

Democracia, ciudadanía y exclusión en la Región Andina

*Fernando Mayorga**

En este ensayo se evalúa la democracia en la Región Andina a inicios de la segunda década del siglo XXI, prestando atención a las nuevas formas políticas y los cambios en la ciudadanía, y contrastando los planteamientos teóricos y normativos con elementos empíricos. Se trata de pensar la necesaria conexión entre derechos humanos y democracia, con énfasis en la exclusión social provocada por la pobreza y el impacto de los cambios en la política, así como en la orientación de las políticas públicas en este campo.

Desde fines de la década de los noventa, la Región Andina vive un período de intensas transformaciones políticas, también marcado por tensiones y contradicciones en el proceso de integración regional, que han puesto en cuestión la existencia de una “comunidad andina”. Para realizar un balance general de la democracia es necesario destacar las diferencias en las rutas que siguen los países de la región, porque este hecho tiene consecuencias obvias en las relaciones entre Estado, democracia y ciudadanía, esto es, en el vínculo entre instituciones políticas y sociedad civil, entre democracia y derechos humanos y en el tipo de respuestas a los desafíos de integración social mediante políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad social, que constituyen causas y efectos de la exclusión. Estos rezagos menoscaban la participación y el ejercicio de ciudadanía de amplios sectores de la población. Por lo tanto, los cambios políticos adquieren

* Boliviano. Es licenciado en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Se ha desempeñado como catedrático de Sociología y como Director del Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón. Ha sido consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBMD) y de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia (UE). Es columnista del periódico de circulación nacional La Razón.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

importancia para evaluar las condiciones apropiadas para la vigencia de los derechos humanos.

Existe una disyunción entre tres países que han dado un “giro a la izquierda” (Venezuela, Bolivia y Ecuador) y dos que mantienen su adscripción a las pautas del neoliberalismo económico (Perú y Colombia), donde las transformaciones políticas e institucionales son moderadas. La victoria de Ollanta Humala en el Perú, en abril de 2011, no modifica de manera drástica este escenario puesto que durante la campaña electoral, sobre todo en la segunda vuelta, moderó su discurso nacionalista de izquierda y se comprometió a dar continuidad a la política económica prevaleciente en los últimos años. Asimismo, aceptó eliminar de su programa de gobierno la propuesta de convocatoria a una Asamblea Constituyente. También, la victoria electoral de Juan Manuel Santos (Colombia) en segunda vuelta, con el apoyo de dos tercios del electorado, implicó la continuidad de las políticas desplegadas por Álvaro Uribe.

Los cambios en Venezuela, Ecuador y Bolivia son profundos, y se traducen en procesos de reforma que modifican el rol económico y social del Estado y la institucionalidad democrática, afectando, por ende, el ejercicio de la ciudadanía. Se trata de una política posliberal que apela a la igualdad. No obstante, la retórica por el “socialismo del siglo XXI” no cuestiona el mercado ni rechaza la democracia liberal representativa. Son gobiernos que impulsan nuevos procesos de integración, como el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), recuperan concepciones e instituciones indígenas, impulsan la democracia participativa y directa, y aplican programas sociales redistributivos¹.

Esta diferencia tiene consecuencias en la valoración del estado de la democracia, los derechos humanos y la lucha contra la exclusión. Sin embargo, en todos los casos existen problemas similares y avances institucionales. Un rasgo general es la profunda crisis de los sistemas de partidos, una de las claves de la transición y consolidación de la democracia en los años ochenta y noventa. A mediados de la década pasada, un estudio sobre la institucionalización del

¹ Arditi, Benjamín, "El giro a la izquierda en América Latina, ¿una política post-liberal?", en: AÁVV, *Democracia intercultural y representación política en América Latina*. CEN/PNUD/IDEA, La Paz, 2010.

sistema de partidos en América Latina situaba a los cinco países andinos entre los siete casos con menores índices de institucionalización². Pero la debilidad de la política institucional combinada con situaciones de crisis política, no puso en riesgo la legitimidad de las elecciones. No obstante, la democracia fue interpelada con demandas de inclusión social y expansión de la ciudadanía.

1. Características de la democracia en tiempos de transición

Para evaluar la democracia en la región consideramos tres aspectos: la eficacia del voto ciudadano para elegir representantes y autoridades; el ejercicio del poder político, y las políticas desplegadas desde el Estado. Estos componentes constituyen la base para evaluar las transformaciones en la ciudadanía, como sistema de derechos para acceder a la justicia y como elemento de pertenencia comunitaria³. Asimismo, sirven para juzgar la pertinencia y la eficacia de las políticas de inclusión de las personas en pobreza, desde una perspectiva que combina, precisamente, democracia y ciudadanía.

El punto de partida es considerar que se ha producido una ampliación de la democracia en la Región Andina, aunque persisten rezagos históricos de pobreza, desigualdad y exclusión que atentan contra el ejercicio de ciudadanía y cuestionan la calidad del funcionamiento de las instituciones democráticas.

La democracia se ha ampliado porque se incorporan nuevas reglas e instituciones políticas y se incluyen nuevos sujetos y demandas sociales en respuesta a los límites de la democracia procedimental, que tenía a los partidos políticos en el centro del sistema político. A pesar de la crisis partidista – o quizás debido a ella –, la democracia electoral se ha consolidado como única fuente de legitimidad del poder político, con reglas mínimas que garantizan la eficacia del voto ciudadano

2 Tanaka, Martín, y Sofía Vera, "La dinámica 'neodualista' de una democracia sin sistema de partidos: la situación de la democracia en el Perú", *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, no. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2010.

3 Caetano, Gerardo, "Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina", documento del IIDH, 2010.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

para elegir autoridades y con procedimientos que garantizan su libre ejercicio. A pesar de que se produjeron renunciaciones presidenciales en los casos de Ecuador (2000 y 2005) y Bolivia (2003 y 2005), la resolución de esas situaciones de crisis se dio también mediante elecciones. El derecho al voto se ha extendido a las y los residentes en el extranjero, con variada eficacia dependiendo del país. Empero, en general se trata de una respuesta a los temas que plantea la migración transnacional, que pone en discusión aspectos vinculados al ejercicio de los derechos ciudadanos.

La democracia representativa se ha consolidado y el cuestionamiento a los partidos ha dado paso a la incorporación de instituciones de democracia participativa y directa y, en el caso boliviano, a la democracia comunitaria, que expresa nuevos rasgos de ciudadanía. Otra novedad en Bolivia es la elección popular de magistrados de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, aunque está mediada por una selección de candidaturas por parte de la Asamblea Legislativa.

La democracia participativa se manifiesta en instituciones vinculadas a la gestión pública, definidas como mecanismos de control social, democracia participativa o protagónica. Éstos están definidos constitucionalmente en los casos de Bolivia, Venezuela y Ecuador, e incluyen mecanismos de cogestión para el diseño de políticas públicas, gestión de empresas y servicios públicos, y consejos de planificación, respectivamente. Un aspecto problemático es que las organizaciones sociales se incorporan al aparato estatal y pueden ser cooptadas, perdiendo su autonomía como expresiones de la sociedad civil⁴. En Colombia se da una lógica participativa bajo control estatal que se limita a la creación de consejos consultivos.; en el caso peruano, se concentra en la elaboración de presupuestos participativos en el nivel local.

La democracia directa tiene una variedad de nuevas reglas entre las que sobresale la revocatoria o revocación de mandatos, una regla vigente en todos los países y para todos los cargos – excepto en Colombia y Ecuador donde no incluyen al

4 López Maya, Margarita, "Dinámica de la democracia participativa en Venezuela. ¿Desde arriba o desde abajo?", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, UCV, Caracas, 2008.

DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y EXCLUSIÓN EN LA REGIÓN ANDINA

presidente. En los casos venezolano y boliviano, su utilización resultó útil para resolver plebiscitariamente las situaciones de crisis provocadas por la polarización política. La revocatoria o ratificación de leyes también puede darse por referéndum. En el caso boliviano incluye la reforma parcial o total de la Carta Magna. La iniciativa legislativa ciudadana es otro mecanismo de participación que, en algunos casos, incluye la solicitud de convocatoria a Asamblea Constituyente. Es decir, muchas decisiones políticas que antes estaban circunscritas a las relaciones convencionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con el Judicial dirimente en muchos casos, han sido transferidas a la sociedad en tanto cuerpo electoral.

Finalmente está la democracia comunitaria, reconocida como tal en la Constitución boliviana, y que implica la elección de autoridades y representantes de pueblos indígenas mediante usos y costumbres, aunque en el caso de las diputaciones su selección se refrenda con voto universal y se limita al 5% de escaños para representantes de los pueblos indígenas minoritarios. En Colombia y Venezuela se reconocen cuotas de representación parlamentaria a los pueblos indígenas en menores proporciones. Sin embargo, el caso boliviano presenta otras aristas vinculadas a la ciudadanía, que se analizarán más adelante.

En suma, la democracia no se limita a la democracia representativa como acontecía en el pasado, cuando los partidos eran los agentes exclusivos de participación política. Si bien los nuevos arreglos institucionales evidencian una ampliación de la democracia con la incorporación de participación ciudadana en la gestión pública y la ampliación del ejercicio del voto ciudadano para remover autoridades y aprobar reformas, la eficacia del funcionamiento de las instituciones para el cumplimiento de metas de igualdad depende de su desempeño, en particular, del ejercicio del poder político.

2. Ejercicio del poder político, los límites institucionales del cambio

Desde fines de los años noventa, la crisis de los partidos también provocó la personalización de la representación política, un hecho vinculado además a mutaciones en el espacio público provocadas por la creciente importancia

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

de los medios de comunicación masiva en la comunicación política.

La personalización en la representación política se ha transformado en caudillismo y su manifestación institucional es el hiperpresidencialismo. Excepto en el caso peruano, donde la figura presidencial es débil y el partido de gobierno no dispone de mayoría parlamentaria, la democracia andina se caracteriza por un marcado poder de decisión presidencial resultante de la concentración de votos y escaños en una fuerza política articulada en torno a un liderazgo fuerte: Uribe/Santos, Chávez, Correa y Morales. Este esquema político es una merma del pluralismo, excepto en el caso peruano donde presenta un signo opuesto que se traduce en una fragmentación en el sistema de partidos.

Un corolario de la fuerza política de estos liderazgos fue la aprobación constitucional de la reelección presidencial inmediata y, en algún caso, sin restricciones. Empero, en 2007 fue rechazada en las urnas una enmienda constitucional en Venezuela que otorgaba más poderes al presidente Chávez y la posibilidad de su reelección indefinida; dos años después se aprobó una enmienda que autoriza la reelección indefinida en los cargos públicos. En Colombia fracasó el intento del presidente Uribe de postular a un tercer período, por un fallo del Poder Judicial. Estos ejemplos muestran las tendencias y los límites del presidencialismo, pero dan cuenta de los intentos de subordinar o modificar el ordenamiento legal a las estrategias políticas de los gobernantes.

El hiperpresidencialismo se sustenta en la fuerza electoral del partido de gobierno, que dispone de un manejo discrecional del Poder Legislativo por la mayoría de escaños que ostenta – excepto en el caso del Perú donde el presidente requiere de la conformación de una coalición para tener apoyo de una mayoría parlamentaria. La iniciativa legislativa está en manos del Poder Ejecutivo y, en algunos casos, el carácter unicameral del Congreso favorece la concentración del poder decisional en manos del presidente que, adicionalmente, se beneficia de potestades otorgadas para gobernar mediante la emisión de decretos o facultades especiales conferidas por el Congreso. La concesión de estas atribuciones termina menoscabando el papel del Poder Legislativo y, también, del

DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y EXCLUSIÓN EN LA REGIÓN ANDINA

Órgano Judicial, poniendo en entredicho la independencia y equilibrio de poderes.

En el tema judicial, fundamental para el ejercicio de los derechos ciudadanos, las relaciones entre poderes presentan aristas problemáticas. En Ecuador se dieron remociones en la Corte Suprema y en el Tribunal Constitucional debido al conflicto entre poderes; además, la Constitución vigente establece que las y los jueces son nombrados por el Consejo de la Judicatura y que el Tribunal Constitucional no es pasible a enjuiciamiento ni a rendición de cuentas ante otras instancias. En el caso boliviano se percibe un manejo arbitrario de las instancias judiciales que ha dado curso a una judicialización de la política, con la suspensión de varias autoridades electas de signo opositor mediante la simple presentación de denuncia y antes de la realización del proceso judicial. Adicionalmente, en 2006 la Asamblea Legislativa otorgó al presidente Morales atribuciones para designar magistraturas interinas hasta la realización de elecciones de magistrados del nuevo Órgano Judicial, que recién se viabilizaron en octubre de 2011. En el caso peruano, el Poder Judicial tiene independencia respecto al Ejecutivo, pero mantiene una mala imagen y no es permeable a reformas institucionales.

Una novedad en la democracia latinoamericana es la colisión entre el poder presidencial y el “poder mediático”, con características más agudas en Venezuela, Ecuador y Bolivia. Se han producido conflictos entre presidentes y periodistas en torno a la libertad de expresión, y también algunos gobiernos han tomado acciones legales en contra de los medios de comunicación por sus posturas supuestamente opositoras. Las denuncias por atentados a la libre expresión son recurrentes y la transformación del espacio mediático en una arena política donde se reproduce y exacerba la polarización política, impide que existan condiciones para un proceso deliberativo en el espacio público, en el debate legislativo y en la toma de decisiones gubernamentales, ahondando las consecuencias negativas del bajo grado de pluralismo político en los espacios institucionales.

Otra manifestación de la crisis de la política tradicional afincada en los partidos fue la demanda por la realización de procesos constituyentes como mecanismos de reforma política en todos los países de la Región Andina. En la década

de los noventa se realizaron asambleas constituyentes o reformas constitucionales por demanda popular o estrategia gubernamental, en una muestra de la profundidad del cuestionamiento a los regímenes vigentes (Colombia, 1991; Perú, 1993; Bolivia, 1994; Ecuador, 1998, y Venezuela, 1999). La experiencia venezolana fue la más radical, con la instauración del Estado Bolivariano. Más adelante se realizaron asambleas constituyentes en Bolivia (2006-2008) y Ecuador (2007-2008), que reformaron de manera profunda el Estado, sobre todo en el caso boliviano con la creación de un Estado Plurinacional sustentado en el reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas. Las reformas en curso permiten señalar que se abrió un nuevo ciclo estatal en la región y en el continente, antes marcado por la articulación de la democracia representativa y el neoliberalismo, un modelo que estuvo vigente, con matices obvios, durante quince años. La crisis del denominado “Consenso de Washington” ha dado paso a búsquedas nacionales de modelos alternativos que tienen como referente la ampliación de la democracia y el retorno del Estado a tareas económicas y sociales, con mayor protagonismo.

3. Estado, modelo de desarrollo y políticas públicas

El retorno del protagonismo del Estado en la economía es la respuesta a las políticas de ajuste estructural que fueron implementadas en la región desde los años ochenta. Se produjo en los tres países que vivieron transformaciones políticas y cuya economía depende de la exportación de hidrocarburos, que es el principal medio para la generación de excedente (Bolivia, Ecuador y Venezuela). En los casos de Colombia y Perú se mantienen y amplían las políticas orientadas al mercado, y se ratifican o amplían los tratados de libre comercio – que son cuestionados por los otros países andinos, enfrascados a su vez en un proceso alternativo de integración que no tiene aún resultados positivos.

En los casos de los gobiernos de Correa, Chávez y Morales, el fortalecimiento del Estado mediante políticas de nacionalización de recursos naturales y empresas estratégicas o la modificación de las reglas para la inversión extranjera, se ha traducido en una mayor disponibilidad de excedente económico para la ejecución de políticas sociales. Se han

DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y EXCLUSIÓN EN LA REGIÓN ANDINA

implementado programas de carácter redistributivo orientados a sectores pobres y marginados. La combinación de medidas de combate contra la pobreza con el fortalecimiento de capacidades políticas de estos sectores sociales mediante el reconocimiento de derechos y la participación ciudadana, promueve la inclusión social y reduce la desigualdad. Los datos en Ecuador y Bolivia muestran un descenso en la extrema pobreza y la pobreza, aunque los porcentajes son motivo de polémica. Con relación a la desigualdad, resalta el hecho de que por primera vez en la historia, en América Latina mejoró el coeficiente Gini – que mide las desigualdades sociales –, con un descenso más llamativo, considerando la zona andina, en Bolivia y Venezuela.

Un dato importante es la orientación del gasto social, que se ha incrementado en Bolivia, Ecuador y Venezuela, y su distribución se da mediante la entrega de montos de dinero a sectores que sufren carencias o necesidades que no son satisfechas por el mercado: bonos de desarrollo humano a niños y niñas de escuelas públicas, a personas de la tercera edad, a personas discapacitadas, a mujeres embarazadas y para vivienda; también mayor acceso a salud y educación, en algún caso con exitosos planes de alfabetización. Paralelamente a sus objetivos socioeconómicos, estos programas tienen metas políticas porque pretenden generar o consolidar el apoyo electoral a los partidos de gobierno, que los utilizan también como mecanismos clientelares con relación a los sectores beneficiados y promueven una mentalidad rentista que refuerza una concepción paternalista acerca del rol del Estado.

En el caso colombiano, las condiciones de ejecución de programas sociales están matizadas por el conflicto guerrillero. Existen subsidios de nutrición o educación a niños y niñas de familias en condición de desplazamiento o de familias indígenas; su entrega es condicional. El caso peruano resalta porque es el país con mayor crecimiento económico en los últimos años, pero el monto del PIB destinado a políticas de salud y educación es el menor en la región y la población más afectada es la rural, con predominio indígena. Por eso no es casual que la tendencia del electorado en esas zonas se oriente a favor de candidatos “antisistema”, como Humala, reforzando la fragmentación en el sistema de partidos. Esta relación entre bonanza económica, volatilidad electoral y conflictividad

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

social, muestra la importancia de las instituciones políticas. Sin embargo, es necesario relativizar esta relación porque en condiciones políticas distintas y sin programas redistributivos ejecutados desde el gobierno, Perú logró mayores índices de reducción de la pobreza, los más altos en la región, debido al crecimiento económico y las remesas de los emigrantes, factores que también incidieron en los otros casos.

Es preciso mencionar que estos programas sociales son comunes en el continente, independientemente del signo ideológico de los gobiernos, y en algunos países su adopción fue previa a los cambios políticos. Su implementación fue sugerida por el Banco Mundial como mecanismo de “compensación” al desempleo y la pobreza provocados por las políticas neoliberales. Sin embargo, la exclusión social no se resuelve solamente con medidas económicas y redistributivas. Pese a su importancia, es evidente que deben estar acompañadas del fortalecimiento de capacidades políticas de los sectores beneficiados para expandir el ejercicio de ciudadanía.

Otro aspecto novedoso está vinculado a la modificación en las orientaciones respecto al modelo de desarrollo a partir de posturas ambientalistas que se sustentan en cosmovisiones indígenas. Sin embargo, la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo – como el Buen Vivir en Ecuador y el Vivir Bien en Bolivia – entra en contradicción con las políticas extractivistas para la explotación de recursos naturales, minerales e hidrocarburos, que vulneran derechos de los pueblos indígenas y generan conflictos. Algo similar ocurre en Perú en los marcos convencionales de promoción de inversión extranjera en esos rubros, sobre todo en minería. Este tema no es lateral porque tiene que ver con las posibilidades de crecimiento económico y la generación de excedente que sirve de sustento a las políticas redistributivas y a la generación de empleo. Por lo pronto, no existen políticas que hayan encontrado un punto de equilibrio. En suma, existen avances en la Región Andina en la lucha contra la pobreza y extrema pobreza, se ha reducido la brecha de desigualdad social y existe un debate sobre el modelo de desarrollo. Su relación con la democracia pone en juego aspectos vinculados con la ciudadanía que también ha sufrido importantes transformaciones en los últimos años.

4. Ampliación de la democracia y expansión de la ciudadanía

Los cambios políticos, el rol económico y social del Estado y la descentralización, que genera más espacios de participación, han tenido consecuencias en la concepción y ejercicio de la ciudadanía. La ciudadanía está vinculada “a exigencias de justicia y de pertenencia, de posesión y ejercicio de derechos y de dimensión personal-comunitaria”⁵. En esa medida, ha sufrido ampliaciones como sistema de derechos y también en el sentido de pertenencia a la comunidad política nacional. En el primer caso, los sectores más beneficiados han sido los pueblos indígenas y las mujeres, sectores que son víctimas de la pobreza. En el segundo caso, la pautas de pertenencia comunitaria se han complejizado con el reconocimiento de la diversidad étnica, que cuestiona el proyecto de nación homogénea como modelo de integración social.

El ejercicio de ciudadanía se ha ampliado a aquellos sectores excluidos de la política institucional pese a que, en el caso de los pueblos indígenas, no se trata solamente de su carácter de minorías o mayorías étnicas, sino que son un elemento constitutivo de las sociedades andinas. Respecto a las mujeres, se han establecido cuotas de participación política de un mínimo de 30% en Venezuela, Perú y Ecuador, que prevé un incremento hasta la paridad de género en las listas de candidatos. La paridad está establecida en la nueva Constitución de Bolivia, aunque el sistema electoral mixto impide su materialización en la cámara baja; una novedad fue la paridad de género en el gabinete ministerial de 2010, donde resaltó la presencia de cuatro ministras indígenas. Estas cuotas fueron resultado de decisiones normativas aprobadas merced a acciones de cabildeo de grupos feministas en los congresos, campañas de ONG y presiones de organismos internacionales, porque no existe un movimiento de mujeres con capacidad de movilización política y, en esa medida, se trata de reformas promovidas “desde arriba” e impulsadas por criterios de justicia para remediar situaciones de exclusión provocadas por la vigencia de pautas de conducta patriarcal en las sociedades.

5 Caetano, Gerardo, "Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina" pág. 4.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

Una ruta distinta ha tenido el reconocimiento de los derechos indígenas, y sus avances presentan un carácter más amplio en términos de ciudadanía. El movimiento indígena se movilizó con mayor fuerza desde los años noventa del siglo pasado, motivado por la conmemoración de los “500 años”, con marchas y protestas e incursiones electorales, sobre todo en los casos de Ecuador y Bolivia y, secundariamente, Colombia. Sus efectos fueron importantes porque las demandas indígenas incidieron en los procesos constituyentes y sus derechos fueron reconocidos en los cinco países. En todos los casos se superaron las visiones homogéneas acerca de la sociedad y se reconoció constitucionalmente su carácter pluriétnico y multicultural y, a partir de la aceptación de la diversidad social, se incorporaron derechos colectivos de los pueblos indígenas en diversos tópicos. El reconocimiento de la diversidad social y su formalización constitucional implica plantear nuevas pautas de pertenencia a la comunidad nacional a partir de la “diferencia” identitaria. El reconocimiento de derechos a estas colectividades trasciende la noción de “democracia de ciudadanos y ciudadanas” planteada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁶, que enfatiza en el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales resaltando la diferencia de género, empero presta escasa atención a los derechos culturales o colectivos que incumben a los pueblos indígenas. Una revisión al respecto muestra importantes avances en la Región Andina que complejizan y enriquecen la noción de “democracia de ciudadanos y ciudadanas”.

Las cinco constituciones andinas reconocen la diversidad étnico-cultural y eso se traduce en la inclusión del derecho consuetudinario en los sistemas de justicia; el reconocimiento del carácter oficial de las lenguas indígenas, en Bolivia en general, y en otros países en territorios indígenas; la educación bilingüe, excepto en el Perú; el reconocimiento de la propiedad colectiva o territorios, jurisdicción y autonomías indígenas, en el caso colombiano bajo tuición del Estado por razones de seguridad. Otro importante avance es el reconocimiento de derechos de la población afrodescendiente en Ecuador, Bolivia y Colombia, con derechos similares a los de los pueblos indígenas.

6 PNUD, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. PNUD-TAURUS, Buenos Aires, 2004.

DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y EXCLUSIÓN EN LA REGIÓN ANDINA

Con relación a la participación política, se reconocen cuotas para los pueblos indígenas, excepto en Perú y Ecuador. En este último caso, existe presencia indígena, sobre todo en los gobiernos locales, con cifras mayores al porcentaje de población reconocida como tal. En Bolivia, la participación indígena adquiere mayor amplitud porque incluye lo originario y campesino. En Colombia se reconocen tres curules a los indígenas mediante circunscripciones especiales, así como la elección de autoridades en jurisdicción especial. En Perú, las normas que regulan las elecciones regionales y municipales establecen un mínimo de 15% de representantes de las comunidades nativas y pueblos originarios de cada región. En Venezuela existen tres diputaciones en la Asamblea Nacional y, de acuerdo a la población indígena, en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales. En Ecuador, las organizaciones indígenas participaron electoralmente mediante su propio partido y consiguieron curules y escaños en la Asamblea Constituyente de 2007; empero, la nueva Constitución no reconoce cuotas. El caso boliviano es el más sugerente porque el MAS es un partido concebido como “instrumento político” de las organizaciones campesinas e indígenas, y la presencia de Evo Morales en la presidencia desde 2006 tiene una importancia simbólica y política innegable que trasciende las fronteras bolivianas. Este protagonismo político tuvo consecuencias en el ámbito internacional porque impulsó la aprobación de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas cuya aceptación por los Estados andinos puede impulsar una ampliación de los derechos mencionados, los que fueron promovidos bajo el cobijo del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, referido a los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes, y aprobado en 1989. El liderazgo de Evo Morales también provocó la adopción del modelo de Estado Plurinacional como propuesta política del movimiento indígena latinoamericano.

Es importante evaluar el modelo de Estado Plurinacional aprobado en la nueva Constitución de Bolivia (2009) porque es una respuesta a las dos facetas de la ciudadanía: como sistema de derechos y como pertenencia comunitaria. Por una parte, se reconocen derechos a un nuevo sujeto colectivo definido por criterios de identidad étnico-cultural, derechos colectivos que coexisten con los derechos individuales de tipo liberal y de carácter universal y, en esa medida, se amplía la

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

noción de “democracia de ciudadanos y ciudadanas” que está circunscrita a los derechos individuales. El sujeto colectivo reconocido por el Estado Plurinacional son las “naciones y pueblos indígenas originarios campesinos” que tienen derechos a la participación política, presencia en los órganos de Estado, territorios, autogobierno, autonomía territorial y consulta previa para inversiones productivas; también se reconocen sus lenguas como idiomas oficiales y sus normas de justicia consuetudinarias con el mismo rango que el derecho positivo. En el diseño del sistema de gobierno se incorpora la democracia comunitaria junto con la democracia representativa, participativa y directa. A diferencia de otros casos nacionales, en Bolivia se ha producido una profunda renovación de las élites en la política, por lo tanto se ha modificado el acceso a recursos de poder materiales y simbólicos por parte de sectores sociales excluidos secularmente y que han adquirido protagonismo político.

Por otra parte, la idea de nación, vinculada a procesos de modernización y modernidad bajo criterios de igualdad ciudadana y homogeneidad cultural, está en crisis debido a los cuestionamientos que provienen del reconocimiento de la diversidad social, de las diferencias identitarias y de los efectos de la globalización. Una respuesta a la crisis del paradigma del Estado-Nación es el reconocimiento del pluralismo en sus diversas facetas, entre ellas la diversidad cultural, a través del reconocimiento de derechos colectivos, porque promueven la integración social de los grupos beneficiados y la ampliación de la capacidad representativa del Estado. La Nación ya no es solamente una comunidad de ciudadanos y ciudadanas individuales, también reconoce colectividades formadas por grupos marginados y excluidos, con derechos colectivos cuyo ejercicio puede impulsar condiciones de igualdad ciudadana. Sin embargo, existe el riesgo de exacerbar los particularismos étnicos y subordinar los derechos individuales a los colectivos en menoscabo de la justicia y los derechos humanos. Un ejemplo de ello es el asesinato mediante linchamientos justificados con el argumento de justicia comunitaria, un tema que muestra la complejidad de la articulación de valores culturales y normas de justicia de rasgos diversos.

En suma, las transformaciones políticas en la Región Andina han provocado cambios importantes en la democracia y en la ciudadanía con efectos positivos para la inclusión

DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y EXCLUSIÓN EN LA REGIÓN ANDINA

política y la participación social de sectores sociales antaño marginados, como las mujeres y los pueblos indígenas. Sin embargo, queda pendiente la mejora del rendimiento deficitario de las instituciones democráticas y la vigencia de mayores grados de pluralismo político.

5. Corolario y recomendaciones

A partir del recorrido efectuado sobre democracia, ciudadanía y exclusión en la Región Andina, esbozamos respuestas preliminares a las preguntas que inquietan al IIDH.

¿Cómo hacer política hoy, en el marco de sociedades en donde el Estado ya no es lo que era, ni puede hacer lo que hacía?

Como resultado de las transformaciones que vive la Región Andina, la política regresó al centro del debate sobre la democracia con nuevos sujetos y nuevas instituciones. Los nuevos sujetos que han incursionado en la política son mujeres y, sobre todo, indígenas y campesinos con demandas de ciudadanía planteadas desde sus especificidades identitarias. Este hecho permite pensar en la necesidad de una ciudadanía ampliada que responda a la diversidad social y cultural de los países andinos. Por lo tanto, una tarea necesaria es promover el reconocimiento del pluralismo en sus diversas facetas (cultural, religiosa, jurídica, lingüística y política) para su incorporación o ampliación en los textos constitucionales, en las leyes y en las políticas públicas, evitando el riesgo del particularismo que puede conducir a posturas corporativas que atentan contra el bien común o los intereses generales. Las nuevas instituciones de democracia participativa y directa proporcionan espacios y mecanismos para el protagonismo de la sociedad civil, sobre todo de los sectores excluidos y las personas en pobreza, que utilizan esos canales para resolver sus necesidades básicas mediante su presencia en los diversos niveles de la gestión pública. Sin embargo, subsisten los intentos de una cooptación estatal de las organizaciones populares y de reproducción del clientelismo a partir de la utilización instrumental de las políticas de desarrollo y de los programas sociales.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

¿Qué modelo de relación entre instituciones políticas y sociedad civil y entre democracia y derechos humanos, debe promoverse desde la realidad actual?

En los países andinos existe una mutación en las formas de la representación política debido a la crisis de los sistemas de partidos que ha provocado una fragmentación que puede poner en riesgo la estabilidad política, tal como era el caso de Perú antes de la victoria de Ollanta Humala, y, en los otros casos nacionales, una concentración de poder en el partido de gobierno que menoscaba el pluralismo político y la calidad de la representación de la diversidad de intereses de la sociedad civil. La vigencia del pluralismo político es una condición para pensar en un nuevo modelo de relación entre instituciones políticas y sociedad civil, porque de eso depende la independencia, equilibrio y colaboración entre los poderes del Estado. Un déficit en el rendimiento de las instituciones estatales subordina la sociedad civil a los intereses de los partidos de gobierno. Por ende, es necesario fortalecer la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil para que sus demandas no sean instrumentalizadas en función de intereses coyunturales. El menoscabo del pluralismo político y la concentración del poder en los presidentes debilitan el funcionamiento de los órganos estatales, sobre todo del Poder Judicial, y los hace pasibles a manipulación política con consecuencias negativas para la vigencia de los derechos humanos. La ampliación de la democracia ha expandido la ciudadanía como sistema de derechos y ha fortalecido el sentido de pertenencia comunitaria. Sin embargo, la debilidad de las instituciones puede llevar a que sean meras normas sin vigencia efectiva. En ese sentido, es necesario fortalecer las instituciones políticas y estatales impulsando su autonomía y su desempeño en apego al orden constitucional. Los avances en la inclusión social y política como condición para la vigencia de los derechos humanos encuentran sus límites en la precariedad de las instituciones. En ese sentido, la transición hacia un nuevo ciclo estatal en la región brinda nuevas oportunidades para las tareas inconclusas de gestación de un orden institucional que proporcione certidumbre a los ciudadanos y ciudadanas en su relación con el Estado.

DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y EXCLUSIÓN EN LA REGIÓN ANDINA

¿Participan los pobres en la política? ¿Tienen derechos de participación desde su dignidad y colectividad?

Las personas en pobreza, entre quienes sobresalen indígenas y mujeres, disponen de canales de participación más amplios y variados que en las décadas pasadas. También han accedido a derechos ciudadanos que recogen sus demandas y son beneficiarios de políticas públicas en mayor proporción que en el pasado. Sin embargo, en la mayoría de los casos su acción política es dispersa y carece de fortaleza organizativa propia. En estas circunstancias se enfrentan al riesgo de la manipulación política a través del clientelismo y el paternalismo estatal, que se afina en la reproducción de una mentalidad rentista que impide su desarrollo autónomo individual y colectivo. Una tarea ineludible, vinculada a las nuevas pautas de relación entre instituciones políticas y organizaciones sociales, entre Estado y sociedad civil, es la gestación y/o potenciación de las organizaciones sociales que representan a las personas en pobreza, bajo criterios de independencia y con un horizonte político que trascienda las necesidades coyunturales. Por ahora, su participación – excepto en el caso de los pueblos indígenas, aunque con variaciones en cada caso nacional –, es inorgánica y proclive al clientelismo y al rentismo. La respuesta no puede ser solamente normativa (constituciones, leyes, políticas públicas) sino que exige un protagonismo político a partir de la acción colectiva organizada. Esa es una tarea complementaria a la promoción de la autonomía de la sociedad civil respecto al Estado y a los gobiernos de turno, y al impulso al pluralismo político que debe caracterizar a la democracia más allá de sus adjetivos.

Otras referencias

Basabe, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía, “La democracia inconclusa. Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, no. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2010.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

- Coelho, André Luiz, Clayton Mendonca Cunha Filho y Perez Flores, “Participación ampliada y reforma del Estado. Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela”, *OSAL*, no. 27, CLACSO, Buenos Aires, 2010.
- Fleury, Sonia, “Los patrones de exclusión e inclusión social”, en: *Ciudadanía y desarrollo humano*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2007.
- Laurent, Virginie, “Con bastones de mando o en el tarjetón. Movilizaciones políticas indígenas en Colombia”, *Revista Colombia Internacional* 71, Bogotá, 2010.
- Lee Van Cott, Dona, “Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes”, *América Latina Hoy*, no. 036, Universidad de Salamanca, España, 2004.
- León, Jorge, “Las organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa”, *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, FLACSO, Quito, 2010.
- Munck, Gerardo, “Repensando la cuestión democrática: la región andina en el nuevo siglo”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, no. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2010.