

Ficha síntesis

Poderes paralelos en México y Panamá: *Entre enfrentamiento e interacción*

Autor: Hernández Rodríguez, Carol

Nota biográfica del autor: 27 años. Estudiante de la Maestría en Estudios Políticos y Sociales de la UNAM. Área de especialización: gestión de recursos naturales estratégicos. Desde 2005 Carol Hernández es miembro del proyecto ESPIRAL, “Escritores Públicos para la Integración Regional en América Latina”.

Fecha de escritura: 12/06/08

Resumen: El cuaderno *Poderes paralelos en México y Panamá: entre enfrentamiento e interacción* pretende ser un ejercicio de identificación y análisis de algunos de los fenómenos y sujetos que en los últimos años retoman centralidad en los países latinoamericanos por su capacidad de cuestionar, apuntalar y reestructurar de forma creciente los límites y posibilidades del Estado, la política, la economía y la sociedad en su conjunto. Centrado en el estudio de México y Panamá, el eje transversal de la reflexión es el cuestionamiento sobre las capacidades y limitantes de los gobiernos para permitir el ejercicio de una gobernabilidad representativa e incluyente sobre la que se sustente un Estado democrático. Así, el cuaderno abre el debate y cuestiona las formas, los alcances y la eficacia de la participación ciudadana en la construcción de un régimen democrático. A lo largo de seis fichas de trabajo surgen temas de análisis como la reestructuración neoliberal del Estado y sus impactos sobre el desarrollo de la sociedad; el desempeño protagónico (ofensivo o defensivo) de actores paralelos al gobierno frente a un modelo socio-económico y político que reduce cada vez más el poder real del Estado y abre espacios de acción no regulados. Queda así de manifiesto ilegitimidad e ingobernabilidad que surgen de la aplicación de modelos de gobierno históricamente excluyentes y represivos que favorecen la concentración de la riqueza y el poder en pocas manos en detrimento de las grandes mayorías. En suma, este cuaderno deja ver cómo hoy presenciamos la configuración de formas alternativas de gobernanza, caracterizadas por el autogobierno y el activismo ciudadano que se alejan de las formas institucionales de hacer política en América Latina. El cuaderno precisa así a través de distintos ejemplos como interactúan autogobiernos, poder ciudadano y poder del Estado. Además, se presta particular atención a las experiencias de gobierno indígena y de su interrelación con o contra el Estado.

Texto:

Herederos de sistemas políticos autoritarios y excluyentes, los Estados y los gobiernos latinoamericanos hoy son signados también por su reestructuración neoliberal y por la violencia socio-económica y política que dicho modelo de gobierno conlleva. Bajo los parámetros neoliberales modifican sus estructuras de participación y gestión sobre la sociedad y van cediendo, y muchas veces perdiendo, espacios de intervención frente a otros actores que detentan un gran poder económico, político, social o de fuerza. Destacan las fuerzas “paralelas” como las grandes empresas nacionales y transnacionales, mafias como el narcotráfico, el comercio informal, movimientos sociales que se oponen e impiden la aplicación de políticas privadas o públicas, o grupos sociales que luchan por la reivindicación de su autonomía para gobernarse. El papel del Estado como agente regulador de una sociedad que aspira a construir y a conquistar mayores espacios de participación democrática en la economía y la política, se diluye de manera constante, llevando al límite y poniendo a prueba su capacidad de gobernar. En América Latina, a pesar de los llamados procesos de transición a la democracia, podemos observar como la represión, la corrupción, la ilegalidad, la impunidad y la exclusión sustituyen aún, en muchas ocasiones, al consenso, la mediación, la participación política, la legalidad, la justicia y la distribución equitativa de la riqueza y el poder. Las

preguntas que sugerimos entonces son cuáles son los límites y las capacidades del gobierno y el Estado para contener la violencia y la ingobernabilidad que son inherentes al modelo neoliberal, el cual a su vez que se respalda en un viejo sistema autoritario; y cuáles son las posibilidades de la sociedad para resistir y transformar dicho sistema.

En este contexto, diversos actores asumen un papel protagónico, ya sea de carácter ofensivo, es decir aquellos que se expanden y desarrollan favorecidos por el modelo económico y político, o defensivo, aquellos que intentan resistir, reacomodarse y en ocasiones luchar contra la reestructuración y la expansión neoliberal. En este cuaderno se presentan y analizan algunos de estos actores, su surgimiento, su desarrollo y sus alcances, y se abre el debate sobre su capacidad de incidir en la sociedad, la política, la economía y el gobierno. Una lectura conjunta de los trabajos nos deja entrever que en este complejo proceso de cambio social, un factor fundamental ha sido la transfiguración de los conceptos de democracia, gobernabilidad, gobernanza e ingobernabilidad. Esto se refiere a que las nuevas formas de organización de lo público ya no corresponden con los conceptos conocidos ni con los esquemas legales e institucionales vigentes. La transfiguración de estos conceptos no es producto de ejercicios académicos. Vivimos una revolución de las prácticas y formas de hacer política, las cuales se renuevan a pesar de los discursos, los análisis y los paradigmas, y a su vez los reinventan.

El cuaderno incluye la ficha de experiencia *El comercio informal, una afrenta a los poderes establecidos*, en la cual Yenisey Rodríguez presenta el caso del comercio ambulante en la Ciudad de México y explica la problemática que enfrentan las instituciones y los gobiernos ante la organización, de lo que ella nombra, un modo de vida paralelo.

El punto de partida es la consideración del comercio ambulante no solamente como un fenómeno socio-económico, sino como un asunto de gobernabilidad. Se reconoce que uno de los detonadores esenciales del problema ha sido la reestructuración neoliberal del Estado con el consecuente incremento de la pobreza, el desempleo y la falta de seguridad social. Sin embargo, un elemento central de la discusión es el carácter de afrenta para el poder establecido que tiene el comercio informal, hasta el grado que éste va extendiéndose y vinculándose aceleradamente con otras actividades ilícitas.

Sin embargo, si bien el ambulante, el contrabando y la piratería son actividades que se desarrollan en detrimento de la economía formal, los ingresos fiscales, la legalidad y la gobernabilidad, cabe preguntarse hasta qué grado son un engranaje más del sistema político. Por una parte, el comercio informal congrega a millones de mexicanos desempleados que no pueden ser absorbidos por la economía formal, reduciendo así la presión sobre los gobiernos y sobre los índices de pobreza nacionales. Por otra parte, estas actividades, que en muchos casos crecen a tasas mayores que el propio PIB y los ingresos fiscales, representan fuentes valiosísimas de votos para partidos y autoridades. Finalmente, la inmensa corrupción que permea los vínculos entre gobierno, vendedores y contrabandistas constituye un negocio redondo para todos.

La autora cierra la ficha con los siguientes cuestionamientos: en qué medida el gobierno está a merced de grupos de presión que indudablemente se desenvuelven fuera de la ley, y cómo impacta este fenómeno el pacto social en el cual el gobierno supuestamente respeta y hace respetar las leyes.

Destacando también la problemática de los poderes que se confrontan con el Estado y atentan contra del interés público, la ficha *Indígenas y campesinos contra la minería a cielo abierto en Panamá*, escrita por Carol Hernández, pone el centro de atención en el desempeño de los gobiernos como agentes que actúan, en coordinación con intereses privados, en contra de la soberanía del propio Estado. La intención de la autora es enfatizar la importancia de la organización de la sociedad civil para ejercer un control ciudadano sobre las políticas económicas del gobierno y las prácticas del capital privado que no convienen más a la población.

En esta ficha se presenta la experiencia del “Comité Pro-Cierre Petaquilla”, un movimiento indígena que surge para detener el proyecto minero de “Petaquilla”, el más grande de Panamá.

El móvil central del movimiento es obligar al gobierno a prohibir la práctica de la minería a cielo abierto por sus impactos altamente devastadores para el medio ambiente, lo cual conlleva, forzosamente, la anulación de la concesión a Petaquilla Minerals, S.A.

Desde el origen del movimiento, el gobierno ha tenido una política de diálogo y entendimiento con los indígenas, sin embargo, el conflicto no ha podido resolverse debido a que la concesión a la empresa fue otorgada por un gobierno anterior a través de un Contrato-Ley que obliga al Estado a no variar las condiciones de dicha concesión en un futuro. Es decir, un gobierno condicionó legalmente las capacidades de acción del Estado frente a una empresa transnacional. Esta experiencia muestra un claro ejemplo de cómo los canales institucionales para la elaboración de las políticas públicas en América Latina, aunque sean legales, no siempre son legítimos.

Frente a esta realidad surge la siguiente pregunta ¿cómo construir mecanismos de control que eviten que un gobierno adopte políticas y prácticas antidemocráticas que afectan a la sociedad y los intereses del Estado? Para la autora, ante gobiernos antidemocráticos, la organización colectiva de la sociedad es una herramienta vital de control sobre las políticas que la afectan directamente.

En esta misma línea temática, Carlos Piñeyro en su ficha *Cuando la gente enfrenta al poder regional*, profundiza aún más en el tema de la organización colectiva al abordar el análisis de un movimiento que pretende transitar de la esfera de acción netamente defensiva hacia la construcción de nuevas formas de participación social y de “poder popular”.

La ficha presenta un análisis sobre el surgimiento y el desarrollo de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO). A través de una revisión histórica de las características étnicas, las condiciones socioeconómicas y las formas de participación y organización política y social en el estado de Oaxaca en México, el autor destaca una trayectoria de lucha y organización política, fuertemente liderada por los grupos indígenas, por contrarrestar y romper las estructuras de poder autoritarias, corporativistas y antidemocráticas sobre las que se unen y mantienen, desde décadas atrás, los grupos de poder locales en alianza con el gobierno federal, particularmente con el PRI (Partido Revolucionario Institucional).

De acuerdo con el autor, el movimiento de la APPO debe ser interpretado como parte de este devenir histórico de lucha política popular. Desde esta dimensión se puede percibir el alcance y la perspectiva de un movimiento que se conforma originalmente como protesta a la política represiva del gobierno ilegítimo de Ulises Ruiz contra el sector magisterial, pero que logra asumirse rápidamente como un movimiento plural (integrado por indígenas, colonos y otros movimientos sociales) que lucha por democratizar las instituciones de Oaxaca, generar “poder popular” y disputar a las instancias oficiales la capacidad de decidir sobre ciertos rubros.

La APPO se constituyó en un tema central de la agenda política mexicana al lograr trascender los límites locales mostrando a la sociedad mexicana que muchas de las estructuras de poder que parecían sustentar lo que se ha llamado coloquialmente como la dictadura del PRI, actualmente sobreviven a pesar del cambio de partido en el gobierno y siguen siendo tan importantes y fuertes como en el pasado. Hoy, por ejemplo, el fraude electoral se mantiene como una práctica común en todos los niveles de gobierno, y todavía estamos luchando por crear los mecanismos que nos permitan remover a un gobernador de su cargo cuando su desempeño ha sido deficiente. Posiblemente, la fuerza y el alcance de sus planteamientos fue un detonador de la violenta y sistemática represión que ejerció el gobierno contra los miembros del movimiento hasta lograr desarticularlos.

Nuevamente en el renglón de la participación ciudadana, Carlos Piñeyro nos presenta ahora en su segunda ficha, *Ilusión democrática: la ley de participación ciudadana en la Ciudad de México*, un análisis crítico sobre la perspectiva gubernamental respecto a la creación de leyes y espacios para la participación de la sociedad en la planeación y el control de las políticas gubernamentales. En esta ficha el autor presenta las principales características de la vigente Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, y debate sobre sus implicaciones, novedades y debilidades, y sobre la importancia o no del uso de esta ley para democratizar la

toma de decisiones en la capital de México.

A través de la ficha se exponen y critican los mecanismos de participación ciudadana que se establecen en la Ley como son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la redición de cuentas, la audiencia pública y las asambleas ciudadanas, entre otros. De acuerdo con el autor, la aprobación de la Ley representa un avance importante en la construcción de canales no partidistas para la participación ciudadana, sobre todo porque marca una tendencia de ruptura con el corporativismo y el clientelismo característicos del sistema político mexicano. Sin embargo, el autor considera que, en los hechos concretos, todos los mecanismos establecidos en la Ley son funcionales a las estructuras gubernamentales debido al casi inexistente margen para poder cuestionar y, en su caso, cambiar el rumbo de actos o leyes que afectan directamente a la ciudadanía. En el trabajo se enfatiza, por ejemplo, que la Ley mantiene la figura del gobierno como el encargado de decidir la pertinencia o no de aplicar un referéndum o un plebiscito; también se crítica que no se establecieron mecanismos para que la población decida sobre temas tan importantes como lo son las partidas presupuestales. De esta manera, la Ley se mantiene en un primer plano donde se formaliza la figura de la consulta y la opinión ciudadana, pero no logra avanzar en la construcción de mecanismos para la toma de decisiones vinculantes.

Finalmente, para el autor, las debilidades de la Ley, más que una insuficiencia, marcan la continuidad de una cultura donde los políticos y los funcionarios públicos se ven por encima de la población en general, lo cual es indicio del atraso existente en materia de transparencia y rendición de cuentas en la Ciudad de México, pilares de toda democracia que se quiera decir participativa.

Hasta aquí el cuaderno se ha enfocado en aquellos poderes que confrontan y cuestionan abiertamente, en defensa de intereses privados, populares o sociales, las políticas de gobierno y de Estado. El eje transversal ha sido la búsqueda legal o ilegal (incluso criminalizada) por abrir espacios de participación en la sociedad, la política y la economía. También se abordó la construcción de espacios de participación desde la esfera gubernamental a través de la creación de leyes de participación ciudadana.

Para completar el cuaderno presentamos otra forma de poder paralelo que es el autogobierno de los pueblos indígenas. Es muy interesante considerar que a diferencia de los actuales movimientos indígenas que luchan políticamente por reivindicar su autonomía, el reconocimiento de sus usos y costumbres, y su poder de voz como miembros de un Estado que debe concebirse como multicultural, muchas otras comunidades indígenas y campesinas de América Latina se han desarrollado de forma autónoma como resultado de su aislamiento y la exclusión de las dinámicas económicas y sociales de sus países. Así, por ejemplo, Panamá ha sido históricamente un país concentrado en el desarrollo del enclave del canal, e incluso ahora que encabeza la lista latinoamericana de crecimiento económico, existen muchos pueblos que están prácticamente desarticulados (física, presupuestal, económica, social, política y culturalmente) de la estructura del Estado. En esta situación, los gobiernos intentan mantener una relación mínima con los pueblos que imposibilite un intento de separación o la ingerencia de un Estado extranjero. Sin embargo, esta política, que siempre se acota a los renglones y tiempos de participación electoral para establecer gobiernos regidos desde el centro, no ha implicado las partidas presupuestales necesarias para el desarrollo de la economía, los servicios sociales y la infraestructura. Cómodamente, los gobiernos han optado por reconocer un cierto grado de autonomía a estas comunidades y, ciertamente, cuando los gobiernos centrales intentan “incorporar” a las comunidades a las dinámicas del centro, sin que esto implique una incorporación real y mejores niveles de vida, los pueblos indígenas han luchado sistemáticamente por preservar su autonomía y su sistema de usos y costumbres.

Este es el punto de partida de la ficha *Usos y costumbres luchan por sobrevivir en Tlalnepantla* (estado de Morelos, México). Marcos Almada expone que los pueblos indígenas viven en un contexto permanente de discriminación, intolerancia, marginación e ignorancia por parte del gobierno. En esta situación, algunas comunidades logran mantener con vida su cosmovisión y su sistema de usos y costumbres, en alguna medida por el aislamiento en el que viven y en

parte también por que van adaptándose al cambio constante que impone el gobierno desde el centro.

Sin embargo, estas estructuras históricas pueden comenzar a fracturarse debido a los cambios que trae consigo la globalización, la expansión de las grandes corporaciones hacia todos los espacios del mundo por pequeños que sean éstos, y la transformación y modernización del Estado. En algunos casos, las comunidades se ven de pronto incorporadas en territorios y dinámicas a las que nunca han pertenecido y ven transformarse todas las relaciones que han sustentado su desarrollo desde décadas o siglos atrás.

En esta ficha se presenta el caso de Tlalnepantla, una comunidad de origen náhuatl cuya principal actividad es la siembra y comercialización del nopal (cactus). Hasta hace poco fue una comunidad aislada, lo cual favoreció que resguardara su lengua y muchos sistemas de organización social como el trabajo comunitario, el escalonamiento de los cargos públicos, las asambleas comunitarias, el consejo de ancianos y los sistemas de elección de gobernantes. Durante los años de gobierno priísta, bajo el sistema corporativista, se debieron incorporar exclusivamente al sistema electoral regional a través del registro oficial de su candidato, elegido previamente de forma directa por la comunidad, para “contender” en las elecciones municipales. Pero con el paso de los años se fueron construyendo carreteras, se abrió el mercado regional, se dejó de hablar la lengua indígena y la comunidad creció cada vez más. Con ello su importancia dentro del sistema político nacional también creció. Acompañando estos cambios, el gobierno priísta fue sustituido por el PAN (Partido Acción Nacional) y en poco tiempo los frágiles vínculos precedentes entre los gobiernos federal, regional y el sistema de autonomía y de usos y costumbres de la comunidad terminó por romperse. El autor analiza el devenir de la comunidad y pone sobre la mesa del debate la forma en que estas comunidades se “integran” a la modernidad, dejando atrás sus creencias y sus formas de organización, para constituirse en ciudadanos de segunda clase dentro de modelos de gobierno que los mantienen en la exclusión.

Si bien existen comunidades como Tlalnepantla que no lograron ajustarse o resistir a los impulsos y dinámicas externas, existen otras experiencias indígenas de autogobierno que son exitosas y que nos muestran otras formas de organización, democracia y participación colectiva totalmente diferentes, y muchas veces más evolucionadas, que el acotado sistema de democracia representativa.

Por último, la ficha *Autogobierno indígena en la Comarca Kuna Yala en Panamá*, es escrita por Claudia Rivera. En ésta se presenta una entrevista realizada a Plácido Fernández, actual Secretario General del Congreso Local de la Isla Nalunega de la Comarca Kuna Yala. La entrevista tiene como objetivo central describir el funcionamiento del sistema de autogobierno kuna, y para ello la autora desglosa cinco grandes ejes: a) cómo se organiza el ejercicio del autogobierno y de la autonomía dentro de la comunidad kuna; b) cuáles han sido los obstáculos que han enfrentado a lo largo de su historia para defender su derecho al territorio y a la autodeterminación; c) qué papel ha jugado su identidad cultural en este proceso; d) cómo se desarrolla la relación entre el gobierno kuna y el Estado panameño; y e) cuáles son los principales retos que se presentan actualmente para la comunidad.

Actualmente, este modelo de autoorganización indígena que se vincula con los órganos de gobierno del Estado de Panamá bajo el status de nación Kuna autónoma, incorpora a más de 40 mil indígenas que controlan un territorio de 5,500 km². El aspecto trascendental de este ejercicio de autogobierno ha sido la capacidad de los indígenas de dialogar, discutir, enfrentarse y llegar acuerdos con el Estado de Panamá, hasta el grado de ser reconocidos como comunidad autónoma que tiene derecho a participar en los órganos del gobierno. Así por ejemplo, la comunidad cuenta con dos diputados kuna y representantes específicos en ministerios nacionales como el de educación y salud. De acuerdo con la autora, esta experiencia es importante porque aporta lecciones sobre el ejercicio de la gobernanza sin mantener en su centro a la figura del Estado.

En conclusión, este cuaderno presenta una serie de casos que contribuyen al análisis de algunos temas centrales en el debate sobre la construcción de gobiernos democráticos en

América Latina. Si bien, a lo largo de las fichas sobresalen discusiones sobre problemáticas como la ingobernabilidad, las confrontaciones entre intereses públicos y privados, la falta de canales institucionales para la resolución pacífica de los conflictos, el autoritarismo, la demanda ciudadana por la participación en la política y la economía, la construcción social de mecanismos de participación ciudadana y formas de autogobierno; la línea común que une todas las experiencias presentadas es el fenómeno de la exclusión. Para los autores, la exclusión social es un factor determinante que imposibilita la consolidación de cualquier proceso democrático y que da lugar a una nueva forma de gobernanza paralela al poder institucional. Estamos convencidos que una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones gubernamentales, en la distribución de la riqueza y el poder y en la conformación de una sociedad culturalmente y étnicamente plural, es base fértil para la construcción de una América Latina más democrática y más justa.

Palabras clave por tema: Gobernabilidad/Gobernanza, Estado y sociedad civil, Exclusión social, Conflicto, Contra poder, Corrupción, Control ciudadano, Consenso, Autogestión, Democracia y cambio social.

Palabras clave geográficas: América Latina, México, Panamá.

Palabras clave actores: Ciudadanos, Estado, Movimiento Social

Referencia a otras fichas: