitaria. Los nexos del ala izquierda del bloque con las organizaciones sociales y con ciertos segmentos del Ejecutivo dejaban abierta la discusión de formulaciones promisorias. Ni la propensión decisionista ni la beligerancia de ciertas relaciones desmontaron, pues, el espacio de interlocución política que había forjado la Asamblea Constituyente. Axel Honneth ha argumentado que los espacios públicos pueden estructurarse a través de conflictos en los que actores con identidades e intereses diversos, e incluso contrapuestos, tienden a reconocerse políticamente²². La convención entreveró en dicha lógica al nuevo bloque gobernante y a una gran variedad de organizaciones populares. La ampliación de los derechos, el incremento de los sujetos sociales que los portan²³ y de los ámbitos

20. Hernán Ibarra: «Notas sobre las clases medias ecuatorianas» en *Ecuador Debate* N° 74, 2008, pp. 37-62.

21. Correa, cuando joven, hizo trabajo misionero en una de las parroquias indígenas más pobres del país, conoció de cerca las luchas campesinas e incluso llegó a aprender *kichwa*, algo de lo que muy pocos intelectuales comprometidos pueden jactarse (ver P. Ospina Peralta: ob. cit.). Tal vez por ello sus tribulaciones sobre el tema de la plurinacionalidad han resultado desconcertantes.

22. «La dynamique sociale du mépris. D'ou parle une théorie critique de la société?» en Christian Bouchindhomme y Rainer Rochlitz (eds.): *Habermas, la raison, la critique*, Du Cerf, París, 1996, pp. 215-238.

23. Se hace referencia, entre otros, a los ecuatorianos residentes en el exterior, a las personas con discapacidad, montubios (campesinos de la región costa), extranjeros. En una formulación posliberal, además, la Carta Magna reconoce a individuos y colectivos (pueblos, nacionalidades, organizaciones) como sujetos de participación.

que atingen²⁴ recogían la productividad de su presencia y de las disputas allí encaminadas. El proceso constituyente supuso, entonces, el afianzamiento de las expectativas sociales de cambio y la expansión del espacio de reconocimiento político.

Así, y aun a pesar del remezón que causó en la izquierda y en los movimientos sociales el pedido de AP para que Acosta dejara la dirección de la Asamblea Constituyente un mes antes de su terminación²⁵, diversas organizaciones sociales, el movimiento indígena y Pachakutik optaron por respaldar el proyecto constitucional. Sin embargo, defendieron la tesis del «Sí crítico», en relación con el referéndum en el que debía aprobarse la nueva Constitución. Remarcaban, de este modo, sus distancias con el Poder Ejecutivo, pero reconocían los avances del proyecto constitucional. El MPD, el socialismo y las organizaciones clasistas más tradicionales sostuvieron, llanamente, la opción afirmativa. Una reducida fracción de sindicatos públicos, movimientos radicales más o menos convencionales y disminuidos partidos centristas postularon la tesis de la abstención, del voto nulo o incluso del voto por el «No». Su posición reflejaba la necesidad de una nítida diferenciación con respecto a Correa y un rechazo a las irregularidades procedimentales en la aprobación de la Carta Magna.

■ Polarización abierta

En abril de 2009 se convocó a elecciones generales en el marco de las nuevas reglas políticas delineadas por la Carta Magna. Esta dispuso además la elaboración inmediata de una serie de leyes fundamentales que echaran a andar los principios constitucionales. En ambos escenarios se verificaron las dificultades del gobierno para procesar las relaciones con las dinámicas de acción colectiva autónoma y para estabilizar un campo de alianzas con actores sociales y políticos afines.

Dichas inconsistencias pesaron en el balance electoral, que algunos calificaron como una amplia victoria del movimiento gobernante. A pesar de la reelección de Correa en primera vuelta y de la consolidación de AP como la más

24. Los denominados «derechos del buen vivir» incluyen dimensiones ambientales, tecnológicas, comunicativas y culturales.

25. La crisis del oficialismo provenía de las diferentes posiciones en relación con el fin de la Asamblea. Acosta no quería sacrificar la calidad del debate en nombre de los tiempos políticos. Planteó extender las deliberaciones. Las encuestas evidenciaban, sin embargo, un acelerado desgaste del proceso. Correa y el comando central de AP leyeron la propuesta como un suicidio político y la rechazaron.

importante fuerza política en los niveles nacional y local, el oficialismo no alcanzó la mayoría parlamentaria absoluta y sus candidatos a la alcaldía de Guayaquil y la Prefectura de Guayas –las grandes circunscripciones electorales del país– fueron derrotados. En general, el porcentaje estuvo lejos del 63% con que se aprobó la Carta Magna en septiembre de 2008. El 52% de respaldo a la reelección evidenciaría que la agenda de cambio no era visualizada como

bandera de un solo movimiento político. El MPD y Pachakutik recuperaron, en este marco, sus cotas de representación parlamentaria y local.

Antes y después de las elecciones generales, la tensión entre Correa y las organizaciones sociales se mantuvo constante. Los primeros embates comenzaron en enero de 2009, luego de que sectores indígenas y ambientalistas anunciaran su resistencia a la minería ■

Antes y después de las elecciones generales, la tensión y la beligerancia entre Correa y las organizaciones sociales se mantuvieron constantes. Los primeros embates comenzaron en enero de 2009, luego de que sectores indígenas y ambientalistas anunciaran su resistencia a la minería y acusaran al gobierno de «neoliberal». Correa respondió violentamente. Habló de los peligros que representa el «izquierdismo, ecologismo

e indigenismo infantil» para el proyecto nacional de cambio político. En adelante, la estrategia gubernamental pareció reorientar la polarización hacia el campo de los movimientos sociales.

Con la instalación de la nueva Asamblea Nacional, por otro lado, la «política de puertas abiertas» desarrollada durante la Constituyente se revirtió de modo notorio. La impaciencia revolucionaria de Correa y AP en Montecristi obligó a la función parlamentaria electa en abril de 2009 a aprobar más de 11 leyes en el lapso de un año. Se trataba de un claro desincentivo institucional para la generación de amplios debates públicos y para la búsqueda de acuerdos sustantivos entre AP y las minorías cercanas. Contener los problemas de heterogeneidad, diferenciación e incluso antagonismo dentro de la renovada bancada oficialista ha sido, más bien, la prioridad de sus coordinadores. Además, en el nuevo bloque mayoritario, surgido de las últimas elecciones, hay menos legisladores cercanos al campo de las organizaciones populares. La ruptura de la coalición política –desapareció el «megabloque»– tejida en Montecristi redujo las opciones para que estas últimas puedan incidir en el debate parlamentario. Tal descomposición articuladora, que refleja e incuba

recurrentes episodios de volatilidad programática, generó la oportunidad para la reactivación de la conflictividad social.

Así, además de los sectores que se opusieron a la Revolución Ciudadana «por derecha» y desde el arranque mismo del gobierno de Correa, a partir de 2009 se pudo también observar la recurrencia de una serie de protestas provenientes de los sectores más organizados de la sociedad. Además de los diferendos programáticos en la discusión de las leyes, la escasa disponibilidad del gobierno para entablar procesos de diálogo y negociación, incluso con sectores sociales que le han sido en general afines, ha pesado en la configuración de tal escenario. El punto más alto del conflicto de los tres años del gobierno de Correa se vivió entre septiembre y octubre de 2009, cuando convergieron las movilizaciones indígenas en rechazo a ciertos artículos del proyecto de Ley de Aguas, las protestas del gremio docente (profesores de primaria y secundaria) en contra de la evaluación académica de los maestros y el reclamo de profesores y estudiantes de la educación superior por el proyecto de Ley Universitaria.

Cada uno de estos sectores mantiene específicas críticas a las diferentes decisiones gubernativas y a los proyectos de ley presentados por AP. Comparten entre sí, sin embargo, un malestar similar por la cada vez más notoria falta de reconocimiento político y la ausencia de espacios de interlocución con la fuerza gobernante. El diálogo con el movimiento indígena solo fue posible, sintomáticamente, una vez que el nivel de confrontación entre el gobierno y las organizaciones –sobre todo en la Amazonía– llegó al punto de que se registrara la muerte de un manifestante. Una vez instalados los diálogos, uno de los principales reclamos que la dirigencia indígena planteó a Correa fue su falta de respeto al movimiento. El nuevo canal público transmitió en vivo la dura crítica indígena al presidente. Por primera vez en tres años de gobierno, Correa se vio obligado a torcer su estilo de gestión política –centrado en el marketing de su figura y en sus incendiados discursos– a favor de la puesta en marcha de un proceso de diálogo político. Para inicios de 2010, sin embargo, los diálogos fueron interrumpidos. La Conaie adujo que el gobierno no tomaba en serio el proceso ni escuchaba sus demandas. El Ejecutivo argumentó que la dirigencia indígena se atrinchera en una agenda parcial que no toma en cuenta la globalidad del proceso político ni la orientación general de las políticas públicas.

Los actores movilizados tienden a reconocer ciertos avances en la política social, internacional y económica del gobierno y, al contrario de la ortodoxia

neoliberal, no ven con malos ojos el proceso de retorno del Estado. Se distancian de la Revolución Ciudadana, en cambio, en su defensa de la legítima presencia de intereses e identidades políticas y gremiales *dentro* de la estructura estatal. Indígenas, maestros y universitarios se oponen, en efecto, a una línea de reforma gubernamental que apuntaría a una aparente descorporativización de las instituciones públicas en el marco de un discurso universalista más o menos homogeneizante. Estos actores pretenden conservar los márgenes de autonomía de los espacios de representación conquistados en determinados segmentos de la institucionalidad estatal. Confrontan, así, la centralidad de un igualitarismo que pondría al ciudadano abstracto por sobre el reconocimiento del peso político de los sectores organizados.

Por otro lado, comienza a expandirse una retórica contraria a un patrón de desarrollo –aun cuando sea posneoliberal y redistributivo– que se centra en formas convencionales de explotación de los recursos naturales. Sus planteamientos han abierto un prolífico e inédito campo de debate entre diversas tendencias de la izquierda, gubernativa y no, sobre el modelo de desarrollo viable y pertinente para el país en las próximas décadas. El Ecuador posextractivista está en el horizonte de estas tendencias. La discusión se centra en qué tipo de vías se escogen, en el presente, para alcanzar un nuevo eje de acumulación. La opción minera espanta incluso a altos funcionarios gubernamentales. Correa no parece ver más alternativas inmediatas a mano. La protesta antiminería, fundada en dinámicas comunitarias de base campesina e indígena y articulada en redes ecologistas translocales, tenderá así a cobrar mayor ímpetu en los próximos años. Las coaliciones sociopolíticas que abran la ruta del posdesarrollo están, sin embargo, aún muy lejos de su cabal implantación.

Todo indica, en suma, que el combate a la «partidocracia» dejó de funcionar como nodo articulador del conjunto de fuerzas y actores que resistieron y hoy tratan de desmontar el neoliberalismo. Ciertas inconsistencias programáticas del gobierno, su unilateralismo político y el cortoplacismo de múltiples demandas gremiales desmigajan, y confrontan entre sí, al «campo del cambio». Esta confrontación exagera la incertidumbre estratégica en que se mueven todos los actores sociales y políticos en el contexto de transición hegemónica al que asiste el Ecuador. El errático comportamiento de los cívicos guayaquileños y de cierta dirigencia indígena se sitúa en este entorno de elevada incertidumbre. La incapacidad presidencial para reconocer cuánto del camino que hoy pisa fue despejado, hace muy poco, por diversas iniciativas colectivas populares no hace sino profundizar el desconcierto político.

Walter Benjamin creyó encontrar trazos autodestructivos en las visiones del progreso que licuaban la memoria de las víctimas de las generaciones pasadas en su pura apuesta por el futuro.

Solo una paciente política de articulación, debate y negociación puede, más que llegar a conciliar posiciones y a unificar bandos, volver a arrojar luz sobre los intereses y los valores centrales que comparten entre sí las fuerzas democráticas. Sin ese reconocimiento, la orientación de los antagonismos políticos continuará extraviándose hacia escenarios en los que las líneas de cambio tiendan a bloquearse mutuamente mientras se incuban tendencias a la turbulencia política. ☒

QUEHACER

Enero-Marzo de 2010

Lima

Nº 177

LA POLÍTICA NOS ROBÓ LA INOCENCIA

PODER Y SOCIEDAD: «Ollanta es el caudillo más normal que conozco». Una entrevista a **Sinesio López** por **Martín Paredes** y **Abelardo Sánchez León**. Por una izquierda civilizada (o la balada del gol perdido), **Enrique Fernández Maldonado**. La candidatura de Bayly puede ser lo mejor que le ha pasado al Perú, **Juan Carlos Ubilluz**. «Suenan a sarcasmo hablar de fraternidad entre los apristas». Una entrevista a **Luis Alberto Salgado** por **Abelardo Sánchez León** y **Martín Paredes**. Orden e izquierda, **Eduardo Toche**. Seguridad ciudadana y derecho a la ciudad, **Mario Zolezzi Ch.** UNIVERSIDADES BAMBA: La universidad en el Perú o el matrimonio del cinismo y el autismo, **Marcel Velásquez Castro**. Universidades por regiones. LA ESTRELLA SOLITARIA: Chile: el fin de un ciclo político, **Patricio Velasco**. Chile: ¿cambia, todo cambia...?. **Ramiro Escobar La Cruz**. Sebastián Piñera, nuevo presidente de Chile. ¿Y ahora qué?, **Oscar Vidarte Arévalo**. TIERRA ADENTRO: El perro glotón y su misterioso capital, **Alberto Chirif**. La poética bilingüe de Ugo Carrillo Caveró, **Julio E. Noriega Bernuy**. Democracia y proyectos inconclusos en el sur, **Oscar Toro** y **Arturo Muñoz**. CULTURA: Los hechos de la vida, **Tomás Eloy Martínez**. La conexión perversa: la violencia familiar y la violencia animal, **Rocío E. Trinidad**.

Quehacer es una publicación bimestral del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – desco. Suscripciones: <qh@desco.org.pe>. Página web: <www.desco.org.pe>.

Las iniciativas de los movimientos indígenas en educación superior: un aporte para la profundización de la democracia

Aunque la idea de movimientos sociales suele asociarse a las protestas en espacios públicos y las negociaciones en espacios institucionales, sus prácticas se despliegan a través de diferentes modalidades y en diversos terrenos. El artículo analiza un aspecto importante de la acción de los movimientos indígenas: los esfuerzos realizados en educación superior, mediante la creación de instituciones propias o a través de alianzas con instituciones «convencionales». Estas iniciativas permiten formar profesionales y técnicos capaces de desempeñarse de maneras sensibles y eficaces en países culturalmente diversos, desarrollar prácticas abiertas a cosmovisiones diferentes a las «oficiales» y contribuir con ello a la creación de sociedades más diversas y democráticas.

DANIEL MATO

La idea de movimientos sociales suele asociarse, con una mirada un tanto reduccionista, a articulaciones entre actores sociales orientados a promover reformas políticas, económicas e institucionales, o a lograr su efectiva aplicación, respecto de un conjunto particular de asuntos, mediante la

Daniel Mato: coordinador del Programa de Cultura, Comunicación y Transformaciones Sociales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina, y coordinador del Proyecto Diversidad Cultural, Interculturalidad y Educación Superior del Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Unesco-Iesalc). Correo electrónico: <dmato2007@gmail.com>.

Palabras claves: movimientos indígenas, democracia, educación superior, América Latina.

realización de protestas en espacios públicos y de presiones y negociaciones en espacios político-institucionales. Pero los heterogéneos agregados de diversos actores que conforman los movimientos sociales despliegan sus prácticas a través de esas y otras modalidades, en esos y otros terrenos. Por ejemplo, movimientos como el feminista, el indígena, el afrodescendiente, el de campesinos sin tierra, el de derechos humanos, el de homosexuales y otros suelen contar entre sus filas con profesionales dedicados a la defensa de los derechos de individuos y comunidades afectados por situaciones de injusticia social, así como con profesionales y técnicos dedicados a prestar servicios de apoyo a esos mismos sujetos sociales en diversos tipos de campos e iniciativas. También suelen impulsar actividades educativas, de difusión de sus ideas y de formación de cuadros, entre otras.

El desarrollo de modalidades educativas resulta necesario para poder contar con los cuadros políticos, profesionales y técnicos necesarios para realizar propuestas de reformas económicas, políticas, normativas e institucionales, asegurar su apropiada puesta en práctica, defender derechos, prestar diversos tipos de servicios y poner en práctica proyectos apropiados, entre otros fines. La realización de cursos y talleres de duración limitada para la formación de cuadros políticos y técnicos de las organizaciones articuladas en los movimientos o para sujetos sociales vinculados constituyen las dos modalidades educativas más visibles. Pero algunos sectores de los movimientos sociales han ido más lejos y se interesaron en intervenir en la educación universitaria y, más en general, en la educación superior. Para ello, según los casos, crean instituciones educativas propias o realizan alianzas con instituciones «convencionales». El movimiento feminista ha generado importantes logros en esta materia. Aunque más recientemente, los movimientos indígenas y de afrodescendientes también han realizado importantes experiencias en el campo educativo, por sí mismos o a través de alianzas con otros actores, tanto en el nivel de la escuela básica como secundaria y superior, inclusive la educación universitaria.

Este artículo analiza algunas experiencias de educación superior desarrolladas por actores que participan en los movimientos indígenas de algunos países latinoamericanos a través de instituciones creadas por ellos mismos. Por limitaciones de extensión, en este texto no nos ocupamos de las experiencias desarrolladas por organizaciones indígenas en alianzas con instituciones de educación superior «convencionales», pese a que algunas de

ellas son muy importantes¹. Por las mismas razones, tampoco podremos comentar acá acerca de las experiencias impulsadas por organizaciones de afrodescendientes. No obstante, dadas algunas significativas semejanzas y relaciones entre los procesos históricos y situaciones de inequidad que afectan a los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina, el texto incluye algunas referencias al respecto, así como a las prácticas de sus organizaciones en la materia que nos ocupa².

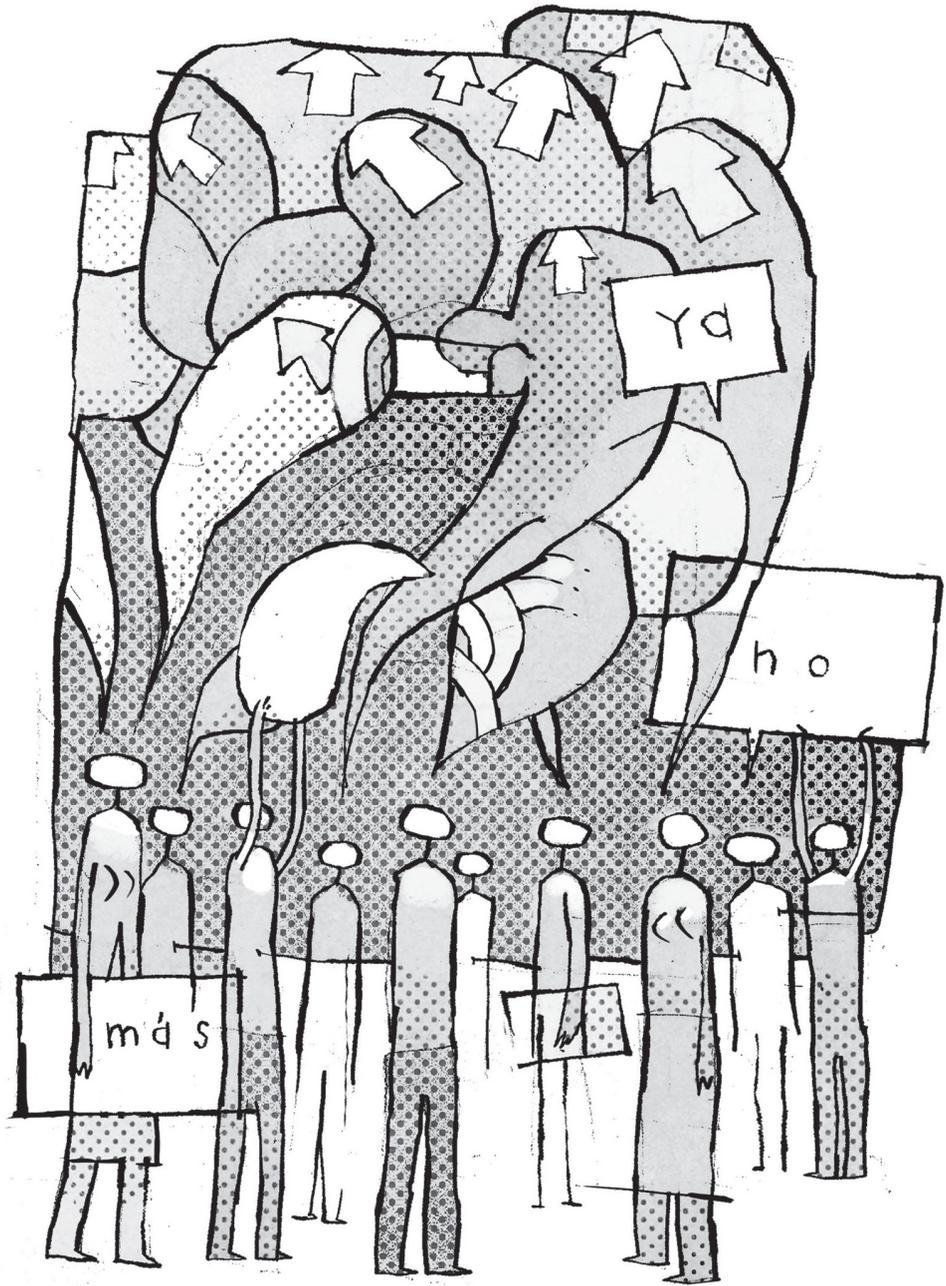
■ Contexto histórico y social

Aunque la importancia y la significación social, cultural y política de los pueblos indígenas y afrodescendientes no pueden reducirse a sus aspectos cuantitativos, resulta de interés considerar algunos indicadores demográficos. Como estos suelen ser motivo de disputa entre las organizaciones de esos pueblos y los gobiernos nacionales, haremos referencia principalmente a las estimaciones de los organismos internacionales.

Para los pueblos indígenas, tomaremos como principal referencia los datos del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos

1. Me refiero particularmente a las experiencias realizadas por la Organización Indígena de Antioquia (oia), que ha venido desarrollando programas de educación superior en alianza con la Universidad Pontificia Bolivariana y la Universidad de Antioquia, y por la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe), que ha venido desarrollando una interesante iniciativa con el Instituto Superior Pedagógico Loreto y otra con el Instituto Superior Tecnológico Público Atalaya. Ver Guzmán Cáisamo y Laura García Castro: «Experiencias en educación superior de la Organización Indígena de Antioquia y su Instituto de Educación Indígena en alianza con la Universidad Pontificia Bolivariana y la Universidad de Antioquia» y Lucy Trapnell: «La experiencia del Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana», ambos en D. Mato (coord.): *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Experiencias en América Latina*, Iesalc-Unesco, Caracas, 2008, disponible en <www.iesalc.unesco.org.ve>; Raúl Rodríguez Torres et al.: «Formación de Enfermeros Técnicos en Salud Intercultural: una experiencia de cooperación en la Amazonía peruana» en D. Mato (coord.): *Educación superior, colaboración intercultural y desarrollo sostenible/buen vivir. Experiencias en América Latina*, Iesalc-Unesco, Caracas, en prensa.

2. El primero de los libros del Proyecto Diversidad Cultural, Interculturalidad y Educación Superior, Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Unesco-Iesalc) incluye algunos reportes de experiencias de educación superior impulsadas por organizaciones afrodescendientes o que han contado con su participación. Ver Pedro A. Chavarría Lezama: «La interculturalidad: un desafío ineludible de la Bluefields Indian & Caribbean University»; Rubén Hernández Cassiani: «Instituto de Educación e Investigación Manuel Zapata Olivella: una educación intercultural para reafirmar las diferencias»; y Félix Suárez Reyes y Ruth Lozano Lerma: «Balance y perspectiva de la etnoeducación para la diversidad en la Universidad del Pacífico» en D. Mato (coord.): *Diversidad cultural e interculturalidad en Educación Superior*, cit.; y Alta Suzzane Hooker Blandford: «La Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (Uraccan): Logros, innovaciones y desafíos» en D. Mato (coord.): *Instituciones interculturales de educación superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*, Iesalc-Unesco, Caracas, 2009, disponible en <www.iesalc.unesco.org.ve>.



Indígenas de América Latina (Sisppi), del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), que solo incluyen información para 12 países. Según esta fuente, en 2007 la proporción de población indígena respecto

En 2007 la proporción de población indígena respecto de la población total variaba entre aproximadamente 0,4% en Brasil y 62% en Bolivia y 41% en Guatemala ■

de la población total variaba entre aproximadamente 0,4% en Brasil y 62% en Bolivia y 41% en Guatemala, y se ubicaba en diversos valores intermedios en los restantes países (entre 5% y 10% para los casos de Chile, Ecuador, Honduras, México y Panamá, y alrededor de 2% para los casos de Costa Rica, Paraguay y Venezuela). Parece

necesario apuntar que el 6,8% de población indígena registrado en Ecuador es resultado de los datos del Censo de Población de 2001, en el cual se aplicó una metodología de autoidentificación. El modo de aplicación de esta metodología ha sido cuestionado por algunos especialistas y organizaciones indígenas, y a modo de contraste cabe mencionar que en 1999 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estimaba esta proporción en 25% y, más recientemente, la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) la situó en 35%³. A falta de datos del Sisppi para algunos países, pueden considerarse otras fuentes; así, tenemos que en 2003 la población indígena de Perú se estimaba en 16% del total⁴; en 2004, la población indígena de Nicaragua se estimaba en aproximadamente 10%⁵, en tanto que Colombia se situaba en 1,83% según datos de 2001⁶.

Para el caso de las poblaciones afrodescendientes, se dispone de menos información demográfica. No obstante, existen algunas elaboraciones de datos microcensales y estimaciones hechas por técnicos de la Celade y la Cepal. Por ejemplo, en una publicación de la Cepal de 2000 se estimaba que la población afrodescendiente en América Latina era de aproximadamente 150 millones de personas, de las cuales cerca de 50% habitaba en Brasil, 20% en Colombia

3. D. Mato: «Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Problemas, retos, oportunidades y experiencias en América Latina. Panorama regional» en D. Mato (coord.): *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior*, cit., pp. 30-32.

4. Andrés Chirinos Rivera y Martha Zegarra Leyva: *Educación superior indígena en el Perú*, Asamblea Nacional de Rectores, Surco, 2005, p. 23.

5. Myrna Cunningham Kain: «Evolución, tendencias y principales características de la educación superior indígena en Nicaragua, a partir de la experiencia de Uraccan» en Unesco-Iesalc (comps.): *La educación superior indígena en América Latina*, Unesco-Iesalc, Caracas, 2003, pp. 171-195.

6. Avelina Pancho et al.: *Educación superior indígena en Colombia, una apuesta de futuro y esperanza*, Universidad de San Buenaventura Cali, Cali, 2004, pp. 25-26.

y 10% en Venezuela⁷. En un documento de 2005 basado en el procesamiento de datos microcensales de la ronda de censos de 2000, Marta Rangel estimaba que la población afrodescendiente de Brasil representaba 45% del total nacional, la de Ecuador 5%, la de Costa Rica 2% y la de Honduras 1%⁸.

Para comprender la situación actual de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina, es necesario tomar en cuenta al menos algunos aspectos salientes de su historia. De no hacerlo, podría perderse de vista la densidad histórica de las inequidades y los conflictos existentes, así como la agenda de los movimientos sociales que han surgido de su seno. Como se sabe, la historia de América ha estado fuertemente marcada por la conquista y la colonización, con masacres, despojos de territorio, desplazamientos y reorganización social y territorial de los pobladores originales, así como con la importación masiva de contingentes de africanos esclavizados. Como parte de estos procesos, sus religiones fueron prohibidas, fueron forzados a adoptar el catolicismo, y en general también sus lenguas fueron prohibidas, cuanto menos en espacios públicos. Otro tanto ocurrió con sus conocimientos ancestrales, particularmente en el campo de la salud (se asociaban a la idea europea de «brujería»), pero también en otros ámbitos. La fundación de las nuevas repúblicas en el siglo XIX de ningún modo acabó con estas condiciones. Los nuevos Estados continuaron muchas de esas prácticas y, a través de sus políticas educativas y culturales, desarrollaron imaginarios nacionales homogeneizantes, negadores de las diferencias.

A pesar de estos procesos históricos, el exterminio físico de todas las poblaciones afectadas no fue completo. Esto, sumado a las oleadas migratorias posteriores, ha hecho que en la actualidad todos los países latinoamericanos exhiban una rica diversidad cultural. Pero, contra lo que sugieren algunas interpretaciones ingenuas de esta última expresión, las diferencias étnicas y raciales (según suelen definirse las diferencias que aluden respectivamente

7. Martín Hopenhayn, Álvaro Bello y Francisca Miranda: *Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio*, Serie Políticas Sociales N° 118, Cepal, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 2006, p. 26.

8. «La población afrodescendiente en América Latina y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un examen exploratorio en países seleccionados utilizando información censal», ponencia presentada en el seminario «Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe», Cepal / Fondo Indígena / Ceped, Santiago, 27 a 29 de abril de 2005, pp. 9-10. Ofrezco una presentación más detallada de datos demográficos generales y de acceso a la educación superior de estos grupos de población en D. Mato: «Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Problemas, retos, oportunidades y experiencias en América Latina. Panorama regional», cit., pp. 29-35.

a los pueblos indígenas y afrodescendientes) están asociadas a inequidades moral, económica y socialmente insostenibles. Desde los comienzos de la conquista y colonización, los pueblos indígenas ensayaron diversas formas de organización para resistir la dominación, y otro tanto ocurrió con los africanos esclavizados y sus descendientes. Desde hace algunas décadas, esas formas comenzaron a ser analíticamente encuadradas dentro de la idea de «movimientos sociales». Los movimientos sociales indígenas y afrodescendientes son muy heterogéneos, como consecuencia tanto de los diversos pueblos de los que provienen como de las diferencias de los contextos nacionales y sus relaciones con los respectivos Estados y otros actores sociales, así como de los idearios de sus respectivos liderazgos. Reconocer esta heterogeneidad es fundamental para valorar apropiadamente las iniciativas en educación superior que han impulsado algunos sectores de estos movimientos.

Más allá de esas diferencias, en general puede constatarse que, frente a la vigencia de relaciones interculturales inequitativas de hecho, las organizaciones indígenas y afrodescendientes suelen proponer visiones de mundo, propuestas y políticas de «interculturalidad con equidad». A partir de esta idea, han luchado por reformas legales, incluso constitucionales, que tiendan

**Actualmente,
las constituciones de la
mayoría de los países
latinoamericanos
reconocen a los pueblos
indígenas derechos de
idioma e identidad y otros
de carácter cultural ■**

a hacer posible la materialización de esa consigna, comenzando por lograr el reconocimiento del carácter pluriétnico de los respectivos Estados nacionales, así como la existencia de formas de ciudadanía culturalmente diferenciadas, que algunos denominan «ciudadanía cultural» y que pienso que también podríamos denominar «ciudadanía con equidad».

Actualmente, las constituciones de la mayoría de los países latinoamericanos reconocen a los pueblos indígenas derechos de idioma e identidad y otros de carácter cultural. Hasta el presente, este reconocimiento está consagrado en las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. A esto se agrega el hecho de que en prácticamente todos los países de la región existen leyes específicas de protección de los derechos de estos pueblos, algunas de las cuales se expresan además en normativas específicas para el ámbito educativo. Sin embargo, en la mayoría de los casos estas normativas aún tienen escasos efectos prácticos.

■ Movimiento indígena, educación superior y ciudadanía con equidad

Como resultado de esas historias, contextos y luchas, así como de diversos factores internacionales que no es posible analizar aquí⁹, algunos Estados, instituciones de educación superior (IES) y fundaciones han establecido políticas de cupos especiales y programas de becas dirigidos a mejorar las posibilidades de acceso y culminación de estudios para individuos indígenas y afrodescendientes en IES «convencionales». Pese a estos esfuerzos, las posibilidades efectivas de individuos indígenas y afrodescendientes de acceder y culminar sus estudios en estos ámbitos son alarmantemente inequitativas, debido a diversas causas, en general asociadas a las largas historias de discriminación y a las condiciones estructurales de desventaja en las que estas se expresan en la actualidad. Sin embargo, debe apuntarse que esos programas y políticas están orientados a la «inclusión de individuos». Esto implica que, aunque desde ciertos puntos de vista constituyen un avance, no resuelven el problema de la exclusión de las historias, las lenguas, los saberes y las propuestas de esos pueblos en las IES. Por lo mismo, estos programas y políticas tampoco resultan suficientes para formar los cuadros técnicos, profesionales, gerenciales y políticos que demandan esos grupos de población, sus organizaciones sociales y los horizontes de transformación plasmados en las nuevas constituciones nacionales.

Son muy pocas las IES de América Latina que incorporan los saberes, lenguas, propuestas y modalidades de aprendizaje de esos pueblos en sus planes de estudio, y que contribuyen deliberadamente a la valoración de la diversidad cultural, la promoción de relaciones interculturales equitativas y de formas de ciudadanía que aseguren la igualdad de oportunidades (lo que llamo «ciudadanía con equidad»). La tarea de «interculturalizar toda la educación superior», de hacerla verdaderamente «universalista», en lugar de monocultural, subalternamente seguidora del legado europeo moderno e igualmente articulada al mercado mundial, sigue pendiente¹⁰. No obstante,

9. Limitaciones de extensión impiden tratar en estas páginas la importancia de algunos factores internacionales que hemos analizado en publicaciones anteriores. Ver D. Mato: «Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Problemas, retos, oportunidades y experiencias en América Latina. Panorama regional», cit., y tb. «Instituciones interculturales de educación superior en América Latina. Panorama regional, procesos interculturales de construcción institucional, logros, dificultades, innovaciones y desafíos» en D. Mato (coord.): *Instituciones interculturales de educación superior en América Latina*, cit., pp. 13-78.

10. D. Mato: «Actualizar los postulados de la Reforma Universitaria de 1918: las universidades deben valorar la diversidad cultural y promover relaciones interculturales equitativas y mutuamente respetuosas» en Emir Sader, Pablo Gentili y Hugo Aboites (comps.): *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), Buenos Aires, 2008, pp. 136-145; y D. Mato: «No hay saber 'universal', la colaboración intercultural es imprescindible» en *Alteridades* vol. 18 N° 35, 2008, pp. 101-116.

Existen programas de educación superior dirigidos a responder a las necesidades, demandas y propuestas de los pueblos indígenas y afrodescendientes, aun cuando en muchos casos las organizaciones de estos pueblos no tienen un papel significativo en su orientación ■

producto de las luchas de los movimientos indígenas y afrodescendientes, así como de las de otros actores sociales, tanto latinoamericanos como extrarregionales, con agendas transformadoras convergentes, se han creado, en las últimas dos décadas, cerca de un centenar de IES y programas que, de maneras muy diversas, apuntan a resolver esta carencia. En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Perú y Venezuela existen, según los casos, IES o programas de educación superior creados y sostenidos por instancias estatales, o por IES «convencionales», que están principalmente dirigidos a responder a las necesidades, demandas y propuestas de los pueblos indí-

genas y afrodescendientes, aun cuando en muchos casos las organizaciones de estos pueblos no tienen un papel significativo en su orientación¹¹.

■ Algunas experiencias

En las páginas siguientes comentaremos algunas significativas experiencias de educación superior impulsadas por sectores del movimiento indígena.

La Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAIIN) fue creada en 2003 por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Fundado en 1971, el CRIC es la autoridad tradicional de los pueblos indígenas del Departamento del Cauca, reconocido oficialmente como tal por el Estado colombiano. El CRIC también ha sido reconocido como autoridad educativa para los pueblos del Cauca por la Secretaría de Educación del Departamento del Cauca. Aunque hasta ahora la UAIIN no ha sido reconocida por el Ministerio de Educación Nacional, su funcionamiento se acoge a las facultades legales del CRIC. EL CRIC es una de las organizaciones indígenas más fuertes de Colombia. En el Cauca habitan, aproximadamente, 250.000 indígenas (cerca de 20% de toda la población indígena de Colombia), pertenecientes a nueve pueblos diferentes. Se trata del departamento con mayor densidad de población indígena del país. Según explican integrantes del equipo técnico y directivo de la UAIIN, desde

11. Ver D. Mato (coord.): *Diversidad cultural e interculturalidad en Educación Superior*, cit.; *Instituciones interculturales de educación superior en América Latina*, cit.; y *Educación superior, colaboración intercultural y desarrollo sostenible/buen vivir*, cit.

su fundación el CRIC ha venido construyendo «una propuesta pedagógica estrechamente ligada con su proyecto político-cultural y con los proyectos y/o planes de vida de cada pueblo indígena. (...) El proceso organizativo en sus diversos espacios de reflexión y toma de decisiones fue asumiendo la educación como una herramienta política de reivindicación cultural». Comenzó por la formación de maestros bilingües, luego se crearon escuelas comunitarias y posteriormente se generaron diversos espacios para formar «dirigentes para la gobernabilidad, agentes para atender la salud, cuadros de producción para dinamizar los procesos de cultivo y producción de las tierras, procesos formativos para atender las diversas necesidades que el creciente movimiento indígena frente a un horizonte de mejoramiento de las condiciones de vida iba demandando en el marco de lo que actualmente se denomina el Sistema Educativo Propio». La UAIIN es resultado de una «experiencia organizativa de más de 30 años, en la búsqueda colectiva de una educación *propia* para los pueblos indígenas; es decir, de una educación pertinente a la visión, situación cultural, necesidades y proyección de las comunidades locales, algunas de ellas contenidas en el plan de vida de cada pueblo»¹².

El Centro Amazónico de Formación Indígena (CAFI) fue creado en 2006 por la Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileira (Coiab), luego de algunas experiencias piloto realizadas desde 2003. La Coiab fue fundada en 1989 y es la mayor organización indígena de Brasil. Nuclea a 75 organizaciones miembros (incluyendo asociaciones locales, federaciones regionales, organizaciones de mujeres, profesores y estudiantes indígenas) de los nueve Estados de la Amazonia brasileña. Esta organización representa a 430.000 personas (cerca de 60% de la población indígena de Brasil) de 160 pueblos indígenas, que ocupan 107 millones de hectáreas de territorio amazónico. Según explica Lucio Flores, indígena del pueblo terena, licenciado en Ciencias Sociales con maestrías en Religión y en Gestión Ambiental y miembro del equipo técnico de la Coiab, esta organización fue fundada para ser un instrumento de lucha y representación de los pueblos indígenas de la Amazonia brasileña. Su lucha se centra principalmente en la promoción y defensa de los que ellos consideran sus derechos básicos: tierra, salud, educación, economía, sustentabilidad e interculturalidad. El CAFI, que forma parte de la estructura organizativa de la Coiab, es un espacio para la formación de profesionales especialmente capacitados para actuar en las organizaciones indígenas.

12. Graciela Bolaños, Libia Tattay y Avelina Pancho: «Universidad Autónoma, Indígena e Intercultural» en D. Mato (coord.): *Instituciones interculturales de educación superior en América Latina*, cit., p. 156.

Incluye cursos que aseguran tanto la calidad de la formación técnica como la formación política para ser líderes, ciudadanos y militantes de la causa indígena. Flores enfatiza que crear un programa de este tipo requiere una mirada del pasado, una comprensión del contexto actual y, sobre todo, una reflexión profunda respecto del futuro. Actualmente, el CAFI está gestionando el reconocimiento oficial del Estado brasileño¹³.

La Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas «Amawtay Wasi» (Casa de la Sabiduría) es una propuesta de educación superior cuya creación fue patrocinada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) y el Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI). La Conaie se constituyó en 1986 y nuclea organizaciones de todos los pueblos indígenas del Ecuador; ha realizado numerosas movilizaciones de alcance nacional que han desafiado a varios gobiernos ecuatorianos y liderado importantes reformas constitucionales y políticas en ese país. En 2005, tras nueve años de intenso trabajo técnico y de movilización política, la Universidad Amawtay Wasi (UAW) fue reconocida por el Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup), y desde entonces forma parte del Sistema Nacional de Educación Superior. Entre los campos en que ofrece formación cabe destacar los de Derechos Humanos y Pueblos Indígenas, Agroecología, Ciencias de la Educación y Arquitectura. La universidad se propone «contribuir en la formación de talentos humanos que prioricen una relación armónica entre la Madre Naturaleza y el Ser Humano sustentándose en el bien vivir comunitario como fundamento de la construcción del Estado Plurinacional y la Sociedad Intercultural»¹⁴. Como expone Luis Sarango, indígena *kichwa*¹⁵, doctor en jurisprudencia y rector de la UAW, la universidad se denomina «intercultural» porque su oferta académica y reivindicaciones

no son exclusivamente para pueblos indígenas, sino que desde la visión indígena se construye un espacio académico para todas las sociedades y pueblos que conforman el actual Ecuador. Si bien la «interculturalidad» entendida desde una visión originaria es un ideal que se encuentra construyéndose, es necesario entonces que las diferentes

13. Lucio Flores: “Centro Amazônico de Formação Indígena (CAFI)” en D. Mato (coord.): *Instituciones interculturales de educación superior en América Latina*, cit., pp. 104-112.

14. Luis Fernando Sarango: «Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas ‘Amawtay Wasi’. Ecuador/Chinchaysuyu» en D. Mato (coord.): *Instituciones interculturales de educación superior en América Latina*, cit., p. 193.

15. Los miembros del pueblo indígena cuyo nombre, como el de su lengua, ha sido castellanizado como «quechua» pronuncian y escriben su nombre de manera diferente en Ecuador a como lo hacen en Bolivia y otros países que habitan. En Ecuador, usualmente lo pronuncian y escriben como *kichwa*, mientras que en Bolivia, Perú, Colombia, Chile y Argentina utilizan *kechwa*, y en algunos casos *quechua*.

sociedades empiecen a cultivar nuevas relaciones societales basadas en el respeto al otro/otros pero con equidad. La universidad se llama «de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas» en razón de que la iniciativa de su creación, su concepción filosófica y metodológica surge de las nacionalidades y pueblos indígenas, pero que de ningún modo quiere decir que es exclusiva o solo para indígenas.¹⁶

Un aspecto saliente de la UAW es su crítica a la idea de «desarrollo», la cual, sostienen, lleva implícitos los conceptos de evolución, civilización, homogeneización, competencia y progreso, y se ha impuesto a otras formas de ver el mundo y concebir el bienestar. A esta idea le oponen el concepto de *sumak kawsay* («buen vivir comunitario»). Según este criterio, el bienestar no se mide mediante estadísticas, sino en referencia al bienestar armónico colectivo, el bienestar horizontal de la comunidad. Consideran que este es un aporte de los pueblos indígenas a la humanidad en su lucha por demostrar que hay un pensamiento alternativo al hegemónico, que cada pueblo tiene su forma de ver el mundo que debe ser respetada¹⁷. Las autoridades de esta universidad rinden cuentas tanto a la Conesup como a la Conaie.

La creación de la Universidad Indígena Intercultural Kawsay (UNIK) es resultado de la colaboración entre organizaciones indígenas de base y nacionales de Ecuador, Perú y Bolivia nucleadas en la

Red Intercultural Tinku¹⁸. Su rector, el educador Leonel Cerruto, indígena *kechwa* de Bolivia, sostiene que la UNIK fue creada como un instrumento en la lucha por los derechos de los pueblos originarios. Explica que el objetivo central de la UNIK es el fortalecimiento de la organización territorial comunitaria de las naciones originarias para alcanzar el gobierno propio, con el trabajo educativo como instrumento principal. Según afirma Cerruto, no se puede concebir un sistema educativo desagregado del proyecto histórico del movimiento indígena: de reconstitución territorial, política y cultural, el autogobierno. Un segundo objetivo es desarrollar los instrumentos y las capacidades prácticas comunitarios para

La creación de la Universidad Indígena Intercultural Kawsay (UNIK) es resultado de la colaboración entre organizaciones indígenas de base y nacionales de Ecuador, Perú y Bolivia ■

16. L.F. Sarango: ob. cit., p. 193.

17. L.F. Sarango: ob. cit.; Universidad Intercultural Amawtay Wasi: *Sumak Yachaypi, Alli Kawsaypish Yachakuna / Aprender en la sabiduría y el buen vivir / Learning Wisdom and the Good Way to Live*, Universidad Intercultural Amawtay Wasi, Quito, 2004.

18. Leonel Cerruto: «La experiencia de la Universidad Indígena Intercultural Kawsay (UNIK)» en D. Mato (coord.): *Instituciones interculturales de educación superior en América Latina*, cit., pp. 123-153.

ejercer ese autogobierno. Por eso, la primera carrera que creó la UNIK fue la de Pedagogía Intercultural, posteriormente la de Derechos Indígenas y más recientemente la de Gestión Pública Plurinacional Comunitaria, esta última para formar tanto gestores públicos como de las organizaciones sociales que deben apoyar el nuevo Estado Plurinacional. En 2004, el diputado Alberto Luis Aguilar Calle presentó un proyecto de ley para que la UNIK se convirtiera en universidad pública, que no fue aprobado por razones presupuestarias. El actual presidente, Evo Morales Ayma, fue uno de los firmantes del proyecto. Actualmente, la UNIK opera en cinco regiones del país, pero desde 2006, con la elección de Aguilar Calle como prefecto de Oruro, comenzó una etapa especial para la UNIK, ahora ligada directamente al desarrollo departamental y la organización territorial comunitaria de las naciones indígenas de ese departamento. Adicionalmente, en agosto de 2008 el presidente Evo Morales Ayma emitió el decreto supremo N° 29.664, que ordena la creación de la Universidad Indígena de Bolivia, organizada a través de tres ejes lingüístico-

La reforma constitucional de 1987 identifica a Nicaragua como un país multiétnico, multilingüe y pluricultural, reconociendo la existencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes. El país cuenta con dos regiones autónomas en su Costa Caribe: juntas, representan 52% del territorio nacional ■

culturales: quechua; aymara; guaraní y de los pueblos del Oriente. Este hecho, trascendental para la educación indígena en Bolivia, ha comprometido a la UNIK a poner su experiencia de varios años al servicio de esta iniciativa.

La reforma constitucional de 1987 identifica a Nicaragua como un país multiétnico, multilingüe y pluricultural, reconociendo la existencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes y de las comunidades étnicas que viven en el territorio. El país cuenta con dos regiones autónomas en su Costa Caribe: juntas, representan 52% del territorio nacional. Según explica Alta Hooker, afrodescendiente y actual rectora de la Universidad de las Regiones

Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (Uraccan), la universidad fue creada por un grupo de líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes de ambas regiones autónomas, con el propósito de asegurar el acceso a formación profesional, evitar la fuga de cerebros, mejorar las condiciones de vida, luchar contra el racismo institucionalizado, la exclusión y la marginación y aportar al desarrollo nacional desde sus peculiaridades. La mayoría de los estudiantes de la Uraccan proviene de las comunidades indígenas, afrodescendientes y de territorios

rurales con población mestiza. La Uraccan fue autorizada por el Consejo Nacional de Universidades (CNU) en 1992, y en 2003 fue declarada «patrimonio de los pueblos indígenas y comunidades étnicas», por ambos Consejos Regionales Autónomos. La Uraccan se identifica como una universidad comunitaria intercultural, que acompaña procesos de desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, mestizos, comunidades étnicas y afrodescendientes para la promoción de la ciudadanía intercultural. Se propone desarrollar procesos educativos con pertinencia étnica, cultural y social de calidad, y acompañar al liderazgo local para el impulso de procesos de desarrollo humano con identidad y sostenibilidad, fortalecer el régimen de autonomía a través de la formación de recursos humanos, impulsar procesos de revitalización étnica y cultural y establecer espacios de reflexión, discusión y debate en los niveles local, nacional e internacional donde se aborden temas relativos al ejercicio y goce de los derechos humanos y ciudadanos. Actualmente, un número importante de graduados de la Uraccan ocupa cargos de dirección e intermedios en instituciones y organizaciones, así como docentes en la misma universidad. Algunos graduados son diputados regionales y nacionales, concejales regionales y municipales, alcaldes y delegados de instituciones gubernamentales¹⁹.

La rectora Alta Hooker explica:

Los pueblos indígenas y afrodescendientes de América (...) por muchos años han venido luchando por sus derechos históricos y ancestrales, por su autonomía y su autodeterminación para poder ejercer sus derechos fundamentales de definir su propio futuro y bienestar. Han venido luchando desde espacios de desventaja, al estar ubicados mayoritariamente en territorios que han sido empobrecidos por los gobiernos de turno con altos niveles de desempleo, analfabetismo, mortalidad infantil y materna, con poco acceso a servicios básicos de calidad, especialmente a la educación pertinente a todos los niveles. En el caso de la Costa Caribe nicaragüense, esto también ha sido una realidad, con la excepción de que, después de un proceso largo y difícil y en base a la negociación y concertación entre líderes indígenas y afrodescendientes de la Costa Caribe y el Pacífico nicaragüense, se logra aprobar la ley de autonomía como base para el buen vivir de los pueblos indígenas, afrodescendiente y mestizos costeños (...). Teniendo este marco como base se funda la Uraccan, para que desde el conocimiento adquirido por la educación pertinente, los recursos humanos preparados puedan administrar el proceso de autonomía con responsabilidad y pertinencia social para dejar de ser sujetos de intervención y ser sujetos de nuestro propio desarrollo con identidad.²⁰

La Universidad Indígena Intercultural (UII) comenzó sus actividades en 2005. Fue creada por el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

19. A. Hooker: ob. cit., pp. 279-292.

20. *Ibíd.*, pp. 295-296.

de América Latina y el Caribe. Creado en 1992, el Fondo Indígena es el único organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Constituido por 22 países miembros (19 de América Latina y tres extrarregionales), la representación paritaria en igualdad de condiciones entre los delegados gubernamentales e indígenas de los Estados miembros es la condición fundamental que determina su carácter institucional, basado en la construcción de consensos. Los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas participan directamente en los planes, programas y proyectos de la institución, así como en los órganos de gobierno y dirección²¹. La UII fue creada para dar respuesta a las necesidades de los pueblos indígenas de contar con oportunidades de formación académica sustentadas en su propia espiritualidad y cosmovisión, que revaloricen y desarrollen los conocimientos y saberes propios²². La UII está conformada por una Red de Centros Asociados, en la cual participan algunas de las universidades antes mencionadas, como la Universidad Amawtay Wasi, la UAIIN y la Uraccan. La circulación de sabios y profesionales entre estas universidades es permanente, lo mismo que la de estudiantes.

■ Ideas para el debate

Las experiencias de educación superior impulsadas por las organizaciones indígenas permiten formar profesionales y técnicos capaces de desempeñarse de maneras sensibles y eficaces en países culturalmente diversos, en campos tales como salud, manejo ambiental, desarrollo sostenible, derecho,

Las experiencias de educación superior impulsadas por las organizaciones indígenas permiten formar profesionales y técnicos capaces de desempeñarse de maneras sensibles y eficaces en países culturalmente diversos ■

educación (básica, secundaria y universitaria), entre otros, tanto en el sector público como en el privado. Desde luego, también resultan útiles para formar a los técnicos y dirigentes que esas organizaciones necesitan para el desarrollo de sus propias prácticas. No obstante, las iniciativas de estos movimientos en materia educativa suelen despertar reservas en algunos sectores que se preguntan por qué estos grupos sociales habrían

21. <www.fondoindigena.org/index.shtml>.

22. <www.reduii.org/sitio.shtml?apc=&s=i>.

de tener la prerrogativa de impartir educación a partir de sus propios idearios. Las respuestas de las dirigencias de estos movimientos suelen ser que esto es necesario en la medida en que la educación «oficial» no enseña sobre sus historias, lenguas, saberes, problemas y propuestas de futuro, pero en cambio sí lo hace sobre la historia y cultura «oficial» de cada Estado. Además, arguyen que, si puede haber universidades confesionales (católicas y otras), empresariales y de elite, también puede haber universidades indígenas o afrodescendientes, entendidas no como cotos cerrados y excluyentes, sino como instituciones de carácter intercultural abiertas a todas las personas interesadas, pero en las cuales la interculturalidad es pensada y expresada en los planes de estudio y estrategias de aprendizaje a partir de las concepciones de los pueblos indígenas o afrodescendientes, a partir de sus visiones de mundo, sus interpretaciones de la historia humana, sus aprendizajes y sus propuestas de futuro.

Que la educación intercultural parta de la visión de mundo «oficial» de Estados que escasamente valoran la importancia de las diferencias culturales, que presuponen que las «otras culturas» son obstáculos al desarrollo y que tarde o temprano todos los ciudadanos deberán ser «modernos», o que lo haga desde la visión de mundo de movimientos sociales que afirman la importancia de las diferencias y la necesidad de que los Estados se reconozcan como expresión de sociedades pluriculturales, no es lo mismo. Esta diferencia es fundamental, puesto que implica tomar en cuenta las lenguas, los saberes y las culturas de esos «otros», aprender sobre sus historias y sus problemas y propuestas, del mismo modo que se debe aprender de la «historia oficial» y de la «ciencia moderna» lo que se pueda y criticar lo que sea necesario. Así, entre otras cosas, implica pensar el futuro de nuestras sociedades no en términos de «desarrollo» (entendido todavía en relación con las ideas de progreso y crecimiento económico, por más parches de «sostenible» que se le pongan), sino en términos de «buen vivir», de manera coherente con cosmogonías que entienden que los humanos somos parte de eso que llamamos «naturaleza», y no una especie pretendidamente superior que tiene el planeta a su servicio y lo visualiza y maneja como fuente de «recursos naturales». Unos pocos siglos de hegemonía de la cosmovisión occidental moderna nos han puesto ante desertificaciones, contaminación de las aguas, calentamiento global, cambio climático y otros desastres que aún estamos tratando de superar. Esto nos ha obligado a reconocer la estrechez de miras de la cosmovisión occidental moderna y sus potencialmente catastróficas consecuencias. Esas otras cosmogonías aún pueden ayudarnos a cambiar el rumbo. Esto hace al sustrato de las experiencias de educación superior que estos movimientos sociales están impulsando.

Así, el valor transformador de las experiencias de educación superior impulsadas por sectores de los movimientos indígenas no solo debe verse en términos de su papel para formar cuadros técnicos, profesionales y políticos (cosa que sin duda todos los movimientos sociales requieren, sean estos progresistas o conservadores), sino también en referencia a su capacidad de facilitar una reflexión crítica sobre las sociedades contemporáneas y sus posibilidades futuras. Contra lo que prejuiciosamente suelen afirmar algunos sectores, esta crítica no suele formularse desde puntos de vista que implican un «retorno al pasado», sino a partir de propuestas de futuro que buscan asegurar no solo la sostenibilidad ambiental, sino también la social, y en general más y mejor democracia y mejor calidad de vida.

Si entendiéramos «democracia» solo como la realización de elecciones, la vigencia de las instituciones y normativas constitucionalmente consagradas, etc., entonces, al ocuparnos de los temas de los movimientos sociales, la democracia y la ciudadanía, no tendríamos por qué prestar atención a los avances e innovaciones en educación superior que los movimientos sociales han desarrollado por sí mismos o en alianza con otros sectores sociales de algunas sociedades latinoamericanas, o bien a los que algunos Estados y universidades «convencionales» han puesto en marcha en respuesta a las demandas y propuestas de dichos movimientos. En cambio, si entendemos la democracia como la ampliación (no solo cuantitativa) de la ciudadanía y la participación efectiva de los más diversos grupos sociales en el diseño de las sociedades nacionales de las que forman parte, entonces analizar el papel de las IES resulta imperioso, por lo menos en dos tipos de factores. Por un lado, interesa examinar cuál ha sido el papel de las IES en la formación de cuadros políticos, profesionales y técnicos provenientes de grupos sociales que sufren algún tipo de discriminación u obstáculos para el ejercicio pleno de sus derechos, para que estén en mejores condiciones de construir más y mejor democracia. Además, interesa analizar de qué maneras, si de algunas, las oportunidades de formación que las IES ofrecen a la ciudadanía en general (sin distinguir grupos sociales) resultan pertinentes para la diversidad social y cultural de las sociedades latinoamericanas. Es decir, si forman profesionales y técnicos capacitados respecto de la diversidad cultural de sus respectivos países, y con ello visiones de mundo, valores, modos de producción de conocimiento, tecnologías, lenguas, etc., significativos para sus respectivos campos de acción. Estos aspectos no deberían interesar solo a los antropólogos u otros especialistas, sino también, por ejemplo, a los médicos, que deben tratar a pacientes de diferentes culturas y que probablemente serían mejores profesionales si manejaran conocimientos provenientes de esas

otras culturas (en contraste con las corporaciones farmacéuticas transnacionales que se apropian de secretos de herbolaria indígena y los patentan en su propio beneficio). Pero también serían útiles a los abogados, que deben tratar casos en diversos contextos culturales, en algunos de los cuales prevalecen modalidades de control, regulación y solución de conflictos diferentes a los estudiados en sus universidades de origen; a los economistas y a otros profesionales del «desarrollo», que en general no se encuentran capacitados para pensar otras modalidades de producción y calidad de vida. ☒

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Enero-Abril de 2010

Santiago de Chile

Nº 165

ARTÍCULOS: **Soledad Torrecuadrada**, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: antecedentes, consecuencias y perspectivas. **Gilberto Aranda**, Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional. **Raúl Allard**, Actores, tendencias y nuevas temáticas en el mundo global: desafíos para Chile y América Latina. **Emma Mendoza y Vadim Pérez**, Energías renovables y movimientos sociales en América Latina. **M. Florencia Rubiolo y Paola Baroni**, Unasur: una alternativa de integración frente a desafíos internacionales emergentes. DOCUMENTOS: **Carlos Pareja**, Comentario a Mesa redonda sobre las relaciones Chile-Perú. OPINIÓN: **Pedro Oyarce**, La OEA y la cooperación hemisférica. **Carlos Despósito**, Soberanía e igualdad en el derecho internacional. RESEÑAS.

Estudios Internacionales es una publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Condell 249, Casilla 14187 Suc. 21, Santiago 9, Chile. Tel.: (56-2) 4961200. Fax: (56-2) 2740155. Correo electrónico: <rcave@abello.dic.uchile.cl>.

¿Los movimientos sociales en el poder?

El gobierno del MAS en Bolivia

El Movimiento al Socialismo (MAS) nació a partir de una decisión de las organizaciones sociales campesinas de contar con un instrumento político. Más tarde, en su salto a las ciudades, el partido se fue ampliando y Evo Morales se consolidó como el caudillo capaz de garantizar la cohesión interna y actuar como mediador entre el MAS y las organizaciones sociales. Desde la llegada al gobierno en 2005, la concentración de poder en manos del presidente se acentuó y el rol de los movimientos sociales se vio desdibujado. Aunque siguen ocupando un espacio, su lugar en la conducción del proceso es cada vez menos relevante.

MOIRA ZUAZO

¿Qué pasa cuando los soviets se repliegan?
Álvaro García Linera

En una entrevista publicada en *Le Monde diplomatique*, el vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera, al ser consultado sobre la relación entre los movimientos sociales y el Estado, dijo que Bolivia enfrenta hoy los mismos

Moira Zuazo: politóloga boliviana, autora de varios libros y artículos publicados en Bolivia, Argentina y Alemania. Profesora de la Universidad Mayor de San Andrés y coordinadora de proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Bolivia. Entre sus publicaciones se destacan *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia* (Friedrich-Ebert-Stiftung, La Paz, 2009) y, junto con Luis Verdesoto, *Instituciones en boca de la gente. Percepciones de la ciudadanía boliviana sobre política y territorio* (Friedrich-Ebert-Stiftung / Ildis, La Paz, 2006).

Palabras claves: democracia, movimientos sociales, Movimiento al Socialismo (MAS), Bolivia.

desafíos que la Rusia de Lenin y se preguntó: «¿Qué pasa cuando los soviets se repliegan?»¹.

Este es el tema que abordaré en este ensayo: ¿qué ocurre hoy en Bolivia, cuando ya ha pasado el momento cumbre del empoderamiento social, de la instalación de la «política en las calles»²? ¿Qué sucede cuando la crisis que se extendió entre 2000 y 2005 ya es parte de la historia y vivimos bajo un gobierno que obtuvo 54% de la votación en 2005 y 64% en 2009? Después de las grandes movilizaciones, ¿estamos en un momento de participación directa y sin mediaciones de los movimientos sociales en el Estado? ¿Cómo funciona esta participación? ¿Y dónde ha quedado el resto de la sociedad, la «masa silenciosa», que vota pero no se moviliza? ¿O acaso, después de las masas movilizadas, se ha iniciado una institucionalización de la participación por la vía del partido político democrático? ¿O no estamos ante ninguna de estas dos opciones y, por el contrario, se impone ahora la razón de Estado, mientras se desarrolla un proceso de concentración del poder en manos del presidente y su entorno, del que tanto los movimientos sociales como el partido político quedan –matices más, matices menos– afuera?

Para plantearme estas preguntas, primero analizaré la relación de los movimientos sociales con el partido político en la etapa de crisis del Estado, es decir del empoderamiento social. En esta sección, planteo la tesis de que el MAS nace de las organizaciones sociales campesinas a partir de la decisión de estas de contar con un instrumento político para actuar en democracia; es decir, el MAS es, por su origen, un partido campesino, y el segundo partido de masas que ha producido la historia boliviana republicana.

En la segunda parte del artículo me focalizo en el momento de implantación del MAS en las ciudades, la relación de la población urbana con el partido y, fundamentalmente, con Evo Morales. ¿Qué desafíos supone este salto y qué implicaciones tiene para el joven partido? Aquí planteo la tesis de que la fuerza horizontal-rural que fue el MAS, en el salto a las ciudades, experimentó la emergencia del caudillo, que resume y subsume al partido.

Por último, en la tercera parte de este texto analizaré el proceso que viven los movimientos sociales a partir de 2006, es decir una vez que acceden al poder.

1. Pablo Stefanoni, Franklin Ramírez y Maristella Svampa: *Las vías de la emancipación. Conversaciones con Álvaro García Linera*, Ocean Sur, México, DF, 2009, p. 92.

2. Fernando Calderón y Alicia Szmukler: *La política en las calles: política, urbanización y desarrollo*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2000.

Analizo esta etapa a partir de la relación tensa entre tres procesos simultáneos y contrapuestos: la tendencia a la concentración del poder en manos del presidente, la situación de un partido que busca definir su rol como partido en el gobierno, y la presencia de organizaciones sociales que, hacia 2010, se encuentran dispersas y negociando su espacio en el poder.

■ El nacimiento del MAS

El MAS nació como resultado de un movimiento paradójico: por una parte, es producto del proceso de ampliación de la democracia en el periodo 1982-2000; y por la otra, es consecuencia de la crisis de ese mismo proceso. En efecto,

El MAS nació como resultado de un movimiento paradójico: por una parte, es producto del proceso de ampliación de la democracia en el periodo 1982-2000; y por la otra, es consecuencia de la crisis de ese mismo proceso ■

los 18 años de democracia permitieron el desarrollo de un proceso de integración política a través de la democratización del acceso al espacio político, como resultado de la municipalización y la creación de diputaciones uninominales. Estas dos últimas medidas abrieron una ventana de acceso a la política para la población campesina e indígena. Sin embargo, la democracia, que en los años 80 fue percibida como una promesa de inclusión, se convirtió, en los 90, en una

promesa incumplida. La integración política sin integración económica y social resultó inocua. Hacia fines de los 90, la sociedad rural y popular urbana se sentía engañada y excluida.

Durante los años de estabilización de la democracia boliviana, entre 1982 y 2000, la clase política no percibió la importancia del rol de integración social del Estado, ni la relevancia que adquiriría la fortaleza institucional para el cumplimiento de ese rol.

Esto tiene una doble explicación: por una parte, fue clave el papel de las fuerzas de izquierda, que desarrollaron un accionar pragmático y opuesto a la institucionalización partidaria, lo que les permitió mimetizarse en el consenso neoliberal, consenso que cerró los ojos y la boca respecto a la cuestión social. Todo esto a costa de perder la imagen de partido de izquierda y asumir el modesto lugar de una fuerza que gira alrededor de un caudillo, como en el caso del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Pero las fuerzas de izquierda también quedaron tempranamente deslegitimadas por

la pésima experiencia de gestión estatal que dejó la Unidad Democrática y Popular (UDP), por lo que continuaron existiendo como fuerzas marginales, sin probabilidad de participar en el mando del Estado, como fue el caso del Partido Comunista de Bolivia (PCB) y del Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI). El resultado de esta debacle fue que, cuando comenzó la etapa de crisis, no existían partidos de izquierda que defendieran de forma creíble los intereses de los sectores populares.

Por otro lado, las fuerzas de centro y de derecha jugaron a ser buenos alumnos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) impulsando la liberalización de la economía y el desmontaje estatal, y no estaban interesadas en reflexionar acerca de la importancia del rol de integración social del Estado para la consolidación de la democracia.

En este contexto, la emergencia del MAS es producto de la confluencia de cuatro factores: la emergencia politizada del clivaje campo-ciudad; la crisis del modelo económico neoliberal y la visibilización de la deuda social; la crisis de representatividad de los partidos políticos, en particular la ausencia de partidos de izquierda con alguna solidez institucional; y el proceso de integración política que generaron la municipalización y las diputaciones uninominales.

El primer factor, el clivaje campo-ciudad, puede ser interpretado como resultado del carácter poscolonial de la República de Bolivia, que instala la desconfianza como base de la relación entre el indígena/originario y el Estado encarnado en sus instituciones. Pero también es resultado de la débil apropiación estatal del territorio rural, que configura una relación dual del campesino-indígena con el Estado: un sentimiento abstracto de «bolivianidad» frente a una vivencia concreta de aislamiento en tanto campesino.

El segundo factor, la crisis económica de fines de los 90 y el estancamiento político del gobierno de Hugo Banzer, dio contenido material a la percepción de la democracia como promesa incumplida. A esto se suma el tercer factor señalado, la crisis de representatividad de los partidos, que generó un vacío que abrió el espacio para el proceso de circulación de elites que vive Bolivia desde 2005.

Por último, el proceso de municipalización iniciado en 1994 con la Ley de Participación Popular abrió una etapa de integración política que fue reforzada

y expandida a un ámbito territorial mayor con la definición de circunscripciones uninominales.

Esta descentralización política del Estado permitió la politización del clivaje campo-ciudad y determinó la ruralización de la política sobre la base de

Esta descentralización política del Estado permitió la politización del clivaje campo-ciudad y determinó la ruralización de la política sobre la base de la llegada del Estado al ámbito local, donde antes no tenía presencia ■

la llegada del Estado al ámbito local, donde antes no tenía presencia, y la articulación entre el municipio y las formas de protesta antiinstitucionales, cuya raíz se encuentra en la ajenidad –o por lo menos distancia– entre el Estado y el campesino-comunario³.

En esta confluencia de factores, el MAS presenta tres momentos que funcionan como ejes constitutivos. El primero es el desarrollo del movimiento

campesino, que coloca en el centro la idea de unidad: «Los partidos nos dividen» es el reclamo recurrente de los campesinos. En el panorama de crisis de la democracia que se abre ya en la década del 90, el movimiento campesino percibió la necesidad de construir un «instrumento político», cuya base es la valoración de la unidad como arma de defensa efectiva de los de abajo en la concepción de una sociedad de no iguales. Esta valoración de la unidad planteará, en el futuro, dificultades para aceptar el pluralismo, basado en el respeto al individuo y su derecho al disenso, tanto en las comunidades como en el seno del partido.

El segundo eje constitutivo del MAS se sitúa a partir de 1995, es decir después de la municipalización y de la implementación de las diputaciones uninominales. En esta etapa asume una importancia central el rol de las elecciones para la consolidación de la unidad bajo el liderazgo cocalero. En efecto, las experiencias electorales llevan a una valorización de la democracia y el sufragio adquiere el lugar de mecanismo efectivo para elegir y autorizar gobiernos. El movimiento cocalero, que logró importantes éxitos electorales y llegó al poder en los municipios de El Chapare, interpela al resto de los campesinos y logra liderar el nuevo partido.

3. M. Zuazo: *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*, 2da. edición, Friedrich-Ebert-Stiftung / Ildis, La Paz, 2009.

Por último, el MAS se articula y se monta en el ciclo de protesta social abierto a partir de 2000, sobre la base de una estrategia de tejer una red de organizaciones y lograr la dirección o el control de estas.

Con el acceso del MAS al poder, la sociedad boliviana vive un proceso de circulación de elites que ha llegado para quedarse y que supone un cambio estructural. Este proceso ha sido desencadenado por la grave crisis de representatividad del viejo sistema de partidos, junto con la politización del clivaje campo-ciudad. Ambos factores determinaron un desplazamiento de los antiguos criterios de acceso legítimo al poder. En efecto, el clivaje campo-ciudad reorganiza los valores de acceso al poder en tres órdenes: en primer lugar, por primera vez en la historia republicana se valoriza como capital la pertenencia o ascendencia étnica indígena, expresada en apellidos y en rasgos étnicos. En segundo lugar, el capital educativo y el mérito profesional dejan de ser criterios para el acceso al poder y se convierten incluso en obstáculos. En tercer lugar, hay una valoración del «capital organizativo» de la sociedad boliviana, expresado en la presencia de organizaciones sociales fuertes. Esta valoración recupera una tradición tanto urbana como rural.

La revalorización de las organizaciones corporativas es un proceso de sinceramiento de la sociedad boliviana consigo misma. El objetivo discursivo del MAS de lograr que la sociedad organizada ocupe el Estado es una expresión de ello. En una primera etapa, la pregunta es si esto es posible; posteriormente se pondrá sobre el tapete si es deseable.

■ El MAS en las ciudades: nace el caudillo

En diciembre de 2005, el MAS ganó las elecciones nacionales con 54% de los votos. Medio año después, en julio de 2006, el partido se impuso en la elección de asambleístas con 51%. Dos años más tarde, en agosto de 2008, el gobierno ganó el referéndum revocatorio con 67% de los votos⁴. En las elecciones generales de diciembre de 2009, el MAS reeditó su triunfo, con 64%. Estos datos demuestran que se trata de un proceso de construcción de hegemonía expresada en una gran fortaleza electoral, que contrasta

4. El referéndum revocatorio presenta características diferentes de una elección general en un sistema multipartidista como el boliviano. En el referéndum revocatorio, el elector tiene solo dos opciones, aprobar o rechazar la autoridad sometida a la revocatoria; en cambio, en sistemas multipartidistas las opciones son tres o más, lo que tiende a dispersar el voto.

con una grave debilidad institucional del partido. Esta paradoja se analiza en las líneas que siguen.

Entre 1995 y 2002, el MAS es un partido campesino, horizontal en cuanto a los procesos de toma de decisión y espacios de debate, que emerge de las organizaciones sociales campesino-indígenas. A partir de 2002, pero más claramente a partir del triunfo de 2005, comienza el tránsito de una estructura indirecta a un «partido urbano», lo que genera tensiones y cambios.

El MAS nace como un partido de estructura indirecta⁵. Esto significa que la afiliación al partido es una afiliación de las organizaciones sociales: indirectamente, los individuos miembros del sindicato quedan afiliados al partido⁶. Esto explica por qué Evo Morales ha manifestado en varias ocasiones que «donde funcionan bien las organizaciones sindicales no es necesaria una estructura paralela del partido».

A partir de 2002, el partido enfrenta el reto de convocar al electorado de los centros urbanos. Esto genera un doble desafío: por una parte, las organizaciones sociales urbanas no presentan la fortaleza y disciplina organizativa de las organizaciones rurales. Y, por otra parte, y más importante aún, la convocatoria del MAS al electorado urbano es respondida por ciudadanos que desean afiliarse de forma individual al partido. Aquí surge una primera tensión, entre un partido cuyo origen asume una estructura indirecta pero que, en el tránsito a las ciudades y en su interés de echar raíces en ellas, empieza a transformarse en un partido de estructura directa. Sin embargo, como el tema no es objeto de debate interno, queda de hecho instalado como un vacío normativo, lo que a su vez abre un campo de circulación de poder. Y es Evo Morales quien ocupa este espacio de circulación de poder y se convierte en el eje mediador del partido.

Pero este vacío normativo alienta también un acercamiento al partido motivado por la expectativa de acceso a un puesto público («pega») y desalienta una aproximación basada en la intención de ser parte y alimentar un debate político en un ámbito horizontal.

Es en este escenario donde surge una diferenciación entre, por un lado, «militantes orgánicos» o «militantes de primera», es decir aquellos provenientes

5. Maurice Duverger: *Los partidos políticos*, FCE, México, DF, 1994.

6. El Estatuto Orgánico del MAS plantea, en su artículo 9, que «los militantes y simpatizantes participan en la vida orgánica del Partido a través de sus organizaciones naturales». Fuente: Corte Nacional Electoral.

de las organizaciones sociales y con derecho a disputar poder internamente, y, por otro lado, «invitados», una suerte de militancia de segunda categoría, incorporada después, en el proceso de penetración en las ciudades. Los «invitados» encuentran muchas dificultades para disputar la legitimidad dentro del partido, pero son piezas claves en la gestión gubernamental del MAS. Una parte importante de esta nueva militancia urbana y de clase media ocupa puestos de responsabilidad en el aparato público. Sin embargo, al no ser miembros orgánicos del partido, se sitúan en una relación de dependencia con el presidente, tanto para desarrollar una carrera dentro del partido como para mantenerse dentro.

Esto ha hecho que Evo Morales se convierta en el centro de todas las mediaciones entre Poder Ejecutivo, movimientos sociales, partido y militantes y simpatizantes urbanos («invitados»). Al mismo tiempo, esto le ha quitado importancia al partido en el proceso de toma de decisiones internas y ha hecho que hoy sea incapaz de instalar un espacio de debate político partidario acerca de la dirección del proceso.

Por su origen en el campo de la protesta, la lucha y el enfrentamiento, el MAS tiene una capacidad organizativa acumulada que, en situaciones extremas de polarización, permitió un alto grado de cohesión de las bases y una alta capacidad de movilización para el enfrentamiento.

Esta energía para la protesta y el cuestionamiento del Estado será reeditada, luego de la asunción del gobierno, bajo la coordinación del Ejecutivo, con el Pacto de Unidad, luego con la Coordinadora por el Cambio (Conalcam) y, finalmente, con el Mecanismo Nacional de Participación y Control Social, de lo que nos ocupamos en la siguiente sección.

En el tiempo de resistencia al Estado, en el tiempo del enfrentamiento, la cohesión del partido se alcanzaba por la vía de la identificación y lucha contra el enemigo: era el momento de la participación; en términos de Ernesto Laclau, el momento del pueblo. A partir de la transición al electorado urbano, pasamos al momento del líder, que actúa como mediador y, desde ese rol,

Por su origen en el campo de la protesta, la lucha y el enfrentamiento, el MAS tiene una capacidad organizativa acumulada que, en situaciones extremas de polarización, permitió un alto grado de cohesión de las bases y una alta capacidad de movilización para el enfrentamiento ■

como factor aglutinante y cohesionador del partido. El gran dilema y el gran desafío del MAS es construir una vida partidaria capaz de generar propuestas y cohesión mas allá de la protesta y el enfrentamiento propios de los años

Cuando el MAS transita a las ciudades, el clivaje campo-ciudad es trasladado a los centros urbanos por dos vías: la problemática cultural e identitaria, por un lado, y los problemas de acceso al poder que sufren los migrantes, por otro ■

del partido fuera del gobierno. Lo que nos muestra el proceso de los últimos cinco años es que el líder, junto con un pequeño entorno, ha optado por la centralización del poder para el logro de la cohesión, con el partido debilitado y jugando un rol poco significativo.

Este contexto actualiza y politiza lo urbano-popular desde una perspectiva nacionalista de cara campesino-indígena. De esta forma, los migrantes recientes se constituyen en la principal puerta de ingreso del partido a las ciudades. Esta simbiosis urbano-rural que refleja y logra representar el partido expresa uno de los desafíos mas importantes de la Bolivia contemporánea: poder ampliar la democracia y convertirla en una experiencia efectiva para el conjunto de la población. Esto configura también la primera promesa del MAS: la promesa de integración campo-ciudad.

Cuando el MAS transita a las ciudades, el clivaje campo-ciudad es trasladado a los centros urbanos por dos vías: la problemática cultural e identitaria, por un lado, y los problemas de acceso al

■ El ejercicio del poder: tres momentos de una relación compleja

El vicepresidente García Linera, al ser consultado sobre la forma de compatibilizar democracia presidencialista y democracia participativa y directa, afirmó:

Un gobierno de movimientos sociales como este va a vivir una tensión entre concentración y socialización de las decisiones. ¿Cómo se valida lo de gobierno de movimientos sociales? Primero, por el tipo de decisiones estratégicas tomadas (...). Segundo, por la forma de selección de los funcionarios públicos, que pasan por el filtro de las organizaciones sociales. Tercero, por la presencia de cuadros de los movimientos sociales en el aparato estatal, que responden a estos movimientos.⁷

7. P. Stefanoni, F. Ramírez y M. Svampa: ob. cit., p. 90.

Analizando el proceso de transición del Pacto de Unidad a la Conalcam, y de esta última al Mecanismo Nacional de Participación y Control Social, observamos el tránsito de un momento de relativa autonomía del movimiento social campesino e indígena, en el Pacto de Unidad, a una reedición del empoderamiento social, que es el momento de la Conalcam. En efecto, ya con Evo Morales en el poder, la Conalcam configura una forma de ejercicio de violencia desde el Estado que va más allá del monopolio del ejercicio de la violencia legítima sometida a leyes del orden republicano. Y, finalmente, el paso al tercer momento, el despliegue de una estrategia de canalización y control estatal de la participación de las organizaciones de la sociedad, que se presenta paralela y negando al partido y que, por lo menos teóricamente, podría estar por encima de las instituciones del Estado, pero que al mismo tiempo está controlada por el gobierno. Este es el momento del Mecanismo Nacional de Participación y Control Social.

A continuación analizamos los tres momentos señalados.

El Pacto de Unidad y la Asamblea Constituyente. El Pacto de Unidad⁸ es una instancia de coordinación de las organizaciones campesinas e indígenas de Oriente y Occidente del país que se estableció para articular la lucha, primero para la realización de la Asamblea Constituyente y después, cuando la Asamblea ya había comenzado, para articular y promover los intereses campesinos e indígenas en el cónclave.

Esto se realizó tanto por vía de un debate interno y la construcción de propuestas, como en acciones de protesta callejera, que en algunos momentos presionaron a la Asamblea y en otros momentos la protegieron de los reclamos de otros movimientos sociales; es decir, el Pacto de Unidad fue un espacio de deliberación colectiva corporativa y de movilización del sector campesino e indígena fuera del partido.

8. Participaron de este pacto todos los sectores campesinos e indígenas: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación Nacional de Mujeres Indígenas, Originarias y Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FNMCB - BS), el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu (Conamaq), la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), el Movimiento de Trabajadores Campesinos Sin Tierra de Bolivia (MST-B), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEMB) y la Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable y Saneamiento (Anaescapys). Fuente: Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (Cenda), Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (Cejis) y Centro de Documentación e Información Bolivia (Cedib), <www.constituyentesoberana.org>.

En esta primera etapa, la relación del movimiento social con el MAS fue de autonomía relativa. Aunque muchos de los dirigentes sociales eran también altos dirigentes del MAS, esta autonomía en la deliberación se hizo evidente en una relación que, en algunos momentos, incluyó cuestionamientos a los asambleístas del MAS, así como en el hecho de que se buscó evitar una vinculación orgánica con el partido, precisamente para fortalecer su capacidad de incidencia en la promoción de los intereses corporativos.

Una vez finalizada la Asamblea Constituyente y aprobada la nueva Constitución, el Pacto de Unidad no ha vuelto a tener una participación activa ni visible en la política boliviana.

La Conalcam y la derrota de la oposición. La Conalcam nació el 22 de enero de 2007. Su creación fue anunciada por Evo Morales, en un acto en conmemoración del primer año de gobierno del MAS, como una instancia de coordinación «confirmada por sindicatos, Ejecutivo y Legislativo»⁹.

La creación de la Conalcam fue parte de una doble estrategia gubernamental: por un lado, apuntó a enfrentar a la oposición, pues estableció la posibilidad de reeditar los momentos más altos del proceso de ascenso y empoderamiento social en Bolivia (2000-2003), aunque esta vez bajo dirección gubernamental. Por otro lado, fue una estrategia para dar contenido a la idea de «gobierno de los movimientos sociales», ya que estableció la forma de acción de las organizaciones sociales como parte del gobierno.

En el comienzo, en 2007, la Conalcam estaba conformada por las organizaciones que integraban el Pacto de Unidad, más algunas pocas organizaciones urbanas¹⁰. Posteriormente, en 2008, la convocatoria de la Conalcam se amplió con la incorporación de varias organizaciones sociales urbanas¹¹. El paso del Pacto de Unidad a la Conalcam es el paso de la coordinación del MAS con las organizaciones rurales al liderazgo gubernamental en la dirección de las organizaciones rurales y urbanas en el desafío de impulsar el proceso de cambio desde la calle. Pero el liderazgo gubernamental en la conducción de la Conalcam es solo una cara del proceso: la otra cara es el aumento de su convocatoria en los momentos más graves del conflicto, lo cual refleja hasta qué punto las organizaciones sociales se sienten

9. *La Razón*, 23/1/2007.

10. La Federación de Trabajadoras del Hogar, la Confederación de Jubilados y una organización de desocupados de Tarija. Fuente: *La Razón*, 24/1/2007.

11. Se suman la Central Obrera Boliviana (COB); juntas vecinales; Gremiales; Estudiantes y Cooperativistas. Fuente: *La Razón*, 17/9/2008.

parte del gobierno y entienden el gobierno del MAS como «su» gobierno.

En el curso de 2008, la polarización y el conflicto político se vieron agudizados como resultado de la confluencia de dos factores: la acción de la oposición cívico-prefectural¹² y el despliegue de fuerza en la calle, es decir más allá del monopolio legítimo de la fuerza con que cuenta todo Estado. La oposición regional resistió radicalmente el proceso de cambio y apostó al bloqueo de la Asamblea Constituyente, contribuyendo con ello al desencadenamiento de los acontecimientos de «La Calancha»¹³. Después de la aprobación en grande del texto constitucional en Chuquisaca, sin la presencia de la oposición, y ante el previsible resultado del referéndum revocatorio de mandato del presidente, vicepresidente y prefectos¹⁴, la oposición regional se lanzó a la toma violenta de instituciones en los departamentos de la Media Luna (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija). Esto significó el suicidio político de la oposición cívico-regional.

Por su parte, el despliegue de fuerza de las organizaciones sociales se desarrolló con cercos al Congreso¹⁵, con la marcha a Santa Cruz y la amenaza

El liderazgo gubernamental en la conducción de la Conalcam es solo una cara del proceso: la otra cara es el aumento de su convocatoria en los momentos más graves del conflicto, lo cual refleja hasta qué punto las organizaciones sociales se sienten parte del gobierno y entienden el gobierno del MAS como «su» gobierno ■

12. Se trata de una oposición regional con centro geográfico en Santa Cruz de la Sierra. Se diferencia de la oposición política de alcance nacional expresada en los principales partidos de la oposición, Podemos y Unidad Nacional (UN). Parte de la oposición política –UN y algunos asambleístas de Podemos– trató de promover un acuerdo en la Asamblea, y posteriormente llegó a un acuerdo parlamentario para el ajuste del texto constitucional y la convocatoria a un referéndum de consulta para la aprobación de la nueva Constitución.

13. Ante la imposibilidad de la Asamblea Constituyente de sesionar en la ciudad de Sucre debido a la oposición del movimiento social sucreño, que demandaba el traslado de la sede de todos los poderes del Estado a Sucre (capitalía plena), este movimiento social contó con el apoyo de la oposición cívico-regional. La Asamblea Constituyente se trasladó a un recinto militar en las afueras de Sucre y entre el 23 y 24 de noviembre de 2007 aprobó en grande la nueva Constitución sin presencia de la oposición. Esta última sesión de la Asamblea en Chuquisaca se realizó en medio de fuertes enfrentamientos entre fuerzas policiales y militares y el movimiento social sucreño, con un saldo de tres civiles muertos en el área cercana al liceo militar donde sesionó la Asamblea, denominada «La Calancha».

14. En el referéndum revocatorio de mandato de presidente, vicepresidente y prefectos del 10 de agosto de 2008 el MAS obtuvo 64% de apoyo.

15. El cerco al Congreso más importante se realizó el 28 de febrero de 2008 para evitar la entrada de la oposición en el Parlamento y forzar la aprobación de tres leyes decisivas, entre ellas la ley de convocatoria a referéndum de aprobación de la Constitución. Fuente: *La Razón*, 29/2/2008.

de un cerco a la ciudad. En el momento de la marcha a Santa Cruz, entre septiembre y octubre de 2008, Evo Morales, en su condición de presidente y de jefe del partido, dirigió personalmente algunas reuniones cruciales de la Conalcam. La dirección presidencial de las organizaciones sociales aglutinadas en la Conalcam permitió dar contenido a la frase que Morales cita constantemente –«mandar obedeciendo»–, aunque el resultado de estas de-liberaciones haya sido la imposición de la decisión del presidente¹⁶. Por otra parte, esta acción vació de contenido el principio democrático republicano del presidente como representante del conjunto de la nación.

El momento culminante de la Conalcam fue también el comienzo de su declive, ya que, luego de la marcha a Santa Cruz, no realizó ninguna otra intervención pública importante en el proceso nacional. Consultado sobre esta situación, García Linera explicó:

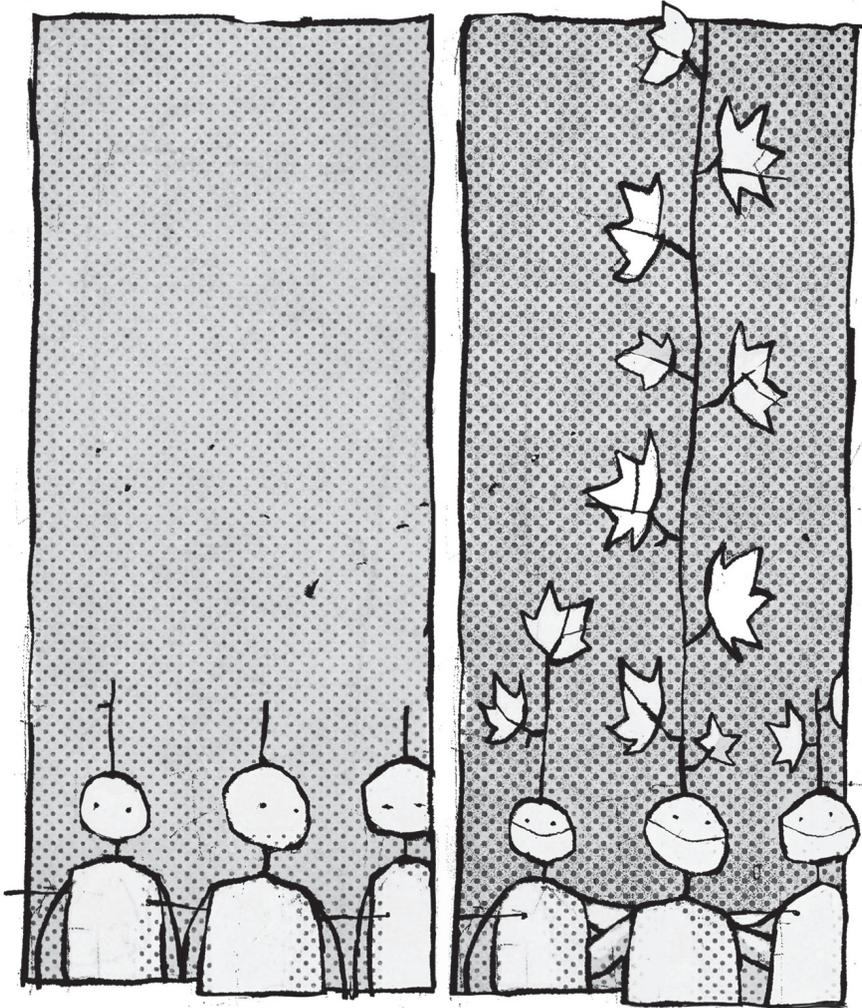
El punto de bifurcación es el momento excepcional, corto de duración, primario, pero decisivo, en que el ‘príncipe’ abandona el lenguaje de la seducción y se impone por sus tácticas bélicas de coerción (...) Fue un momento bélico o potencialmente bélico. La derecha golpista realizó sus consultas e inició gradualmente la conformación de pequeños poderes regionales que desconocían al gobierno. Nosotros entendemos esa señal y nos desplegamos en una estrategia envolvente, como la llaman los militares. Tanto por el lado de los mecanismos coercitivos del Estado como por la vía de la movilización social (...). La contundencia y firmeza de la respuesta político-militar del gobierno contra el golpe, sumada a la estrategia de movilización social en Santa Cruz y hacia Santa Cruz, creó una articulación virtuosa ‘social-estatal’ pocas veces vista en la historia política de Bolivia.¹⁷

El mecanismo nacional de participación y control social. La nueva Constitución institucionaliza la participación corporativa de una parte de la sociedad en la toma de decisiones¹⁸. Para ello, establece un órgano supraestatal que asume funciones de fiscalización en un marco jurídico no definido y, por lo tanto, de arbitrariedad. Desde otra perspectiva, que pone más

16. Fernando Mayorga: «Evo: ¿liderazgo sin fronteras?» en *Umbrales* vol. 1 N° 19, 9/2009, pp. 119-133.

17. P. Stefanoni, F. Ramírez y M. Svampa: ob. cit., pp. 95-96, 98.

18. El artículo 241, inciso II, establece: «La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado y a las empresas e instituciones públicas mixtas y privadas que administren recursos fiscales». En el inciso VI se sostiene que «las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social».



© Nueva Sociedad / Patricio Betteo 2010

Patricio Betteo (1978) tiene un tercio de sangre chilena, un tercio de mexicana y un tercio de uruguaya. Nació en la Ciudad de México, donde también estudió. Desde 2000 ha publicado en revistas y ha ilustrado libros para niños para FCE, Alfaguara y SM, entre otras. Para su feliz sorpresa, sus imágenes también han servido en la industria de la animación y los videojuegos. Reparte sus días entre la ilustración, la pintura y la historieta «de autor». Radica en la ciudad de Morelia. Blog: <<http://betteo.blogspot.com>>.

atención en el proceso que en la norma, lo que observamos es una domesticación de las organizaciones sociales a partir de una estrategia de fragmentación y apropiación de la iniciativa política y organizativa.

Para incorporar a los movimientos sociales al Estado tras la aprobación de la Constitución, el gobierno creó el Mecanismo Nacional de Participación y Control Social, dependiente del Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, como la instancia gubernamental encargada de llevar adelante el proceso de participación de la «sociedad organizada».

Así, el derecho a la participación se restringe a los sectores organizados, que para ser tales deben estar reconocidos por el Estado¹⁹. ¿Cómo funciona la participación? Cada ministerio o repartición estatal convoca a las organizaciones sociales que considera pertinentes a una reunión con agenda establecida. Esta institucionalización de la participación de la sociedad civil puede ser vista desde dos perspectivas: desde la perspectiva del Estado, lo que tenemos hoy es una participación organizada, dosificada, en la que el gobierno define la agenda. Desde la perspectiva de la sociedad, las organizaciones sociales son convocadas a iniciativa estatal y, cuando participan, lo hacen de forma fragmentada.

En los 90, la Ley de Participación Popular significó la descentralización territorial del poder y planteó el desafío de la descentralización de la acción política, en el marco de una sociedad fuertemente corporativa que estaba acostumbrada a negociar con el Estado en un escenario centralizado. Fue en este escenario donde surgió el segundo partido de masas de la historia republicana de Bolivia, acorde con la descentralización municipal y con las diputaciones uninominales. El partido emergente, el MAS, fue un partido campesino, que hoy enfrenta el desafío del ejercicio del poder y debe lidiar con un corporativismo que emerge con gran ímpetu a partir del rol decisivo que jugó en el momento más alto del empoderamiento social. Pasado el momento de la iniciativa política del movimiento social, sobreviene el momento de la incorporación simbólica en la Constitución. Cuando el símbolo se traduce en práctica gubernamental en el Mecanismo Nacional de Participación y Control Social, vemos que promete poco en términos de control social, pero menos aún en términos de participación democrática.

19. Toda organización social, para ser tal, requiere de un acta de nacimiento, que es la personería jurídica que le otorgan los gobiernos departamentales.

Volviendo a la pregunta del principio: ¿qué pasa cuando los soviets se repliegan? La realidad boliviana muestra que se instala el momento del caudillo y de un Estado incómodo con los límites republicanos. 

AMÉRICA LATINA HOY
Revista de Ciencias Sociales

Abril de 2010

Salamanca

Vol. 54

ARGENTINA: LA TRANSFORMACIÓN DE LOS CONSENSOS POLÍTICOS: **Nicolás Cherny, Germán Feierherd y Marcos Novaro**, Presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007). **Luciana Cingolani**, El Estado líquido: discusiones sobre la volatilidad de las políticas públicas y evidencias de Argentina y Brasil (1995-2006). **Sebastián Carassai**, Antes de que anochezca. Derechos humanos y clases medias en Argentina antes y en los inicios del golpe de Estrado de 1976. **Germán J. Pérez y Ana Natalucci**, La matriz movimentista de acción colectiva en Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista. **Natalia Aruguete**, Los encuadres noticiosos en los medios argentinos. Un análisis de la privatización de Entel. VARIA: **Javier Fortín**, Transfuguismo parlamentario en Guatemala: un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción. **André Moreira, Daniela Magalhaes y Julimar Da Silva**, La economía brasileña: su nuevo papel en el sistema financiero internacional. NOTICIAS DE LIBROS.

Disponibles a texto completo todos los artículos de *América Latina Hoy* en <<http://iberoame.usal.es/americalatinahoy>>.

América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales es una publicación cuatrimestral del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica con Ediciones Universidad de Salamanca. Correo electrónico: <latinohoy@usal.es>.

La sociedad civil frente a la militarización de la seguridad pública en México

México vive una espiral de violencia alimentada por el crimen organizado, la respuesta militarista implementada desde el Estado y la penetración delictiva de las instituciones públicas. El artículo da cuenta de este fenómeno y analiza dos respuestas: la reacción de la sociedad, que se organiza para enfrentar el problema aunque sin apoyo de las autoridades; y las solicitudes de asilo político, que en algunos casos son consecuencia del acoso que sufren quienes resisten el aumento de la violencia y que impactan en las relaciones diplomáticas, en particular con Estados Unidos y Canadá. Solo un cambio de estrategia, que excluya la militarización de la seguridad, junto con un compromiso trilateral con participación de la sociedad civil, puede modificar esta preocupante situación.

**LAURA LOEZA REYES /
MARIANA PÉREZ-LEVESQUE**

■ **Introducción**

La violencia política ejercida por el Estado contra la población a través de las fuerzas encargadas de salvaguardar la seguridad y el orden, en el marco de la política de combate al crimen organizado, ha desencadenado una

Laura Loeza Reyes: investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Mariana Pérez-Levesque: estudiante de la Maestría en Ciencia Política, Universidad de Montreal, Canadá.

Palabras claves: seguridad, violencia, sociedad civil, Estado, México.

espiral de criminalidad en México. Para tratar de comprender este fenómeno, procederemos a analizar tres factores. Primeramente, la pertinencia y la eficacia de la política instrumentada por el Poder Ejecutivo federal; enseguida, el comportamiento de la sociedad y de los gobernantes, considerados como dos procesos claramente diferenciados y opuestos; y finalmente el impacto de esta situación en las relaciones diplomáticas y comerciales de México con sus dos socios en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Estados Unidos y Canadá.

La ineficacia de la política de seguridad ha sido ampliamente demostrada: el uso de la fuerza como única medida solo puede desencadenar más violencia. Respecto al segundo tema propuesto, es importante señalar que la población desaprueba esa política. Nuestra hipótesis es que nos encontramos ante un problema de correlación de fuerzas, ya que las expresiones sociales que se oponen a la violencia política están en desventaja frente al crimen organizado y las autoridades que controlan las instituciones públicas. Y se trata al mismo tiempo de un problema de representación política ya que, como consecuencia de la pérdida de autonomía del Instituto Federal Electoral y del aumento del índice de abstención, los gobernantes a menudo no representan realmente las preferencias del electorado¹. Ante la dificultad para obtener consensos en el Congreso², el presidente ha recurrido al autoritarismo para gobernar, sin reconocer interlocutores, por lo que existe poca comunicación entre la sociedad y las autoridades. Se trata entonces de un problema que concierne la calidad de la democracia, que incluye un desequilibrio entre el Ejecutivo y los demás poderes del Estado, la criminalización del disenso y la supresión de algunas garantías individuales en las zonas con mayor presencia del narcotráfico, como el derecho a la libre asociación y al libre tránsito.

En ese sentido, lejos de detener la espiral de violencia, la militarización de la seguridad pública ha sido en detrimento de la consolidación de la democracia y el buen gobierno. Y lejos de resolver la impunidad, la corrupción y la falta de transparencia que rigen las instituciones responsables de la seguridad pública, ha contribuido a perpetuar dichos problemas.

1. Al respecto, es elocuente el porcentaje de abstención y votos nulos expresados en las últimas elecciones para diputados en julio de 2009.

2. Actualmente el partido del cual proviene el titular del Poder Ejecutivo no tiene la mayoría en el Congreso, por lo que requiere mucho trabajo de cabildeo y alianzas para lograr que se aprueben sus iniciativas legislativas.

■ La política de Felipe Calderón en el marco de la Convención de Palermo³

Un estudio realizado en 107 países por Edgardo Buscaglia demuestra que el fracaso de la estrategia de Felipe Calderón para combatir el crimen organizado radica en que se ha centrado exclusivamente en el uso de la fuerza. De acuerdo con el especialista, la delincuencia organizada opera a partir de cuatro ejes –político, patrimonial, paramilitar-operativo y social– en torno de los cuales construye redes que le permiten penetrar simultáneamente en la sociedad, las instituciones y la estructura económica. Estas redes articulan 25 crímenes tipificados por la Convención de Palermo⁴, que van desde la piratería hasta la trata de personas. La estrategia acordada por la Convención, de la cual el gobierno mexicano es signatario, recomienda actuar simultáneamente sobre los cuatro ejes.

En México, la penetración del crimen organizado en la sociedad es resultado de que el Estado no cumple las funciones básicas que debe cumplir y que aseguran la gobernabilidad: la garantía del bienestar económico y cultural de la población y la salvaguarda de la seguridad y el orden público. Esta situación les ha permitido a las organizaciones criminales construir una red de lealtad social sobre la base de un discurso benefactor con el que argumentan estar protegiendo a la población de otras organizaciones criminales, en una estrategia de «autodefensa» similar a la utilizada por las Autodefensas Unidas de Colombia, así como mediante la provisión de servicios públicos (infraestructura, créditos para la producción, escuelas, iglesias, intervención para la resolución de conflictos); es decir, garantías que el Estado no ofrece. De esta manera, han logrado expandirse territorialmente en el país.

La falta de políticas de prevención hace a la población de bajos recursos altamente susceptible de ser cooptada por estas organizaciones. Además, a los déficits de desarrollo existentes se ha sumado, en el último tiempo, la desviación de más y más recursos públicos para financiar la creación de policías. En efecto, entre 2006 y 2010 el presupuesto destinado a la seguridad pública aumentó 249,7%, mientras que el destinado a salud y empleo se incrementó

3. Esta sección ha sido redactada sobre la base de dos entrevistas realizadas por Carmen Aristegui a Edgardo Buscaglia: CNN en español, 13/7/2009, <www.dailymotion.com/video/x23ivx_aristeguientrevistabuscagliamafiame_politics CNN en español> y mvs radio, Primera Edición, 13/7/2009, <www.youtube.com/watch?v=JlFtdk4r-0k>.

4. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada en Palermo, Italia, 2000, <www.unodc.org/unodc/crime_cicp_convention.html>.

112,2% y el de previsión social, 12,7%⁵. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en 2009 el número de pobres había disminuido en toda América Latina salvo en México, donde la pobreza aumentó 3,1%⁶. El hecho de que en México no se estén atacando las redes patrimoniales y políticas de la delincuencia organizada les permite a estos grupos movilizar su patrimonio para responder con más fuerza a la violencia del Estado. Así se genera un círculo vicioso en el que la violencia y la corrupción generan más violencia y más corrupción.

Por otra parte, el Poder Legislativo carece de una comisión que le permita llamar al director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional a rendir cuentas respecto a los procesos operativos que se llevan a cabo para impedir que se cometan abusos contra la población. En relación con la transparencia, dado que en México no existe una tradición legislativa en materia de defensa –el Poder Legislativo se limita a aprobar o desaprobado los presupuestos elevados por el Ejecutivo–, el Ejército no rinde cuentas ante el Congreso⁷. En la práctica, entonces, el Ejército es políticamente autónomo y funciona de acuerdo con sus objetivos e intereses, más allá de los objetivos civiles. Tampoco existe un servicio de inteligencia que provea al Ejecutivo de información para la toma de decisiones, lo cual permitiría conocer la infiltración del crimen organizado en las instituciones del Estado.

**En la práctica el Ejército
es políticamente
autónomo y funciona
de acuerdo con sus objetivos
e intereses, más allá
de los objetivos civiles ■**

Respecto a los derechos humanos, la Constitución estipula que los militares que los violan –incluyendo la tortura y las agresiones sexuales– deben ser sometidos a una corte marcial, lo que hace a la Armada impermeable a la justicia civil⁸. Como consecuencia, el número de denuncias registradas por

5. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: «Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006-2010», México.

6. Cepal: *Panorama social de América Latina 2009*, Cepal / Naciones Unidas, noviembre de 2009.

7. Marcos Pablo Moloeznik Gruer: «Militarización de la seguridad pública, autonomía de las Fuerzas Armadas e imperativo de la reforma militar en México» en *El Cotidiano* vol. 22 N° 146, 11-12/2007, p. 103.

8. Cuando los militares violan los derechos humanos quedan sujetos a la jurisdicción del sistema militar de justicia. Sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 13, establece que la jurisdicción militar se encargará solamente de «las ofensas contra la disciplina militar». El Código de Justicia Militar contiene una noción más amplia de dichas ofensas, que incluyen «las ofensas de orden común o federal», cuando estas sean cometidas por el personal militar en servicio. Ver Código de Justicia Militar, artículo 57.

la Comisión Nacional de Derechos Humanos contra miembros de las Fuerzas Armadas ha aumentado durante los últimos dos años, llegando a 1.230 en 2008⁹. Paralelamente, el dinero de la droga y la corrupción representa una alternativa para los policías y los militares, en general pertenecientes a sectores sociales económicamente desfavorecidos¹⁰. La investigación de Elena Azaola demuestra que el sistema de corrupción de la policía se inicia en la misma academia bajo el impulso de los instructores y profesores¹¹.

Esta falta de control se expresa en las deserciones de militares registradas por la Secretaría de la Defensa Nacional. De acuerdo con Marcos Moloeznik, entre 2000 y 2006 esta Secretaría experimentó 123.218 deserciones¹². Estos datos demuestran las malas condiciones financieras y políticas existentes en la institución.

En la investigación ya citada, Buscaglia demuestra que el crimen organizado expande sus funciones operativas gracias a la infiltración, la captura y la feudalización de los Estados. Para responder a esta estrategia, la Convención de Palermo aconseja no usar la fuerza ni disolver las instituciones que han sido infiltradas, sino pactar con los actores sociales involucrados (como los partidos políticos) para que ellos mismos las depuren. Esta estrategia, que ha resultado exitosa en otros países, enfrenta, en el caso de México, el problema de la descentralización administrativa. Además, el Instituto Federal Electoral tendría que controlar y sancionar a los partidos cuando incurren en delitos electorales. Esto es más fácil de lograr en el marco de un Estado de derecho¹³.

9. Informe Anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, <www.cndh.org.mx>.

10. En enero de 2010, el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, reconoció que cerca de 60% de los policías municipales recibía un salario mensual inferior a 4.000 pesos y 38,4%, inferior a los 10.000 pesos. Por otra parte, el salario mensual de base de los soldados era de 194 dólares en 2006, mientras que el de los militares localizados en la frontera con EEUU era de 394 dólares. Ver Guillermo Ríos: «Deplorables salarios de los policías: SSP» en *El Sol de México*, 22/1/2010, disponible en <www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1488394.html>; Jorge Alejandro Medellín: «Aumentará 3,5% salario base de soldados» en *El Universal*, 8/12/2006, disponible en <www.eluniversal.com.mx/notas/392800.html>.

11. *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México*, Flasad / Ciesas / Ediciones Coyoacán, México, DF, 2006.

12. M.P. Moloeznik Gruer: «Sistema de defensa, Fuerzas Armadas y profesión militar» en Raúl Benítez Manaut et al. (eds.): *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, DF, 2009, p. 58.

13. Entendido como «la existencia de un gobierno de leyes en el que el principio que rige la acción de las autoridades de gobierno es el apego a la legalidad en su acción». Arturo Alvarado y Diane Davis: «Cambio político, inseguridad pública y deterioro del Estado de derecho en México» en *Estudios Sociológicos* vol. XIX N° 55, 2001, pp. 239-245, citando a Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo y Arturo Yáñez: *Seguridad pública en México, problemas, perspectivas, propuestas*, UNAM, México, DF, 1994, p. 49. De acuerdo con Alvarado y Davis, esta definición debe incluir el respeto a las personas en sus bienes y derechos humanos y la existencia de un mecanismo de resolución de controversias entre los ciudadanos y el Estado, con el fin de evitar la arbitrariedad de la autoridad contra el ciudadano. Ver A. Alvarado y D. Davis: ob. cit., pp. 240-241.

El sistema de inteligencia financiera debe identificar a las personas que están apoyando a la delincuencia organizada. De acuerdo con Buscaglia, esta ha infiltrado 72% de los negocios legalmente constituidos en México, lo que lo coloca entre los cinco países con mayor presencia del crimen organizado del mundo.

■ La respuesta de la sociedad civil

En este escenario político, la violencia afecta a los diferentes sectores sociales de manera diferenciada. La población más rica y los sectores medios son más susceptibles a los secuestros y la extorsión, pero pueden contratar servicios de seguridad privada, que han proliferado en los últimos años y que son reconocidos por la nueva ley del Sistema General de Seguridad Pública¹⁴ como auxiliares de dicha función. La población más desfavorecida es la más desprotegida legalmente. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) denunció este hecho y señaló que, por ejemplo, «a los choferes y a los familiares de quienes habían muerto acompañando a los ricos no los atendían. Solo atendían a la población de altos ingresos»¹⁵. En situaciones extremas, la población opta por crear un «sistema alternativo de justicia», a veces ayudado por la delincuencia organizada y propicio al ajuste de cuentas personal.

**En este escenario político,
la violencia afecta a los
diferentes sectores sociales
de manera diferenciada.
La población más
desfavorecida es la más
desprotegida legalmente ■**

Esto explica la existencia de formas variadas y no necesariamente articuladas de respuesta de la sociedad civil, que buscan resolver lo que el Estado no resuelve. Podemos identificar tres formas de respuesta de la población: no denunciar cuando se es víctima de la delincuencia organizada o de los abusos de los servidores públicos; organizarse para denunciar y resistir estas formas de violencia; y solicitar asilo político en otro país.

De estas tres expresiones, solo la segunda puede considerarse como una respuesta de la sociedad civil, en el sentido estricto del término, porque implica la expresión organizada de la sociedad. Las otras dos son respuestas

14. Título Décimo Tercero, «De los servicios privados de seguridad».

15. Entrevista a Emilio Álvarez Icaza, ex-ombudsman de la Ciudad de México, realizada por Laura Loeza, 23 de diciembre de 2009.

individuales, pero igualmente importantes en la medida en que influyen en los procesos políticos nacionales e internacionales. La decisión de no denunciar se explica por la impunidad de la que goza la delincuencia organizada como resultado de su capacidad de infiltrar las instituciones públicas y de la falta de voluntad política del Estado para proteger a los denunciantes, incluso a los testigos protegidos. En 2006, según una investigación, solo 31,6% de los delitos serios o muy serios fueron denunciados¹⁶. La no denuncia reproduce la impunidad y la violencia.

En cuanto a la otra alternativa, la solicitud de asilo político, está generando tensiones en las relaciones diplomáticas y comerciales con EEUU y Canadá. Entre 2005 y 2009 hubo una baja significativa de la inversión extranjera directa en México y una ralentización del crecimiento económico. De acuerdo con el Informe Global de Competitividad 2009-2010¹⁷, la competitividad de las empresas mexicanas se ve fuertemente afectada por la ineficacia burocrática gubernamental, la corrupción, los crímenes y los robos, la débil consolidación de la democracia y la ausencia de un Estado de derecho. Dado que el perfil de los mexicanos que solicitan asilo es novedoso, el tratamiento que se les está dando en EEUU y Canadá agrava seriamente la situación de los solicitantes y de la población mexicana, principalmente la que se organiza para resistir la violencia política y el crimen organizado. En Canadá, el número de mexicanos solicitantes de asilo por motivos humanitarios y políticos casi se triplicó entre 2004 y 2008¹⁸.

En las siguientes secciones nos ocupamos de las respuestas de la sociedad civil y, más adelante, de las solicitudes de asilo.

■ Respuestas de la sociedad civil: derechos humanos y calidad de la democracia

Existen múltiples indicadores de que la sociedad está movilizándose para la solución de la violencia, a pesar del mal ejemplo que reciben de

16. CIDE-Seguridad Ciudadana: «Indicadores de atención a víctimas» en *Índices de desempeño del sistema de seguridad pública y justicia penal*, CIDE-Seguridad Ciudadana, México, DF, 2008, pp. 12-13, citado por Gustavo Fondevila: «Ministerios Públicos e investigación criminal en la Ciudad de México», en R. Benítez Manaut et al. (eds.): ob. cit., pp. 87-89.

17. Foro Económico Mundial: *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Ginebra, 2009, disponible en <www.weforum.org/pdf/gcr09/gcr20092010fullreport.pdf>.

18. El número de mexicanos solicitantes de asilo político pasó de 6.874 en 2004 a 17.937 en 2008; mientras que el de tipo humanitario pasó de 2.819 en 2004 a 9.385 en 2008. Ver Citoyenneté et Immigration Canada: *Faits et Chiffres 2008: Aperçu de l'immigration*, <www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques/menu-faits.asp>.

los gobernantes y los legisladores. Es importante destacar el trabajo intenso y cotidiano de una miríada de organizaciones no gubernamentales (ONG) para tratar de enfrentar la problemática, denunciar y luchar contra la impunidad. En el nivel local existen las policías comunitarias, que son reivindicaciones autonómicas de los pueblos originarios, basadas en los sistemas tradicionales de cargos, así como las organizaciones comunitarias que difunden valores y prácticas cívicas en el espacio público, con o sin el apoyo de ONG.

Pero el gobierno, lejos de fomentarlas, tal como establecen los tratados internacionales que México ha firmado, ha respondido a estas expresiones con la represión. Esto ha llegado a punto tal que actualmente se habla de una política de «criminalización de la protesta social» como forma de manejar el disenso, que es resultado de la laxitud con la que se aplica el término «delincuencia organizada»¹⁹. La aplicación del término con criterios estrictamente políticos explica que los activistas y los periodistas sean quienes más asesinatos políticos sufren actualmente en México.

Los informes de los organismos autónomos que defienden los derechos humanos demuestran que los sectores económicamente más desfavorecidos, sobre todo las comunidades campesinas e indígenas y los miembros de sindicatos, son los que más sufren violaciones de derechos humanos, en particular cuando reivindican derechos o denuncian injusticias, por ejemplo cuando se organizan para oponerse a proyectos que atentan contra su entorno y medio de vida.

La correlación de fuerzas entre las organizaciones de la sociedad civil (sobre todo aquellas que se dedican a la defensa de los derechos humanos) y las autoridades y el crimen organizado, a quienes se enfrentan simultáneamente, es

Los informes de los organismos autónomos que defienden los derechos humanos demuestran que los sectores económicamente más desfavorecidos, sobre todo las comunidades campesinas e indígenas y los miembros de sindicatos, son los que más sufren violaciones de derechos humanos ■

19. De acuerdo con el Artículo 2 de la Convención de Palermo, «por ‘grupo delictivo organizado’ se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material».

asimétrica. El sistema de justicia no asiste a las organizaciones. Las recomendaciones constantes de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos son sistemáticamente desatendidas por las autoridades en todos los niveles (del local al federal), y es el gobierno federal el que las desoye más flagrantemente²⁰. Un ejemplo: cuando se lo cuestionó acerca de la relación entre su política de seguridad y la violación a los derechos humanos, Felipe Calderón respondió: «Los costos asociados a combatir la inseguridad con determinación son siempre menores, abismalmente menores, que los costos asociados a simplemente dejar pasar a la criminalidad y que esta se adueñe de los espacios y de las decisiones de los mexicanos»²¹. Es decir, el monopolio de la fuerza es un objetivo que prima sobre la preservación de los derechos humanos y la consolidación de la democracia. Pero, lejos de limitarse a una declaración, esta estrategia se sustenta en muchos dispositivos legales implementados por el gobierno. Entre ellos, la elevación a rango constitucional de la figura del arraigo; el otorgamiento de facultades al Ministerio Público para ordenar, en casos de delincuencia organizada, la realización de arraigos, cateos e intervenciones telefónicas, con revisión judicial posterior; la creación de una base de datos de las personas que denuncien hechos relacionados con el crimen organizado;

**Salvo raras excepciones,
las comisiones estatales
de derechos humanos
se han alineado con
las políticas del gobierno
federal, minimizando
en sus declaraciones la
dimensión de la problemática
y fomentando de esta
manera la impunidad ■**

la excepción a la garantía individual de solicitar que la pena sea cumplida en el domicilio del condenado cuando se trate de delincuencia organizada; la autorización a la policía para realizar cateos domiciliarios en caso de delito²².

Salvo raras excepciones, las comisiones estatales de derechos humanos se han alineado con las políticas del gobierno federal, minimizando en sus declaraciones la dimensión de la problemática y fomentando de esta manera

20. Al respecto pueden citarse numerosos hechos. En 2008, haciendo uso de sus facultades, Felipe Calderón pospuso la visita del Relator Especial para Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de la Organización de las Naciones Unidas, Philip Alston, y clasificó por 12 años un reciente informe de este organismo sobre la tortura en el país. Tampoco se autorizó la publicación de un informe sobre el cumplimiento del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, que permitiría a las ONG mexicanas presentar su propio informe. Jorge Carrasco Araizaga: «Calderón rechaza la supervisión de la ONU» en *Proceso* N° 1733, 17/1/2010, p. 24.

21. Extractos de la entrevista de Jorge Zepeda Patterson en *El Universal*, 27/2/2009, citado en R. Benítez Manaut et. al. (eds.): ob. cit., p. 25.

22. Luis Arriaga Valenzuela: «Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México» en *El Cotidiano* vol. 23 N° 150, 7-8/2008, p. 84.

la impunidad²³. En el ámbito internacional, son cada vez más frecuentes las recomendaciones a México por parte de la ONU, la Corte Interamericana de Justicia y diversas organizaciones internacionales de derechos humanos: por ejemplo, respecto a la aplicación del fuero militar en casos que involucran a civiles, lo que se considera una violación a las normas internacionales de protección de los derechos humanos²⁴.

Pero no solo los sectores populares trabajan en este tema. También se destaca el protagonismo de México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), una ONG dirigida por actores del medio empresarial²⁵ que en 2004 y 2005 logró catalizar el descontento de la población frente a la inseguridad. MUCD se ha convertido en el único interlocutor en materia de seguridad pública del Poder Ejecutivo, que le reconoce autoridad para ejercer contrapesos y evaluar el desempeño de las políticas e instituciones dirigidas al combate de la inseguridad en el país. Esta relación quedó establecida en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad²⁶, que reconoce a esta organización como «representativa a la sociedad civil». Dicho acuerdo vincula la participación de los tres poderes de la Unión, los tres niveles de gobierno y la sociedad civil. Sin embargo, entre las organizaciones de la sociedad civil que firmaron el acuerdo figuran casi exclusivamente organizaciones de derecha, sindicatos oficiales y cámaras empresariales.

MUCD está dirigida por empresarios que carecen de formación en materia de derechos humanos. Su perspectiva tiene un sesgo de clase y «está descubriendo apenas que la inseguridad pública tiene relación con la justicia social»²⁷. Ejemplos de lo anterior son sus propuestas de «implementar un registro decadactilar de todos los ciudadanos mexicanos, que sea obligatorio y permanente» y que debe ser requerido para la apertura de cuentas bancarias, la obtención de pasaporte, compra de celulares, etc. También proponen que

23. El 13 de febrero de 2008 Human Rights Watch señaló al titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el mal desempeño de la institución. Mostró que 90% de las denuncias son resueltas por la vía de la conciliación y sin consultar a las víctimas. Luis Hernández Navarro: «México. Once retratos de la impunidad» en *El Cotidiano* vol. 3 N° 150, 7-8/2008, p. 89-100.

24. En 2008 la Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos calificó la situación de los derechos humanos en México como «extremadamente crítica», señalando directamente a Felipe Calderón como responsable. Del mismo modo, Louise Arbour, Alta Comisionada Para los Derechos Humanos de la ONU, visitó México en el mismo año y expresó su preocupación por el feminicidio y criticó la participación de los militares en la lucha contra la delincuencia.

25. Esta organización fue creada el 11 de noviembre de 1997 por iniciativa de Josefina Ricaño, esposa de un importante empresario, tras el secuestro y asesinato de su hijo.

26. MUCD propuso 15 de los 74 puntos de dicho acuerdo. *Diario Oficial de la Federación*, 26/8/2008.

27. Entrevista a Emilio Álvarez Icaza, cit.

«la información de las telefónicas, en caso de secuestro, sea obtenida en forma prioritaria a la de los demás delitos», así como «dar prioridad presupuestaria a las áreas de combate al secuestro», «dar seguimiento» a las visitas y las llamadas de los secuestradores en prisiones de alta seguridad, además de la domicialización de los teléfonos celulares. Algunas de estas propuestas violan el derecho a la privacidad y desconocen la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Dado que la delincuencia organizada agrupa 25 tipos de delitos relacionados entre sí, no puede haber prioridad en la atención de unos en detrimento de los otros. Además, la protección asiste a los criminales en prisión, dada la tradición de tortura en el sistema de justicia y penitenciario. Finalmente, estando las instituciones públicas infiltradas por el crimen organizado, los sistemas de control propuestos colocan a la población en una situación de alta vulnerabilidad.

MUCD realiza encuestas a la población para evaluar el desempeño de las instituciones en el combate al crimen organizado. Para ello utiliza recursos públicos, provenientes de los bienes incautados a la delincuencia organizada. También tiene acceso a espacios oficiales en los medios electrónicos. Pero sus encuestas se limitan a evaluar la percepción de la ciudadanía respecto a la inseguridad y no miden hechos reales de violencia e inseguridad, ni el acuerdo o desacuerdo social con las políticas implementadas. Tampoco identifican a quienes cometen los delitos. De hecho, la percepción ciudadana de la inseguridad en México es altamente negativa: en mayo de 2009, tres de cada cuatro mexicanos percibían que la situación de seguridad se había deteriorado durante los últimos 12 meses²⁸.

El protagonismo de MUCD demuestra la falta de reconocimiento por parte del gobierno a diversos organismos independientes que se han destacado en la defensa de los derechos humanos desde hace más de tres décadas²⁹ y que tienen una capacidad importante de acción, pues trabajan en todo el territorio nacional a través de redes³⁰. Al respecto resulta pertinente preguntarse con qué criterios se eligió a MUCD como «representativa de la sociedad civil». Sin embargo, esto también demuestra que la sociedad está desarticulada en la lucha contra la inseguridad y la violencia y que la variable que define esta separación es la desigualdad socioeconómica.

28. Consulta Mitofsky: *Percepción ciudadana sobre la seguridad en México*, México, DF, mayo de 2009.

29. Entre estos organismos destacan el Centro Miguel Agustín Pro, creado en 1988; el Fray Francisco de Vitoria, creado en 1991; el Antonio de Montesinos, creado en 1979; y el Fray Bartolomé de las Casas, creado en 1991, entre muchos otros.

30. Un ejemplo es la Red de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos, que tiene presencia en 21 de los 32 estados y agrupa a 65 organizaciones.

■ El asilo político: el impacto en las relaciones diplomáticas

La experiencia internacional demuestra que una mayor apertura de los mercados nacionales y una mayor inversión extranjera directa contribuyen a disminuir los niveles de corrupción³¹. En México, sin embargo, es posible encontrar excepciones a esta regla, por ejemplo cuando se trata de los intereses de empresas transnacionales, como algunas mineras canadienses. En este marco, la reacción de EEUU y Canadá de tratar de blindar la frontera con México por temor a la inseguridad solo contribuye a deteriorar las condiciones de vida de los mexicanos y no ejerce ninguna presión sobre el gobierno para revertir la política autoritaria. Ejemplos de lo anterior son el carácter asimétrico del TLCAN y la actual política de visas impuesta por Canadá a los mexicanos, que afecta seriamente a todos los sectores de la actividad productiva, científica y cultural, pero también a algunos solicitantes de asilo político.

Por otra parte, la política estadounidense de «apoyo» en el combate al crimen organizado se centra exclusivamente en el financiamiento de la militarización, a pesar de las múltiples evidencias de la ineficacia de este tipo de intervención. En este sentido, la Iniciativa Mérida es contundente.

La política estadounidense de «apoyo» en el combate al crimen organizado se centra exclusivamente en el financiamiento de la militarización, a pesar de las múltiples evidencias de la ineficacia de este tipo de intervención ■

El 6 de mayo de 2009, en el marco de la visita de Barack Obama a México, la Red Todos los Derechos para Todas y Todos envió una carta a representantes del Congreso y del Departamento de Estado de EEUU para expresar su inquietud por la oferta de apoyo militar al gobierno mexicano. Allí se le solicitaba una congruencia entre las posiciones expresadas por representantes del gobierno estadounidense y el criterio para asignar dicho respaldo. Se refería, en concreto, a la declaración de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, y del propio presidente estadounidense, quienes reconocieron «la responsabilidad de Estados Unidos en el problema de la violencia relacionada con el narcotráfico en México debido a factores como la alta demanda

31. Edgardo Buscaglia y Jan van Dijk: «Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector» en *Forum on Crime and Society* vol. 3 N° 1-2, 12/2003, p. 14.

de drogas en Estados Unidos»³². También se señaló la declaración de la secretaria de Seguridad Interna, Janet Napolitano, respecto a la importancia de fortalecer las instituciones civiles y no impulsar la militarización. Los firmantes pidieron que los fondos se destinen a «programas que abordan las causas de la inseguridad como la pobreza, la desigualdad, la falta de acceso a oportunidades educativas y laborales que permitan vivir una vida digna. O el fortalecimiento de instituciones civiles y los aspectos positivos de la reforma judicial en México, entre ellos la implementación del sistema de juicios orales y acusatorios»³³.

Esta demanda de las organizaciones es coherente con los acuerdos internacionales que dan contenido a la agenda trilateral y demuestra que no solo el gobierno mexicano está incurriendo en omisiones. En marzo de 2005, los mandatarios de México, EEUU y Canadá firmaron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (Aspan), cuyo objetivo principal es «construir nuevos espacios de cooperación a efectos de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades, hacer a nuestras empresas más competitivas y a nuestras economías más sólidas»³⁴. En 2004, el presidente de México y el primer ministro de Canadá firmaron la Alianza México-Canadá, cuyo objetivo es fortalecer las relaciones entre ambos países mejorando conjuntamente su competitividad internacional. Las relaciones económicas entre ambos comenzaron a agilizarse y a crecer, su comercio se incrementó 95% y ahora Canadá es el segundo mercado de México después de EEUU³⁵.

El 23 de marzo de 2005, Vicente Fox, Paul Martin y George W. Bush acordaron fomentar el diálogo e intercambio entre legisladores y sociedad civil respecto al libre comercio y el desarrollo trinacional, y buscar consensos en posibles acciones futuras trinacionales³⁶. Todo esto «bajo el principio de que nuestra seguridad y nuestra prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias»³⁷. La importancia de la sociedad civil para los procesos políticos y económicos en la agenda trilateral hace que la solicitud de asilo en

32. Todos los Derechos para Todas y Todos: Carta enviada a representantes del Congreso y del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, México, 6 de mayo de 2009, <www.wola.org/media/Carta_ONG_CongresoEEUU_ayuda_militarFINAL1.pdf>.

33. *Ibíd.*, p. 3.

34. «Declaración conjunta sobre los avances alcanzados. Alianza para la Frontera México-Estados Unidos», abril de 2003, citado en Elma del Carmen Trejo García et al.: «Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (Aspan)», México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, julio de 2006, p. 6.

35. *Ibíd.*, p. 7.

36. *Ibíd.*

37. *Ibíd.*, p. 13.

EEUU y Canadá por parte de algunos mexicanos adquiera relevancia. La prensa mexicana reporta la llegada de miles de mexicanos a EEUU pidiendo asilo o trasladando sus negocios. «No son los migrantes tradicionales, sino hombres de negocios, gente culta y rica, huyendo de la violencia de su país.»³⁸ También solicitan asilo político quienes huyen de la criminalización del disenso y algunas víctimas de la violencia ejercida por el crimen organizado. Pero el gobierno canadiense no reconoce esta dinámica

como una estrategia ante la impunidad en México, sino como un desafío a las políticas canadienses de inmigración, pues existe otra corriente migratoria de falsos solicitantes de asilo político, que aprovechan la oportunidad para salir del país. En lo que sigue nos ocuparemos exclusivamente de los verdaderos solicitantes de asilo político y tomaremos dos casos como referencia³⁹.

En el primer caso, se trata de una persona que llegó a Montreal procedente de México en 2007 y solicitó asilo político como consecuencia de su participación en el Frente Amplio Opositor a la Minera San Javier, un movimiento social de rechazo a las actividades de la minera canadiense New Gold-Minera San Javier, en el Cerro de San Pedro, en San Luis Potosí, que opera a cielo abierto, un método devastador para el medio ambiente ya que utiliza grandes cantidades de explosivos y cianuro y que resulta altamente rentable pues requiere muy poca inversión. La minera se instaló en una zona protegida por decreto pero conocida por la existencia de un manto freático. A pesar de ello, las autoridades mexicanas la habilitaron a operar, con el aval de la Secretaría del Medio Ambiente. En 2004, el movimiento ganó un proceso judicial contra la minera en un tribunal federal: la sentencia ordenó el cese de actividades y el retiro de la empresa. La minera desató esta resolución y siguió operando, lo que provocó la radicalización del movimiento opositor. En 2006, el caso de la minera ya era conocido internacionalmente. La persona que solicitó asilo, abogado de profesión, participaba del movimiento social y ayudaba a

También solicitan asilo político quienes huyen de la criminalización del disenso y algunas víctimas de la violencia del crimen organizado.

Pero el gobierno canadiense no reconoce esta dinámica como una estrategia ante la impunidad en México, sino como un desafío a las políticas canadienses de inmigración ■

38. Jenaro Villamil: «Relación 'agotada'» en *Proceso* N° 1742, 21/3/2010, p. 8.

39. La información fue recabada a partir de entrevistas. Con el fin de conservar el anonimato de los informantes, nos referiremos a ellos como casos 1 y 2. Desarrollamos esta sección a partir de la información obtenida en ambas entrevistas.

los presos políticos. Como consecuencia de ello, fue objeto de persecución por parte de los gobiernos estatal, municipal y federal y de empleados de la Minera San Javier⁴⁰. El 27 de noviembre de 2009, Mariano Abarca, activista de la Red Mexicana de Afectados por la Minería, opositora a la minera canadiense Black Fire, había sido asesinado en Chicomuselo, Chiapas. Antes de ello, había sufrido un acoso similar al del abogado. Al enterarse de que se lo estaba responsabilizando de delitos que le hubieran costado varios años de prisión, el abogado, junto con su esposa, decidió ocultarse y luego salió del país. Eligió Canadá por la rapidez con la que se resolvían los procesos migratorios de los mexicanos antes de que se les impusiera la visa. Llegó el 26 de mayo de 2007 y pidió el asilo político en el aeropuerto de Montreal. El proceso judicial fue «lento y tortuoso». Pasaron más de dos años desde que solicitó el refugio hasta que obtuvo su primera audiencia, el 17 de diciembre de 2009. Su segunda audiencia estaba programada para el 27 de abril de 2010. El solicitante de asilo señaló que «normalmente estos casos se resuelven en la primera audiencia, fue muy desgastante». Añadió que «la actitud del juez fue parcial: defendió en todo momento a las autoridades mexicanas; no permitió la presencia de testigos ni videos como prueba de algunos hechos que sustentaban la defensa; la gravedad del caso ameritaba más de tres días consecutivos de audiencia». Al final de la audiencia, su abogado solicitó más días al proceso, pero el juez le respondió: «¡Se trata de un mexicano!». Ante estos hechos, solicitaron la remoción del juez, que les fue negada⁴¹.

En el segundo caso, también se trata de un profesional. Trabajaba en México como gerente de un banco cuando comenzó a recibir presiones de narcotraficantes para que los ayudara en el «lavado de dinero», bajo amenaza de muerte. Consciente de que no podía escapar a estas presiones, en 2006 decidió renunciar a su trabajo y migrar a Canadá, donde solicitó el asilo. «Fui a las oficinas y les expliqué mi caso y me aceptaron el refugio. A los pocos días recibí el citatorio para mi primera audiencia». Para demostrar que no se trataba de un inmigrante por motivos económicos, presentó los títulos de propiedad de su vivienda en México y la factura de su automóvil, así como

40. Concretamente, las autoridades clausuraron su galería y su café, que tenían cinco años de funcionamiento, así como su despacho jurídico. En 2006, él y su actual esposa fueron agredidos físicamente por empleados de la Minera San Javier, a quienes identificaron. A pesar de que denunciaron la agresión, estos quedaron impunes y obtuvieron puestos en el gobierno municipal de Cerro de San Pedro. Las autoridades trataron de persuadir sin éxito a unos jóvenes activistas a quienes el entrevistado defendía para que lo inculparan a cambio de su libertad.

41. Entrevista anónima a un solicitante de refugio político en Montreal (caso 1), realizada por Mariana Pérez-Levesque y Laura Loeza en Montreal, Canadá, el 27 de febrero de 2010.

comprobantes de la seguridad social mexicana y de sus últimos empleos. Tuvo su primera audiencia un año y medio después de haber obtenido el asilo y recibió la residencia un mes después. No obtuvo inmediatamente el permiso de trabajo, pero trabajaba en algunos restaurantes⁴².

Ambos entrevistados dicen sufrir violaciones a sus derechos laborales y discriminación por parte de sus patrones (casos 1 y 2) y de los funcionarios encargados de sus expedientes migratorios (caso 1). «En un restaurante me pagaban ocho dólares aunque en los recibos declaraban que me pagaban 8,50, que es el salario mínimo. Trabajaba 12 horas continuas», señaló el ex-gerente de banco. En todo caso, los relatos de ambos entrevistados muestran diferencias notables respecto al tratamiento que han recibido sus expedientes en cuanto al tiempo de resolución y las pruebas del caso requeridas. Es difícil no asociar la dilación del caso 1 con el hecho de que en su proceso está involucrada una minera canadiense. En ese caso, es evidente la pérdida de derechos ciudadanos en México y en Canadá, situación que contradice el texto de los acuerdos trilaterales antes mencionados.

■ Conclusiones

La situación de violencia política que se vive en México es consecuencia de la infiltración de las organizaciones criminales en las instituciones del Estado, lo que explica la impunidad y los altos niveles de corrupción existentes. Esto también explica la negativa del gobierno a modificar su política de «combate» al crimen organizado para adaptarla a la Convención de Palermo. Si atendemos a la investigación de Buscaglia, la violencia en México puede alcanzar, en los próximos años, niveles nunca antes vistos. En la situación de fragilidad de la democracia, dicha violencia, que incluye la violación sistemática a los derechos humanos, debilita a la sociedad civil y fortalece a la delincuencia organizada. Con todo, es difícil pensar en un cambio de orientación de la

La situación de violencia política que se vive en México es consecuencia de la infiltración de las organizaciones criminales en las instituciones del Estado, lo que explica la impunidad y los altos niveles de corrupción existentes ■

42. Entrevista anónima a un solicitante de refugio político en Montreal (caso 2), realizada por Laura Loeza en Montreal, Canadá, 20 de marzo de 2010.

política en los próximos tres años, y es evidente que el precio que México está pagando es la pérdida creciente de su soberanía. Los mexicanos compartimos el interés de los países fronterizos por nuestra seguridad nacional, pero solo el cumplimiento de los acuerdos trilaterales, con énfasis en la importancia de la sociedad civil para los procesos económicos y políticos de la región, puede reorientar la situación actual hacia soluciones reales. ☐

Bibliografía

- «Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad» en *Diario Oficial de la Federación*, 26/8/2008.
- Alvarado, Arturo: «La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina» en *El Cotidiano* vol. 24 N° 153, 1-2/2009, pp. 63-72.
- Buscaglia, Edgardo, Samuel González Ruiz, Stefano Fumarulo y César Prieto Palma: «Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la Convención de Palermo» en *Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile. Delincuencia organizada y corrupción* vol. 1 N° 1, 2002, pp. 1-9.
- Calderón Hinojosa, Felipe: «Mensaje a la Nación», 2 de septiembre de 2007.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: «Código de Justicia Militar» en *Diario Oficial de la Federación*, México, DF, 29/6/2009.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* en *Diario Oficial de la Federación*, México, DF, 24/8/2009.
- Comisión de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas: «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal», Ginebra, 2006.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo: *Base de datos sobre la inversión extranjera directa*, en <http://stats.unctad.org/fdi/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso de González, et. al., «Campo de algodón», juicio del 16 de noviembre de 2009, Serie C, N° 205.
- Olvera, Alberto: *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, DF, 1996.
- Poder Ejecutivo Federal: «Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial de Fuerzas de Apoyo Federal» en *Diario Oficial de la Federación*, México, DF, 9 de mayo de 2007.
- Poder Ejecutivo Federal: «Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública» en *Diario Oficial de la Federación*, México, DF, 2 de enero de 2009.
- Rodríguez García, Arturo: «Menos recursos para programas de género» en *Proceso* N° 1726, 29/11/2009, pp. 10-12.
- Trans-Border Institute: «Drug Violence in Mexico. Data and Analysis from 2001-2009», Justice in Mexico Project, University of San Diego, La Jolla, enero de 2010.
- Vera, Rodrigo: «No era para tanto» en *Proceso* N° 1721, 25/10/2009, pp. 26-68.