

Democracia comunitaria y configuración de apuestas políticas de gobiernos indígenas en Latinoamérica

Community Democracy and Configuration of Political Revindications of Indigenous Governments in Latin America

Bayron Orrego

FLACSO, Quito, Ecuador

bochica25@yahoo.com

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Fecha de recepción: 1 de octubre de 2018 · **Fecha de aprobación:** 30 de diciembre de 2018

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v14n27.77759>

Cómo citar este artículo:

APA: Orrego, B. (2019). Democracia comunitaria y configuración de apuestas políticas de gobiernos indígenas en Latinoamérica. *Ciencia Política*, 14(27), 227-249.

MLA: Orrego, B. "Democracia comunitaria y configuración de apuestas políticas de gobiernos indígenas en Latinoamérica". *Ciencia Política*. 14.27 (2019): 227-249.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

Este artículo presenta un ejercicio comparado de experiencias de gobierno indígena en la configuración de formas de democracia comunitaria a partir de prácticas de gobierno en diferentes niveles de lo territorial en Ecuador y México. Se desarrollan algunos elementos de importancia concernientes al poder, la autonomía y lo comunitario y se explora las posibilidades de las formas comunitarias de democracia más allá de las prácticas de gobierno local en una estructura política y de gobierno de carácter nacional. Se finaliza reflexionando sobre los objetivos y los alcances de las reivindicaciones políticas de las organizaciones indígenas y su participación en el sistema electoral de ambos países.

Palabras clave: autonomía; gobiernos comunitarios; indígena; innovación; participación electoral; poder.

Abstract

This paper presents a comparative exercise of indigenous government experiences in the configuration of community democracy expressions from governmental practices in different territorial levels in Ecuador and Mexico. Some important elements concerning power, autonomy and community are developed and the possibilities of community forms of democracy are explored beyond the practices of local government in a national political and governmental structure. It ends by reflecting on the objectives and scope of the political demands of indigenous organizations and their participation in the electoral system of both countries.

Keywords: Autonomy; community governments; Indigenous; Innovation; electoral participation; Power.

Durante las últimas décadas en Latinoamérica se han desarrollado formas de gobierno local precedidas en su lucha y conformación por movimientos y organizaciones indígenas que han procurado la transformación de las formas jerárquicas de gobiernos tradicionales que los han mantenido en una situación de sumisión, exclusión y pobreza. La configuración de estas formas de gobierno trae consigo una demanda por la profundización de la democracia y se caracterizan por la centralidad de la autonomía y el rol principal que cumple la comunidad en estos procesos, configurando de este modo formas de democracia comunitaria.

La conformación de algunas de estas formas de gobierno local indígena ocurrió en paralelo a apuestas de mayor alcance en el sistema político a nivel nacional, originando estructuras organizativas e institucionales que liderarían plataformas políticas amplias en representación de otros sectores de la sociedad a nivel local, regional y nacional. Uno de los resultados de la movilización de estos repertorios es la configuración y consolidación de un actor político de gran relevancia que entra a desafiar y cuestionar las visiones hegemónicas de lo social y lo cultural en el plano de lo económico y lo político.

Dentro de esta reivindicación de reconocimiento y visibilización, algunos movimientos y organizaciones indígenas han decidido institucionalizarse y competir en el sistema electoral en búsqueda del control de ciertas instancias del poder estatal, fenómeno especialmente relevante en la región andina (Cameron, 2010). Otros movimientos indígenas, por el contrario, han querido mantenerse al margen de la institucionalidad del Estado, aunque creando sus propias instituciones (Ceceña, 2008; Ornelas, 2004).

Este trabajo compara dos formas de gobierno locales conformadas por movimientos y organizaciones indígenas. De un lado están tres experiencias de gobierno comunitario del nivel subnacional en Ecuador y del otro la experiencia zapatista en México. Estas dos formas de gobierno en ambos países fueron experiencias ocurridas en la década de los noventa, un periodo de grandes movilizaciones indígenas por la reivindicación de derechos especiales, así como de desarrollos constitucionales que han reconocido y garantizado esos derechos en varios países del continente. La vigencia de estas experiencias se enmarcan en el resurgimiento de apuestas políticas nacionales, participando en el sistema electoral en ambos países.

En Ecuador, las experiencias presentadas son formas de gobierno institucionalizadas que participan en el sistema político formal del país,

mientras que la forma de organización política del zapatismo en México se da por fuera de la institucionalidad del Estado. Sin embargo, en ambas experiencias de gobierno locales se efectuó un proceso de innovación institucional que se combinó con las instituciones del Estado en el primer caso y las reemplazó por completo en el segundo.

A pesar del origen y la trayectoria diferenciada de estas dos formas de gobierno locales, se plantea en este trabajo que ambas experiencias constituyen dos tipos de democracia comunitaria y se propone además mostrar el papel que han jugado estas formas de gobiernos locales en la configuración de apuestas políticas a nivel nacional.

Para desarrollar este ejercicio comparado se recurre a fuentes secundarias haciendo una revisión de parte de la literatura disponible sobre los casos de estudio. Se expone el contexto social y político en el que se desenvuelve cada una de las experiencias a comparar, dejando ver las diferencias y similitudes con relación a aspectos claves como la autonomía, la concepción respecto al poder y el peso en estas experiencias de lo comunitario. Se finaliza mostrando la relación de estas formas de gobierno locales en el surgimiento de aspiraciones políticas de más amplio alcance posteriormente.

Contexto sociopolítico en la emergencia de gobiernos indígenas

En la década de los noventa en Latinoamérica emergieron en el escenario político y social movimientos y organizaciones indígenas que procuraron el reconocimiento y la visibilización de su especificidad cultural y el derecho de darse sus propias formas de gobierno de acuerdo con las formas de organización tradicionales. Por su parte, en este mismo período se dio, en varios países de la región, un fenómeno de reconocimiento constitucional de la diversidad cultural que en algunos casos significó el otorgamiento de derechos especiales políticos y territoriales. Este reconocimiento jurídico-político de la diferencia cultural es la causa y al mismo tiempo consecuencia de la movilización de estos movimientos y organizaciones indígenas.

En el caso de Ecuador, la movilización de grupos indígenas en el nivel cantonal y provincial configuraría una organización indígena de carácter nacional como la Confederación Nacional Indígena de Ecuador (CONAIE) y posteriormente El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, quienes participarían en las principales contien-

das electorales para las diferentes corporaciones políticas a nivel nacional, regional y local, incorporando en sus demandas reivindicaciones de otros sectores de la sociedad. Durante este período se configuró el llamado *movimiento indígena ecuatoriano*, uno de los actores políticos más poderosos y más visibles protagonistas de las movilizaciones sociales durante la crisis política y económica sufridas por Ecuador durante toda la década de los noventa. Este movimiento sería uno de los principales impulsores del reconocimiento del país como un Estado plurinacional en la Constitución Política de 2008.

En México, el antecedente contemporáneo más importante lo constituye la movilización del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), movimiento indígena que cuenta con un importante apoyo de la sociedad civil nacional e internacional y quien ha creado sus propias instituciones para el gobierno de los territorios declarados autónomos frente al control del Estado.

El sistema político mexicano ha sido una estructura cerrada de oportunidades políticas desde *la revolución* y más aún para estos grupos poblacionales, quienes han sido objeto de discriminación y etnocidio históricamente e incluso de desaparición física en el presente (Speed, 2011). En el marco de estas movilizaciones se procuró la institucionalización de las demandas y reivindicaciones de reconocimiento y derechos especiales, negados por el Estado luego de los *Acuerdos de San Andrés* (Estrada, 2006).

En el marco del Foro Nacional Indígena convocado por el EZLN en el año 1996, nace el Congreso Nacional Indígena (CNI), conformado por pueblos indígenas de los diferentes estados de México y agrupados para plantear reivindicaciones conjuntas frente al Estado. En 2016 el CNI planteó la iniciativa de conformar el Concejo Indígena de Gobierno (CIG) como una nueva instancia de gobierno de carácter nacional, quien a su vez decidió competir en el sistema electoral postulando a una candidata a la presidencia de la república en los comicios de 2018.

Un asunto de especial relevancia lo constituye el hecho de que estas movilizaciones y organizaciones indígenas en la configuración de gobiernos locales y el desarrollo de su autonomía frente a los poderes políticos y económicos, nacionales e internacionales tanto en Ecuador como México, se dan en el marco de los ajustes estructurales y la apertura económica. La irrupción del neoliberalismo en la mayor parte de los países de la región fue un detonante para que diferentes sectores de la sociedad, entre ellos los pueblos indígenas, se movilizaran ante la ame-

naza que suponía el avance del capital en los territorios reivindicados como suyos. Estas movilizaciones se darían no solo para la defensa de territorios específicos sino también por las implicaciones económicas y políticas en todo el territorio nacional.

No es casualidad que la irrupción del EZLN en el escenario público se diera el 1 de enero de 1994, el mismo día en que entró en vigor oficialmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre México, Estados Unidos y Canadá. La transformación de los repertorios de este movimiento iría desde la lucha armada en sus inicios hasta la acción política no violenta a partir del año 2006. En Ecuador, por su parte, los movimientos y organizaciones indígenas se movilizarían también en contra de las reformas estructurales que agudizaron aún más la crisis económica y política sufrida en el país.

Ambas experiencias tendrían en sus orígenes un fuerte vínculo con sectores de izquierda en sus respectivos países, incorporando en sus luchas al mismo tiempo reivindicaciones de carácter redistributivo.

Gobiernos comunitarios y participativos en la sierra ecuatoriana

En Ecuador se dieron algunas de las experiencias más relevantes de democracia comunitaria en la región andina, reconocidas internacionalmente como prácticas exitosas de un gobierno participativo e incluyente (North y Cameron, 2003). Me referiré a tres experiencias específicas de gobierno comunitario en diferentes niveles subnacionales de lo territorial estatal: Guamote y Cotacachi, dos cantones,¹ el primero, ubicado en la sierra centro en la provincia de Chimborazo y el segundo, en la sierra norte en la provincia de Imbabura, en tercer lugar, la provincia² de Cotopaxi ubicada en el centro sur de Ecuador, también en la región de la sierra. Esta última fue una experiencia que deja ver las dificultades de configurar una apuesta de democracia expandiendo en la práctica los límites definicionales de lo comunitario.

Estos tres escenarios tienen en común un alto porcentaje de población indígena y campesina, un contexto en gran parte rural, escenarios

1 El cantón es una figura de la división político territorial en Ecuador y equivale a un municipio en Colombia.

2 La provincia equivale a la figura de estado o departamento en otros países de la región.

históricos de pobreza y exclusión y apuestas políticas asociadas al desarrollo. Son también prácticas pioneras en gobiernos indígenas en las instancias estatales de poder a nivel local y regional y forman parte de lo que se conoce como el *movimiento indígena ecuatoriano*. Este movimiento compone una gran variedad de actores sociales que emergieron con gran fuerza en la escena nacional en los años noventa, configurando uno de los movimientos indígenas de mayor impacto en el ámbito político y social a nivel nacional (Barrera, 2001; Guerrero y Ospina, 2003).

Por democracia comunitaria se entiende el ejercicio de autogobierno que expresa la forma de participación política de las comunidades en temas como la planificación participativa y el control social, instituyendo a la comunidad en la máxima instancia de decisión y ante la cual deben rendir cuentas sus representantes (Ceceña, 2008). A su vez tiene como propósito el reconocimiento y la valoración de las tradiciones culturales y la lucha por la dignidad y el respeto (Cameron, 2010), así como la satisfacción de las necesidades básicas. Todo esto en el marco de la autonomía como principio fundamental de estas apuestas democráticas.

En las experiencias expuestas aquí está presente la autonomía y el poder central de la comunidad cuya estrategia es el control de los gobiernos locales, pero con aspiraciones de control gubernamental de más amplio alcance. Al tratarse en su mayor parte de población indígena-campesina se plantea una forma de gobierno desde una matriz comunitaria de la que provienen las bases de su movimiento y que instituye a las comunidades en la máxima autoridad. No hay que perder de vista, por lo pronto, que la comunidad es una construcción histórica que se actualiza constantemente y a la cual se afilian las personas que comparten o creen compartir una historia, un territorio, unas condiciones presentes o una apuesta de futuro.

Además de ocupar los cargos de elección popular local y regional y de quedar al frente de las instituciones del Estado, se efectuó a su vez un proceso de rediseño institucional en el que se crearon diferentes espacios para asegurar el encuentro y la participación de las comunidades.

A inicios de los años noventa se realizó la primera elección de un líder indígena para presidir el gobierno del municipio de Guamote. Los movimientos y organizaciones indígenas de la zona le habían apostado al control de las instituciones del Estado para plantearse un gobierno comunitario y participativo aportando a nuevas formas de democracia articulada a procesos de desarrollo.

Plantea Cameron (2010) que, en Guamote, el proceso de reforma agraria modificó tanto la tenencia de la tierra como las estructuras locales de poder, y ambas cuestiones sumadas a otros elementos como el proceso de descentralización en Ecuador y la importancia electoral de los indígenas en estos territorios, tomaron parte en la configuración de una forma de democracia comunitaria. La creación de instancias de participación comunitaria como el *parlamento indígena y popular* o el *comité de desarrollo local* constituyen los experimentos institucionales sobre los que se basa esta apuesta de gobierno democrático.

Para asegurar un gobierno participativo e incluyente en Guamote se crean estas dos nuevas formas institucionales complementarias a las constituidas desde el Estado. El parlamento indígena y popular y el comité de desarrollo local se configuraron como dos instancias de encuentro y participación comunitaria donde los comuneros podían hacer control político a sus representantes y propuestas en las formas en que podía ser gestionado un presupuesto participativo. Estas instancias de encuentro y decisión constituyen ejemplos de innovación institucional en los gobiernos municipales rurales (Cameron, 2010) configurando de este modo formas de gestión local alternativas.

Para los casos de Cotacachi y Cotopaxi, Ospina et al. (2006) analizan los casos de la gestión local de organizaciones indígenas administrando estas dos formas heterogéneas de organización territorial estatal y muestra algunos elementos de diferenciación con relación al tamaño y la complejidad social y económica, así como los vínculos organizativos entre estas dos experiencias. Evidenciando un patrón asociativo vinculado a las luchas campesinas desde una perspectiva de clase en Cotacachi y unos procesos organizativos que responden a reivindicaciones étnicas en Cotopaxi, Ospina et al. (2006) se interrogan por los diversos impactos en el desarrollo territorial de las perspectivas étnicas y de clase en la orientación organizativa.

La elección de un gobierno indígena en Cotacachi se dio en 1996 y ese mismo año se constituyó la *Asamblea de Unidad Cantonal* como un espacio de participación comunitaria, rendición de cuentas y control político (Ospina et al., 2006; Cameron, 2010). La apuesta era el desmonte de prácticas políticas y sociales tradicionales que habían mantenido las condiciones de desigualdad y pobreza antes y después de la desconcentración de la propiedad en Ecuador.

Las condiciones socioeconómicas de estos grupos poblacionales de indígenas y campesinos se regían por formas de dominación feudal bajo el régimen de la hacienda. Estas formas de gobierno comunitarias se instituyen también en respuesta a esas condiciones históricas de exclusión y violencia, que no se transformaron luego de la redistribución desigual de la tierra.

Esta experiencia de gobierno participativo en Cotacachi, se articuló alrededor de gran variedad de actores sociales que representaban diversas actividades productivas como la artesanía o el turismo. Se logró una apertura del espacio político en el municipio a organizaciones campesinas, mestizas y urbanas. De este modo el gobierno indígena se constituyó en un eje de recepción y demandas de diferentes reivindicaciones de otros sectores sociales, políticos y económicos en el municipio (Cameron, 2003; Guerrero, 1999).

En Cotopaxi por su parte, estos procesos de gobierno enfrentaron mayores dificultades para configurarse y consolidarse. La extensión territorial de la provincia y los pocos y dispersos procesos organizativos determinaron el éxito de los procesos comunitarios en un intento de gobierno participativo de más amplio alcance. La conformación y funcionamiento de instancias de encuentro y discusión no fue tan efectiva como en Cotacachi, así que la participación de otros actores sociales territoriales en las diferentes subregiones de la provincia estuvo limitada por la ausencia de estos espacios de dinamización política (Ospina et al., 2006). Sumado a esto, la modernización esperada de los aparatos productivos luego del desmonte del régimen de la hacienda y la reforma agraria no fue la esperada para el desarrollo de la provincia.

Estas apuestas políticas se articulan a la prioridad de asegurar una buena calidad de vida a los habitantes satisfaciendo sus necesidades materiales de existencia, por lo que el desarrollo territorial se constituyó en uno de los elementos estructurales de estas experiencias de gobierno (North y Cameron, 2003). El desarrollo continuó siendo el paradigma y horizonte compartido para asegurar unas condiciones dignas de existencia.

Plantean Ospina et al. (2006) que a pesar de las transformaciones en las relaciones de poder locales y el control de las instituciones, así como el aumento de los recursos públicos, los niveles de pobreza se mantuvieron y en ocasiones empeoraron, aunque advierte en su explicación que

hay que considerar seriamente otras fuerzas externas como las condiciones ecológicas o las políticas macroeconómicas, entre otras.

A su vez, un punto importante en estas formas de gobierno locales es que, al estar inmersas en dinámicas institucionales de poder, caen presas de procesos de jerarquización en la medida que los representantes que ocupan los cargos públicos se encaminan en una carrera de profesionalización política que genera a su vez dinámicas de diferenciación social. Esto, sumado a la diferenciación previa producida por la apropiación desigual de la tierra con el desmonte del régimen de la hacienda y la reforma agraria (Cameron, 2010), propició el surgimiento de una élite indígena que constituye unas relaciones de poder en las dinámicas comunitarias que configuran nuevas formas de conflicto.

En estas experiencias de gobiernos indígenas locales se profundizaron algunos valores democráticos como la participación y el control político y operó un cambio en las relaciones clientelares tradicionales que, no obstante, dado las estructuras organizativas de base, pasaron a ser relaciones neocorporativas en las cuales se privilegiaba en muchos casos las lealtades primordiales, configurando de este modo otras fuentes de conflicto. De acuerdo con Ospina et al. (2006) persistió una ambigüedad esencial entre las funciones y atribuciones de las instancias basadas en la legitimidad electoral y aquellas basadas en la representación corporativa.

Estas formas de gobiernos se constituyen también como movilización por la exigencia a la dignidad y el respeto. La reivindicación del reconocimiento y valoración de las tradiciones culturales indígenas ante la sociedad nacional y la exigencia a un trato no discriminatorio por parte de funcionarios estatales hacia esta población, así como la necesidad y el deseo de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de forma directa a las poblaciones bajo su jurisdicción, movilizaron a los movimientos y las organizaciones indígenas a participar en el sistema electoral y alcanzar instancias locales y regionales de poder y decisión.

Ahora bien, existen otras formas de gobierno comunitarias y participativas conducidas por movimientos indígenas en Latinoamérica que, a diferencias de las anteriores, han decidido no participar en las instancias institucionales del aparato estatal y a cambio se plantean un gobierno territorial autónomo frente al Estado. El caso más conocido de este tipo de gobierno es el que ofrece el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México. ¿En qué sentido el zapatismo es una forma de democracia comunitaria?

Gobierno indígena en el sur de México

La forma de organización comunitaria del zapatismo es una recuperación y transformación de las formas de organización tradicional en los pueblos indígenas y las instancias tradicionales de la vida comunitaria. En estas, la máxima autoridad es la asamblea en pleno y se promueven valores como la solidaridad y la acción colectiva y prácticas de derecho consuetudinario. Como explica Ceceña (2008), la comunidad, como uno de los tres elementos que componen el zapatismo, es el eje central del ejercicio de gobierno.

Tenemos entonces que, en la forma de gobierno del zapatismo, la comunidad es “el soberano”, se trata de un régimen de gobierno precedido por la asamblea comunitaria donde ella es la que toma las decisiones y ante la cual deben rendir cuentas sus representantes. Para hacer esto efectivo se crean instancias de encuentro y participación en lo que Ornelas (2004) considera un proceso de innovación institucional. Estas nuevas instituciones para la participación comunitaria han sufrido grandes transformaciones en un proceso de ampliación de su jurisdicción que va de lo local a lo regional con un aumento de la influencia social y territorial de más amplio alcance.

En 1994 año de su aparición pública, el EZLN crea el primer escenario para la participación denominado *Aguascalientes*, este espacio permitió inicialmente el encuentro con diferentes sectores de la sociedad civil para la discusión de asuntos políticos y culturales y desde allí se convocó y trabajó alrededor de las diferentes convenciones y foros nacionales e internacionales que posibilitaron la visibilización de sus demandas y la construcción de una base de apoyo que sería esencial para el mantenimiento de la lucha zapatista (Martínez, 2006).

Antes de finalizar ese año se crean los autodenominados Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ). Estos municipios son figuras territoriales alternativas a los establecidos constitucionalmente en los estados de la república mexicana y están bajo el control de las bases de apoyo zapatista. Los MAREZ son coordinados mediante concejos autónomos cuyos miembros son elegidos por las comunidades, teniendo como función el establecimiento de las propias formas de gobierno, asegurar la salud y la educación, propiciar prácticas productivas y de comercio y administrar justicia en sus territorios (EZLN, 1997).

Esta forma de democracia comunitaria ha estado acotada en su ejercicio a los territorios locales que se encuentran bajo la jurisdicción de aquellos que se inscriben como sus comunidades. No obstante, en el año

2003 se produjo una reorganización política y territorial, se eliminó la figura de Aguascalientes y se crean dos nuevas instancias: los caracoles y las Juntas de Buen Gobierno (JBG).

Los caracoles son los espacios en los cuales se produce el encuentro y el intercambio de ideas entre la sociedad civil y las comunidades indígenas zapatistas. Esta nueva instancia nace como una necesidad de redefinir estas relaciones las cuales se habían sostenido sobre la base de la caridad y la imposición de proyectos financiados por decenas de ONG nacionales e internacionales (Speed, 2001). De esta forma, los caracoles son también los espacios de discusión del papel que debería cumplir la sociedad civil nacional e internacional en los territorios zapatistas.

Por su parte las JBG se encargan de la gestión política institucionalizada de las comunidades desde una escala más amplia. De esta forma el gobierno se estructura en tres niveles: la comunidad, el municipio autónomo y la JBG, estas instancias buscan la consolidación de la gobernabilidad en los territorios. Las JBG y los caracoles pueden entenderse a partir de tres lecturas:

- (1) instancias que buscan la legitimidad del movimiento zapatista al interior de este y fuera de él; (2) la puesta en práctica de las ideas zapatistas en torno al poder y la búsqueda de la emancipación y (3) un avanzado repertorio de acción colectiva del movimiento zapatista para consolidar su proyecto político. (Martínez, 2006, p. 226)

Estas nuevas instancias plantean también un interés en la cobertura territorial y política de sus demandas.

Durante todo el proceso de lucha se ha ido ampliando su horizonte e interpelando a los poderes desde frentes de acción mucho más amplios e incluyendo a otros sectores de la llamada sociedad civil que coinciden en demandas y reivindicaciones. De las Aguascalientes locales a las JBG regionales, de *la Sexta Declaración a la Otra Campaña*, siempre ha habido un llamado a ampliar las redes de solidaridad y cerrar filas frente a la dominación política y el abuso del capital.

Las características de esta forma de democracia comunitaria se configuran a partir del “mandar obedeciendo” donde todos participan y son elegidos a su turno para desempeñar cargos de representación. Las personas en los puestos de representación rinden cuentas a las comunidades en las instancias de encuentro y participación y están sujetas a la revocatoria del mandato en caso de no cumplir con lo que las comunidades establecen o por la falta a principios éticos o morales. Los cargos en los que

son elegidos algunos de los comuneros no son remunerados lo que evita la diferenciación social y la aparición de una elite indígena (Ornelas, 2004). A esto mismo le apunta la no profesionalización de la política que permite que todos los integrantes de una comunidad puedan participar en el ejercicio de gobierno.

Esta forma de autogobierno se configura también en lucha contra el sistema de dominación y las formas imperantes de gobiernos jerárquicos en los que los indígenas han sido sometidos, excluidos y saqueados. La lucha por la dignidad y el reconocimiento está en el centro de las reivindicaciones y se convierten en los móviles de los procesos identitarios y las apuestas políticas.

Históricamente los pueblos indígenas en México han sido objeto de dominación por parte de los poderes políticos regionales y nacionales y el poder económico nacional e internacional. Su lucha no es solo contra las elites políticas en las diferentes instancias de lo territorial a nivel federal, sino también contra quienes movilizan el poder global del capital. En la configuración de estas relaciones históricas y asimétricas de poder, el indígena ha sido objeto de prácticas de discriminación y racismo, utilizado y excluido por su condición cultural, confinado al margen de las decisiones políticas, en condiciones de pobreza y convertidos en sujetos de la inequidad y la desigualdad social. Estas reivindicaciones van a la par de una demanda sobre la necesidad de profundización de la democracia alrededor de valores como la libertad y la justicia. Una democracia participativa donde se redefine la relación mandato obediencia.

Es importante señalar también que la experiencia zapatista se desenvuelve en un contexto de violencia contra sus miembros en el marco de una guerra de baja intensidad (Speed, 2011) configurado en un acoso militar por parte de grupos paramilitares en alianza con las fuerzas del Estado. Este contexto de violencia ha sido una de las formas que se han desplegado en los territorios para tratar de minar la autonomía.

A su vez, la experiencia de gobierno zapatista interpela de manera explícita los principios y las acciones del capitalismo neoliberal como forma de resistencia e incluso para su supervivencia (Ceceña, 2008). En contra de la atomización social y el vaciamiento de sentidos movilizados por el capitalismo neoliberal, la comunidad, aunque pueda ser ilusoria, proporciona el sentimiento de pertenencia y cohesión social. De acuerdo con Díaz (2005), la autonomía zapatista también es una respuesta tanto al liberalismo no pluralista que no reconoce la diferencia y ha procurado desfragmentar la comunidad con sus principios y prácticas individuali-

zantes, como al relativismo absoluto que ha esencializado a las comunidades e invisibilizado sus condiciones materiales de existencia.

Autonomía indígena en las formas de gobierno local

Para esta experiencia y las de Ecuador, la lucha permanente contra el modelo neoliberal y la apertura económica ha sido uno de los elementos estructurales. La reestructuración de la economía nacional e incluso internacional a partir de una economía solidaria que tenga como base las organizaciones comunitarias es una apuesta explícita de estos gobiernos indígenas.

Ahora bien, no se puede entender estas formas de autogobierno comunitario y de resistencias al neoliberalismo sin comprender el papel que juega en estos procesos la autonomía. La autonomía es el eje de la resistencia zapatista y representa una postura frente al poder, basándose en la reproducción misma de las comunidades en un principio de autodeterminación. Estos dos elementos se presuponen entre sí en tanto la comunidad es el soporte de la autonomía y esta a su vez permite la reproducción comunitaria (Ornelas, 2004).

La autonomía zapatista se configura en un principio y una práctica de autogobierno que interpela el orden político federal y estatal. Este régimen autonómico como forma de organizar la sociedad tensiona con las garantías y los derechos individuales consagrados en la constitución mexicana y aunque no es separatista en el sentido que no pretende formar un Estado aparte, sí trastoca las bases ideológicas sobre las que se sostiene y se reproduce el Estado nación. Plantea además una ruptura con el orden gubernamental al producirse un ejercicio de descentralización política y económica, pues en el espacio propio de su jurisdicción se atiende a las necesidades básicas como salud o educación y se dan sus propias prácticas productivas y de reproducción. Esta necesidad de mandar en el territorio está relacionada también con las posibles prácticas productivas alternativas a las dinámicas del capital para el establecimiento de relaciones económicas solidarias que beneficien a toda la comunidad.

Es necesario señalar la importancia de las nuevas instancias de encuentro y participación en la construcción y mantenimiento de la autonomía. El fortalecimiento de los espacios de deliberación y decisión mantiene a las comunidades en el centro del ejercicio de gobierno, lo que

les permite reproducirse como actores políticos y como agentes innovadores en la gestión del conflicto.

Si entendemos que las autonomías son relativas y que como plantea Máiz (2008) implican cogobierno, esto parecería ser mucho más evidente en las experiencias ecuatorianas en las cuales se administra también el territorio desde las instituciones del Estado, lo que trae consigo la pregunta por las formas en que se ejerce la autonomía.

Cuando los movimientos sociales entran a ser parte directa de las estructuras estatales, se produce un proceso de institucionalización que se considera una señal de su debilitamiento y pérdida de autonomía. ¿Esta institucionalización podría entonces poner en duda la autonomía de estos movimientos sociales?

La institucionalización de los movimientos sociales en muchos casos favorece las luchas y las reivindicaciones y no supone necesariamente la crisis o el fin del movimiento. La forma de organización institucional se vuelve deseable cuando ciertas demandas pueden encontrar expresión y resolución directas en el seno de las instituciones del Estado.

De acuerdo con Corcuff y Mathieu (2011), al fundamentarse la lucha en la acumulación de distintos tipos de capital, la institucionalización de un movimiento social responde a diferentes intereses que se expresan en diversos momentos y contextos, lo que supone que converjan y disputen en los campos social y político. Los campos de acción social y político no son opuestos sino complementarios y en conjunto permiten abrir espacios para el procesamiento de demandas que podrían ser convertidas más fácilmente en políticas públicas y producir transformaciones más duraderas.

Cabe anotar que la autonomía zapatista cuya lógica está en operar por fuera de la institucionalidad estatal (aunque creando sus propias instituciones), también ha hecho acercamientos de diálogo con el Estado y ha estado inmersa en procesos de negociación con el fin de obtener el reconocimiento constitucional de sus diferentes demandas. Por su parte, los movimientos y organizaciones indígenas de la sierra en Ecuador como lo explica Ospina et al. (2006) y Cameron (2003) operan desde una doble estrategia, competir en el sistema electoral y luchar desde afuera por otros cambios.

Estas diferencias pueden observarse de cerca teniendo en cuenta el carácter más restrictivo del sistema político mexicano que ha operado con un halo de legitimidad democrática desde *la revolución*, en compara-

ción con el sistema político ecuatoriano que ofreciera algunas garantías de participación luego del retorno al régimen electoral en 1979.

Estas formas de democracia comunitaria y de procesos de gobierno con ejercicio de autonomía han sido característicos de experiencias locales y regionales de participación y poco han tenido que ver con procesos de orden nacional. La extensión geográfica y la complejidad política y organizacional de la provincia de Cotopaxi fueron elementos que jugaron en contra de una apuesta de gobierno participativo y comunitario, como si pudo desarrollarse más fácilmente en Guamote y Cotacachi. ¿Podría pensarse, a pesar de esto, desarrollar los principios y valores comunitarios a partir de estructuras de gobierno más amplias entrelazadas con formas institucionales del aparato estatal?

La emergencia de un nuevo actor político de carácter nacional

Tanto Cameron (2010) como Ospina et al. (2006) coinciden en que las experiencias de los gobiernos indígenas en Guamote, Cotacachi y Cotopaxi posibilitaron la generación de bases populares, experiencia administrativa y líderes nacionales que impulsarían de forma decisiva un movimiento político de carácter nacional. Las movilizaciones de los pueblos indígenas en Ecuador durante las últimas décadas en el escenario nacional, consolidó propuestas organizativas como la Confederación Nacional Indígena de Ecuador (CONAIE) y estructuras institucionalizadas como el partido Pachakutik.

La participación de estas estructuras organizativas en el escenario político propició la movilización de la sociedad civil y el establecimiento de alianzas partidistas y organizacionales supra provinciales, configurando la emergencia de un nuevo sujeto político.

La CONAIE, conformada por organizaciones indígenas regionales en 1986, fue uno de los más visibles protagonistas de las movilizaciones sociales durante la crisis política y económica en la década de los noventa en el país. El denominado *Movimiento Indígena Ecuatoriano* se convirtió durante este periodo en uno de los actores emergentes con mayor impacto en el escenario político a nivel nacional, desplegando una serie de reivindicaciones y repertorios sin precedentes en la historia política de Ecuador.

El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, fue constituido en 1995 como un actor político institucionalizado que parti-

ciparía en las principales contiendas electorales para las diferentes corporaciones a nivel nacional, regional y local. Aunque el partido movilizaba una plataforma política visible de reivindicaciones étnicas, incorporó en sus demandas reivindicaciones redistributivas atendiendo su vínculo con las fuerzas de izquierda, al igual que con otros sectores políticos y económicos, ampliando de este modo el espectro de sus demandas.

La relación del Movimiento Indígena Ecuatoriano con la izquierda partidista ha estado presente desde la adhesión histórica de organizaciones y movimientos indígenas a las plataformas de los partidos políticos de esta corriente ideológica como sectores marginados y excluidos por el sistema de producción capitalista, hasta la convergencia con fuerzas campesinas y sindicales en la conformación de la *Coordinadora de Movimientos Sociales* como experiencia organizativa que le diera el impulso a la emergencia del Movimiento de Unidad Nacional Pachakutik.

Igual como sucedió en Guamote y especialmente en Cotacachi con los gobiernos indígenas locales, distintas fuerzas organizativas y políticas encontraron expresión en este movimiento político que se articuló alrededor de diferentes demandas reivindicadas por otros sectores de la sociedad. Estos diferentes movimientos y organizaciones sociales con perspectivas e intereses diferenciados tenían propósitos comunes, entre ellos, la lucha contra la agenda neoliberal.

Las formas de organización comunitaria en los gobiernos indígenas se dan también en asocio con otras formas de organización social y política. Evidenciando la relacionalidad de las distintas *matrices sociopolíticas*, Svampa (2010, p. 11) advierte que la matriz comunitaria, en la cual pone de ejemplo al zapatismo, nunca aparece en una forma pura y por lo general está entrelazada con otras matrices como la nacional popular o la de la izquierda tradicional. Tanto la CONAIE como el Pachakutik, a pesar de una relación conflictiva configurada por la tensión no resuelta de priorizar tipos de acción política desplegadas por el movimiento social y la estructura institucional (Ramírez, 2009), impulsaron dentro y fuera de las instituciones del Estado la reconfiguración del país como un Estado plurinacional, logro obtenido oficialmente en la Constitución Política de 2008.

El movimiento indígena ecuatoriano como un actor con mayor visibilidad en el escenario político nacional, se constituyó en parte importante de los actores organizados que exigieron y lograron desmontar del poder a presidentes constitucionales, realizó importantes adhesiones a

candidatos presidenciales elegidos posteriormente y ha tenido sus propios candidatos a la presidencia.

No obstante, esta diversidad de intereses y visiones que confluyeron en la conformación de este movimiento político, configurarían tensiones y disputas con relación a las alianzas y oposiciones, resultando en la división de la estructura y debilitando su incidencia política en el escenario social e institucional (Ramírez, 2009). El debilitamiento del movimiento Pachakutik hizo que este no siguiera siendo uno de los canales privilegiados de interlocución con el Estado y en adelante cada fuerza organizativa y política agrupada o identificada con el partido, se expresaría de forma independiente o configurando otras alianzas organizativas e institucionales.

En la actualidad, pese a que el Pachakutik y la CONAIE ya no siguen siendo ejes articuladores de las demandas de otros sectores sociales del país como lo fueron entonces, continúan en sus luchas políticas y sociales por el respeto y la revalorización de lo indígena. La emergencia y despliegue de estos movimientos y la configuración de gobiernos locales y regionales, así como la participación en las diferentes corporaciones del poder público a nivel nacional, ha supuesto un cambio en la correlación de fuerzas. Los indígenas antes excluidos, discriminados y objetos del racismo, se encontraban ahora con un capital simbólico deseable por otros, produciéndose una revalorización de lo indígena en la sociedad y en la institucionalidad del Estado. Aunque continúan con unas malas condiciones materiales de existencia.

El simbolismo indígena presente desde siempre comenzaba a tener un resurgimiento con la incorporación de gran variedad de concepciones y prácticas tradicionales en los ámbitos social y político, con una revalorización de la existencia y presencia de los pueblos indígenas en Ecuador como no había sucedido hasta entonces.

En México por su parte, la apuesta política del zapatismo ha venido en un proceso de expansión de las redes sociales y el nacimiento de nuevas instituciones que procuran controlar porciones mayores de territorio y desde el año 2006 viene acompañando una apuesta mucho más amplia de intervención en el escenario político nacional con la *Sexta Declaración* y la *Otra Campaña*, configurándose actualmente en el apoyo a la participación electoral del Consejo Indígena de Gobierno (CIG) en los comicios presidenciales de 2018.

El 1 de enero de 2017, en el marco de la celebración del vigésimo tercer aniversario de la irrupción pública del EZLN, fue llevada a cabo una

audiencia pública en el caracol de Oventic en los altos de Chiapas donde se expuso la intención de crear un Concejo Indígena de Gobierno (CIG) como una nueva instancia de gobierno de carácter nacional (EZLN, 1997). Esta iniciativa fue planeada por el Congreso Nacional Indígena (CNI) con el apoyo del EZLN y había sido propuesto y aprobado por sus bases en octubre de 2016 mediante una consulta con 523 comunidades indígenas en 25 estados del país.

El Congreso Nacional Indígena está conformado por un conjunto de más de cuarenta pueblos indígenas dispersos en los diferentes estados de México, agrupados para unir sus luchas y plantear demandas conjuntas frente al Estado. Nace en el marco del foro nacional indígena convocado por EZLN en el año 1996 y se configuran en esa coyuntura que propiciara este movimiento con el Estado a raíz de los acuerdos de San Andrés. De ahí que el CNI y el EZLN estén entrelazados en sus luchas.

El Concejo Indígena de Gobierno representaría no solo a pueblos indígenas y campesinos, sino también a todos aquellos que se adscriban desde diferentes sectores, en procura de proseguir con la construcción del *mundo donde quepan todos los mundos*.

Llamamos a los pueblos originarios de este país, a los colectivos de la sexta, a los trabajadores y las trabajadoras, frentes y comités de lucha en el campo y las ciudades, a la comunidad estudiantil, intelectual, artística y científica, a la sociedad civil no organizada y a todas las personas de buen corazón a cerrar filas y pasar a la ofensiva, a desmontar el poder de arriba y a constituirnos *ya no como pueblos, sino como país*, desde abajo y a la izquierda, a sumarnos en una sola organización en la que la dignidad sea nuestra palabra última y nuestra acción primera. (EZLN, 2017, énfasis añadido)

Desde su conformación en mayo de 2017, la nueva estructura de gobierno ha tenido como propósito liderar un proceso organizativo con diferentes sectores de la sociedad para configurar una alternativa sociopolítica inclusiva, participativa y comunitaria que contrarreste las acciones de las élites políticas y económicas que han sumido no solo a los pueblos indígenas sino a gran parte de la población mexicana en unas condiciones históricas de desigualdad social, exclusión política y pobreza. El CIG está conformado por 73 concejeros; 42 hombres y 31 mujeres de 23 pueblos indígenas en 17 estados del país. Se eligió además a su representante y quien sería al mismo tiempo la candidata a las elecciones presidenciales de 2018 en México. María de Jesús Patricio Martínez, indígena Nahua

y quien llevaría el liderazgo y la vocería de esta nueva apuesta política, postularía como candidata independiente y en tanto no pertenece a ningún partido político, requería ser avalada por el CIG y respaldada por 866 523 firmas correspondientes al 1 % del censo electoral.

El despliegue de estos repertorios por parte de los pueblos indígenas en búsqueda de la apertura de los espacios políticos y la resignificación de las relaciones económicas y sociales obtiene diversas respuestas de las elites políticas que ven el ascenso de un movimiento indígena como actor relevante en el sistema político mexicano una amenaza al mantenimiento del orden social existente.

Esta propuesta del CIG fue vista al mismo tiempo como un performance por el sistema político y el electorado tradicional y presentado de esa forma por algunos medios nacionales de comunicación. La presencia del racismo y de las estructuras patriarcales en la sociedad y en las instituciones mexicanas contrarresta los deseos e intereses por la elección de un indígena para este cargo y aún más si se trata de una mujer. Los sectores políticos progresistas observaron inicialmente en esta propuesta la división de la izquierda, advirtiendo con esto las posibilidades de triunfo de los partidos tradicionales y desvirtuando de esta forma las posibilidades de éxito de lo que consideraron una propuesta utópica, soñadora y poco inteligente.

La campaña presidencial de María de Jesús Patricio no recibió las garantías para la participación en la contienda, encontrando toda clase de requerimientos técnicos y legales que le impedirían recoger las firmas necesarias para ser aceptada formalmente como candidata por las autoridades electorales. Sacar de circulación la candidatura del CIG y una posible, aunque remota, posibilidad de gobierno indígena, evitando a su vez las denuncias y las demandas de igualdad, justicia y respeto, así como la expansión de las movilizaciones por parte de otros actores sociales, era el objetivo de las elites políticas y económicas que se movilizaron manipulando los distintos hilos del diseño institucional.

No obstante, es importante entender que lo que buscaban los pueblos indígenas con esta candidatura no era el control revolucionario del Estado (Holloway, 2002). Las intenciones y el objetivo central de esta campaña política por parte del CIG no era ganar las elecciones presidenciales, sino dar impulso al inicio de un cambio de mentalidad social y un ensanchamiento de las fisuras institucionales que configuren nuevas estructuras de oportunidad política que conduzcan al reconocimiento y la valoración nacional de la diversidad cultural y a su vez la emergencia

y consolidación de un movimiento indígena mexicano como un actor de peso en el escenario social y político a nivel nacional.

A manera de conclusión

Existen algunas diferencias en la configuración y las formas de gobierno entre el caso zapatista y las experiencias de la sierra en Ecuador, entre ellas el contenido y los alcances de la autonomía y las concepciones y prácticas respecto al poder. Hay también un número importante de diferencias entre los mismos casos ecuatorianos estudiados y más aún es necesario considerar la diversidad de actores y las divergencias al interior de cada experiencia.

Pese a todas las diferencias en el origen y despliegue de los casos comparados, hay también un gran número de afinidades y similitudes que comparten unos y otros, como una alta población indígena y rural, aunque es importante señalar la presencia y participación de actores no indígenas en estas formas de gobierno. Condiciones sociales generalmente desfavorables, largas historias de dominación colonial y de control de las elites locales y una fuerte reacción a las dinámicas impuestas por el neoliberalismo, entre otras, han configurado la necesidad de formas de autogobierno que propicien la participación desde viejas y nuevas instancias de encuentro y decisión.

Las experiencias de gobierno locales expuestas en este ejercicio comparado dejan ver también la importancia que han tomado las movilizaciones de los movimientos y las organizaciones indígenas y campesinas en las demandas por una profundización de la democracia y la reivindicación de valores como la justicia, el respeto y la libertad. Sus luchas y reivindicaciones han girado sobre la necesidad de inscribir sus formas de gobierno en un ejercicio de democracia ampliada, participativa y donde quepan todos. A esta importancia del ejercicio democrático en estos casos, se suma el peso de la comunidad en las formas de organización y conducción soberana de los gobiernos locales, siendo un factor decisivo para el funcionamiento de estos procesos.

La consolidación de un movimiento indígena organizado y fortalecido, reflejo de movilizaciones colectivas locales y regionales con estructuras organizativas comunitarias, municipales y estatales, con experiencia en el ejercicio de la autonomía y prácticas productivas basadas en la solidaridad y la reciprocidad colectiva, ha demostrado ser necesario en

el inicio de apuestas por formas de gobierno colectivos y estructuras políticas con impacto nacional e incluso transnacional.



Reconocimientos

Este artículo surge inicialmente como parte del trabajo final para el curso participación política y sociedad civil de la maestría en ciencias políticas en la FLACSO Ecuador.



Bayron Orrego Chica

Antropólogo y magister en ciencias políticas, con intereses en el estudio de la participación política, gobernanza, procesos de configuración estatal y movimientos sociales.

Referencias

- Barrera, A. (2001). *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: OSAL; CLACSO.
- Cameron, J. (2003). Municipal Democratization and Rural Development in Highland Ecuador. In L. North y J. Cameron (Eds.), *Rural Progress, Rural Decay: Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Cameron, J. (2010). *Struggles for Local Democracy in the Andes*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Ceceña, A. (2008). *Las derivas del mundo en el que caben todos los mundos*. CDMX: Siglo XXI.
- Corcuff, P. y Mathieu, L. (2011). Partidos y movimientos sociales: de las ilusiones de la actualidad a una puesta en perspectiva sociológica. *Cultura y Representaciones Sociales*, 5(10), 7-30.
- Díaz, H. (2005). Los dilemas del pluralismo. En P. Dávalos (Comp.), *Pueblos indígenas, Estado y democracia* (pp. 43-66). Buenos Aires: CLACSO.
- Estrada, M. (2006) ¿Autonomía o hegemonía? Un análisis de la Junta de Buen Gobierno hacia la Esperanza en las cañadas tojolabales de la selva lacandona. *El cotidiano*, 21(137), 52-61.
- EZLN, Ejército Zapatista de Liberación Nacional. (1997). *Documentos y comunicados 3*. Recuperado de <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1997/01/01/a-las-tropas-insurgentes-a-las-tropas-milicianas-zapatistas-y-a-las-bases-de-apoyo-del-ezln>

estos-tres-anos-de-guerra-que-hoy-se-cumplen-lo-han-sido-porque-el-poderoso-no-tiene-mas-palabra-que-la-m/

- EZLN, Ejército Zapatista de Liberación Nacional. (2017). *V Congreso Nacional Indígena*. Recuperado de <http://enlacezapatista.ezln.org.mx>
- Guerrero, F. (1999). La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi. En M. Hidalgo et al. (Comps.), *Ciudadanías Emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*. Quito: Abya Yala.
- Guerrero, F y Ospina, P. (2003). *El poder de la comunidad. Movimiento indígena y ajuste estructural en los andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Holloway, J. (2002). *Cambiar el mundo sin tomar el poder*. Puebla: Colección Herramienta- Universidad Autónoma de Puebla
- Máiz, R. (2008). Once tesis para una teoría política de la autonomía. En N. Gutiérrez (Coord.), *Estados y autonomías*. CDMX: Plaza y Valdés.
- Martínez, M. (2006). Las juntas de buen gobierno y las caracolas del movimiento zapatista. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 5(1), 215-223
- North, L. y Cameron, J. (Eds.). (2003). *Rural Progress, Rural Decay: Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Ornelas, R. (2004). La autonomía como eje de la resistencia zapatista. Del levantamiento armado al nacimiento de los Caracoles. En A. Cecceña (Comp.), *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ospina et. al, (2006). Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y el Gobierno Provincial de Cotopaxi. En P. Ospina (Comp.), *Las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Ramírez F. (2009). El movimiento indígena y la reconstrucción de la izquierda en Ecuador. En Ospina, Kaltmeir y Büschges (Comps.), *Los Andes en Movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar
- Speed, S. (2011). Ejercer los derechos/reconfigurar la resistencia en las Juntas del Buen Gobierno zapatistas. En Baronnet et al. (Coords.), *Luchas "muy otras" zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas*. CDMX: UAM.
- Svampa, M. (2010), *Movimientos Sociales, matrices sociopolíticas y nuevos escenarios en América Latina*. Recuperado de https://kobra.uni-kassel.de/bitstream/handle/123456789/2010110334865/OWP_Working_Paper_2010_01.pdf;jsessionid=0B6623FD8158C5947E0A4E52BAD32660?sequence=1