Miguel González,
Araceli Burguete Cal y Mayor,
Pablo Ortiz-T.,
Coordinadores

La autonomía a debate

Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina

FORO

FLACSO - GTZ - IWGIA - CIESAS - UNICH

La autonomía a debate

Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina

Miguel González
Araceli Burguete Cal y Mayor
Pablo Ortiz-T.
Coordinadores

La autonomía a debate

Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina

FLACSO ECUADOR
gtz
IWGIA
CIESAS Papeles de la Casa Chata
UNIVERSIDAD INTERCULTURAL DE CHIAPAS

La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina / coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz-T. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Cooperación Técnica Alemana - GTZ : Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA : Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS : Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, 2010

597 p. : cuadros, tablas
ISBN: 978-9978-67-264-8

AUTONOMÍA ; INDÍGENAS ; MOVIMIENTO INDÍGENA ; ESTADO ; PLURINACIONALIDAD ; MULTICULTURALIDAD ; AMÉRICA LATINA

320.15 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Cooperación Técnica Alemana - GTZ
Programa Regional "Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina, PROINDIGENA
Amazonas N39-234 y Gaspar de Villarroel
Quito-Ecuador
Telf.: 2436-333
Fax: 2439-907
www.gtz.de

Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas - IWGIA
Classensgade 11 E
DK 2100 Copenhague-Dinamarca
Telf.: (+45) 35 27 05 00
Fax: (+45) 35 27 05 07
www.iwgia.org

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS
Calle Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P.
14000, México, D.F.
Tel.: (55) 54 87 36 00
Fax: (55) 54 87 36 43
www.ciesas.edu.mx

Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH
Corral de Piedra No. 2 Ciudad Universitaria Intercultural
CP. 29299 San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.
Tef.l: (52) (967) 631-6151
Fax: (52) (967) 631-6152
www.unich.edu.mx

ISBN: 978-9978-67-264-8
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador, 2010
1ª. edición: noviembre 2010

Índice

Introducción 9
Miguel González y Araceli Burguete Cal y Mayor

I
Autonomía indígena en América Latina: un panorama

Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina 35
Miguel González

Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina 63
Araceli Burguete Cal y Mayor

Autonomía de los pueblos indígenas – la perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas 95
René Kuppe

II
Regímenes de autonomía en América Latina: logros y desafíos

Colombia: autonomías indígenas en ejercicio. Los retos de su consolidación 149
Astrid Ulloa

De la autonomía multiétnica a…? supervivencia cultural, relaciones inter-étnicas, autogobierno y el modelo de autonomía en la Costa Atlántica de Nicaragua 177
Juliet Hooker

III
Autonomías, asambleas constituyentes y Estado plurinacional

Estado plurinacional y autogobierno territorial. demandas indígenas en Ecuador 201
Pablo Ospina Peralta

Territorios ancestrales afroecuatorianos: una propuesta para el ejercicio de la autonomía territorial y los derechos colectivos 219
Jhon Antón Sánchez

Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos 259
Consuelo Sánchez

IV
Autonomías como procesos

Las experiencias de la autonomía indígena zapatista frente al Estado neoliberal mexicano 291
Mariana Mora

La (ausencia de) demanda autonómica en Guatemala 317
Santiago Bastos

Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia 355
Xavier Albó

V
Representación política y autonomía

Representación política, género y etnicidad: participación político-electoral de mujeres kichwas y miskitas en gobiernos autónomos y locales 391
Dolores Figueroa

Descentralización política y movilización de los pueblos Indígenas en América Latina. Comparando el proceso de descentralización en Europa y América Latina 429
Salvador Martí i Puig y Margarita Gómez-Reino

VI
Luchas autonómicas en contextos globalizados

Entre la cooptación y la ruptura: la lucha por el derecho a la autodeterminación de las nacionalidades indígenas del centro sur amazónico del Ecuador 455
Pablo Ortiz-T.

"Entré durante el día y salí por la noche": relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado 509
Osvaldo Jordán Ramos

Autonomía, esfera pública y alianza en la sociedad mapuche, siglos XIX y XX 561
Christian Martínez Neira

Acerca de los autores 589

Introducción

Miguel González y
Araceli Burguete Cal y Mayor

En las últimas tres décadas el tema de la autonomía indígena adquirió singular importancia, tanto en los discursos y propuestas del movimiento indígena, como en los debates sobre la reconfiguración del Estado, en América Latina. La imagen de la autonomía como una moda o coyuntura, o propuesta aislada se ha modificado, ante su creciente expansión en el continente, tanto desde la perspectiva programática de las organizaciones indígenas, como de su incorporación para modificar la naturaleza de los estados, como ocurre en Bolivia y Ecuador.

La diseminación del concepto de autonomía ha dado lugar a la polisemia del concepto; de tal forma que para definir a "la autonomía", es mejor pensar en "las autonomías", como una imagen multicolor, con variables contenidos y significados culturalmente construidos. Los procesos que se documentan en los capítulos que integran este libro, son un buen ejemplo de las diversas formas cómo "la autonomía" es asumida tanto como discurso, como práctica, así como en su reconocimiento legal.

Los trabajos aquí expuestos fueron presentados (la mayoría de ellos) en un encuentro denominado "Construyendo el Estado multiétnico desde sitios políticos múltiples", Seminario sobre regímenes de autonomía en América Latina organizado en Quito, Ecuador, en Noviembre de 2008, bajo los auspicios de GTZ y FLACSO-Ecuador. En ese seminario se propuso analizar las diversas modalidades de ejercicio de las autonomías territoriales indígenas y multiétnicas y sus relaciones con los estados en América Latina, y adicionalmente conocer y debatir acerca de los alcan-

ces y desafíos de los procesos constituyentes de Ecuador y Bolivia sobre los temas de autonomía indígena, y la constitución del Estado plurinacional.

Los capítulos que integran el volumen se han dividido en seis secciones. El primer capítulo de la primera sección lo escribe Miguel González, quien ofrece un panorama sobre las autonomías territoriales indígenas y los regímenes autonómicos constitucionalmente reconocidos en varios países de América Latina. El autor sostiene que es necesario distinguir el régimen de autonomía de otras modalidades de reconocimiento mediante las cuales se crean las autonomías territoriales indígenas. En el régimen de autonomía se establece un nuevo orden de gobierno y por consiguiente la modificación del Estado en los territorios autónomos, como nuevas jurisdicciones de la organización política-administrativa estatal. Este es el caso de las autonomías regionales multiétnicas de Nicaragua creadas en 1987 y del régimen autonómico de los resguardos en Colombia, fundados tras la reforma constitucional de 1991. Otra modalidad de reconocimiento de las autonomías indígenas territoriales se produce a través de legislación secundaria, sobre el territorio comunal indígena, en algunos casos reorganizando las entidades municipales, o reconociendo propiedad comunal, pero sin conferir derechos de autogobierno. Tal es el caso de las comarcas indígenas de Panamá o los territorios indígenas que la Constitución Política del Venezuela de 1999 ha visualizado como un nuevo tipo de municipio. En este caso, como lo demuestra la experiencia de Panamá, la autonomía resultante varía respecto a sus formas, alcances y modalidades de ejercicio del autogobierno. En el caso del régimen autonómico la existencia de un marco normativo común permite definir las competencias de las entidades autónomas, sean estos de carácter comunal/territorial indígena originario, supra-municipal, o de escala regional; además de dar mayores garantías a los sujetos de derechos dada su salvaguarda constitucional.

A la luz de la distinción sugerida, el texto de González realiza un balance del desempeño de las autonomías en Panamá, y de los regímenes autonómicos multiétnicos/multiculturales de Colombia y Nicaragua. El autor plantea que el ejercicio del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas ha sido condicionado, por una parte, por los límites

que el Estado establece a las autonomías en los respectivos marcos institucionales y legales; por la existencia de poderes fácticos (como el narcotráfico) que desafían la autoridad y legitimidad de los entes autonómicos; y finalmente, por los embates del neoliberalismo multicultural, que circunscribe el marco de las acción transformadora que proponen las autonomías.

La otra mirada de ese panorama lo aporta Araceli Burguete Cal y Mayor, al reflexionar alrededor de las nociones de autonomía desde las luchas de los pueblos indígenas. La autora desarrolla la hipótesis de que "la autonomía" se ha ido configurando como un "nuevo paradigma" en el curso de las últimas cuatro décadas. En una perspectiva histórica y procesal, la autora desarrolla tres fases de configuración teórico-conceptual del nuevo paradigma de la autonomía; configurándose ésos en oposición a otros paradigmas, como campos de disputa. El primero refiere al momento en que irrumpen las primeras ideas en los años setenta del pasado siglo, enterrando sus raíces conceptuales en la apropiación del derecho de autodeterminación de los pueblos; construyéndose la mirada indígena del mismo, en oposición al paradigma colonial, específicamente a la situación de colonialismo interno. El segundo proceso, el de "resistencia versus las políticas asimilacionistas/integracionistas", lo marca la emergencia de organizaciones indígenas independientes, y la configuración de un movimiento indígena continental, que surge en los años setenta, se fortalece en los años ochenta y hace eclosión en los años noventa, con las movilizaciones producidas en el marco del movimiento de oposición a la celebración oficial del V Centenario; así como con la rebelión del EZLN en México, y otros movimientos en América Latina.

La contundencia de esos movimientos que rechazaban el indigenismo, obligó a los estados a realizar diversas reformas constitucionales para reconocer los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, dichas reformas resultaron insuficientes, o bien fueron usadas a favor de fortalecer la rearticulación de la hegemonía del Estado. Para ello se sirvió de los enfoques teóricos del multiculturalismo; perspectiva que en América Latina ha sido usada como un recurso desde el poder, para contrarrestar la consolidación del proyecto autonómico. Por esta razón, la autora identifica al multiculturalismo como un "contra paradig-

ma" frente al paradigma de la autonomía. En esta coyuntura irrumpe un nuevo proceso al que la autora identifica como de "reconstitución de los pueblos". Observa que frente a la decepción de las políticas de reconocimiento, las organizaciones y pueblos indígenas, han realizado un "giro hacia adentro"; es decir, a rechazar vínculos con los gobiernos, emitiendo declaratorias de "autonomías de facto", o declaraciones de "pueblos en aislamiento voluntario"; entre otras estrategias que rechazan la intervención del Estado en sus territorios. En la opinión de la autora, el éxito de un movimiento indígena autonómico, estriba en que sea capaz de combinar los tres componentes del paradigma autonómico: reconocimiento constitucional del derecho a la autodeterminación, las luchas y movimientos de resistencia, y los procesos de reconstitución de los pueblos.

Esta primera sección cierra con la contribución de René Kuppe, quien provee una reseña de los debates legales que precedieron la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI) en Septiembre de 2007. El capítulo en particular se ocupa de reflexionar sobre la genealogía jurídica de los conceptos de libre determinación y autonomía en los contenidos de la Declaración. El derecho a la libre determinación como un derecho humano, sugiere Kuppe, no se trata en primer lugar del status político de los pueblos indígenas respecto al Estado, sino ante todo se refiere a "la creación, el avance y la ampliación de un marco institucional que permita a los beneficiarios de estos arreglos (autonómicos) dar seguimiento a su desarrollo propio" y del compromiso de los Estados para garantizar tales condiciones a los pueblos indígenas. Así, la libre determinación debe ser adaptada a las necesidades de los pueblos indígenas. Y en este sentido, es importante destacarlo, la autonomía se declara en el texto de la DDPI como el ejercicio del derecho indígena a la libre determinación.

Kuppe argumenta que la normatividad de la DDPI proporciona un marco legal flexible dentro del cual es posible establecer distintas modalidades de autonomías indígenas –sean estas territoriales o personales– y que a su vez constituye un estándar para evaluar los acuerdos autonómicos a la luz de los derechos humanos de los pueblos indígenas. El texto de Kuppe tiene singular importancia para dimensionar las posibilidades de la autonomía en los actuales procesos de reformas constitucionales en

América Latina –una nueva ronda de reformas, se podría argumentar– y que en algunos casos ha dado como resultado la creación de regímenes de autonomía.

En la segunda sección la atención se centra en los logros y formas concretas de cómo se materializan los ordenamientos autonómicos, y los desafíos que actualmente enfrentan los pueblos indígenas; así como los retos de los regímenes de autonomía en América Latina para avanzar en su consolidación.

Astrid Ulloa, analiza diversas estrategias que los distintos pueblos de Colombia implementan para materializar la autonomía. De las variadas formas cómo la autonomía se ha realizado, la autora identifica diversos procesos, a los que llama "autonomías indígenas en ejercicio". El primero se refiere al control territorial y de jurisdicción propia. Favorecidos por el marco autonómico, se han establecidos diversas "guardias indígenas". La guardia ayuda al control y vigilancia de los resguardos y de los procesos de movilidad interna y externa tanto de indígenas como no indígenas; establece interlocución con actores armados estatales y paraestatales, evitando el control territorial de dichos actores y consolidando sus propios mecanismos de territorialidad y apropiación espacial. Otra dimensión de las "autonomías indígenas en ejercicio" es lo relativo a las propuestas de "planes de vida" y manejo ambiental, que algunos pueblos elaboran, para contraponer y sobre esa base dialogar las propuestas de intervención gubernamental. Los pueblos indígenas consideran que su autodeterminación se expresa en sus propuestas de vida, ligadas a lo ambiental y a sus territorios, las cuales se han convertido en figuras de defensa de la biodiversidad y los ecosistemas naturales. De hecho, varios pueblos indígenas están planeando diversas alternativas alrededor del manejo de sus territorios, las cuales plantean su visión de futuro y desarrollo acorde con sus necesidades y prácticas culturales. Otros procesos de materialización territorial de la autonomía gira alrededor de los ámbitos, niveles y figuras del derecho indígena para marcar la jurisdicción propia; en el marco del pluralismo jurídico reconocido en ese país, como parte del paquete de derechos autonómicos.

Desafortunadamente, todos esos procesos se desarrollan hoy día bajo la amenaza constante de su negación. El contexto que hizo posible los

reconocimientos autonómicos se han modificado, y se presentan amenazas para avanzar en su consolidación. La creciente intervención del gobierno, tanto con sus políticas, como de las fuerzas militares, así como la proliferación de megaproyectos de infraestructura (vías fluviales y terrestres, represas e hidroeléctricas), de extracción de recursos (biodiversidad y minera, y de explotación petrolera), y la aprobación de nuevos proyectos de ley (Ley forestal 1021 de 2006, y Ley de desarrollo rural 1152 de 2007, se han constituido en claras amenazas a la autonomía, desprotegiendo los derechos y territorios, poniendo en riesgo los avances logrados en la década de los años noventa.

A diferencia de Colombia, en donde el régimen de autonomía protege a los pueblos indígenas en un contexto multicultural; en Nicaragua el modelo autonómico adoptado en 1987, tiene la característica de ser un régimen de carácter multiétnico. Juliet Hooker se ocupa en documentar el proceso de autonomía nicaragüense, y reflexiona alrededor de los retos que enfrenta el diseño institucional actualmente existente, planteándose interrogantes sobre la posibilidad de reconfigurar los espacios autónomos actualmente compartidos entre todos los pueblos indígenas, afrodescendientes y grupos étnicos que allí conviven. Como resultado de la decisión inicial de crear regiones heterogéneas para el ejercicio de la autonomía, en lugar de unidades espaciales segregadas controladas por cada grupo, los indígenas y afrodescendientes costeños no obtuvieron territorios nacionales sobre los cuales ejercer el control exclusivo. En su opinión, el carácter multiétnico del régimen autonómico se encuentra, hoy día, en discusión entre los pueblos indígenas y los afrodescendientes, quienes aspiran a modificarlo. Sin embargo, al mismo tiempo enfrentan dificultades para hacerlo, dado el carácter multiétnico de la Costa Atlántica. Esta región está habitada por seis diferentes grupos étnico-raciales: tres pueblos indígenas (miskitu, mayangna y rama); dos pueblos de descendencia africana (creole/kriol y garífuna); y mestizos, y conviven en espacios étnicamente heterogéneos. Esta complejidad estuvo presente en la coyuntura de creación del régimen autonómico. Hooker menciona el contexto difícil de los años ochenta en Nicaragua, y documenta las tensiones entre los diversos grupos culturales que se disputaban el diseño autonómico.

En la actual composición étnica de la Costa (con una mayoría mestiza) los derechos autonómicos no benefician ni a los indígenas, ni a los afrodescendientes. La Ley de autonomía ordena que todos los grupos etno-raciales que habitan una región autónoma deben ser representados en sus respectivos gobiernos regionales; pero esa proporción se modifica por el peso demográfico de cada grupo. De lo que resulta que los mestizos son el grupo étnico que tiene en sus manos el control de las instituciones autonómicas. Diversas organizaciones miskitu y de afrodescendientes, debaten sobre fórmulas que modifiquen el diseño institucional autónomo actualmente existente y permita uno nuevo que les favorezca, de contar con sus propios espacios territoriales de autogobiernos en la escala local. Pero, lograr acuerdos y consensos no ha sido sencillo. Cada uno de esos grupos hace propuestas que les beneficie, dificultando acuerdos comunes. En esa incertidumbre, la autora advierte una coyuntura favorable que se ha presentado en los últimos años, como resultado del movimiento de titulación de las tierras comunales de costeños afrodescendientes e indígenas que ha configurado nuevos gobiernos territoriales en aéreas exclusivas; favorecido por el ascenso de una nueva administración del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), y por las alianzas que los miskitu hicieron con el FSLN para llevarlo al triunfo en el 2006. En su opinión, este movimiento de titulación, contiene un potencial que puede contribuir a reconfigurar el diseño de la autonomía en ese país.

La tercera sección de esta compilación reúne textos que reflexionan alrededor de los debates sobre los nuevos procesos de reformas constitucionales que se desarrollan en Bolivia y Ecuador. Pablo Ospina recupera debates e incertidumbres de dirigentes de organizaciones indígenas y líderes comunitarios, hombres y mujeres, de la costa, de la sierra y de la selva, miembros de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), planteados en el marco de reuniones y talleres para discutir las propuestas de reconocimiento de derechos como nacionalidades, específicamente en lo relativo al tema de Estado plurinacional, autogobierno y autonomía territorial, que debían llevar a las instancias de la Asamblea Constituyente, que dio lugar a una nueva Constitución en ese país. En el imaginario de los liderazgos indígenas, el Estado plurinacional debía impulsar una verdadera interculturalidad que permitiera impregnar

e intercambiar valores, prácticas, conocimientos, sabidurías, modos de ver el mundo, en un diálogo equitativo y sin imposiciones. El arribo a ese tipo de Estado debería producir una transformación sustancial del poder real del Estado y la sociedad, del poder político, económico y cultural. Debía contener, además, una democratización, un reconocimiento del control que la sociedad debe ejercer sobre los bienes y las políticas públicas; y finalmente, el Estado plurinacional se concebía como autogobierno territorial, autogobierno para el manejo y protección de los recursos naturales, y autogobierno de las instituciones locales que manejan asuntos de vital importancia, como la educación y la salud. Esas propuestas quedaron planteadas en los documentos de la CONAIE. Sin embargo, en la opinión del autor, llegar a esos consensos fue difícil, toda vez que las propuestas eran a veces encontradas y las aspiraciones no siempre coincidían. Menciona el caso de la revitalización de la figura del gobernador tsáchila en la zona de la baja Amazonía. Este fortalecimiento es visto como parte de una estrategia de autonomía territorial, de fortalecimiento de gobiernos comunitarios. Mientras que para otras dirigencias de la misma organización, tales logros no eran considerados relevantes.

De acuerdo con Ospina, la propuesta de autonomía territorial encuentra límites en otras regiones, como en la sierra, en donde predominan territorios indígenas discontinuos y étnicamente heterogéneos. Los liderazgos de esa región no dieron acogida a esas propuestas por considerar que el autogobierno, visto así, manifiesta una tendencia a "encerrarse" y "aislarse" del resto de la población mestiza. De acuerdo con el autor, organizaciones y dirigentes indígenas que han pugnado durante décadas por vincularse reivindicativa y socialmente con el resto de organizaciones populares, se resisten a este "asilo voluntario." Pero otros dirigentes tenían posiciones más radicales. Manifestaron que en realidad todas las instituciones de Gobierno actualmente existentes en Ecuador, incluyendo el Cabildo y las provincias, debían de ser sustituidas, ya que ésas fueron "impuestas por la Colonia", y que deben ser sustituidas por sus propios sistemas de autoridades. El rechazo a la presencia de los partidos políticos como forma obligada de participación política, formaba parte de la argumentación. En su relato, Ospina retrata las varias aristas que contenían cada propuesta y los extremos que representaba cada una de ellas. La hete-

rogeneidad de los liderazgos de la CONAIE, su origen étnico y territorial diversificado, ofrecía un mosaico de propuestas que dificultaba pleno consenso; manteniéndose el reto de imaginar el diseño del Estado plurinacional y sus instituciones.

Un tema novedoso en los debates autonómicos, es la presencia de los reclamos autonómicos de los pueblos afrodescendientes. Jhon Antón incorpora el tema de los territorios ancestrales afroecuatorianos del Ecuador. El autor relata de una manera muy sucinta tanto las luchas históricas de los afroecuatorianos por sus derechos colectivos (al territorio ancestral, a la identidad cultural), como el activismo de sus organizaciones durante las últimas décadas, en un contexto caracterizado por las reformas constitucionales y el discurso del multiculturalismo. Vale la pena notar que el autor sitúa su análisis en un ambiente social en donde "la cuestión indígena" ha tendido a predominar en el debate de las reformas; y en donde además la población afroecuatoriana (alrededor del 70 por ciento) se ha establecido, en su gran mayoría, en zonas urbanas del país. El texto de Antón explica cómo las reformas constitucionales han ido más allá del reconocimiento a los pueblos indígenas y nacionalidades, al incluir a los afro-ecuatorianos también en su condición de pueblos, y reconocerle los mismos derechos que se reconocen a los indígenas. El autor sugiere que este nuevo status político y jurídico, y el sentido de pertenencia a la diáspora africana, abren importantes posibilidades para avanzar en la lucha de los afro-ecuatorianos en contra de la discriminación racial y étnica, además de afianzar sus luchas territoriales por la autonomía.

El texto de Antón reviste singular interés al reseñar las distintas modalidades a través de las cuales las organizaciones afroecuatorianas visualizan las formas concretas para constituir autonomías territoriales en el Norte de la provincia de Esmeraldas y en los valles de Chota, la Concepción y Salinas. Este ejercicio forma parte de un proceso constructivo de las propias organizaciones, las que exploran de una manera creativa las posibilidades legales y cualidades gubernativas establecidas en las llamadas circunscripciones territoriales afroecuatorianas, como regímenes especiales autónomos, contemplados en la Constitución Política del país.

Una mirada comprehensiva sobre los diversos planteamientos autonómicos de las organizaciones y pueblos indígenas en América Latina, y los

debates entre autonomía y pluralismo, y estados plurinacionales y estados pluriétnicos, lo ofrece Consuelo Sánchez. La autora identifica y examina cuatro elementos presentes en un régimen de autonomía, a saber: autogobierno, territorio, redistribución de poderes y recursos, y participación en las instancias nacionales. Respecto al autogobierno o gobierno autónomo, un régimen de autonomía hace posible que las colectividades indígenas puedan disponer de autoridades propias, con capacidad de tomar decisiones en determinadas esferas, ejercer competencias para la administración de sus asuntos y para normar la vida interna. Argumenta que si bien históricamente, los pueblos indígenas han sostenido alguna forma de gobierno propio que ha sido fundamental para la reproducción de sus formas comunitarias; sin embargo, la posibilidad de que hoy estos gobiernos sean autónomos y que sus miembros puedan auto-determinarse colectivamente, depende de su condición política, en tanto pueblos, en el seno de la estructura política de la sociedad mayor en la que están insertos.

Otro elemento es la base territorial. La autonomía implica asimismo la definición de ámbitos territoriales en el que las colectividades correspondientes (pueblos, grupos nacionales o étnicos) puedan ejercer sus facultades de autogobierno y practicar un conjunto de derechos. Se trata de la configuración de territorios con un claro contenido jurisdiccional, en los que los pueblos indígenas tengan jurisdicción para ejercer gobierno y justicia. En el régimen de autonomía, el territorio tiene implicaciones de carácter político, jurisdiccional, administrativo, económico, cultural, simbólico y ecológico. Para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos de autogobierno, territoriales, económicos, culturales, es necesario que el territorio se configure como territorio autónomo. En otras palabras, dado que la autonomía implica derechos sociopolíticos, instituciones, etc., tales prerrogativas deben tener un "piso" firme, un espacio de realización, un territorio que va más allá de la demarcación de las tierras como parcelas o unidades productivas, o más que el hábitat. Se trata de una base política-territorial; un territorio con jurisdicción propia para que las colectividades correspondientes puedan ejercer gobierno, justicia y otros poderes.

El tercer elemento de un régimen de autonomía, de acuerdo con Sánchez, es el de las competencias. Ésta se refiere a un conjunto de potes-

tades o facultades que son atribuidas a las entidades territoriales autónomas por el ordenamiento jurídico nacional. Uno de los fundamentos de la autonomía es la descentralización política y la redistribución de poderes entre el Estado y las entidades autónomas. Esta descentralización debe ir acompañada del traspaso de los servicios y los recursos económicos correspondientes a las competencias de las materias transferidas. Es decir, que para que las autoridades e instituciones autónomas realicen las tareas de gobierno y justicia que el propio orden legal les asigne, es imprescindible que puedan manejar los recursos propios y acceder a los fondos nacionales. Las competencias de las entidades autónomas suelen ser en materia política, económica, administrativa, cultural, educativa, social, salud, judicial, de manejo de recursos y conservación de la naturaleza. Advierte que, ciertamente, el tipo de materias y el rango de las competencias dependen de la negociación política que en su momento se lleve a cabo. Y, finalmente el cuarto elemento que la autora desarrolla, es de la participación y representación política en la vida nacional. Los pueblos indígenas han sido privados del derecho a participar en todas las instancias nacionales y regionales en donde se deciden y formulan políticas y leyes que les afectan (directa e indirectamente). La participación de los pueblos indígenas en los procesos institucionales del país para poder incidir en la toma de decisiones es un derecho y una derivación del régimen de autonomía. Se trata de que los pueblos indígenas participen tanto en los ámbitos respectivos de sus entidades autónomos como en el conjunto de la vida política nacional. El objetivo es la inclusión y la presencia pública de los pueblos indígenas en la comunidad política nacional. En la perspectiva de la autora, la autonomía es una forma de ejercicio del derecho de la libre determinación, pero para garantizar su existencia dentro del Estado, requiere instituirse como un régimen cuyas libertades y facultades autonómicas deben establecerse constitucionalmente.

En la cuarta sección del volumen se presentan contribuciones que bordan alrededor de las distintas maneras de cómo las autonomías se van construyendo en los hechos. Esta sección la hemos nombrado como "Autonomías en proceso", porque los tres capítulos que lo integran dan cuenta, justamente, de distintas hechuras de la autonomía como práctica social y jurídica; cada una en su propio contexto. Desde las autonomías

de facto zapatistas; las "todavía no autonomías" en Guatemala y, la implementación de la legislación autonómica en Bolivia.

La sección inicia con un texto de Mariana Mora. Reflexiona alrededor de la experiencia zapatista, en Chiapas, México, como una estrategia de autonomía de resistencia como ejercicio de la voluntad de un colectivo que establece sus propias instituciones de autogobierno, desafiando así a la institucionalidad del Estado. Estrategias a las que Miguel González les ha llamado, en otro lugar, como "autonomías sin permiso del Estado" (González, 2002). La autonomía zapatista, de acuerdo con Mora, se ha desplegado a través de sus más de cuatro decenas de municipios autónomos indígenas, en las regiones Altos, Norte y cañadas de la selva Lacandona, en el estado de Chiapas, en México. Desde 1996, las bases de apoyo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional se han dedicado a crear sistemas de gobierno y políticas sociales propias como parte de un reordenamiento territorial. Estas autonomías se caracterizan por rechazar la presencia de instituciones gubernamentales y se mantienen explícitamente y estratégicamente al margen de las instituciones estatales, como parte de su posicionamiento contra el Estado neoliberal mexicano, las lógicas del capital y el legado de un poder-conocimiento colonial. Por este posicionamiento, las autonomías zapatistas se ubican en el rango de las experiencias radicales en el continente. Para los zapatistas y diversas organizaciones indígenas de México, y para ciertos actores mestizos, el planteamiento autonómico ha sido señalado como una respuesta inherentemente alternativa al neoliberalismo y como *el modelo* a seguir, como expresiones de resistencia en contra del Estado liberal mexicano.

La autora distingue a la autonomía zapatista de las otras luchas autonómicas indígenas en el continente por las siguientes particularidades: en primer lugar, los municipios surgen como parte una lógica política-militar de control territorial, propia de la lógica de un ejército rebelde, la que entra en contradicción con las prácticas cotidianas de sus bases de apoyo civiles; la segunda característica se define por la relación entre las bases de apoyo y las instituciones estatales. En países como Ecuador y Bolivia, los movimientos indígenas y afrodescendientes han enfocado sus acciones organizativas con vista en los procesos de las asambleas constituyentes y a la implementación de reformas constitucionales. En estos casos, las modi-

ficaciones a los sistemas normativos y jurídicos se han convertido en terrenos principales de disputa. Las bases de apoyo indígenas zapatistas optaron por otro camino, el camino rebelde, en parte porque el Gobierno federal no mostró ni la voluntad política ni el interés en entablar un diálogo real, y en parte por la misma lógica rebelde del zapatismo. Un tercer elemento que distingue a la autonomía zapatista es que a raíz del levantamiento armado y de la fundación de los municipios autónomos, existe un rechazo a las instituciones estatales y una suspensión casi definitiva de negociaciones con el Gobierno federal y estatal. En las comunidades que forman parte de los municipios autónomos indígenas zapatistas, las bases de apoyo han expulsado a los maestros indígenas gubernamentales, rechazado programas de asistencia social y de producción agrícola y restringido la entrada a representantes de los gobiernos locales y estatales, a la vez que ejercen funciones paralelas a las del Gobierno local oficial. Los organismos autónomos incluyen comisiones técnicas y administrativas que diseñan propuestas sociales alternativas –por ejemplo, educación, salud, tecnología apropiada, justicia, producción agrícola–. Finalmente, la teoría política zapatista refleja una tendencia de luchar, no por "tomar el poder", sino por participar en esfuerzos de crear espacios autónomos de resistencia y de creatividad. La construcción cotidiana de la autonomía refleja la producción de una identidad política colectiva, en el sentido de la vida social de la multitud, como una subjetividad anti-capitalista en donde el zapatismo, sin pretensiones de vanguardia, genera otro sentido de pertenencia diferente al que define el Estado-nación. Adicionalmente, la autora hace un recuento de los cambios de la política del Estado mexicano para los pueblos indígenas, en los últimos años, y se detiene en mostrar la experiencia zapatista en el Municipio Autónomo 17 de Noviembre, ubicada en el mismo terreno geográfico del municipio oficial de Altamirano, entre los Altos y la selva Lacandona en Chiapas.

Por otro lado, al estudiar la especificidad que adquiere en Guatemala la demanda autonómica, Santiago Bastos observa un ciclo de presencia-ausencia del planteamiento desde la década de los años setenta, desde las organizaciones revolucionarias, hasta la última década. Cuando el planteamiento autonómico prácticamente desapareció de las propuestas de las organizaciones que integran el movimiento maya, quienes profundizaron

en su estrategia de reconstitución como pueblo maya; sin que hubiera conexiones entre éste y la demanda autonómica. El tema ha estado también ausente entre los académicos, los organismos no gubernamentales y la cooperación internacional, quienes han privilegiado las políticas de reconocimiento y derechos del pueblo maya, pero desterritorializados. El autor, se ocupa en hacer un recorrido por "tres (cuatro) momentos" para explicar los alcances y formulaciones de las propuestas autonómicas e intenta encontrar las causas por las cuales en determinadas coyunturas la propuesta vuelve a desaparecer y luego a resurgir de nuevo. Un primer momento fue cuando las organizaciones revolucionarias no indígenas, como el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) hizo un pronunciamiento autonómico, que no tuvo seguimiento. Luego, el naciente movimiento maya en la década de los años noventa, y los debates alrededor de los procesos de paz, elaboran documentos y plantean de vez en vez el reclamo autonómico, como pueblo maya. Bastos, observa que en esos años el planteamiento de autonomía es un concepto que se vincula sólo a la categoría de "pueblo"; como el "pueblo maya", o el "pueblo k'iche'"; pero no se advierte una territorialización de la demanda autonómica. El autor llama la atención sobre la ausencia de lo local en las demandas indígenas en esos años.

Pero, en el último lustro se observa una emergencia de nuevas formas de luchas indígenas en Guatemala, que están abriendo posibilidades a nuevas formulaciones sobre la autonomía en una perspectiva soberanista y multinacional (Cojtí, *et al.,* 2007). En el pasado, el movimiento maya no había potenciado a los gobiernos locales indígenas, como poderes locales o alternativos, como formas de autogobierno, a partir de las cuales se puedan construir lo que ahora llamaríamos "buen gobierno". Más recientemente, algunas organizaciones de las regiones del país exploran el fortalecimiento de las instituciones de gobierno local indígena, y políticas de descentralización, que podrían tener nociones de autogobierno. Con las emergentes movilizaciones y consultas populares contra las empresas mineras y en defensa de sus recursos naturales y estratégicos, irrumpen nuevos actores con nuevos discursos. La distancia que se observaba entre las nociones de *reconstitución* como pueblo y la *resistencia* local es una de las brechas que parece estarse acortando en la última época, como una

forma de defender y crear *soberanía* indígena frente al Estado y las empresas multinacionales. De la misma forma, en varios lugares, son las experiencias de aplicación del derecho indígena entendido como tal, las que están sirviendo de base para la rearticulación de las instituciones locales como las alcaldías indígenas.

Xavier Albó ofrece el tercer capítulo de esta sección. Con el título de las "flamantes autonomías indígenas en Bolivia", el autor nos da la primicia del poder ver, observar, la hechura de la autonomía y sus retos, cuando los sujetos jurídico-políticos intentan "bajar" la legislación autonómica, para dar forma a los primeros municipios autónomos, haciendo realidad la normativa autonómica contenida en la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, vigente desde febrero de 2010. Nos recuerda la importancia del artículo 2º para el reconocimiento de la figura jurídica de "autonomía indígena", que únicamente se aplica a aquellos que siguen vinculados a sus territorios, mayormente en el área rural, donde actualmente vive la mitad de la población que a sí misma se ha identificado como perteneciente a alguno de los pueblos indígenas originarios en el país, de acuerdo con el Censo de 2001. El texto constitucional establece: "Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley."

Líneas siguientes nos relata la compleja conceptualización a la que hubo que dar lugar para crear al sujeto autonómico: "Naciones y pueblos indígena originario campesinos" (NyP IOC). Y, del cual alerta: "Este largo concepto, con sólo una 's' plural al final de las tres últimas palabras y sin comas intermedias, se debe tomar como una unidad". Esta fórmula feliz, pudo reconocer la diversidad de las muchas formas como esos pueblos pueden auto identificarse, de acuerdo a sus propios procesos de configuración étnica. Y evitó un posible y estéril debate sobre el sujeto autonómico. Todos ellos, independientemente de la categoría con la que se autonombran, comparten la condición de "su común existencia precolonial". Lo mismo ocurrió con el debate sobre el "nivel" o la "escala" de la

autonomía. La autonomía boliviana es multinivel. La Constitución precisa tres vías principales por las que se podrá acceder a ser "Autonomías indígena originario campesinas AIOC": (1) los territorios indígenas originario campesinos [TIOC]; 2) los municipios, y 3) regiones. Al adherirse a uno de estos niveles, el colectivo ejerce el derecho a decidir sus propias formas de autogobierno. El texto que ofrece Xavier Albó, tiene el carácter de testimonio, y puede ser leído como un primer balance de lo ocurrido en un año de vigencia de la Constitución (de febrero de 2009 a marzo de 2010). En ese breve período se han formado once municipios autónomos (nueve en tierras altas y sólo dos en tierras bajas, ambos en el Chaco guaraní). Lo cual es una cifra nada despreciable, tomando en cuenta la novedad de la norma, una legislación incompleta y aún en proceso de elaboración (la Ley Marco todavía no existe); o incluso frente a las contradicciones de la propia Constitución, que irrumpen al momento de su aplicación.

Las contribuciones contenidas en la quinta sección se dedican a analizar la representación política, la participación de las mujeres, y las relaciones entre descentralización y autonomía.

¿ Empodera la autonomía a las mujeres indígenas? Esta es una de las preguntas centrales del texto de Dolores Figueroa, quien comparte una reflexión de su trabajo comparativo con las mujeres activistas de YATAMA – *Yapti Tasba Masraka Nanhi Asla Takanka*, la principal organización política del pueblo miskitu de las Regiones Autónomas de Nicaragua, y las mujeres kichwas dentro de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en el contexto de su participación en procesos electorales y los espacios de autogobierno. La contribución de Figueroa sugiere que no existe una virtud inherente en el autogobierno respecto a la inclusión y representación de las mujeres, al contrario, las dos experiencias discutidas sugieren que las mujeres indígenas, a pesar de su valiosa contribución a las luchas colectivas de sus pueblos, son frecuentemente discriminadas en cargos de elección de los liderazgos en sus propias organizaciones, pero también de los cargos públicos de elección y en los espacios de autogobierno indígena o multiétnicos.

¿ Y cómo se articulan las respuestas femeninas indígenas a esta doble discriminación de género –dentro de sus propias organizaciones y movi-

mientos, y al mismo tiempo de parte de las sociedades racistas y patriarcales– en las que están insertos sus pueblos? El relato de Figueroa sugiere que la educación de base (como el caso de la Escuela de Liderazgo Dolores Cacuango en Ecuador), las alianzas y negociaciones entre mujeres (por ejemplo, de las mujeres miskitu para competir en pie de igualdad a los cargos de elección de los consejos regionales de la Costa Caribe de Nicaragua), y las luchas por la equidad a lo interno (por posiciones claves en el liderazgo y la toma de decisiones), son todas ellas estrategias simultáneas a las luchas por la autodeterminación de sus pueblos. No existe autonomía posible si ésta no construye relaciones de equidad y justicia de género, y por ello de acuerdo con Figueroa, las luchas de las mujeres indígenas por hacer valer sus derechos y expresar sus voces, son luchas que conciernen profundamente a todo proyecto autonómico.

Una lectura comparativa de las relaciones entre descentralización y luchas autonómicas la proporciona la contribución de Salvador Martí y Marga Gómez-Reino a este volumen. Los autores se preguntan hasta qué punto las reformas descentralizadoras en América Latina, han derivado en formas institucionales de representación política indígena, y si es posible, observando el contexto europeo, distinguir las variables que explican sus "diversas trayectorias en el proceso de movilización y reformas del Estado" en ambas realidades. No toda descentralización política genera regímenes autonómicos, pero tal como ha indicado Díaz-Polanco, las autonomías territoriales, como formas de ejercer el derecho de libre determinación sí requieren de algún nivel de descentralización política y administrativa, desde otros poderes del Estado hacia las entidades autónomas (1991: 168). En otras palabras, los regímenes autonómicos implican transformaciones importantes en la naturaleza del Estado.

La contribución de Martí y Gómez-Reino parece confirmar este supuesto al constatar que en su gran mayoría las políticas de descentralización en América Latina han estado disociadas de las demandas de los pueblos indígenas por fundar regímenes autonómicos. Como norma, y en el mejor de los casos, el tipo de respuesta estatal ha sido establecer alguna forma de autonomía territorial limitada a nivel local/comunal o municipal, sin transformar la naturaleza del Estado. Y aunque han emergido otros formatos en el tipo de Estado (regional simétrico, como Colombia;

o regional asimétrico, como Nicaragua), aún predomina el modelo unitario de Estado en el mapa político latinoamericano. En contraste, en Europa las políticas de descentralización dejaron al Estado unitario como una "excepción," y el modelo político estatal de la unión Europea se basa en estados regionalizados o federativos, bajo un esquema de gobernanza a multinivel. En este sentido, las reformas constitucionales de Bolivia y Ecuador han marcado un estándar avanzado tanto en materia de derechos autonómicos de los pueblos indígenas y afro-descendientes, como en el modelo de Estado (regionalizado simétrico), con escasos precedentes en América Latina.

La sexta y última sección aborda las luchas autonómicas en una perspectiva histórica, en su dimensión respecto al derecho internacional, y sus múltiples interacciones con los procesos de globalización. La sección inicia con el texto de Pablo Ortiz, sobre las luchas por la autodeterminación de las nacionalidades indígenas del centro sur amazónico del Ecuador. Autodeterminación en gramática autonómica implica necesariamente la redefinición del Estado y la nación, y es este uno de los argumentos centrales del ensayo de Pablo Ortiz, y una lección que impregna varias de las contribuciones contenidas en este volumen. Ortiz examina las "tesis autonómicas" propuestas por los pueblos kichwa, zhiwiar, andoas y zápara en Pastaza, en la región amazónica, las que han madurado en una larga historia de lucha. Ortiz relata cómo esta región ha sido el escenario de una expansión estatal con vocación extractiva y colonialista, la que ha sido resistida por los pueblos indígenas a través de distintas estrategias. Una de ellas, y quizá la central, es la noción del territorio (y su legalización como expresión de autodeterminación), y las propuestas pioneras autonómicas formuladas desde la Organización de los Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) en 1989, y que fueron retomadas por la CONAIE en su pliego de demandas tras el primer gran levantamiento de 1990.

El ensayo también indaga respecto al estatus programático de la autonomía territorial dentro de la agenda del movimiento indígena. Ortiz sugiere que éste debe analizarse a partir de un contexto más general, y no menos problemático, en el cual la CONAIE y el Pachakutik han ido definiendo sus estrategias de alianzas, las formulaciones del proyecto de plurinacionalidad, y su quehacer en el ejercicio de gobernar. Deberíamos

agregar que también se relaciona con las distintas maneras de entender "territorio y autogobierno" en la región andina y Amazonía del Ecuador, y que también se ha ventilado en los debates internos dentro del movimiento indígena en varios momentos del proceso constituyente.

Respecto a las demandas de la OPIP, Ortiz narra cómo la respuesta del Estado ecuatoriano, consistió en reconocer títulos de propiedad comunal en ciertas aéreas reclamadas, pero se abstuvo de reconocer territorio y autogobierno, es decir, autonomías, a los pueblos indígenas. En el fondo, la lógica de apropiación extractiva de los recursos que guía al Estado, incentivada por modelo de acumulación capitalista global, es confrontada por un "modelo de desarrollo social" que tiene en su base el territorio, los derechos colectivos, la comunidad indígena como espacio de autogobierno, y la naturaleza. Estas lógicas o racionalidades, de acuerdo con Ortiz, no son transitorias, sino que han acompañado la tensa (y conflictiva) relación entre los pueblos amazónicos y el Estado ecuatoriano a través de su historia independiente. Es en este entendido que las "tesis autonómicas" amazónicas plantean un tipo concreto de reconocimiento que supere la legalización de tierras, es decir, que reconozca la autodeterminación en forma de autonomías. Un reconocimiento de esta magnitud supone un nuevo tipo de Estado-nación (el Estado-naciones, en plural), así como un nuevo imaginario nacional respecto a la sociedad Amazónica (Varese, 2006: 341-2). En un horizonte de este tipo, son los pueblos indígenas quienes habrían de reconocer al Estado ecuatoriano como un ente legítimo, inclusivo y genuinamente plurinacional (Clavero, 2008: 231-2).

El tipo de respuesta del Estado ecuatoriano a la OPIP –restringiendo derechos a la comunidad, socavando el autogobierno indígena "de hecho," y segmentando el territorio étnico, tiene viejo cuño en la historia política de América Latina. Panamá es un buen ejemplo. Considerado un caso pionero en América latina, el Estado panameño destaca al otorgar reconocimiento (parcial) a la autonomía territorial de la comarca kuna de San Blas en 1938. Siete pueblos indígenas forman parte de la sociedad panameña, además de los kuna, están los embera, wounan, ngobe, bugle, naso y bribri. Pero no a todos estos pueblos o sus territorios ancestrales les han sido reconocidas sus autonomías, que operan bajo lógicas autogestionarias de facto. El texto de Jordán explora los orígenes de las luchas auto-

nómicas en Panamá, e introduce el proceso legal y político mediante el cual se han creado nuevas comarcas indígenas durante las últimas tres décadas. Jordán explica que la ausencia de un régimen autonómico que sirva de marco normativo para las autonomías territoriales ha operado en contra de las aspiraciones de autodeterminación de los pueblos indígenas, los que han tenido que negociar con un Estado inicialmente corporativo, y posteriormente neoliberal. El texto relata cómo las demandas autonómicas en Panamá parecen cerrar un ciclo, que se originó en formas de movilización y activismo de base (durante los años veinte y treinta del siglo XX), continuó mediante acuerdos corporativos con el régimen presidido por Omar Torrijos (durante los años setenta), para retornar a una nueva etapa, en tiempos del multiculturalismo neoliberal (a partir de los años ochenta). Esta última etapa se ha caracterizado, por un lado, por los embates de las multinacionales sobre los territorios indígenas, y por otro, en forma de resistencia y movilización de los pueblos por hacer valer sus derechos. Esta resistencia –que Burguete caracteriza como estrategia "hacia dentro" de los pueblos indígenas– se ha centrado en el fortalecimiento de las autonomías "de facto," como una recurrente frontera de lucha (2008: 31).

El texto de Jordán ilustra una cuestión común, observada en otras experiencias autonómicas del continente. Esto es, que los procesos políticos que conducen a las autonomías territoriales no son fenómenos aislados, sino que su desarrollo y posibilidades de consolidación están íntimamente vinculados tanto al proceso democrático (o anti-democrático) del régimen político, como a los imperativos económicos en los contextos nacionales –y, es preciso indicar, también globales–. Jordán discute dos experiencias que ilustran este asunto: los planes de construcción de una hidroeléctrica en el territorio ancestral ngobe del Distrito de Changuinola, y los infructuosos esfuerzos de los Naso por obtener el reconocimiento a su autonomía territorial. En ambos casos se manifiesta la movilización de base, los recursos legales promovidos por las comunidades, y la determinación por defender el espacio territorial y el hábitat de los pueblos. También se ilustra el rol activo del Estado neoliberal panameño aliado de las multinacionales, y de la incapacidad del precario ordenamiento legal para evitar el desmontaje de las autonomías indígenas. En una forma más

general, el relato de Jordán parece sugerir que en la ausencia de un régimen autonómico, el potencial de empoderamiento de los pueblos indígenas que traen consigo las autonomías territoriales, es continuamente circunscrito por el poder de los estados.

El volumen cierra con la contribución de Christian Martínez que trata sobre la autonomía en la sociedad mapuche. Martínez se ocupa de teorizar la autonomía como un recurso de alianza –ocasionalmente articulada de una manera estratégica, otras veces pragmática– pero consistentemente reconfigurando dos ámbitos del pueblo mapuche a través de su historia: las estructuras de representación interna (incluyendo el liderazgo), y sus relaciones con la institucionalidad estatal chilena, en su continua expansión sobre los territorios mapuche. De acuerdo con Martínez, la autonomía es también la posibilidad de constituir una esfera pública, entendida ésta tanto como el "espacio comunicativo" y de "reproducción" de una sociedad, lo que le ha permitido al mapuche "actuar sobre sí mismo," resistir y confrontar el colonialismo interno del Estado, pero a la vez luchar por el reconocimiento, articulando en este proceso políticas étnicas autonómicas.

El texto de Martínez nos recuerda que históricamente la sociedad mapuche no ha constituido una estructura política centralizada, sino una "confederación de liderazgos territoriales." Este hecho presentó dificultades a la administración colonial primero, y a la institucionalidad republicana después, para someter al pueblo mapuche. Pero también fue un obstáculo a la acción colectiva de una sociedad indígena en resistencia histórica. El resultado fue, de acuerdo con Martínez, una constante construcción de alianzas que dividieron los liderazgos territoriales, segmentaron las confederaciones mediante reducciones, y delinearon una precaria acomodación durante el siglo XX, siempre sujeta a contestación, con el Estado chileno. De una manera más general, el análisis de Martínez respecto a la autonomía mapuche entendida como recurso de alianza, permite teorizar a las "autonomías históricas", a las llamadas "autonomías de hecho" como el producto de relaciones coloniales y formas de reproducción del control y dominación de los estados independientes; pero también como espacios de negociación de los pueblos. Desde una perspectiva histórica, Martínez plantea que la fundación del Consejo de Todas las Tierras

(*Aukiñ Wallmapu Ngulam*) en 1990, debe pensarse como posicionamiento de las comunidades territoriales mapuche que buscan constituirse en agentes "deliberantes," y al mismo tiempo como la posibilidad de "generar una esfera pública no subordinada a las estructuras de participación de la sociedad chilena." En síntesis, las políticas autonómicas mapuche son ilustrativas de la búsqueda de un espacio (simbólico, cultural, institucional) propio de acción frente a un Estado fuerte y dominante, pero al mismo tiempo han sido estrategias para ir articulando una coexistencia precaria, cuyo texto final aún se escribe.

Como reflexión final podríamos decir que las contribuciones reunidas en este volumen ilustran que la autonomía no sólo se ha expandido en el continente, sino que lo ha hecho de una manera múltiple, con una variedad de experiencias colectivas (autonomías, en plural), que son procesos políticos y culturales dinámicos, y que cuentan con un potencial de empoderamiento para los pueblos indígenas de América Latina, en sus luchas por la autodeterminación. Hemos querido resaltar que el carácter de la autonomía –sea esta una expresión histórica de determinación colectiva de los pueblos, o el resultado de un reconocimiento legal en el marco de los estados mediante el establecimiento de un régimen político– reside en su proposición como acuerdo constructivo en el seno de las sociedades multiculturales. Los aportes de los autores nos muestran también a "la autonomía" como proceso, es decir, como un objetivo nunca acabado y siempre en construcción y reelaboración. Los casos de Colombia y Nicaragua ilustran los retos qué significa mantener "la autonomía" dentro del régimen autonómico (en la mayoría de los casos amenazados por poderes fácticos que traen consigo la globalización y el neo-liberalismo multicultural). Lograr que esos regímenes posibiliten como realidad materializable la autonomía indígena, constituye hoy día el reto más importante en esos países.

Finalmente, este libro sugiere que la autonomía debe ser puesta a debate. Un debate en más de un sentido, en su potencial como espacio de autodeterminación, desde donde es posible construir sociedades inclusivas y democráticas (como lo propone la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas) y como un imperativo, si juzgamos el alcance de las reformas constitucionales recientes del Ecuador y Bolivia.

Poner la autonomía a debate, significa también pensar en su continua actualización, también intenta mostrar los retos y la necesidad de dotarse de nuevos recursos teóricos, políticos y estratégicos para enfrentar los nuevos desafíos en tiempos del multiculturalismo neoliberal. Enfrentar, por ejemplo, la creciente amenaza sobre los recursos naturales de los pueblos amenazados por la expansión del capitalismo de vocación extractiva, en donde el marco legal autonómico de los años ochenta y noventa del siglo XX ya resultan insuficientes, como nos lo muestran los casos de Colombia y Nicaragua. Requiere, además, actualizarse para enfrentar el reto del reconocimiento de los derechos de las mujeres; así como enfrentar el desafío que significa la coexistencia democrática con los "otros", como nos ilustran los capítulos de Figueroa y Bastos. Y como bien puede sentirse en el palpitar de los capítulos de este volumen: no existe autonomía posible si ésta no construye relaciones de inclusión, equidad y justicia.

En suma, la idea de este libro es debatir "la autonomía"; sobre las autonomías, y con las autonomías. Poner a debate el concepto, las prácticas y los procesos; asumiendo que toda autonomía debe estar siempre en debate, en aras de su reelaboración, actualización y fortalecimiento continuo. De no hacerlo, habrá siempre la amenaza de pasos reversibles.

Bibliografía

Burguete Cal y Mayor, Araceli (2008). "Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo". En *Gobernar (en) la diversidad: Experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de colabor*, coord., X. Leyva, A. Burguete y S. Speed, 15-64. México: CIESAS.

Clavero, Bartolomé (2008). *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*. México: Siglo XXI.

Cotjí, Demetrio, Elsa Son Chonay y Demetrio Rodríguez (2007). *Nuevas perspectivas para la construcción del Estado multinacional*. Guatemala: Waqib'kej-Cholsamaj.

Díaz-Polanco, Héctor (1991). *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*. México: Siglo XXI.

González, Miguel (2002). Autonomías territoriales con permiso y sin permiso del Estado: análisis comparativo de los procesos autonómicos de Chiapas y Nicaragua. *Antropología Americana* 38:211-226, (Enero-Diciembre).

Varese, Stefano (2006). *La sal de los cerros. Resistencia y utopía en la Amazonía peruana.* Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

I
Autonomía indígena en América Latina: un panorama

Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina

Miguel González

Resumen: El texto presenta un balance sobre las autonomías territoriales indígenas y los regímenes de autonomía en América Latina. Se discute la autonomía como una modalidad emergente empleada por el Estado en América Latina para reconstituir su legitimidad política en un proceso de crisis, en respuesta a las demandas de inclusión de los pueblos indígenas y otras comunidades étnicas. Se plantea la hipótesis de que las autonomías territoriales indígenas y los regímenes autonómicos legalmente reconocidos por el Estado en la región enfrentan un dilema crucial: revitalizan la legitimidad del Estado dado su potencial para mejorar la gobernabilidad democrática a partir de la inclusión de la diversidad multicultural, pero al mismo tiempo las autonomías *desde el Estado* en tiempos de neoliberalismo pueden limitar los procesos de empoderamiento de los sujetos de derechos.

Palabras claves: autonomía territorial indígena, régimen autonómico, neo-liberalismo, autodeterminación, América Latina, pueblos indígenas.

Introducción

La demanda por establecer autonomías territoriales indígenas ha cobrado un interés notable en las distintas realidades nacionales de América Latina.[1] Constituyen hoy día una parte sustantiva en las relaciones entre los pueblos indígenas y los estados. En la actualidad al menos seis países han incluido en sus respectivas constituciones políticas alguna forma de autonomía territorial indígena o multiétnica: Panamá (1972), Nicaragua (1987), Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Asimismo, la autonomía aparece de manera central en las agendas de los movimientos sociales indígenas, mientras que se llevan a cabo experiencias de autonomías *de facto* en diversas latitudes del continente, como formas de ejercer la autodeterminación en la práctica ante la resistencia de los estados (Burguete, 2008: 31).

Esta contribución pretende proporcionar un balance preliminar sobre el estado de la cuestión de la autonomía indígena territorial desde el Estado en América Latina. Autonomía desde el Estado, hace referencia tanto a las políticas de los estados encaminadas a reconocer autonomías indígenas territoriales, como a los regímenes de gobierno legalmente reconocidos constitucionalmente y que han alcanzado cierto nivel de funcionamiento, como en el caso de Nicaragua. La primera sección discute la emergencia de las autonomías territoriales indígenas y los regímenes autonómicos, seguida de un balance sobre su desarrollo y funcionamiento. La segunda sección está dedicada a analizar las relaciones entre el llamado multiculturalismo neoliberal y la autonomía; y finalmente la tercera sección presenta algunas conclusiones.

Autonomía territorial indígena, regímenes de autonomía, y Estado en América Latina

Los regímenes autonómicos en América Latina no son la norma, sino la excepción. Europa tiene una mayor experiencia en el reconocimiento de

1 Ver Burguete 2010, en este volumen.

esta modalidad de acomodación y reconocimiento de la diversidad lingüística, cultural y religiosa.[2] En América Latina por lo general, y a pesar de los desarrollos legales en el derecho internacional respecto a los derechos de los pueblos indígenas, establecer autonomías territoriales y regímenes autonómicos en beneficio de dichos pueblos sigue siendo concebido por las élites gobernantes como una amenaza a los principios de integridad territorial y soberanía estatal.

Autonomía territorial indígena y regímenes autonómicos

¿Cuándo estamos frente a una autonomía territorial indígena? ¿En qué medida es distinta, y en qué forma se relaciona con un régimen autonómico? Estas preguntas no son inicuas, sobre todo considerando que otros mecanismos "desde el Estado" o "dentro del Estado" también argumentan conferir "autonomía" a entidades administrativas sub-nacionales (por ejemplo, a través de políticas de descentralización y regionalización). Estas políticas se promueven con objetivos diversos: mejorar la eficiencia en la provisión de servicios sociales básicos, incrementar la participación local, o promover el desarrollo económico. En varios países de la región las políticas de descentralización y/o regionalización han sido parte del paquete de reformas neoliberales impulsadas durante las dos últimas décadas por parte de los estados y los organismos financieros internacionales. Sus resultados, en términos de fortalecimiento de la democracia y la promoción del desarrollo económico son objeto de intensos debates (Kingstone, 2006; Fukasaku y Hausmann, 1998; Montero y Samuels, 2004).

Por otra parte, bajo el concepto de "autonomía" han emergido una buena cantidad de formulaciones muy heterogéneas en la literatura sobre los movimientos sociales indígenas. Se hace referencia de manera indistinta a las "autonomías históricas territoriales", a las "autonomías organizacionales" o de "los movimientos sociales indígenas" y a los "espacios de

2 Martí y Gómez-Reino 2010 en este volumen.

autonomía" de los pueblos indígenas.[3] Sin embargo, autonomía en el sentido discutido en este ensayo se refiere, tanto: a un régimen político formal (es decir, legal) de autogobierno territorial en el cual el Estado reconoce derechos, tanto colectivos como individuales, a los pueblos indígenas (y otros grupos étnico-culturales, a pueblos afro-descendientes, por ejemplo) de manera que éstos pueden ejercer el derecho de autodeterminación.[4] Este es el caso de los regímenes autonómicos, en los cuales el Estado incluye dentro de su organización estatal a las entidades autonómicas, proveyendo un marco normativo general protegido constitucionalmente. Al mismo tiempo, otra modalidad de autonomía se puede establecer a través de reconocimientos legales secundarios por parte del Estado a diversas entidades indígenas territoriales. Es decir, sin integrarlas bajo un régimen autonómico, o distinguirlas como un nuevo régimen de gobierno de las estructuras estatales. En este último caso, el Estado no se transforma como el resultado de la creación de las autonomías indígenas.

Bajo las dos modalidades descritas, ya sea régimen de gobierno o autonomía territorial, la autonomía, al contrario de la descentralización o la regionalización, requiere de la creación de una jurisdicción étnica indígena (o multiétnica) legalmente reconocida como parte del orden administrativo y político estatal, en cuyo interior se establecen autoridades propias (o se crean nuevas entidades) en donde los pueblos indígenas ejercen el derecho de autodeterminación.

La descentralización y regionalización no necesariamente implican el reconocimiento o la creación de jurisdicciones étnicas territoriales, sino que proponen un ensamblaje de acciones de políticas públicas (coherentes o incoherentes) desde el Estado y sobre su organización política-administrativa ya constituida (por ejemplo, a través de los municipios, provincias, o departamentos), y más o menos de forma homogénea, con criterios de eficiencia, participación social, y desarrollo económico local. La autonomía territorial, sin embargo, tiene como criterio central el ejercicio

3 Entre algunos de los trabajos recientes que proponen tipologías sobre "formas" de autonomía están: Ileana Almeida, *et al.,* (2005); Gabriel & López y Rivas, coord. (2005); Kraemer (2003); y López (2007).

4 El derecho de autodeterminación o libre determinación tiene en la autonomía territorial una forma concreta de ejercerse, pero no se reduce a ella. Ver Sánchez 2010 en este volumen.

Autonomía territorial indígena y regímenes de autonomía		
	Autonomía indígena territorial	**Régimen autonómico**
Fuente del Reconocimiento	A través de normas secundarias.	Mediante un Estatuto Autonómico o Ley Marco que confiere a las autonomías territoriales un nuevo régimen de gobierno a partir de un reconocimiento constitucional.
Competencias	Derivadas de negociaciones puntuales con el poder ejecutivo (cada entidad autonómica es distinta una de otra respecto al alcance de sus competencias).	Derivadas de un marco legal común (que establece los alcances de las competencias conferidas a los entes autónomos).
Composición	Indígena.	Indígena o multiétnico.
Escala	Comunal/ territorial, municipal.	Comunal / territorial, supra-municipal, regional,
Casos en América Latina		
En ejercicio	Panamá (*reservas* y *comarcas*).	Nicaragua (regiones autónomas), Colombia (resguardos).
Como mandato Constitucional	Venezuela (como un nuevo tipo de municipio, indígena)	Bolivia (entidades territoriales indígenas originarias campesinas), Ecuador (gobiernos autónomos descentralizados).

de derechos colectivos de autodeterminación y el control de las instituciones políticas desde la visión de los pueblos indígenas y las comunidades; aunque siempre estos derechos y grado de control sobre dichas instituciones resultan de una negociación con el Estado, el que establece regularmente, límites. Y aunque su creación se produce desde el interior del Estado, un rasgo característico de la autonomía territorial, aún luego de ser legalmente establecida, es su tensión inherente con las visiones, los

poderes, y jurisdicciones compartidas con el aparato del Estado (González, 2008). Así, la posibilidad de que la autonomía territorial genere procesos de empoderamiento de los pueblos indígenas debe ser estudiada a partir de esta tensión inherente entre las autonomías y el Estado.

Teniendo en consideración la distinción anterior, podemos constatar la existencia de autonomías territoriales reconocidas constitucionalmente en seis países: Panamá, Nicaragua, Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia. No obstante, solamente en los casos de Nicaragua (1987) y Colombia (en 1991) las autonomías territoriales se establecieron como regímenes de gobierno, como una innovación en las estructuras estatales y bajo un marco normativo general, constitucional. En el caso de Venezuela se establece la posibilidad de crear regímenes autonómicos, o nuevas formas de organización municipal indígena, pero aún no existen en la práctica o en un ordenamiento legal específico. En el proceso de reformas constitucionales de Ecuador y Bolivia, ambos países han avanzado en la definición de regímenes autónomos (regímenes como formas distintivas de gobierno) a partir de un nuevo paradigma del Estado plurinacional, e incorporando creativamente los estándares internacionales en materia de derechos de pueblos indígenas (Clavero, 2008). Y en el caso de Panamá, existen distintos grados de reconocimiento de autonomías territoriales (con niveles y competencias variables entre las distintas comarcas), establecidas a través de legislaciones específicas secundarias, pero sin constituir un régimen autonómico propiamente dicho.

¿Bajo qué circunstancias se han establecido las autonomías y los regímenes autonómicos en América Latina?

En un ensayo pionero Van Cott (2001) explica la emergencia de regímenes territoriales autónomos en América Latina mediante un enfoque basado en el estudio de las estructuras de oportunidades políticas. Esta autora hace notar la creación de regímenes autonómicos político-territoriales como casos exitosos en Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Venezuela. El principal argumento que propone Van Cott es que las organizaciones indígenas en estos países tuvieron éxito en alcanzar regímenes

autonómicos cuando pudieron plantear sus demandas en foros que eran parte de una negociación más amplia acerca del régimen político del país. Esto les permitió a las organizaciones indígenas insertar sus reclamos en una discusión sobre cuestiones fundamentales de dicho régimen. Según Van Cott, sin esta "urgencia" de discutir cuestiones más generales sobre el régimen político, los gobiernos tienen más libertad de ignorar las demandas de autonomía.

De acuerdo con Van Cott, dos escenarios se presentan desde donde se plantea esta negociación: *i)* conversaciones de paz para resolver un conflicto armado entre el Gobierno y combatientes indígenas; y *ii*) debates sobre reformas constitucionales generados por crisis de gobernabilidad y legitimidad que requieren renegociaciones sobre cuestiones fundamentales del régimen político. Pero para lograr autonomía, no es condición suficiente la negociación sobre temas más amplios del régimen. Los casos exitosos se distinguen de los casos no exitosos (Guatemala, México, y Perú) por la ocurrencia de cambios en las estructuras de oportunidades políticas en los distintos contextos.[5] Dos cambios distinguen a los casos exitosos: *i*) la apertura a favor de los reclamantes de autonomía de canales de acceso al poder de tomar decisiones; y *ii*) la emergencia de aliados influyentes a favor de dichos reclamos (Van Cott, 2001: 32).

Pocos autores han continuado este análisis comparado para entender la emergencia de autonomías y los regímenes autonómicos en el contexto de América Latina. Ensayos más recientes han intentado caracterizar sus avances respecto al alcance de la autonomía territorial en tanto mecanismo efectivo para ejercer la autodeterminación y la protección de los derechos de los pueblos indígenas (Assies, 2005). Si bien el abordaje de Van Cott hace una contribución importante para entender la emergencia de regímenes autonómicos desde las dinámicas de interacción entre el Estado y los indígenas, dicho abordaje merece una mayor reflexión. En particular, *i*) respecto a los factores que explican, dentro de los movimientos indígenas actuales, a la existencia o inexistencia de la demanda por crear regímenes autonómicos territoriales. Esta cuestión requiere ir más

5 Van Cott (2001) incluye a Bolivia como caso no exitoso. Dicho análisis es previo a las reformas del 2009 mediante las cuales Bolivia logró establecer regímenes autonómicos en el texto constitucional.

allá de sólo entender los cambios en las estructuras de oportunidades y las condiciones externas a los movimientos;[6] *ii*) y en relación al desempeño o funcionamiento real de dichos regímenes desde una perspectiva comparativa. Por ejemplo, preguntarnos sí efectivamente los regímenes autonómicos establecidos están satisfaciendo las aspiraciones de autodeterminación de los pueblos sujetos de derechos, y hasta qué punto dichos regímenes plantean la redefinición del Estado, y qué tipo de Estado (Hoekema, 1996).

Características principales los regímenes autonómicos en América Latina

Observando los casos en los cuales existen autonomías territoriales y regímenes autonómicos constituidos y funcionando (Colombia, Panamá, y Nicaragua) se pueden destacar algunas características comunes. El caso Panamá (cuyas autonomías son llamadas reservas y comarcas) es previo al establecimiento de las políticas de reconocimiento, mientras que Nicaragua y Colombia se producen en el contexto del llamado "paradigma multicultural" (Van Cott, 2000), en el cual el Estado intenta modificar sus relaciones históricas con los pueblos indígenas (Roldán, 2000). Entre estos elementos comunes se pueden indicar: la transferencia de niveles variables de capacidad en la toma de decisiones y competencias administrativas a autoridades locales –indígenas y multiétnicas– democráticamente electas; la creación de estructuras políticas de autogobierno que funcionan dentro de una jurisdicción legalmente reconocida; y finalmente, la delimitación de un territorio (el territorio étnico) en donde se ejer-

6 Por ejemplo, Bastos en su ensayo para el presente volumen. Bastos explica la relativa "ausencia" de una demanda autonómica dentro de las expresiones del movimiento maya debido a causas "estructurales." Tres elementos señala Bastos: siendo la población de origen maya una amplia mayoría en el país, negociar concesiones territoriales es considerado para ciertos sectores dentro de las organizaciones maya comportarse como 'minorías' "que necesitan un espacio específico para su desarrollo político,"; por otra parte, desde la perspectiva de las élites, el hecho de que más de la mitad del territorio nacional sea "territorio indígena" ha sido percibido como una amenaza a la existencia misma del país; y finalmente, la dispersión de la población maya en el territorio nacional hace difícil el diseño de políticas públicas autonómicas con un enfoque territorial (Bastos, 2010 en este volumen).

cen derechos colectivos sobre la tierra y los recursos naturales (Díaz-Polanco, 1997).

En el caso de Ecuador desde 1998 se incluyó en la Constitución Política el establecimiento de las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afro-Ecuatorianas (CTIA), pero nunca fue desarrollada una legislación operativa que le diera un contenido concreto sobre sus formas, delimitación y alcances. La recién aprobada Constitución Política del Ecuador avanza más en este sentido al establecer los regímenes autonómicos (Ortiz, 2010 en este volumen).[7] En Venezuela, a partir de la reforma constitucional de 1999, también se abre la posibilidad de crear regímenes autonómicos o nuevas formas de organización municipal indígena.[8] Bello argumenta la Constitución Política de Venezuela reconoce el derecho de autonomía "interna" de los pueblos indígenas, los cuales "pueden ejercer libremente y de manera interna, como pueblos, su vida social, política, económica, cultural, lingüística y religiosa, en el ámbito de sus territorios ocupados de manera ancestral y tradicional" (Bello, 2005: 105). Asimismo, observa que el artículo 120 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la administración de la justicia propia (jurisdicción indígena) y a dotarse de sus sistemas normativos internos. Este reconocimiento "implica que el Estado permite en su seno, la presencia y aplicación de ordenes normativos diferentes, pluralismo jurídico, y de jurisdicciones distintas a la jurisdicción ordinaria" (Bello, 2005: 106). En Bolivia la nueva constitución establece la autonomía en jurisdicciones indígenas y regionales, que se van

7 El artículo 239 de la Constitución Política del Ecuador indica que: "El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo." Asamblea Nacional del Ecuador (2008).

8 El artículo 169 de la Constitución Política establece que: "La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación establecerá las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los municipios con población indígena. En todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local." (Biblioteca Electrónica, 2008),

a regir mediante un "sistema de descentralización y de autonomías" a través de una Ley Marco de autonomías y descentralización.[9]

Un balance preliminar de las autonomías

Se ha mencionado que los análisis comparativos son escasos en la literatura. Sin embargo, existen algunas aproximaciones a esta tarea que merecen ser discutidos. Assies (2005), inspirado en las contribuciones de Hoekema respecto a la autonomía entendida en tres niveles, formal, efectiva y como forma de empoderamiento (Hoekema, 1996), ha hecho un balance respecto a los casos de Nicaragua, Ecuador, Panamá y Colombia,[10] este balance se presenta en la página siguiente.

Este balance, sin embargo, tiene algunas generalizaciones respecto a la definición de los criterios y probablemente adolece de información empírica actualizada que pueda contribuir a un mejor entendimiento de los casos. Por ejemplo, es problemático afirmar que existen regímenes autonómicos mediante la creación formal (legal) de las entidades territoriales indígenas. Aquí me gustaría suplementar esta caracterización destacando contribuciones recientes para el caso de Panamá (Jordán, 2008), Colombia (Ulloa, 2008) y Nicaragua (González, 2008).

9 Asamblea Constituyente de Bolivia (2008). Véase en particular los artículos 191 y 270/2. La Constitución establecer que la Ley Marco deberá ser aprobada "por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa Plurinacional."

10 Respecto al "tipo" de autonomía, Assies hace una distinción entre consociación directa e indirecta. En la autonomía organizada a través de consociación directa ésta "permite que los pueblos se gobiernen a sí mismos de acuerdo con sus propias costumbres políticas y jurídicas dentro de un territorio delimitado y hasta un nivel determinado." En cambio en los acuerdos de consociación indirecta se establecen "límites administrativos de tal modo que un pueblo indígena constituya la mayoría en una cierta unidad administrativa y de esta manera pueda realizar un grado de autogobierno dentro del marco de las estructuras actuales de gobierno público." Estos últimos persiguen principios de solución "universalista", mientras que los acuerdos de consociación directa implican "una efectiva institucionalización del pluralismo político, y por ende, es más controvertida." (Assies, 1999: 46-47). Esta distinción tiene cierta utilidad para comprender la expresión político-territorial de la autonomía, pero usualmente los regímenes autonómicos en los casos analizados aquí combinan ambos mecanismos en distintos niveles del sistema autonómico. Por ejemplo, los Consejos Regionales de la Costa Caribe pueden ser definidos como consociación indirecta, pero en el nivel de los gobiernos territoriales el tipo de autonomía es de consociación directa.

Regímenes autónomos en América Latina				
	Panamá	**Colombia**	**Ecuador**	**Nicaragua**
Nivel de autonomía *de jure*	Regional	ETI no implementadas	Local, sin claridad el estatus de las circunscripciones territoriales	Regional
Tipo de autonomía	Consociación directa	Consociación directa	Consociación indirecta	Consociación indirecta
De facto Control del territorio	Alto	En declive	Moderado	Bajo, pero quizá en crecimiento
representación Institucional	Alta, a través del sistema de establecido de partidos políticos	Formalmente alta. Distrito Electoral y partidos propios a nivel municipal y nacional	No formal, pero en la práctica. Mediante sus propios partidos y la representación en instituciones estatales	Bajo. A través de partidos políticos establecidos, pero también a través de 'listas populares'
autonomía fiscal	De alguna manera	Formalmente reconocido, pero en declive	Gobiernos municipales 'alternativos'	Bajo, dependen básicamente de transferencias insignificantes
Respeto	Moderado	Declinando por parte del Estado.	Moderado	Bajo
Empoderamiento	Razonable y probablemente en incremento	Tenue y en un contexto de violencia	Incrementándose	Bajo y disputado

Fuente: Assies (2005: 198)

Panamá

Panamá es considerado como el país pionero al inaugurar un sistema de autonomías territoriales indígenas en América Latina. En 1938 se creó la primera *comarca* Kuna. En 1972, bajo el régimen de Omar Torrijos la Constitución Política estableció el reconocimiento del Estado a los dere-

chos de los pueblos indígenas, a través de la figura de *reservas*.[11] Casi cinco décadas después de creada la comarca Kuna Yala se creó la comarca Embera-Wounaan en 1982. Pero las demandas para crear nuevas comarcas en los territorios ngobe, kuna (en Bayano), embera, naso y nugle quedaron pendientes en el proceso de fortalecer este sistema de autonomías. La creación de ambas comarcas (kuna y embera) se produjeron en el contexto de relaciones denominadas por Jordán (2008: 10) como corporatistas en las cuales el Estado panameño, al mismo tiempo que asentía a la formación de autonomías territoriales, se embarcaba en un proyecto modernizador que en el largo plazo terminaría por amenazar y debilitar los territorios indígenas. En la actualidad las comarcas comprenden alrededor del 20 por ciento del territorio nacional, en donde reside cerca del 53 por ciento de la población indígena, aproximadamente el 6 por ciento de la población del país (Leis, 2003: 5).

Assies, refiriéndose únicamente a la autonomía kuna, considera que ésta "ha alcanzado un grado relativamente alto de control cultural mezclando la cultura autónoma con elementos apropiados dentro de un proceso amplio de reorganización de su sistema social y político dirigido por sus autoridades tradicionales" (Assies, 2005: 199). Y seguidamente afirma que los kuna "han tenido éxito en defender un alto grado de autonomía efectiva al tiempo que han establecido un relación de trabajo pragmática, no libre de tensiones, con el Estado panameño" (Assies, 2005: 200). Una mirada más particular al funcionamiento de las comarcas muestra un panorama menos optimista.

La comarca es una entidad político-administrativa en la cual el Estado reconoce legalmente a las estructuras políticas de gobierno indígena, pero al mismo tiempo impone otras entidades político-administrativas que limitan el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos. Una de estas instituciones es la Intendencia Comarcal, que coordina la administración de

11 El artículo 123 de la Constitución Política de Panamá establece que: "El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de las tierras" (Constitución Política de la República de Panamá, 1972).

programas sociales estatales en los territorios comarcales, entre ellos, la salud y la educación. La tierra colectiva en las comarcas es inembargable e imprescriptible, pero el Estado se reserva el derecho de explotar los recursos naturales en los territorios indígenas con fines de "interés público" (Wickstrom, 2003: 45). En este sentido la comarca es una autonomía territorial acotada por los poderes del Estado panameño.

A partir de 1990 se producen cambios sustantivos en el país, en particular el cambio de este régimen corporativo de estado de bienestar, por un régimen abiertamente neo-liberal. Una de las principales expresiones de este régimen ha sido la concesión de los recursos naturales (mineros, hídricos, forestales) situados en territorios indígenas a empresas y corporaciones multinacionales. Esta confrontación apuntaló las luchas de los pueblos indígenas por lograr nuevas comarcas. Estas luchas se han dado en forma de movilización y resistencia, como en forma legal en las cortes del país. En 1996 y 1997 se establecieron las comarcas Kuna Bayano (*Comarca Indígena Kuna de Madungandi)* y Ngobe, respectivamente. La comarca más recientemente establecida ha sido la comarca Kuna de Wargandi en el 2000. En estas nuevas comarcas sin embargo, se limitaron sustancialmente los derechos de autonomía reclamados por los indígenas. Por ejemplo, Jordán menciona que el artículo 48 de la Ley 10 de 1997 —que establece la comarca ngobe— "limitaría la autonomía de los ngobe al denegarles su derecho a decidir sobre el uso de los recursos naturales;" mientras que el artículo 21 de la Ley 24 de 1996 garantiza derechos de uso a los colonos no-indígenas que han invadido las tierras kuna después de la construcción del proyecto hidroeléctrico bayano" (Jordán, 2008: 12). Durante la última década el Estado panameño ha recurrido en forma continua a alterar de forma unilateral la legislación que protege los derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo, el derecho a la consulta.[12] De esta forma ha avanzado el paquete de proyectos y concesiones en los territorios indígenas. Esta tendencia, sin embargo, ha sido enfrentada por las autoridades comarcales a través de mecanismos legales y movilización (Jordán, 2008).

12 Jordán menciona en particular la reforma de la Ley General Ambiente en Junio del 2004, para evitar la consulta con las comunidades sobre proyectos de concesiones en sus territorios, y la decisión del Congreso de impedir la creación de la comarca Naso (Jordán, 2008: 15).

Los años sucesivos se caracterizaron por mayores tensiones entre el Estado neoliberal y los pueblos indígenas. En este contexto se han debilitado las autonomías indígenas, y el control *de facto* sobre sus territorios. Las circunstancias restrictivas en las que opera el sistema de autonomías comarcales en Panamá pueden considerarse como una forma de "encapsulamiento" de la autonomía dentro de un régimen neo-liberal imperante en el país, así como una forma desigual de proteger los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. En una audiencia reciente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (Sánchez y Quiroz, 2008: 3) representantes de los pueblos indígenas de Panamá explicaban que:

> "La autoridad de los pueblos indígenas dentro de las comarcas varía substancialmente entre las diferentes comarcas, ya que cada una tiene su ley específica sin que exista un marco jurídico general. En consecuencia, ciertas comarcas ofrecen mayor protección que otras, y dos de los grupos indígenas de Panamá, los Naso y los Bribri, han sido excluidos de este sistema de comarcas".

La ausencia o presencia de este marco normativo general es lo que distingue a los regímenes autonómicos de otras formas de reconocimiento que inauguran sistemas de autonomías territoriales indígenas, con grados, formas y niveles de competencias heterogéneas. Jordán concluye que a pesar de la existencia de las comarcas y de un sistema de autonomías territoriales indígenas "el Gobierno de Panamá ha cerrado sistemáticamente toda posibilidad de inclusión de los pueblos indígenas en la toma de decisiones estatales" (Jordán, 2008: 15).

Colombia

El régimen de autonomías territoriales en Colombia fue establecido a raíz de las reformas constitucionales de 1991. Las condiciones políticas para lograr autonomía se caracterizaron por una crisis de legitimidad del Estado, en la cual los representantes indígenas obtuvieron importantes

aliados al tiempo que formularon propuestas concretas respecto a sus visiones de autodeterminación (Van Cott, 2002: 49).

La forma en que se ejerce la autonomía territorial es mediante la figura de los resguardos (un total de 567) que constituyen aproximadamente el 24 por ciento del territorio nacional, en donde viven alrededor del 84 por ciento de la población indígena del país (Van Cott, 2002: 49).

De acuerdo con Van Cott (2002: 50-51):

> "la Constitución Política reconoce el derecho de los resguardos a elegir sus propias autoridades de acuerdo con sus propias costumbres, diseñar e implementar planes de desarrollo, a ejercer el derecho consuetudinario en la resolución de disputas dentro de la comunidad, establecer y administrar impuestos locales, y a recibir una porción del ingreso nacional comparable al que se asigna a las municipalidades".

Así, los resguardos se comparan a los municipios en términos de su autonomía política, administrativa y participación en los beneficios de los recursos públicos estatales destinados a los niveles sub-nacionales. La Constitución también estableció la posibilidad que en aquellos territorios en donde los resguardos tuviesen territorios continuos, se formaran las entidades territoriales indígenas (CTIs). Sin embargo, esta legislación operativa no fue aprobada aún y por consiguiente ha limitado en mayor desarrollo legal y profundización del régimen territorial de autonomía.

Autores como Ulloa (2008) señalan, sin embargo, que la ausencia de esta legislación no ha impedido la formación de entidades supramunicipales –tales como el Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta– que han asumido el mandato de consolidar los espacios territoriales a una escala regional mediante una estrategia de protección ambiental-cultural, y la defensa de su autonomía política. Esta escala regional de gestión regional se basa en el respeto a la autonomía y autodeterminación de los distintos pueblos que constituyen el Consejo. La "posicionalidad" de estas autonomías en un contexto de disputas por jurisdicción y otras autonomías 'de facto' (como los grupos paramilitares o guerrilleros) les ha exigido adoptar mecanismos flexibles y multifacéti-

cos de negociación, que Ulloa denomina "autonomía indígena relacional" (Ulloa, 2008: 2). Sin embargo, a un nivel más general, las condiciones para consolidar los espacios de autonomía no parecen ser promisorios.

De acuerdo con Ulloa (2008: 9):

> "las políticas estatales han iniciado el desmonte de derechos indígenas. [L]as oficinas relacionadas con pueblos indígenas han sido reducidas. [L]as prioridades del Gobierno están centradas en la recuperación de su gobernabilidad, la lucha en contra de los paramilitares y guerrilla, y la eliminación de los cultivos ilícitos, siguiendo las políticas internacionales. De igual manera, la construcción de mega-proyectos y bases militares cercanas o en territorios indígenas. Esto es cuestionado por los pueblos indígenas por las consecuencias que dichas políticas han traído para sus territorios y autonomía".

Diversos autores destacan el efecto perverso del conflicto armado sobre la autonomía territorial de los resguardos. En medio de estas dificultades las autonomías indígenas han tenido que delinear estrategias de resistencia y construcción de paz, desafiando frecuentemente tanto a los actores estatales como a los poderes fácticos en el conflicto (Caviedes, 2007).[13] Roldán menciona que "las bandas armadas de guerrillas y paramilitares, y las facciones ocupadas en los cultivos ilícitos y el procesamiento de drogas, han llegado a perturbar drásticamente la vida social, económica y cultural de las comunidades" (2006). Por su parte la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), una de las principales organizaciones indígenas del país (2008) también menciona que: "La guerra y los actores armados que confluyen en ella constituyen actualmente una de las principales amenazas para la autonomía de los pueblos indígenas."

El régimen de autonomías de Colombia se distingue del sistema de comarcas de Panamá porque cuenta con ese marco normativo general, que reconoce a los resguardos como entidades políticas-administrativas y

13 En un vívido relato recopilado por Caviedes se ilustra cómo las autoridades del resguardo Nasa Wesh del municipio de Gaitania (Tolima) se dieron a la tarea de reconstituir la legitimidad y rol del cabildo indígena para diseñar una estrategia de paz con las FARC, luego de más de diez años de intenso conflicto. En el largo plazo, y a pesar de presiones de los actores estatales, ésta dinámica fortaleció la autonomía indígena y afianzó la paz interna (2007: 33-55).

regímenes de gobierno, y que además son protegidas constitucionalmente. En la práctica, sin embargo, la autonomía de los resguardos en tanto forma de ejercicio de autodeterminación ha estado igualmente limitada por las políticas estatales de combate a la guerrilla, la llamada lucha contra el narcotráfico, y la violencia generalizada que amenaza la supervivencia de los pueblos. A pesar de esto, existe una multiplicidad de iniciativas de control y gestión territorial, y procesos de empoderamiento en donde los pueblos indígenas enfrentan estos desafíos mediante expresiones concretas de autonomía territorial.

Nicaragua

Las regiones autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua fueron establecidas en 1987 a partir del "Estatuto de Autonomía". Las regiones cubren alrededor del 50 por ciento del territorio nacional, en donde vive alrededor del 12 por ciento de la población del país. El Estatuto creo dos consejos regionales, uno en cada una de las dos regiones autónomas (Norte y Sur), que se conforman de una manera multiétnica y en los que están representados los seis grupos que habitan la Costa. Los consejos, compuestos por 45 concejales, son electos en forma democrática cada cuatro años. En su elección pueden participar partidos políticos nacionales y regionales.

Entre las atribuciones de los consejos están: *i*) participar en la elaboración, planificación, realización y seguimiento de las políticas y programas económicos, sociales y culturales que afectan o conciernan a su región; *ii*) resolver los diferendos de límites dentro de las distintas comunidades de sus respectivas regiones; *iii*) promover la integración, desarrollo y participación de la mujer en todos los aspectos de la vida política, social, cultural y económica de la región; y *iv*) pedir informes o interpelar según el caso a los delegados de los ministerios y entes estatales que funcionen en la región y a los funcionarios regionales. El Estatuto establece además que los consejos son "la autoridad máxima" de las regiones, pero también reconoce otros niveles de gobierno, como el municipio y las comunidades. Tanto la Constitución Política como el Estatuto reconocen que el

derecho a la propiedad comunal de las tierras de los pueblos indígenas y comunidades de la Costa, las que "son inajenables; no pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas, y son imprescriptibles" (Asamblea Nacional de Nicaragua, 1987). A partir de 1995, los consejos tienen un poder de vetar las concesiones de recursos naturales que el Estado nicaragüense pretenda entrega en la Costa. En este sentido, las competencias del régimen de autonomía en Nicaragua en comparación con las comarcas panameñas y los resguardos colombianos, alcanzan un mayor grado de poder de decisión y control sobre la acción del Estado central en materia de uso y explotación de los recursos naturales.

Desde su inauguración los consejos regionales tuvieron que enfrentar condiciones muy adversas, en primer lugar por las condiciones de post-conflicto en Nicaragua y los cambios en el modelo de economía y Estado a partir de 1990. Mediante distintos tipo de políticas, sucesivos gobiernos de orientación neo-liberal hicieron infructuoso un adecuado desempeño de las autoridades regionales, entre ellas: reducidas transferencias para su funcionamiento; la entrega de concesiones de recursos naturales en los territorios comunales; la creación de instancias públicas intermedias que han impedido una relación directa entre los consejos y el Gobierno nacional; y la resistencia a implementar mecanismos ágiles y efectivos para compartir la jurisdicción estatal nacional con las autoridades regionales, especialmente en materia de explotación de recursos naturales y la administración de otros programas públicos (González, 2008).

Aparte de las tensiones con relación con los gobiernos nacionales, la autonomía confronta otros desafíos a nivel interno. En particular cabe destacar los cambios en la composición étnica de los territorios. La creciente población mestiza en las regiones ha tenido su efecto en las formas de representación política, y por consiguiente hacen necesario la reforma del régimen autonómico. Por otra parte está el efecto perverso de la economía del tráfico de drogas, que ha impactado sobre el tejido social y las relaciones de solidaridad de las comunidades.

A pesar de esta oposición de los gobiernos nacionales y los desafíos internos, los consejos han avanzado en temas cruciales. En el diseño de un programa descentralizado de educación, y en la formulación de una Ley de demarcación territorial mediante la cual se ha iniciado la titulación

de los territorios indígenas y afro-descendientes. Esta misma ley ha desarrollado aún más los derechos de autodeterminación de los pueblos indígenas al reconocer sus autoridades territoriales, y definir de una manera más clara la forma de uso y administración de los recursos naturales situados en sus territorios.

Autonomía en una época de multiculturalismo neo-liberal

Esta sección se ocupa de reflexionar acerca de las condiciones de funcionamiento de los regímenes autonómicos territoriales en una época caracterizada por el llamado "multiculturalismo neo-liberal" (Hale, 2002; 2004), o "multiculturalismo cosmético" (Bastos y Camus, 2003). Hale y otros autores han sugerido entender el multiculturalismo neo-liberal como la adopción por parte de los estados de políticas y discursos de inclusión de la diversidad cultural, pero a la vez cuidando eficazmente de preservar el orden económico y las estructuras de poder que generan desigualdad.

Hale plantea que:

> "el reconocimiento a la diferencia cultural le proporciona al Estado, al igual que a la sociedad civil y a las organizaciones trasnacionales, una gran prerrogativa para definir los términos de la contienda política, para distinguir entre expresiones auténticas y simuladas de la identidad, entre demandas aceptables y culturalmente disruptivas" (2006: 35, traducción propia).[14]

Cabe preguntarse entonces: ¿ hasta qué punto y en qué forma concreta los regímenes autonómicos actualmente establecidos y operando están interactuando con este "multiculturalismo neo-liberal" y cuáles son los resultados observables? ¿ Es acaso de confrontación desigual –en el sentido de que el multiculturalismo está limitando (o disciplinando) y quizá extinguiendo de una manera tangible los derechos de los pueblos indígenas?

14 "the recognition of cultural differences gives states and, equally important, civil society and transnational organizations, greater prerogative to shape the terms of political contestation, to distinguish between authentic and ersatz expressions of identity, between acceptable and disruptive cultural demands."

¿O es quizá, de acomodo funcional, en el sentido en que los regímenes autonómicos son "tolerables" por los gobiernos y las élites gobernantes hasta el punto en que no amenacen el modelo de acumulación y despojo capitalista en la forma cómo este se expresa a nivel nacional? Estas preguntas son relevantes para entender las perspectivas de desarrollo de los regímenes autonómicos en América Latina. Burguete encuentra que las luchas indígenas "en tiempos del multiculturalismo" se despliegan en torno a múltiples estrategias políticas, entre las que identifica tres: dentro del Estado; contra el Estado; y fuera del Estado (Burguete, 2008: 27).[15] Los regímenes de autonomía territorial constituyen parte de ese campo dinámico de tensiones "dentro del Estado" que identifica Burguete.

De los casos brevemente discutidos en la sección anterior podemos identificar algunas lecciones preliminares: el sistema de autonomías territoriales a través de comarcas de Panamá, ha derivado en una modalidad de encapsulamiento, en tanto su integridad (los derechos colectivos reconocidos a la tierra, los recursos y participación política) no solamente han sido continuamente confrontada por los gobiernos a partir de 1990, sino que dichas comarcas están amenazados por el hecho de que los gobiernos –mediante distintas estrategias de control– pretenden revertir *de facto* este reconocimiento; en el caso de los resguardos colombianos, el balance parece ser uno de "luces y sombras." Por un lado, la situación del conflicto militar ha impuesto condiciones sociales y políticas adversas al desarrollo de los autogobiernos indígenas y afrodescendientes a través de los resguardos. Por otra parte, tal como lo ilustra el trabajo de Ulloa en la Sierra Nevada de Santa Marta (Ulloa, 2008), a pesar de estas condiciones, los pueblos indígenas no sólo han preservado activamente sus regímenes de autogobierno, pero también han actuado en forma proactiva como agentes de desarrollo, y promovido sinergias locales con otras entidades estatales y no-estatales. Se puede proponer que estamos ante un régimen autonómico obligado a desempeñarse bajo condiciones de excepción, en el cual el conflicto militar actúa como una amenaza latente.

15 Burguete indica que estas luchas no son necesariamente excluyentes, puesto que "se presentan de manera combinada en un mismo país, e incluso en un mismo actor" del movimiento político (Burguete, 2008: 27).

La autonomía regional de la Costa Caribe de Nicaragua ha mostrado avances importantes en la legislación secundaria (tierras y educación, particularmente), pero la gravitación de organizaciones políticas nacionales a través de acuerdos excluyentes, y la falta de cooperación de los gobiernos nacionales han eclipsado la capacidad real de los consejos regionales y limitado las formas de autodeterminación de las comunidades indígenas y afrodescendientes en su capacidad de incidir en los espacios de toma de decisiones regionales y nacionales. Bajo estas condiciones podemos referirnos a este régimen autonómico como subordinado al Estado neo-liberal.

Considerando las lecciones esbozadas en el párrafo anterior, el dilema parece ser: ¿se constituyen regímenes autonómicos para revitalizar la gobernabilidad democrática y reconstituir la legitimidad del Estado, o para empoderar a los sujetos de derechos? ¿Son reconciliables y viables ambos propósitos? De lo discutido en este ensayo podemos reconocer la tensión inherente de las autonomías territoriales "desde el Estado" en los casos analizados. Por una parte, a través de la autonomía los pueblos indígenas (y afrodescendientes en algunos de los casos) han logrado ejercer en la práctica derechos de autodeterminación, en particular el reconocimiento a sus autoridades, su lengua y cultura, el control de sus recursos, la propiedad colectiva e integridad de sus tierras, y la formación de jurisdicciones específicas en donde se ejercen estos derechos. Pero también en todos los casos existe un impacto diferenciado de este reconocimiento dentro de los regímenes autonómicos. En algunos casos, como lo demuestra la Costa Caribe de Nicaragua, los consejos regionales autónomos han sido cooptados por partidos políticos nacionales, limitando el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas; en otros casos, dirigentes y organizaciones nacionales han tenido que adaptar sus estrategias en su interacción con las entidades estatales, y ocasionalmente esta interacción ha minado su legitimidad y credibilidad ante las comunidades. Tal como afirma Ulloa para el caso de Colombia: "el reconocimiento de la autonomía indígena ha sido estratégica para poder establecer interlocutores, pero deja de ser un reconocimiento cuando los líderes y representantes forman parte del proceso gubernamental" (2008: 11).

Los regímenes autonómicos también pueden generar nuevas formas de exclusión interna. Por ejemplo, en relación con sujetos de derechos que

no alcanzan una posición privilegiada en las nuevas formas como se organizan las instituciones políticas de autogobierno regional. Por ejemplo, a las mujeres, y a los grupos étnicos minoritarios históricamente oprimidos. En los consejos regionales de la Costa la inclusión de las mujeres ha ido decreciendo (González, *et al.,* 2006), mientras que los grupos minoritarios –como los rama y sumu-mayangnas– están sub-representados en los gobiernos regionales y municipales (González, 2008).

También merece ser formulada la pregunta acerca del impacto que han tenido las autonomías territoriales en el funcionamiento general del Estado, y en las formas de hacer política en los distintos contextos. Por ejemplo, ¿ en qué medida el funcionamiento de las autonomías territoriales ha permanecido en la agenda política del país, y en los programas, planes y políticas del Estado? ¿ Cómo se produce esta interacción en las distintas experiencias? ¿ Hasta qué punto las nuevas formas de autogobierno han resonado eficazmente como una alternativa para la organización y administración política-territorial factibles de ser replicados en otras regiones del país? Sin duda que estas preguntas merecen una reflexión comparativa y un programa analítico comprehensivo –por ejemplo, para determinar los criterios de eficacia en la gestión de gobierno regional, la formación de capacidades locales, y los grados de empoderamiento de los sujetos de derechos de los regímenes autonómicos–. Lo que sí podríamos concluir a partir de las evidencias presentadas en los casos discutidos aquí es que los regímenes autonómicos no han resultado en separatismos, y en ningún momento su mera existencia han amenazado la integridad territorial de sus respectivos estados. Pero al mismo tiempo es innegable que su existencia desafía los conceptos tradicionales de soberanía del Estado-nación, dado los múltiples flujos e interacciones trasnacionales en los que participan estos regímenes. A esto se debe agregar la superación de una idea de Estado como "una sola nación," dando lugar a expresiones políticas territoriales multiétnicas, y plurinacionales que empiezan a configurar un Estado pluricultural o si se prefiere, plurinacional.

Conclusiones

Al analizar el desarrollo de las autonomías territoriales y los regímenes autonómicos establecidos y operando en tres países de América Latina (Colombia, Nicaragua y Panamá) algunas cuestiones resaltan con claridad:

- Los factores que explican su emergencia ha recibido escasa atención, especialmente respecto a un análisis comparativo.
- Las interpretaciones existentes dedican poca atención a la cuestión sobre el efecto que están teniendo dichos regímenes en responder a las aspiraciones de autodeterminación de los pueblos sujetos de derechos –es decir, su desempeño real respecto a avanzar el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes–.
- La relevancia de esclarecer el impacto que tienen dichas autonomías y regímenes en las estructuras políticas del Estado.

Estas tres cuestiones son de gran importancia no sólo por su interés académico, sino porque también a nivel político el significado de la autonomía está teniendo una resonancia un tanto inusitada –enarbolada desde distintas perspectivas ideológicas, y por tanto con distintos propósitos.

Se puede sostener la hipótesis presentada al inicio de esta contribución, de que los regímenes autonómicos legalmente reconocidos por el Estado enfrentan un dilema crucial: pueden contribuir a revigorizar la legitimidad del Estado dado su potencial para mejorar la gobernabilidad democrática e inclusión de la diversidad multicultural, pero al mismo tiempo (y paradójicamente) pueden limitar los procesos de empoderamiento de los sujetos de derechos de autodeterminación, dada su interacción con el multiculturalismo neoliberal. Inclusive podría ser el caso que los réditos en gobernabilidad democrática se adjudican al funcionamiento del aparato estatal, y no necesariamente generan formas de empoderamiento para los pueblos indígenas y sus comunidades. Este podría estar relacionado con los efectos del multiculturalismo neo-liberal, que genera políticas "cosméticas" de inclusión, pero al mismo tiempo limita aquellos procesos y dinámicas que desafían las estructuras de poder y dominación

y la reproducción del modelo capitalista. Es decir, las autonomías y regímenes autonómicos no son inmunes a los efectos del llamado multiculturalismo neo-liberal, el que procura su normalización, subordinación, o en forma directa, un estado de inoperancia. Tampoco son capaces por sí mismos de resolver otros problemas acuciantes a los que se enfrentan los pueblos indígenas, como la pobreza, la discriminación y el racismo, o la exclusión social. A pesar de esto, las autonomías están demostrando su capacidad para generar formas de resistencia, adaptación, integración creativa a procesos transnacionales, que van más allá del mero acomodo; e incluso formas limitadas de empoderamiento local y regional ante los desafíos que confrontan de parte de los gobiernos, las empresas multinacionales y autonomías *de facto* no-estatales.

No obstante, es claro que dichos regímenes tienen que operar bajo condiciones crecientemente adversas. Esta adversidad se hace aún más sutil cuando se acopla con los discursos y las prácticas de inclusión/exclusión que despliega el neo-liberalismo multicultural. Pero también dentro de las autonomías se generan otras formas de exclusión que merecen ser estudiadas con mayor detenimiento, por ejemplo, respecto a grupos étnicos minoritarios o no hegemónicos dentro de los territorios, y hacia las mujeres.

Los regímenes autonómicos formalmente establecidos en las constituciones políticas de Bolivia y Ecuador son expresiones concretas de nuevas formas de articulación entre las autonomías como régimen de gobierno y el paradigma de un Estado plurinacional. Las experiencias de las autonomías existentes en América Latina discutidas en este capítulo hacen suponer que el Estado plurinacional tampoco será inmune a las tensiones inherentes que traen consigo las autonomías territoriales como regímenes descentralizados de Gobierno. No se ha disipado, y es poco probable que se desaparezca en el futuro cercano, la oposición que la autonomía indígena despierta entre las élites gobernantes y las oligarquías. Un ejemplo contrastante es Bolivia en la cual se expresado de una manera radical como las élites regionales de derecha pueden apropiarse de la bandera de la "autonomía regional" para socavar un proyecto de unidad plurinacional. Pero la autonomía como mecanismo de protección de derechos y garantías del ejercicio de autodeterminación de los pueblos indígenas parece haber puesto pie firme en los escenarios políticos de América Latina.

Bibliografía

Almeida, Ileana; Nidia Arrobo y Lautaro Ojeda (2005). *Autonomía indígena. Frente al Estado- nación y la globalización neo-liberal*. Quito: Abya Yala.

Asamblea Constituyente de Bolivia (Bolivia, 2008). *Nueva Constitución Política del Estado*: Congreso Nacional. http://www.presidencia.gob.bo/download/constitucion.pdf. Sitio visitado el 14 de Noviembre 2009.

Asamblea Nacional del Ecuador (Ecuador, 2008). *Constitución Política del Ecuador*. http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf. Sitio visitado el 15 de Noviembre 2009.

Asamblea Nacional de Nicaragua (Nicaragua, 1987) Estatuto de autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. *La Gaceta* 238.

Assies, Willem (1999). "Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina." En *El Reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina,* eds. A. Willem; Gemma van der Haar y Andre Hoekema, 21-55. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán.

———— (2005). "Two Steps Forward, One Step Back. Indigenous Peoples and autonomies in Latin America". En *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, eds. M. Weller y S. Wolff, 180-212. New York & London: Routledge.

Bastos, Santiagoy Manuela Camus (2003). *Entre el mecapal y el cielo*. Guatemala: FLACSO.

Bello, Luis Jesús (2005). *Derechos de los pueblos indígenas en el nuevo ordenamiento jurídico venezolano*. Copenhague: IWGIA.

Biblioteca Electrónica (2008). *Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela*. http://www.analitica.com/bitblioteca/venezuela/constitucion_ingles.pdf. Visitado el 8 de Octubre 2008.

Burguete Cal y Mayor, Araceli (2008). "Gobernar en la diversidad en tiempos del multiculturalismo". En *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la Investigación de Colabor*, coord., X. Leyva, A. Burguete y S. Speed, 15-64. México: CIESAS.

Caviedes, Mauricio (2007). *Paz y resistencia: Experiencias indígenas desde la autonomía*. Bogotá: CECOIN.

Clavero, Bartolomé (2008). "Ecuador y Bolivia: nuevas constituciones y derecho internacional de los pueblos indígenas". http://clavero.derechosindigenas.org/?p=750. Sitio consultado el 28 de Octubre 2008.

Díaz-Polanco, Héctor (1997). *Indigenous Peoples in Latin America: The Quest for Self-Determination*. Boulder and London: Westview Press.

Fukasaku, Kiichiro y Ricardo Hausmann (1998). *Democracy, decentralisation and deficits in Latin America*. Paris, France: Inter-American Development Bank/ Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.

Gabriel, Leo y Gilberto López y Rivas, coord. (2005). *Autonomías indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*. México: Plaza y Valdés.

González, Miguel (2008). *Governing Multi-ethnic Societies in Latin America: Regional Autonomy, Democracy, and the State in Nicaragua 1987-2007.* Tesis de Doctorado. York University: Toronto.

González, Miguel; Dolores Figueroa y Arelly Barbeyto (2006). "Género, etnia y partidos políticos en las elecciones regionales de la Costa Caribe: Retos de la Diversidad. *Wani* 44:10-23.

Hale, Charles (2002). Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the politics of Identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies* 34: 485-524.

———— (2004). Rethinking Indigenous Politics in the Era of the 'Indio Permitido'. *NACLA Report on the Americas* 38 (2): 16-21.

———— (2006). *Más que un Indio – More than and Indian. Racial Ambivalence and Neoliberal Multiculturalism in Guatemala*. Santa Fe, New Mexico: School of American Research Press.

Hoekema, A. (1996). "Autonomy and Self-government, a fundamental debate". Memorándum interno (Project Images of Self-rule), Amsterdam (February), document inédito.

Jordán, O. (2008). "'I Entered During the Day and Came Out During the Night': Power, Environment and Indigenous Peoples in Globalizing Panama". Ponencia presentada en la *Primera Conferencia*

sobre Etnicidad, Raza y Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe, Mayo 22 – 23. Universidad de California, San Diego (USA).

Kingstone, Peter (2006). After the Washington Consensus. The Limits do Democratization and Development in Latin America. *Latin American Research Review* 41: 153-164.

Kraemer Bayer, Gabriela (2003). *Autonomía indígena región mixe. Relaciones de poder y cultura política*. México: Plaza y Valdés.

Leis, Raúl (2003). "Panamá: condiciones políticas para los procesos de autonomía" Proyecto Latautonomy. Documento inédito. http://www.latautonomy.org/la_prel.htm. Visitado el 8 de Octubre 2008.

López Bárcenas, Francisco (2007). *Autonomías indígenas en América Latina*. México: Centro de Estudios y Asesoría a los Pueblos Indígenas & MC.

Montero Alfred P. y David J. Samuels, ed. (2004). *Decentralization and democracy in Latin America.* Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.

Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC (2008). http://www.onic.org.co/img_upload/3068e9df14b050d72c4fa19fabbab2d7/PONENCIA_MEMORIA_Y_RESISTENCIA_FINAL.doc. Sitio visitado el 8 de Octubre del 2008.

República de Panamá (Panamá, 1972). *Constitución Política de la República de Panamá*, http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/panama1994.html. Visitado el 8 de Octubre 2008.

Roldán Ortega, Roque (2000). *Legalidad y derechos étnicos en la Costa Atlántica de Nicaragua*. Managua: Programa Raan-Asdi-Raas.

———— 2006). "El caso de Colombia". Ponencia presentada en el *Taller Internacional sobre experiencias de demarcación de tierras / Territorios indígenas*. Caracas, Venezuela, 19-21 de Julio.

Sánchez, Félix y Leonides Quiroz (2008). "Audiencia sobre las violaciones por el Gobierno de Panamá del Artículo 21 (Derecho a la Propiedad Privada) de la Convención americana sobre derechos humanos con respecto a los pueblos indígenas en Panamá". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, 28 de Octubre. Documento inédito.

Ulloa, Astrid (2008). "Las políticas de autonomía de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia: un proceso de autonomía relacional indígena". Ponencia presentada en la *Primera Conferencia sobre Etnicidad, Raza y Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe*, Mayo 22 – 23. Universidad de California, San Diego (USA).

Van Cott, Donna Lee (2000). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

———— (2001). Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development,* 34 (4): 30-58.

———— (2002). "Constitutional Reform in the Andes: Reefining Indigenous-State Relations". En *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, ed. R. Sieder, 45-73. Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.

Wickstrom, Stefanie (2003). The Politics of Development in Indigenous Panama. *Latin American Perspectives* 131 (30, 4): 43-68.

Autonomía: la emergencia de un paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina

Araceli Burguete Cal y Mayor

Resumen: Esta colaboración propone que la autonomía puede ser considerada como un "nuevo paradigma" en las luchas por la descolonización de los pueblos indígenas en América Latina, y documenta el proceso de construcción del mismo, en las últimas cuatro décadas. En su proceso de constitución realiza disputas con otros paradigmas. En esta colaboración analizo los siguientes campos de disputa: el paradigma de la autodeterminación de los pueblos vs. el paradigma colonial; el paradigma de la autonomía vs. el paradigma del asimilacionismo/integracionismo y, el paradigma de la reconstitución vs. el paradigma del multiculturalismo.

Palabras claves: paradigma, libre determinación, autonomía, minorías, multiculturalismo

Introducción

En la larga historia colonial la resistencia indígena se ha manifestado de múltiples maneras. Regularmente en la vida cotidiana, en el mantenimiento de sus sistemas normativos y sus instituciones de Gobierno (siempre en reelaboración), en la defensa de sus territorios; así también en rebeliones más o menos cíclicas (Galeano, 2006; Mires, 1996; Ceinos, 1992). En el último tercio del siglo XX irrumpe un nuevo ciclo de resistencia al que José Bengoa (2006) ha llamado como "la emergencia indígena". Este ciclo se caracteriza, además, por la irrupción de la autonomía como un nuevo paradigma de las luchas indígenas por la descolonización. Su construcción teórico-política se produce en un contexto de surgimiento de un paradigma mayor: el de los derechos humanos.

La Declaración de Barbados y el establecimiento de un Régimen de Autonomía Regional en Nicaragua, pusieron las coordenadas por donde transitaría el movimiento indígena en las décadas de los años setenta y ochenta. En los años noventa surgen nuevas formas de movilización. Masivas concentraciones en las plazas, marchas, caminatas y encuentros, fueron frecuentes. Desde la "Marcha por el Territorio y la Dignidad" en 1990, que partió de las tierras bajas de Bolivia, así como las movilizaciones a los que convocó el Movimiento 500 Años de Resistencia Indígena a nivel continental. En la construcción del paradigma autonómico, fueron relevantes las "Cumbres Indígenas" o reuniones continentales. Arrancan de manera sistemática con el "Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios" realizado en 1990 en Quito, Ecuador; que emitió la "Declaración de Quito", colocando el derecho de libre determinación y a su realización mediante la autonomía, como el eje articulador del emergente movimiento indígena continental. Siendo el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, en 1994, el que hizo posible visibilizar con mayor amplitud, el planteamiento autonómico, colocándolo en el imaginario colectivo (Burguete, 2007).

Al paso de las cuatro décadas, desde los años setenta del pasado siglo, hasta nuestros días, el planteamiento autonómico fue modificándose, configurándose a las nuevas realidades. La diversidad de enfoques y propuestas ha sido un rasgo que lo ha caracterizado. Ha encarnado de mane-

ra diversificada, de acuerdo a la realidad social y a los proyectos políticos indígenas locales; por lo que tanto su construcción discursiva, como su realización en los regímenes autonómicos, tienen la característica de su apropiación culturalmente situada. Desde las luchas indígenas, la propuesta autonómica ha sido asumida, en términos gruesos, básicamente de dos maneras: la autonomía como fin; es decir, como régimen autonómico, como ocurre en Nicaragua, Colombia, o como parte constitutiva de la organización del (nuevo) Estado multinacional, como ocurre hoy día en Bolivia y Ecuador. Y, la autonomía como proceso; esto es como luchas en gramática autonómica, de pueblos y organizaciones que despliegan estrategias para ganar mayores espacios de libertad, de control de territorios, de control cultural y de autogobierno, entre otros. Estrategias ambas, y propuestas muchas, que vistos en conjunto, dan cuenta de la progresiva construcción de un campo teórico-político, conceptual y programático, que ha hecho del derecho a la autodeterminación, su eje inspirador.

Por la expansión y consolidación del planteamiento autonómico como parte constitutiva de la mayoría de las luchas indígenas de América Latina; y por el carácter articulador que adquiere (en sus dos manifestaciones: la autonomía como fin; y la autonomía como proceso) en las luchas indígenas contemporáneas, me pregunto: ¿ Reúne la autonomía las características propias de un nuevo paradigma? ¿ Puede la autonomía ser considerada como un paradigma en las luchas por la descolonización de los pueblos indígenas en América Latina? ¿ Qué rupturas dejó tras de sí este nuevo paradigma en su proceso de constitución? ¿ Qué otros paradigmas emergentes disputan al paradigma autonómico su hegemonía? Esta colaboración intenta aproximaciones alrededor de esas preguntas.

El paradigma: una breve nota teórico-metodológica

En el sentido de Thomas Kuhn (1970), a quien se le atribuye la paternidad del concepto, "el paradigma" da cuenta de un logro científico que tiene la capacidad de cambiar la manera de hacer ciencia. Un paradigma es un conjunto de teorías, métodos, problemas y objetos de estudio; técnicas y patrones de solución que caracterizan el trabajo investigativo de

una comunidad científica en determinada época. A partir de la obra de Kuhn, el paradigma ha adquirido una connotación que remite a una nueva forma de práctica científica y de cómo los conceptos se amalgaman. En esta perspectiva, el "cambio de paradigma" da cuenta de las transformaciones en las ciencias. Un paradigma que es dominante, puede dejar de serlo cuando ya no ofrece respuestas y soluciones a los problemas que se le presentan. De acuerdo con Kuhn, el nacimiento de un paradigma se presenta cuando uno que ya existe entra en crisis y comienza el surgimiento de algo nuevo. Se produce, entonces, una revolución en el pensamiento para plantearse otras preguntas y buscar nuevas explicaciones.

Adicionalmente, desde la perspectiva de las ciencias sociales, los paradigmas también están presentes en la forma en que una determinada sociedad organiza e interpreta su realidad. El paradigma ofrece una estructura mental para explicar el mundo que está presente en los imaginarios sociales. Un paradigma ofrece una lógica general dominante a partir del cual interpreta todo lo existente; por lo que un "cambio de paradigma", estaría dando cuenta de modificaciones en el imaginario social. En otra perspectiva, para Edgar Morin (1994), el "paradigma de la complejidad" que el autor propone como método, no se limita a una propuesta de investigación que articula "ciencia, tecnología y sociedad"; sino que lo propone como un marco orientador más amplio, que posibilita comprender el mundo y adquirir criterios para posicionarse y participar en su transformación. Adicionalmente, para el autor, el paradigma de la complejidad es una forma de posicionarse y actuar en el mundo, y sobre el mundo, orientado por ciertos principios y valores.

Visto así, los paradigmas son también, proyectos políticos. Se construyen, regularmente, en un contexto de disputa y competencias con otros paradigmas y proyectos. Tanto con aquellos a los que pretenden desplazar; así como con otros emergentes, y que disputan entre sí hegemonía en el pensamiento social y político. Por ese motivo, alrededor de los paradigmas se identifican actores. Por ejemplo, las políticas de gobierno suelen apoyar a ciertos paradigmas que les son funcionales, contribuyendo a su fortalecimiento. De la misma manera, alrededor de paradigmas se construyen grupos académicos, religiosos y de la sociedad civil. Los paradigmas son regularmente planteados, llevados al debate público, por liderazgos visi-

bles, comunicadores, medios de comunicación, revistas, editoriales, congresos, encuentros; que lo introducen, lo promueven y lo publicitan, en una estrategia de posicionamiento. Los paradigmas disputan reconocimiento y recursos financieros de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, que participan en las luchas que libran entre sí.

En mi opinión, "la autonomía" como paradigma, se encuentra en un proceso de construcción. Irrumpe en los años setenta y ochenta, cuando el movimiento indígena latinoamericano decidió poner en su horizonte la realización del derecho de libre determinación de los pueblos. En el terreno de las ideas nació disputando hegemonía a otros viejos paradigmas con los que ha luchado para desplazarlos; tales como el paradigma colonial, el de la asimilación y el integracionismo. Nació junto con el paradigma de los derechos humanos, sostenido en el principio de la igualdad de derechos. Desde su origen ha pugnado por definir su propia identidad, disputando con otros, como por ejemplo con el paradigma de las minorías (étnicas, lingüísticas y religiosas) desarrollado en Europa en las primeras décadas del siglo veinte; y que más recientemente ha sido reelaborado por el paradigma del multiculturalismo.

Como voy a argumentar líneas abajo, observo que en América Latina, el multiculturalismo (como política de reconocimiento) irrumpe como un contraparadigma para hacer contrapeso al autonómico, y evitar su fortalecimiento. Hay que recordar que un paradigma explica una realidad, pero a la vez es performativo, pues forma parte y colabora a la construcción de una estructura de dominación que requiere de un conjunto de paradigmas; algunos de los cuales vamos a mencionar aquí, pero que forman parte de un conjunto más amplio que no podré abordar aquí en toda su complejidad.

En esta colaboración intento dar cuenta de la construcción del nuevo paradigma autonómico en disputa con otros paradigmas, con los que ha luchado para desplazarlos, en las siguientes secciones: el paradigma de la autodeterminación de los pueblos vs. el paradigma colonial; el paradigma de la autonomía vs. el paradigma del asimilacionismo/integracionismo; y, el paradigma de la autonomía vs. el paradigma del multiculturalismo (Ver Figura No.1). Por razones de espacio me limito a estos tres; sin que sean los únicos con los que compite. De hecho, en la medida en que el para-

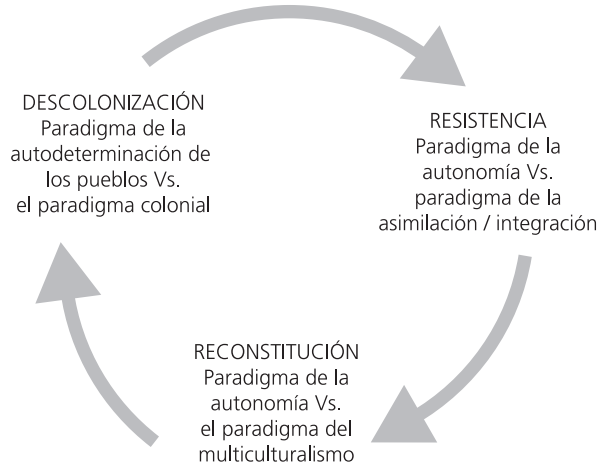
digma autonómico se fortalezca teórica y políticamente, será capaz de plantear nuevas alternativas y podrá tener mayores fuerzas para disputar con otros; como por ejemplo frente al "paradigma del desarrollo" y el "paradigma de la democracia representativa"; entre otros.

Descolonización: el paradigma de la autodeterminación de los pueblos vs. el paradigma colonial

La Segunda Guerra Mundial y el horror que causó el llamado Holocausto, fue un momento de ruptura en la mitad del siglo XX. La pretensión de la eliminación de grupos culturalmente diversos, considerados inferiores, que fue llamado "genocidio"; fue motivo de rechazo por la comunidad internacional. Dio origen a diversos debates alrededor de garantías a los derechos humanos, así como al reconocimiento de los derechos de las personas que formaban parte de grupos étnicos, nacionales, lingüísticos o religiosos, que quedaron atrapadas, en condición de "minorías", dentro de jurisdicciones estatales en la nueva organización político-territorial de la Europa de la postguerra. Al nacer la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1945), aprobó sendos instrumentos: primero la proclamación de la Convención contra el Genocidio[1], el 9 de diciembre de 1948. La Convención tuvo como propósito evitar la discriminación y comprometer a los estados a garantizar los derechos de las personas miembros de esos grupos culturales (Lerner, 1991). Un día después, el 10 de diciembre, adopta la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DU).

1 Disponible en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/p_genoci_sp.htm. Consultado en marzo de 2009.

Figura No. 1. Disputas entre paradigmas en el proceso de construcción del paradigma de la autonomía indígena



En el curso de la segunda mitad del pasado siglo, los derechos humanos ampliaron su cobertura hacia otros temas y grupos vulnerables. Hasta la década de los años sesenta, los derechos de otros colectivos que no fueran los estados nacionales no tenían reconocimiento expreso en la ONU. Todo el sistema de la ONU tenía a la nación (al Estado-nación) como sujeto exclusivo del derecho internacional. Pero, poco a poco, y no sin resistencias, otros desarrollos doctrinarios y normativos fueron poniendo las bases para reconocimientos a otros colectivos.

Un punto de quiebre fue la doctrina de la descolonización. La DU establecía la igualdad de derechos y el principio de no discriminación. Al proclamarse la DU, interpeló al paradigma colonial que legitimaba las jerarquías sociales construidas sobre bases étnicas (entonces llamadas "raciales"). La base teórico-política-ideológica que sostenía a los grandes imperios coloniales basados en la idea de que unos pueblos tenían el derecho de mantener sometidos a otros, comenzó a ser cuestionada. Este paradigma había tenido aceptación desde el siglo XVI, hasta la primera mitad

del siglo XX. El imaginario de la sociedad europea aceptaba como legítimas las relaciones coloniales[2], pero al paso de la segunda mitad del siglo XX esas ideas fueron perdiendo legitimidad. Simultáneamente, en algunas de las colonias irrumpen luchas nacionalistas poniendo sobre la mesa la problemática del colonialismo.

Esas rupturas pusieron en movimiento ideas que, sin ser nuevas, nunca habían conocido una expansión semejante. La propuesta más novedosa fue establecer como un principio universal el "derecho de los pueblos a disponer de sí mismos", recogido en la Carta del Atlántico, y luego en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, y que sería el antecedente para la construcción del paradigma del derecho de autodeterminación de todos los pueblos del mundo. El contexto lo favorecía. Después de la Segunda Guerra Mundial, la distribución económica del mundo entraba en una nueva etapa. Los nacientes capitales demandaban mercados libres y consumidores libres. Los alientos del capitalismo y del libre mercado contribuyeron a legitimar la necesidad de libertad en el mundo. Woodrow Wilson, presidente de los Estados Unidos de Norteamérica (1913-1921), contribuyó a construir el paradigma del libre mercado y con ello el de la autodeterminación de los pueblos. Afirmó que el ideal de la democracia y la paz, sólo podía alcanzarse si cada pueblo era libre de disponer de su destino y de gobernarse por sí mismo. Rechazaba las relaciones de colonización y, asumiendo los principios de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, declaraba que los gobiernos obtienen su poder del consentimiento de los gobernados. Esto suponía la negación de la colonización. Wilson era partidario de la idea de la autodeterminación para todos los pueblos (Grimal, 1989).

En la segunda mitad del siglo XX, en el entorno de la llamada "Guerra Fría", la Organización de las Naciones Unidas (ONU) asumió el reto de

2 Henri Grimal, cita el texto de un intelectual de la época, que en 1912 escribía: "Colonizar consiste en establecer una relación con países nuevos para aprovechar sus recursos, sean cuales fueren, revalorizarlos en interés de la nación y al tiempo llevar a las poblaciones primitivas privadas de ellas las ventajas de la cultura intelectual, social, científica, moral, artística, literaria, comercial e industrial, patrimonio de las razas superiores. Por consiguiente, la colonización es un establecimiento fundado en países nuevos por una raza con una civilización avanzada para conseguir el doble objetivo que acabamos de señalar" (1989: 8).

contribuir a la descolonización en el mundo, y velar por el derecho de la autodeterminación de todos los pueblos. Para ello creó el Comité Especial sobre la concesión de la independencia a países y pueblos coloniales, conocido como "Comité de los 24", establecido en 1961. Este Comité tenía como propósito alentar y movilizar a la opinión pública en apoyo del proceso de descolonización, pugnando por la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (Resolución 1514 (XV) del 14 de diciembre de 1960 (Falk, 2002).

Para ratificar este compromiso, la ONU proclama sendos pactos, los llamados "pactos gemelos", en donde el derecho de autodeterminación quedó incorporado. Se trata del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, y el segundo, el Pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales, adoptados y abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. En el artículo primero de ambos pactos se lee: "1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación[3]. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural"[4]. Se reconocía el principio de igualdad de todos los pueblos al derecho a la autodeterminación.

Una década después, este principio fue refrendado por un prestigioso grupo de juristas y políticos al proclamar la "Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos", emitida en Argel el 4 de julio de 1976. El texto fue contundente. Allí se declaró que "Todo pueblo tiene derecho a existir". Establecía que el negárseles este derecho a los pueblos que permanecían en condición de colonizados, violaba el derecho a su existencia cultural (Bartolomé, 1994). Desde 1961 hasta finales de los años setenta, el "Comité de los 24" había logrado que varias decenas de países, en distintos continentes, obtuvieran su independencia (Stavenhagen, 1986). Así, desde las luchas de liberación nacional; desde las plataformas de activistas; y desde la propia ONU, se fue construyendo la base teórico-política,

3 En inglés el concepto es "Self-Determination". En español, se traduce de manera indistinta como auto-determinación o libre-determinación. Independientemente de su traducción, el derecho es el mismo.

4 Cfr. http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm. Consultado en marzo de 2009.

del paradigma de la autodeterminación de los pueblos, que hoy regula las relaciones internacionales en el mundo.

Sin embargo, en ese momento el desarrollo doctrinario no alcanzaba a considerar a los indígenas dentro de ese paradigma. En la idea inicial, la noción de "pueblos colonizados" no los incluía (Rouland *et al.,* 1999); incluso el Convenio 107 de la OIT legitimaba, en esos años, las políticas de integración y eventual disolución de esos colectivos. Frente a esa exclusión, irrumpe en la ONU un emergente liderazgo indígena, quienes junto con grupos de académicos, y las nacientes ONG internacionales (como el International Work Group for Indigenous Affairs, IWGIA) se dirigieron al "Comité de los 24" para demandar el derecho a la descolonización a favor de los pueblos indígenas, y apelaron a la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (Resolución 1514 (XV) del 14 de diciembre de 1960). Pero el Comité mostró reservas, ya que no estaba seguro que los colectivos indígenas pudieran ser considerados como "pueblos"; por lo que los canalizó hacia a la Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección a las minorías.

Los indígenas rechazaron ser considerados como "minorías" en sus propios territorios, en donde ellos habían sido las primeras naciones, que existían antes de la formación y constitución de los estados nacionales; y cuyo desarrollo autónomo había sido detenido por las acciones de colonización sufridas durante el siglo XVI. Frente a este argumento, y para allegarse elementos en este debate, la Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección a las minorías, solicitó en 1970 al relator José R. Martínez Cobo, un estudio que lo aclarara. Las conclusiones presentadas en 1983, son ampliamente conocidas. Aportó la primera definición sobre pueblos indígenas:

> "Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como

> base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales"[5].

La conclusión del informe fue a favor del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En el capítulo relativo a derechos políticos, el relator, reconoció el derecho de los pueblos indígenas al derecho de libre determinación, sin restricciones. Es decir: "el derecho a constituirse en Estado"; o también "significa que un pueblo o grupo que tiene un territorio definido puede ser autónomo en el sentido de disponer de una estructura administrativa y un sistema judicial separados y distintos, determinados por ellos mismos e intrínsecos a ese pueblo o grupo". El relator propuso varias recomendaciones y reconocimientos que poco a poco han ido concretándose, como la modificación del Convenio 157 de la OIT, para dar nacimiento al Convenio No. 169, y la elaboración de una Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (concretada en 2007); entre otros. Se puede afirmar que el informe del relator Martínez Cobo (1983), puso la agenda internacional del reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, quienes encausaron sus luchas hacia esos reconocimientos (Burguete y Ruiz, 1994). Puede afirmarse que sobre esa base jurídico-política, comienza en el último tercio del siglo XX, la construcción de un nuevo paradigma: el de la autonomía indígena, como ejercicio de la garantía del derecho de autodeterminación de los pueblos.

En el terreno teórico las cosas también cambiaban sentando las bases para la construcción del nuevo paradigma. La elaboración teórica de académicos comprometidos con la descolonización indígena fue central en este proceso. El antropólogo Rodolfo Stavenhagen (1963) desarrolló el concepto de "colonialismo interno" para referirse al tipo de relaciones coloniales bajo las que en la segunda mitad del siglo XX se mantenía a la población indígena. Guillermo Bonfil (1972), por su parte, (re)definió el concepto de "indio", como una categoría colonial. El texto de Bonfil fue discutido, e hizo una contribución memorable en los debates que tuvieron lugar en la Isla de Barbados en enero de 1971 al celebrarse el

5 El informe puede consultarse en http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/spdaip.html. Consultado en marzo de 2009.

"Simposio sobre la Fricción Interétnica en América del Sur" que dio lugar a la "Declaración de Barbados" (Bartolomé, 2006)[6]. Simultáneamente la antropología crítica, y la elaboración teórico-política del concepto de autonomía elaborada por Héctor Díaz-Polanco, contribuyeron a socavar las bases ideológicas del indigenismo continental, colocando el tema de la autonomía indígena como parte constitutiva de los debates del Estado, de la nación y de la democracia (Díaz-Polanco, 1988). Conceptos que articulados con otros aportes generados desde toda América Latina, aportarían las bases para construir la base teórica de la que se alimentaría el nuevo paradigma autonómico, en detrimento del viejo paradigma asimilacionista/integracionista. Fueron de tal la importancia esos aportes, que los proyectos de integración y asimilación étnica, antes normalizadas por la teoría antropológica, fueron radicalmente cuestionados.

Los liderazgos indígenas, por su parte, fueron también construyendo nuevos argumentos jurídicos, contribuyendo con un sólido bagaje conceptual, interpelando la interpretación hegemónica del derecho internacional; reclamando el derecho a la restitución de sus derechos de autodeterminación, en tanto "pueblos originarios" (o "aboriginales"), fundando derechos ancestrales sobre los territorios que ocupan; cuestionando el modelo de Estado-nación y el principio del derecho internacional de un Estado-un pueblo-una nación. El nuevo movimiento indígena logró colocar el tema de los derechos indígenas en la agenda internacional asistiendo regularmente a las tribunas de la ONU a recordar que los varios millones de indígenas en el mundo persisten en la relación de colonialismo interno, reclamando el derecho a la descolonización. Discursos similares a las que argumentan otros pueblos en los territorios coloniales de África y Asia.

En resumen, desde la década de los años setenta, hasta nuestros días, diversos "grupos étnicos" (que dejaron de ser llamados así, para asumirse como "pueblos indígenas") que presumían que su desarrollo cultural alterno había sido detenido por una situación colonial, se asumieron como "pueblos indígenas" en el mundo. Esa relación colonial era percibida

6 Miguel Bartolomé (2006) ofrece un apéndice que contiene las distintas "Declaraciones de Barbados".

y ejercida por diversos colectivos, tanto en la Europa del Norte, como en Asia, África y Oceanía[7]. Por compartir la misma condición, otros grupos socioculturales del mundo se adhirieron al principio del derecho a la libre determinación y su realización (en la mayoría de los casos, pero no de manera limitada) mediante regímenes autonómicos. Estas definiciones hicieron converger la creación de un movimiento indígena mundial, que año tras año se encontraron en la ONU para construir una agenda de derechos autonómicos (Burguete y Ruiz, 1994).

Al paso de los años, esos principios teórico-políticos son compartidos por más de 200 millones de personas en el mundo, que se asumen como pertenecientes a pueblos indígenas, por compartir la condición de pueblo colonizado, en una relación de colonialismo interno. Esta autoidentificación política ha producido lo que Milka Castro (2008) ha llamado como la "universalización de la condición indígena". Con ello también, podemos decir que su aceptación ha sido el piso para la expansión del paradigma de la autonomía hacia todos los continentes.

Simultáneamente, el paradigma del Estado-nación, de un Estado-un pueblo-una nación, que fue dominante desde el siglo XIX; ha perdido legitimidad y se asiste a la construcción de una nueva etapa de sociedades postnacionales o plurinacionales, como ocurre en Bolivia y Ecuador.

7 La condición de "indígenas" por ser "pueblos colonizados", la comparten muchos pueblos del mundo. La población indígena en el mundo se estima en más de 200 millones de personas. De acuerdo con el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), la población indígena se distribuye, aproximadamente, de la siguiente manera: en América del Norte, 1.5 millones; en Groenlandia, 100 000; en México y América Central, 13 millones; en América del Sur, en las tierras bajas, 1 millón; en el altiplano, 17.5 millones; los sami, de la Europa del Norte (Dinamarca), 80 000; los nómadas del África Occidental, 8 millones; los pigmeos, 250 000; los san y basarwa, 100 000; los nómadas del África Oriental, 6 millones; los aborígenes australianos, 250 000; los maori, 350 000; los pueblos indígenas del Pacífico, 1.5 millones; los del sureste de Asia, 30 millones; los de Asia del Sur, 51 millones; los de Asia Oriental, 67 millones; los de Asia Occidental, 7 millones; los de Rusia, 1 millón. Si sumamos todas estas cifras, se puede afirmar que en el mundo existen 205 millones, 630 mil personas que son percibidas y se auto identifican como indígenas (IWGIA, 1999: 4-5).

Resistencia: el paradigma de la autonomía vs. el paradigma del asimilacionismo/integracionismo

El camino hacia el reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, fue empujado en los hechos por la emergencia de movimientos indígenas armados (como en Nicaragua) que demandaban a los estados nacionales de sus países, la realización de esos derechos. Las masivas movilizaciones de los años noventa acelerarían el reconocimiento.[8] Desde los años setenta comienza a configurarse una agenda indígena desde el seno de los propios pueblos y sus organizaciones. Esas pusieron en el centro el cuestionamiento al paradigma de la nación mestiza, así como a las políticas asimilacionistas/integracionistas que lo viabilizaban.

La construcción del sujeto que construiría el nuevo paradigma surge en los años setenta. La emergencia indígena se alimenta por ese nuevo pensamiento que se sostiene sobre un nuevo tipo de actor sociopolítico: las organizaciones indígenas. Antes de esos años no existían (más que de manera excepcional) organizaciones movilizadas por la etnicidad (Bengoa, 2006; Gros, 2000). En ese tiempo la identidad campesinista-clasista, movilizaba la acción colectiva indígena. De ella eran partícipes campesinos mestizos e indígenas sin distinción (Stavenhagen, 1997; Sánchez, 1999). Poco a poco, su pliego de demandas y su auto identificación política fue modificándose, reconfigurando su identidad desde campesino-indígenas; hasta asumirse plenamente como pueblos indígenas, politizando su identidad. Al documentar el proceso de formación del movimiento indígena en Brasil, Roberto Cardoso de Oliveira (1990) menciona que antes de los años setenta, la categoría indígena era rechazada porque se percibía como un estigma, como una palabra discriminatoria; una palabra inventada por el colonizador, que nulificaba sus identidades propias, ya que en la vida cotidiana no la usaban para nombrarse a sí mismos. Pero al irrumpir la lucha política étnica, la noción fue resignificada para interpelar al paternalismo del Estado y de las iglesias[9].

8 Un seguimiento detallado a los movimientos indígenas en el mundo en estos más de treinta años, puede verse en el Boletín IWGIA, disponible en: http://iwgia.org/

9 Lo dice de la siguiente manera: "La recuperación del término [indio] se daría al interior del Movimiento Indígena cuando éste pasó a ser usado para expresar una nueva categoría, forjada

Otros eventos fueron igualmente importantes. El movimiento indígena tuvo que enfrentar la persecución y la violencia, ya que nace en medio de regímenes autoritarios. En algunos países surgieron junto con movimientos de liberación nacional. En esos casos, los indígenas estuvieron presentes como actores entre los bandos en disputa. La lucha por los derechos indígenas, y en particular la propuesta autonómica irrumpió en medio de las guerrillas, como un planteamiento que retaba a la ortodoxia de los movimientos de izquierda (Barre, 1990). Allí también, tuvieron que interpelar el proyecto de "lo popular" que presumía una nación étnicamente homogénea; que no daba cabida a la diversidad. Se puede afirmar que el primer triunfo del argumento autonómico fue en contra de la ortodoxia marxista que tuvo que ceder. No sin mediar un conflicto armado, el Gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) tuvo que aceptar el reconocimiento de la autonomía de la zona atlántica, mediante el establecimiento de un Estatuto de Autonomía regional, en septiembre de 1987 (Frûhling *et al.,* 2007); como parte de un programa más amplio de democratización nacional. Después de Nicaragua siguió Colombia, que también estableció un régimen de autonomía en 1991; en medio de un marco de reformas nacionales y una nueva Constitución, y más recientemente Bolivia y Ecuador, como se muestra en otros capítulos de este libro.

La autonomía como régimen de gobierno que inauguraron Nicaragua y Colombia, dimensionaron y aportaron una nueva base para la proyección del paradigma autonómico. Simultáneamente, irrumpen luchas indígenas que se desplegaron en el primer lustro de la década de los años noventa. El Movimiento 500 Años de Resistencia Indígena puso una plataforma para ese debate, tanto entre las organizaciones indígenas, como

ahora por la práctica de una política indígena, es decir, elaborada por los pueblos indígenas y no por los indigenistas, tanto particulares (como las misiones religiosas) o gubernamentales (como la Fundación nacional del Indio- FUNAI), políticas éstas denominadas indigenistas….[E]) en este cuadro de ocupación gradual y persistente de los territorios indígenas donde surge el indio, por primera vez en escala nacional, como un actor político." (Cardoso, 1990: 148-149). En otros países como Guatemala, el identificador panétnico no fue "indio", sino "maya". Por tal motivo la palabra "indio" en Guatemala, no fue significada con contenidos de resistencia, como sucedió en el resto de los países de América Latina. Al respecto véase Bastos y Camus (2003) y Ba tiul *et al.,* (s/f).

con otros aliados como el emergente movimiento de los organismos no gubernamentales (ONG), en el ámbito nacional e internacional; y también con segmentos de la iglesia católica (Sarmiento, 1998). A partir de entonces, muchos de los reclamos de los pueblos indígenas serían argumentados en una gramática autonómica.

En los años noventa, el movimiento indígena definía su propio perfil. La emergencia del paradigma autonómico estuvo acompañada de diversas rupturas con otros paradigmas, como las de la clase y la etnia[10]. Rompió también con el movimiento campesinista, para irrumpir como "movimiento indianista"[11]. También rompieron con el paradigma de "lo popular" (León Trujillo, 1994), entre otros. Las movilizaciones y los encuentros indígenas de convocatoria continental fueron claves en el proceso. Quito fue la sede del "Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios" realizado del 17 al 21 de julio de 1990, emitiéndose allí la "Declaración de Quito"[12]. Este Encuentro adquirió un carácter de seminario. Allí se puso la agenda del movimiento indígena continental de la década. En la Declaratoria quedó dicho:

> "La lucha de nuestros pueblos ha adquirido una nueva cualidad en los últimos tiempos, esta lucha es cada vez menos aislada y más organizada. Ahora estamos plenamente conscientes de que nuestra liberación definitiva sólo puede expresarse como pleno ejercicio de nuestra autodeterminación. […] Debemos garantizar las condiciones necesarias que permitan su ejercicio pleno y éste debe expresarse a su vez, como plena autonomía para nuestros pueblos. Sin Gobierno indio y sin control de nuestros territorios no puede existir autonomía" (Ordóñez, 1993:144).

10 Las rupturas simbólicas con esos paradigmas persisten en la actualidad, en la medida en que todos ellos compiten entre sí. En marzo de 2009 hubo un fuerte debate en Bolivia que da cuenta de esas tensiones. Autoridades locales y liderazgos indígenas cuestionaban al gobierno de Evo Morales, que en 2008 se hubiera colocado una estatua del Che Guevara en la Ceja del Alto, Bolivia, cuando ese lugar ha sido sitio histórico de luchas como la de Túpac Katari y Bartolina Sisa. La percepción de esos actores era que la estatua al Che, desplazaba la memoria histórica de esos héroes aymaras; por lo que demandaban su remoción (Mamani, 2009).

11 Son memorables los debates entre "campesinistas" y "mayanistas" en los eventos del rechazo al V Centenario realizados en Guatemala (Bastos y Camús, 2003).

12 Puede verse en Ordóñez (1994).

A partir de allí, las otras "Cumbres" indígenas bordarían, todas ellas, en el seguimiento de los principios políticos autonómicos (Burguete, 2007); en una estrategia de lucha que iba "del indigenismo a la autonomía" (Sánchez, 1999). El levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, suscitó simpatía y adhesión mundial. Su impacto mediático propio de los tiempos de la era de la información, contribuyó de manera decisiva a colocar a los pueblos indígenas y sus propuestas en el terreno de lo político mundial. El planteamiento autonómico del EZLN, abonó a favor de la expansión del paradigma autonómico, más allá de las fronteras del continente. Su impacto fue tal que el movimiento social en diversos lugares del planeta, incorporó en sus luchas el paradigma autonómico en los nacientes movimientos libertarios y altermundistas. La convocatoria de "otro mundo es posible" y las muchas articulaciones políticas a las que ha dado lugar, ha producido rupturas de paradigmas en el pensamiento occidental difíciles de documentar en esta breve colaboración. Y es que así como los modelos de dominación requieren de diversos paradigmas articulados; así también la resistencia ha desarrollado los contraparadigmas altermundistas, como parte de un paradigma libertario mayor. En este sentido, conviene recordar que un paradigma, de acuerdo con Morin (s/f) está constituido por un cierto tipo de relación lógica extremadamente fuerte entre nociones maestras, nociones clave, principios clave. Esa relación y esos principios van a gobernar todos los discursos que obedecen, inconscientemente, a su Gobierno.

Así las cosas, al finalizar el siglo XX, y en el primer lustro del nuevo milenio, el paradigma autonómico se expande entre los pueblos indígenas hacia diversos ámbitos de la vida social. La demanda autonómica fue actualizándose en las nuevas agendas políticas y en las nuevas luchas contra el capitalismo neoliberal, adquiriendo nuevos significados (Escárzaga, 2004). En resistencia contra el capital, los pueblos indígenas recurren al control cultural (Bonfil, 1988) para significar espacios estratégicos como propios, y con ello impedir la penetración de los "Otros", y resistir al capital neoliberal (Burguete, 2008). Movilizados sobre la base de la identidad, rechazan, entre otras cosas, los proyectos de minería en Guatemala y Perú; o de petróleo en la amazonía peruana y ecuatoriana. En este mismo orden, la consigna "de la resistencia al poder", que se incorporó en la

"Declaración de La Paz, 2006: Primer Encuentro continental de pueblos y nacionalidades indígenas del Abya Yala" que celebraba el triunfo de Evo Morales en Bolivia, y la nueva constituyente que da nacimiento a un nuevo régimen de autonomía en el continente; da cuenta de los nuevos horizontes políticos que pueden abrirse haciendo de la autonomía un régimen de gobierno. Que, como se ha visto en Bolivia, puede ser eje constitutivo de un nuevo tipo de Estado: el "Estado plurinacional".

Durante la década de los años ochenta y noventa el catálogo jurídico autonómico fue de dominio limitado, restringido, en parte, al bagaje político de los líderes que asistían a los grupos de trabajo de la ONU o a los encuentros internacionales. Pero, poco a poco, después de 1994, la argumentación autonómica se ha expandido en el imaginario de las luchas indígenas. Lo autonómico ha ido ganando materialidad en diversos ámbitos de la vida social. En ese nivel, en la escala de los ciudadanos sencillos que viven en las comunidades rurales y urbanas, el derecho a la existencia alterna ha ganado legitimidad. Allí, la autonomía como proceso, construye intersticios autonómicos, como espacios de libertad, de control territorial, de control cultural y de autogobierno. Busca modificar y construir nuevas relaciones con las instituciones y los pueblos indígenas, con el Estado; pero también entre los mismos pueblos indígenas, entre las partes que lo integran y los niveles de Gobierno interno (Ortiz, 2004).

En el siglo XXI, la vida cotidiana en las regiones indígenas ya no es igual que antes. Por ejemplo, las luchas cotidianas ante el poder, la de la relación de los habitantes de las aldeas, las ciudades y las provincias frente a las instituciones, progresivamente incorporan la resistencia en sus prácticas y discursos, en tanto ésas son argumentadas en una gramática autonómica. Lo autonómico se incorpora como un valor, como un medio y como un fin; en tanto grupos sociales concretos aspiran a la autonomización. El paradigma autonómico amalgama los conceptos y la práctica de la acción política. Éste se encuentra ya presente (siempre en disputa con otros paradigmas) en las formas como las personas (indígenas y no indígenas) ven el mundo, piensan el mundo, actúan en el mundo y transforman el mundo.

Por esas prácticas que salpican el continente, el paradigma autonómico gana hegemonía. Ciertamente, la mayoría de la población ignora el

detalle del debate teórico-político autonómico y de las rupturas de paradigmas aquí documentados. Pero, hoy la certeza del derecho a la existencia cultural alterna y el derecho a permanecer con dignidad ha sido normalizado en la vida cotidiana; lo que constituye una evidencia empírica de la derrota del paradigma asimilacionista/integracionista, al menos en los imaginarios de los pueblos.

Así las cosas, poco a poco, el paradigma autonómico permea los imaginarios colectivos (Ortiz, 2005). Hoy día, su vigencia ya no está sujeta a que tal o cual organización lo levanten como bandera; aunque ésas son imprescindibles para la juridización de los derechos de autodeterminación.

Reconstitución: el paradigma de la autonomía vs. el paradigma del multiculturalismo

El paradigma del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas disputa su hegemonía con otros paradigmas que asisten al mismo terreno del reconocimiento de derechos culturales. El adversario más importante, hoy día, es el paradigma del multiculturalismo, ya que surge en el mismo campo y en el mismo tiempo. Incluso, dado que el planteamiento autonómico surgió antes que las políticas de reconocimiento; se puede afirmar que el multiculturalismo (como política de reconocimiento) emerge como un contraparadigma al autonómico. El poder de ese paradigma radica, entre otras cosas, en que goza del apoyo de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Aunque la autonomía y el multiculturalismo abrevan de la teoría de los derechos humanos en los mismos tiempos históricos, ciertamente no son equivalentes[13], y más bien se encuentran en disputa.

Como ya quedó dicho páginas arriba, el 9 de diciembre de 1948 la naciente ONU proclamó la Convención contra el genocidio. Sobre la base de esta convención se alimenta la construcción del paradigma de las

13 Una reflexión más amplia sobre las diferencias entre autonomía y multiculturalismo lo realizo en Burguete (2009).

"minorías étnicas" que se desarrolló en la Europa de la post guerra. Otras convenciones alimentadas en este paradigma vieron la luz años después. En 1965, fue proclamada la "Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial", vigente desde enero de 1969[14]. Luego, se aprobó el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, adoptado en 1966, y vigente desde 1976, que en su artículo 27 estableció: "En los estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma."

Más recientemente, el 18 de diciembre de 1992, la Asamblea General aprobó la "Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas", que en el artículo primero, en sus dos parágrafos, reza: "Artículo 1.- Los estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad. 2. Los estados adoptarán medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos."[15].

Como puede verse, el paradigma de derechos de minorías busca evitar que personas miembros de esos grupos sufran discriminación por motivo de su pertenencia a grupos culturalmente diferenciados; por lo que corresponde a los estados tutelar sus derechos. Adviértase diferencias relevantes estos reconocimientos, y el derecho de libre determinación, del que hemos cuenta páginas atrás. Éste último reconoce al sujeto colectivo "pueblo" su derecho a decidir y a autodeterminarse. Así, en el artículo 1 del mismo Pacto Internacional de derechos políticos y sociales, el derecho de libre determinación, reconoce a los pueblos el derecho a: establecer "libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económi-

14 Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Disponible en: http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm. Consultada el 10 de marzo de 2009.

15 La Declaración puede ser consultada en la página: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d_minori_sp.htm. Consultada el 10 de marzo de 2009.

co, social y cultural", y "disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional". En contraste, estos derechos no le son reconocidos a las minorías, reduciéndoseles derechos culturales que son tutelados por el Estado. Por lo que ambos enfoques teórico-jurídicos y políticos no son equivalentes, y nombrar a los indígenas como minorías tiene la consecuencia (intencional, o no) de nulificar su derecho a la autodeterminación.

Los derechos de las minorías han cobrado singular importancia en las últimas décadas en un contexto de masivas migraciones hacía los países del Norte; contribuyendo a sentar las bases para la irrupción de un nuevo paradigma: el del multiculturalismo. En 1992, el canadiense (quebequense) Charles Taylor, publicó en inglés su clásico ensayo "El multiculturalismo y 'la política de reconocimiento'" (2001). Tres años después, el también canadiense Will Kymlicka, publicó, también en inglés, en 1995, su clásico libro "Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías" (1996). Publicaciones que ven la luz casi al mismo tiempo cuando la ONU aprobaba la "Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas", en 1992. En sus respectivos textos, ambos hacen un llamado de atención a los gobiernos y ciudadanos de los países del Norte (sobre todo, aquellos que reciben flujos migratorios) a comprender, y aceptar esa situación de pluralismo cultural, e implementar políticas de reconocimiento de dicha diversidad (multiculturalismo, según Taylor) y reconocer derechos de "ciudadanía multicultural" (según Kymlicka) a las personas miembros de los grupos culturales, al que el autor denomina minorías. Taylor retoma el principio liberal del reconocimiento igualitario; mismo que debe pasar de lo individual a lo grupal. En su opinión: "La lucha por el reconocimiento sólo puede encontrar una solución satisfactoria y ésta consiste en el régimen del reconocimiento recíproco entre iguales." (Taylor, 2001: 76-77).

Por su parte, atendiendo a la importante presencia de colectivos indígenas originarios en Canadá, Kymlicka, propone políticas específicas para esos grupos, pero no acepta el concepto de pueblos indígenas para nom-

brarlos, sino que los distingue de las minorías étnicas y los llama "minorías nacionales". Propone reconocerles autonomía y autogobierno, pero no autodeterminación, negándoles con ello la soberanía sobre territorios ancestrales. El autor propone dos tipos de políticas para tratar los "derechos de las minorías". Por un lado sugiere "acomodar" a los grupos étnicos desfavorecidos; y por el otro lado, conceder derechos de autogobierno y autonomía a las minorías nacionales. Lo dice con las siguientes palabras: "Estas medidas pueden incluir los derechos poliétnicos y de representación para acomodar a los grupos étnicos y a otros grupos desfavorecidos dentro de cada grupo nacional, así como los derechos de autogobierno para permitir que sea posible la autonomía de las minorías nacionales junto a la de la nación mayoritaria. Sin tales medidas, hablar de 'tratar a las personas como individuos' no es más que una manera de tapar las injusticias étnicas y nacionales." (1996: 266)[16].

Puede verse en estos debates, la disputa entre paradigmas. Por un lado dentro del propio liberalismo, se disputan hegemonía los paradigmas del liberalismo igualitario, versus el del liberalismo multicultural. Y por otro lado, otra segunda disputa entre el paradigma del multiculturalismo versus el paradigma de libre determinación de los pueblos.

El paradigma del multiculturalismo y en especial los aportes teórico-políticos de Taylor y Kymlicka, han ganado gran influencia en el campo de las ideas en América Latina, disputando hegemonía al paradigma autonómico. Con frecuencia, las diferencias teórico-jurídicas y políticas entre los derechos de las minorías y los derechos de autodeterminación, son ignoradas. Académicos y operadores gubernamentales no distinguen la genealogía de la que cada uno de estos paradigmas abreva, y usan la categoría de "minorías" para nombrar a los pueblos indígenas. Teniendo la consecuencia, de que con ello se eliminan los derechos políticos de esos colectivos, y también el filo descolonizador de la autonomía como realización del derecho de autodeterminación de los pueblos, con todo lo que ello implica.

El éxito de este paradigma está directamente relacionado con los costos de poca monta que para los estados latinoamericanos implican las políticas de reconocimiento, en la perspectiva del multiculturalismo. En

16 El énfasis es mío.

los años ochenta, el indigenismo integracionista que fue la política de Estado dominante durante más de medio siglo en América Latina, perdió argumentos y credibilidad. El paradigma del asimilacionismo fue duramente cuestionado por las luchas indígenas desplegadas en los años noventa. Sin embargo, contrariamente a lo demandado, el indigenismo integracionista no fue sustituido por políticas autonómicas, sino por un nuevo tipo de indigenismo: el multiculturalismo. El rápido ascenso de la hegemonía del multiculturalismo como política de Estado en prácticamente todos los países de América Latina no fue circunstancial. Llegó arropada con traje de luces desde las multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, orientado a sustituir al viejo paradigma asimilacionista/integracionista.

El ascenso del multiculturalismo arribó con las reformas constitucionales de corto alcance. Desde los años ochenta la mayoría de los países latinoamericanos han reformado su legislación (recientemente, también Chile), para reconocer constitucionalmente derechos a la población indígena en sus países. A esta política de reconocimiento se le ha llamado "multiculturalismo constitucional" (Sieder, 2002, Clavero, 2002). En este orden, los textos constitucionales han sido, también, el terreno de disputa entre los paradigmas en cuestión. De lo que resulta que los reclamos de autodeterminación han sido respondidos por una suerte de "autonomía multicultural", limitadas a políticas culturales y de autogobierno, en la lógica de políticas de descentralización.

Por ejemplo, en México, la reforma constitucional del artículo segundo, realizado en el año 2001, se lee: "A.- Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia a la autonomía para:…". Pero inmediatamente después, enumera un catálogo de derechos culturales en el que les da trato de minorías étnicas; toda vez que no se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho con facultades, atribuciones y recursos que les permita desarrollarse como entidades políticas y culturales, y constituirse como partes del Estado mexicano; y no como receptores de políticas "de apoyo", de corte asistencialista.

Igual cosa ha ocurrido recientemente, en Chile. Las organizaciones indígenas de ese país, así como prestigiados académicos, como Bartolomé

Clavero (2009), miembro del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, han rechazado la reforma constitucional, por considerar que ésa en realidad no reconoce derechos; sino por el contrario se encarga de nulificarlos. Chile era prácticamente, el último país que faltaba que realizara su reforma legal, del ciclo que arrancó en los años ochenta (Toledo, 2005). Pero para "adecuarse" a las políticas internacionales de reconocimiento de derechos indígenas, lo hace alineándose al multiculturalismo, nulificando los reclamos de derechos a la autodeterminación de los mapuches.

En el curso de los años noventa y la primera década del siglo XXI, los reclamos de autodeterminación, han sido reconfiguradas como políticas de reconocimiento en gramática multicultural; en la mayoría de los casos, con un propósito de nulificación del alcance transformador de los mismos. Sin menoscabo de los avances que ciertamente se han logrado, en un balance general, se puede afirmar que las reformas constitucionales que realizaron prácticamente todos los países de la región en esos años, han sido muy útiles para los estados, quienes las han usado como un recurso para rearticular su hegemonía y administrar la diversidad, creando una suerte de "gobernabilidad multicultural" (Zambrano, 2006). Por esas consecuencias, autores como Jameson y Zizek (1998); Díaz Polanco (2006) y Hale (2007), evalúan que el multiculturalismo es, en realidad, la política cultural que favorece la expansión y operación del capitalismo neoliberal.

En este contexto de decepción en las promesas de la "nueva relación" que ofrecieron las reformas constitucionales multiculturales, los pueblos indígenas han modificado sus estrategias de lucha, redireccionando sus energías hacia la reconstitución de los pueblos; es decir, con un sentido de fortalecimiento de "lo propio"; en donde la autonomía y la reconstitución territorial, es construida "sin permiso del Estado" (González, 2002); así como en luchas de resistencia antineoliberales, revitalizando sus identidades. La expansión de experiencias de autonomías de facto, como la de los zapatistas en Chiapas; del ejercicio del autogobierno con sus propias instituciones como la Policía Comunitaria de Guerrero en México (Cruz, 2000; Sierra, 2007); o como la de las declaratorias de "pueblos en aislamiento voluntario", o "pueblos ocultos", que se han emitido desde regio-

nes de la amazonía de Perú, Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia, y en la región del Gran Chaco de Paraguay; y la revitalización de las instituciones de autogobierno e impartición de justicia, entre otros, dan cuenta de estas nuevas estrategias. En este mismo sentido se inscriben las tendencias dentro del movimiento indígena en Guatemala, de sacralizar la política (Bastos, Hernández y Méndez, 2008), y de radicalizar la etnicidad. Estrategias que dan cuenta de este "giro" dentro del movimiento indígena de retrotraerse, de ir "hacia abajo y hacia adentro"; es decir hacia la reconstitución del espacio comunal (Burguete, 2008).

En estas nuevas formas de lucha, la (de)colonidad del ser y del saber (Walsh, 2005); la valoración de los saberes propios; la de percibir la vida buena desde una vía propia (el buen vivir); y en lo general al rechazo de vínculos con el Estado; entre otras estrategias; abonan a favor de prácticas y discursos, que afirman tener la intención de reconstituir a los pueblos "desde abajo". Estas nuevas formas de resistencia han contribuido a favorecer la apropiación "desde abajo" de la autonomía (vista y construida como proceso) para ser culturalmente significada desde los propios productores de la etnicidad. Procesos, todos ellos, que están dando nacimiento a una nueva dimensión en la configuración del paradigma autonómico.

Así el paradigma autonómico se encuentra en construcción, desarrollando enfoques teórico-políticos, metodológicos, representaciones y formas de actuar en el mundo. Una primera dimensión fue la que se desplegó en la década de los años setenta y ochenta en el ámbito de lo jurídico internacional; que tiene a la autonomía como fin (en tanto estrategia teórico-jurídico-político para hacer realidad el derecho de autodeterminación) que condujo a lograr los primeros regímenes de autonomía en Nicaragua y Colombia; y más recientemente como eje central que articula la configuración de nuevos diseños de Estado, como el nuevo Estado Multinacional en Bolivia.

La segunda dimensión del paradigma incorpora la propuesta autonómica que emanó y fue desarrollada desde los teóricos y los liderazgos de las organizaciones indígenas independientes, que interpelaban al Estado cuestionando las políticas indigenistas asimilacionistas/integracionistas. Poco a poco al paso de los años en la medida en que el paradigma auto-

nómico se ha consolidado, éste ha dejado de ser una producción teórico-política "desde arriba", desde sus líderes; para materializarse en prácticas y discursos locales, y formar parte de los imaginarios sociales; y con ello resignificarlo nuevamente en las luchas por la reconstitución de los pueblos.

Por ello ocurre que la mayoría de las luchas indígenas, desplegadas en los más diversos espacios y ámbitos en la actualidad, suelen argumentarse en una gramática autonómica. Las tres dimensiones aquí expuestas integran una sola unidad. Hoy día el éxito del paradigma autonómico impide prescindir de alguno de ellos. La autonomía "desde abajo" requiere, demanda, la producción de teoría y método autonómico, producido por sus líderes e intelectuales; al mismo tiempo que requiere procesos de consolidación jurídica de los mismos, mediante regímenes de autonomía y procesos de refundación de los estados, hacía un diseño de Estado plurinacional o multiétnico. Pero, un régimen autonómico sin que tenga en su interior procesos de reconstitución de los pueblos, y sin movimientos de resistencia, termina debilitándose, y finalmente, pueden ser vaciados de los logros obtenidos con su reconocimiento legal.

Por ello ocurre que las luchas autonómicas exitosas son aquellas que logran articular las tres dimensiones de los procesos autonómicos, a saber: primero, la base jurídico-política de reconocimiento constitucional, que da soporte al derecho a la autodeterminación; segundo, la permanencia de luchas y movimientos indígenas de resistencia, argumentados en gramática autonómica; y tercero, todo ello tejido, sostenido sobre la base de la reconstitución de los pueblos. En esta estrategia, los tres componentes se amalgaman en un solo proceso dinámico: lo de arriba con lo de abajo; lo de adentro, en alianzas con los de afuera; esto es: la autonomía como proceso y también como régimen constitucional. Lograr al sujeto autonómico que tenga la fuerza para empujar esas tres dimensiones es el reto en nuestros días. Requiere de esfuerzos para alimentar y fortalecer a la autonomía como paradigma, disputándole hegemonía a los otros paradigmas que a su vez, intentan nulificarlo.

Conclusión

En un período de cuatro décadas, que arranca formalmente en 1966 con la declaratoria de la Asamblea General de la ONU, que aprueba los pactos gemelos y su incorporación en ellos del principio del derecho a la autodeterminación de todos los pueblos del mundo; pasando por la progresiva apropiación de ese principio desde los pueblos indígenas; fue construyéndose un nuevo paradigma que orienta las luchas por la descolonización de esos pueblos en el nuevo milenio. En su proceso de configuración ha enfrentado diversos retos, y ha tenido que realizar diversas rupturas con éxito diverso.

En el horizonte del mediano plazo, los retos para avanzar en la consolidación del paradigma de la autonomía, enfrenta claro-oscuros. Por un lado, sale fortalecida al lograrse la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), que reconoce el derecho a la libre determinación y a la autonomía indígena. También es favorecida por la gran expectativa que genera las experiencias boliviana y ecuatoriana, y lo que ésas puedan decantar. Pero por el otro lado enfrenta retos, ante la situación de militarización y persecución política en contra de pueblos y liderazgos indígenas, en diversos países de América Latina; por las crisis económicas y los fenómenos migratorios que expulsan a la población de sus territorios de origen. Al mismo tiempo que se percibe un agotamiento en la voluntad política de los estados para responder a los reclamos de los movimientos indígenas, ahora debilitados. En este contexto general de retos, adquieren relevancia la fragilidad del movimiento indígena en algunas regiones de América Latina, que parecen estar agotados, con liderazgos cuestionados, y con el reto que significa la decepción en las políticas de reconocimiento, que no cumplieron la promesa de la nueva relación.

Este entorno, sin duda complejo, dificulta la consolidación del paradigma en el ámbito más amplio. Pero mientras todo ello ocurre; en otros espacios, desde los intersticios de la vida comunal, los pueblos indígenas construyen microetnicidades, microresistencias, defendiendo espacios de microautonomías en espera de coyunturas que permitan nuevas rearticulaciones. De cómo se articule lo de arriba con lo de abajo, dependerán sus avances o retrocesos.

Bibliografía

Ba Tiul, Máximo, Amalia Velásquez Pérez y Diego Monterroso (s/f). *Movimiento o movimientos mayas en Guatemala: una aproximación.* Ponencia presentada en el Foro de ONG Internacionales. Documento inédito.

Barre, Marie-Chantal (1990). La presencia indígena en los procesos sociopolíticos contemporáneos en Centroamérica, *Nueva Antropología* XI(37):107-127. México: Nueva Antropología.

Bartolomé, Miguel Alberto (1994) "El derecho a la existencia cultural alterna". En *Derechos indígenas en la actualidad*, coord. José Ordóñez Cifuentes, 103-114. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

———— (2006). *Procesos interculturales. Antropología política del pluralismo cultural en América Latina.* México: Siglo XXI.

Bastos, Santiago, Domingo Hernández y Leopoldo Méndez (2008). "Resarcimiento y reconstitución del pueblo maya en Guatemala". En *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor.* México: FLACSO-Ecuador, FLACSO-Guatemala, pp. 305-342.

Bastos, Santiago y Manuela Camus (2003). *Entre el mecapal y el cielo*. Guatemala: FLACSO.

Bengoa, José (2006). *La emergencia indígena en América Latina*. México: FCE.

Bonfil Batalla, Guillermo (1972). El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial. *Anales de Antropología* I: 105-124. México: Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM.

_____(1988). La teoría del control cultural en el estudio de procesos étnicos. *Anuario Antropológico* 86: 13-53. México: INAH.

Burguete Cal y Mayor, Araceli (2007). Cumbres indígenas en América Latina: resistencia y autonomía. *Memoria* 220: 38-47, junio. México: CEMOS-Memoria.

———— (2008). "Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina". En *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*.

México: CIESAS, FLACSO-Ecuador, FLACSO-Guatemala, pp. 15-64.

Burguete Cal y Mayor, Araceli y Ruiz Hernández, X. Margarito (1994). "Hacia una carta universal de derechos de los pueblos indígenas". En *Derechos indígenas en la actualidad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 117-138.

Cardoso de Oliveira, Roberto (1990). "La politización de la identidad y el movimiento indígena". En *Indianismo e indigenismo en América Latina*, comp. José Alcina Franch, 145-161. Madrid: Alianza Universidad.

Castro Lucic, Milka (2008). La universalización de la condición indígena. *Alteridades* 18(35): 21-32. México: UAM-X.

Ceinos, Pedro (1992). *Abya Yala. Escenas de una historia india de América*. Madrid: Miraguano Ediciones.

Clavero, Bartolomé (2002). Multiculturalismo constitucional, con perdón, de veras y en frío. *Revista Internacional de los Estudios Vascos* 47(1): 35-62.

———— (2009). *Chile: reforma constitucional cancelatoria de derechos indígenas*, 8 de marzo de 2009. Disponible en el blog del autor: http://clavero.derechosindigenas.org/?p=1154. Consultado 14 de marzo de 2009.

Cruz, Elisa (2000). "Sistema de seguridad pública indígena comunitaria". En *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lascasianas*, coord. José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes, 15-25. México: UNAM.

Díaz-Polanco, Héctor (1988). *La cuestión étnico-nacional.* México: Fontamara.

———— (2006). *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México: Siglo XXI.

Escárzaga, Fabiola (2004). La emergencia indígena contra el neoliberalismo. *Revista Política y Cultura* 2: 101-124. México: UAM-M.

Falk, Richard (2002). "Self-Determination Under International Law: The Coherence of Doctrine Versus the Incoherence of Expirence". En *The Self-Determation of Peoples. Community, Nation, and State in a Interdependent World*, ed. Wolfgang Danspeckgruber, 31-66. USA: Princenton University.

Frûhling, Pierre, Miguel González, Hans Petter Buvollen (2007). *Etnicidad y nación. El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)*. Guatemala: F&G.

Galeano, Eduardo (2006). *Las venas abiertas en América Latina*. México: Siglo XXI.

González, Miguel (2002). "Autonomías Territoriales con permiso y sin permiso del Estado. Análisis comparativo de los procesos autonómicos en Chiapas y Nicaragua". En *Boletín de Antropología Americana Núm. 38, enero-diciembre*. México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México. pp. 211-226.

Grimal, Henri (1989). *Historia de las descolonizaciones del siglo XX.* Madrid: IEPALA Editorial.

Gros, Christian (2000). "Ser diferente para ser moderno, o las paradojas de la identidad". En *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI*, coord. Leticia Reina, 171-195. México: CIESAS, INI, Miguel Ángel Porrúa.

Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas –IWGIA- (1999). *El mundo indígena 1998-1999.* Copenhague: IWGIA.

Hale, Charles (2007). *'Más que un indio'. Ambivalencia racial y multiculturalismo neoliberal en Guatemala*. Guatemala: AVANCSO.

Jameson, Fredric y Slavoj ?i?ek (1998). *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidos.

Kuhn, Thomas S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions.* Londres: Chicago Press.

Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.

León Trujillo, Jorge (1994). *De campesinos a ciudadanos diferentes: el levantamiento indígena*. Quito: CEDIME.

Lerner, Natán (1991). *Minorías y grupos en el derecho internacional. Derechos y discriminación.* México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Mamani, Pablo (2009). "¿ Qué hace el Che Guevara en la Ceja de El Alto? Un monumento que insulta nuestra memoria histórica". En *Periódico Pukara,* Núm. 40, 7 de marzo-7 de abril. Quillasuyu, Bolivia.

Martínez Cobo, José R. (1983). "5.- Conclusiones, propuestas y recomendaciones del estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas". En *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas.* Disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/spdaip.html. Consultado el 14 de Marzo de 2009

Mires, Fernando (1996). *La rebelión permanente. Las revoluciones sociales en América Latina*. México: Siglo XXI.

Morin, Edgar (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.

———— (s/f) El pensamiento complejo. Disponible en: http://dimensionuniversitaria.com.ve/Doc/epistemologia/pensamiento_complejo.pdf. Consultado el 12 de agosto de 2009.

Rouland, Norbert, Stéphane Pierré-Caps y Jacques Poumarè de (1999). *Derecho de minorías y de pueblos autóctonos.* México: Siglo XXI.

Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (1994). *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*. México: UNAM.

Ortiz, Santiago (2004). *Cotacahi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO-Ecuador.

———— (2005). "Autodeterminación. Implicancias epistemológicas y políticas de su propuesta". En *Pensamiento crítico y matriz (de)colonial. Reflexiones latinoamericanas*, ed. Catherine Walsh, 251-276. Quito: Universidad Andina Simón Bolivar, Ediciones Abya Yala.

Sánchez, Consuelo (1999). *Los pueblos indígenas. Del indigenismo a la autonomía.* México: Siglo XXI.

Sarmiento Silva, Sergio, coord. (1998). *Voces indias y V Centenario.* México: Institucional Nacional de Antropología e Historia.

Sieder, Rachel, ed. (2002). *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy.* Londres: Palgrave-Macmillan.

Sierra, María Teresa (2007). "Justicia indígena y Estado: retos desde la diversidad". En *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*, coord. Scott Robinson Studebaker, Héctor Tejera Gaona y Laura Valladares de la Cruz, 265-324. México: UAM-I, Miguel Ángel Porrúa.

Stavenhagen, Rodolfo (1963). Clases colonialismo y aculturación. Ensayo sobre un sistema de relaciones interétnicas en Mesoamérica. *América*

Latina 4: 64-104. Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales.

———— (1986). Derechos humanos y derechos de los pueblos. La cuestión de las minorías. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* 4: 43-62, julio-diciembre. Costa Rica: IIDH.

———— (1997). Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina. *Revista CEPAL* 62: 61-72. Chile: CEPAL.

Taylor, Charles (2001). *El multiculturalismo y 'la política de reconocimiento'*. México: FCE.

Toledo Llancaqueo, Víctor (2005). "Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004". En *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Comp. Pablo Dávalos, 67-102. Buenos Aires: Clacso.

Walsh, Catherine, ed. (2005). *Pensamiento crítico y matriz (de)colonial. Reflexiones latinoamericanas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolivar, Ediciones Abya Yala.

Zambrano, Carlos Vladimir (2006). *Ejes políticos de la diversidad cultural.* Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia.

Autonomía de los pueblos indígenas – la perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas

René Kuppe

Resumen: Es un hecho conocido que el 13 de Septiembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI).[1] Un punto clave en este documento es el reconocimiento de la autonomía como derecho de los pueblos indígenas. Autonomía ha sido, y sigue siendo, una manera de adaptar la organización de un Estado a las particularidades de minorías étnicas o lingüísticas, a regiones con particularidades históricas o demográficas. La instalación de un régimen de autonomía puede surgir de un conflicto político, pero en general la organización de tales regímenes se encuadra en el marco institucional general del Estado. Generalmente, regímenes autónomos repiten las instituciones generales del Estado (legislativa, poderes judiciales y administrativos, respeto por los derechos humanos, participación ciudadana general en elecciones políticas).

Sin embargo, del reclamo de las autonomías indígenas surgen problemas que no permiten el sencillo traspaso ni la aplicación indiferenciada al contexto indígena de los criterios de otras experiencias de autonomía. Se debe partir del hecho de que la construcción de las autonomías –y su función e integración en la estructura más amplia del Estado– es un aspecto fundamental del discurso jurídico de los pueblos indígenas.

Palabras claves: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, autonomía, derechos, pueblos indígenas, libre determinación.

1 General Assembly "Resolution 61/295: Declaration on the Rights of Indigenous Peoples" U.N. Doc. A/61/67, Annex (13 de Septiembre 2007).

Introducción

Autonomía indígena en el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas

El derecho de los pueblos indígenas a la autonomía está situado en un contexto más amplio, que es la normatividad con relación a los pueblos indígenas que se ha desarrollado a varios niveles jurídicos. Partiendo del derecho positivo, hay que leer y entender el Art. 4 DDPI, núcleo normativo de la autonomía, en conjunto sobre todo con los artículos 1, 2, 3 y 5. Estos cinco artículos son el fundamento básico para los derechos políticos de los pueblos indígenas:

> "Artículo 1: Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.
>
> Artículo 2: Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.
>
> Artículo 3: Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.
>
> Artículo 4: Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.
>
> Artículo 5: Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado."

Además, tiene relevancia especial para nuestro tema el Art. 46:

> "1. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de estados soberanos e independientes.
>
> 2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. […]"

El Art. 1 sitúa al derecho a la autonomía –como todos los derechos de los pueblos indígenas– en el contexto general del sistema internacional de los derechos humanos. Está afirmando que los derechos afianzados en la DDPI no son privilegios para los pueblos indígenas, sino más bien derechos humanos generales. Sin embargo, debido a las circunstancias particulares bajo las cuales estos pueblos existen, son adecuadamente modificados y adaptados a su situación. Esta situación se caracteriza sobre todo por su débil posición frente a las sociedades no-indígenas en los países donde viven, y por auto-considerarse a sí mismos como distintos de estas otras sociedades. El Art. 2 DNUD estipula que no debe ser negado a los indígenas el ejercicio de sus derechos, en particular por su identidad como indígenas. Esto significa que se protege el derecho de los pueblos indígenas y de sus miembros a ser diferentes, ya que sus diferencias no pueden ser pretexto para negárseles el ejercicio de los derechos que también corresponden a los otros sectores de la población.

El Art. 3 usa casi las mismas palabras como los Arts. 1.1. –consonantes– tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que garantizan el derecho a la libre determinación para todos los pueblos"[2]. Art. 3 DNUI

2 Art.1 de los dos pactos, simultáneamente adoptados por Asamblea General por Resolución 2200 A (XXI) 1966, reza:

hace explícita la validez del derecho a la libre determinación para los pueblos indígenas, y repite, en directa relación al derecho a la libre determinación, la idea del Art. 1, que los indígenas tienen derecho al disfrute pleno de todos los derechos humanos reconocidos por la normatividad internacional. Como veremos más adelante, en los trabajos de redacción de la DDPI la referencia al derecho a libre determinación para los pueblos indígenas ha sido uno de los puntos más controversiales y discutidos.

El Art. 4 es el reconocimiento explícito del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno en relación a sus asuntos internos y a los asuntos locales. Aspecto interesante es que se relacionan estos derechos con el derecho a la libre determinación. Como autonomía y autogobierno les corresponden "en ejercicio de su derecho de libre determinación", y como el derecho a la libre determinación es un aspecto fundamental de los derechos indígenas, es evidente que un régimen de autonomía es un estándar mínimo a ser concedido por los estados a los pueblos indígenas, de manera que los pueblos indígenas son el único grupo que tienen un derecho a la autonomía explícitamente consagrado por el derecho internacional universal. Además el artículo menciona el tema de los recursos necesarios para el funcionamiento de la autonomía.

El Art. 5 es relevante para la aplicación de todos los derechos de los pueblos indígenas, pero tiene importancia especial para entender lo esencial de la autonomía indígena. En general, la autonomía repite la estructura política del Estado, y es establecida para permitir la protección y el desarrollo autodeterminado de una población dentro del Estado, que se identifica con ciertas características culturales, lingüísticas o regionales propias. Los pueblos indígenas además tienen su propia cultura institu-

"1 Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2 Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3 Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas".

cional, sus instituciones políticas y jurídicas. Por esta razón, el derecho a sus propias instituciones, subrayado por este artículo, es el fundamento para la organización de su autonomía.

El texto del Art. 46 fue fijado durante la fase final de redacción del documento. Debido a que el resto del texto no limita en ninguna parte el ejercicio de la libre determinación a su dimensión interna, un grupo de estados insistió en la inclusión de una cláusula de salvaguarda, con el propósito de garantizar la integridad territorial y política de los estados, y conforme a los principios de la carta de las Naciones Unidas.

Después de haber esbozado los aspectos básicos de los arreglos expresados en los Art. del 1 al 5, y en el Art. 46 de la DDPI, continuamos con el análisis del contenido de los conceptos básicos usados en esta normatividad, que son la libre determinación y la autonomía. Seguidamente se ilustrará cómo han entrado estos conceptos al texto de la DDPI, con el trasfondo de los discursos y negociaciones que acompañaron ese desarrollo. Finalmente, se hace un resumen del significado específico que tiene este trasfondo para la autonomía de los pueblos indígenas.

Libre determinación

Hablando en términos generales, "libre determinación trata de grupos o individuos siendo libres de dominación por otros, sin embargo no significa libertad de cualquier tipo de restricción" (Thornberry, 2000: 49). La idea tiene primeramente su fundamento filosófico en las revoluciones francesa y americanas, y en la idea democrática de que el "consentimiento de los gobernados" crea el Gobierno (Herther-Spiro, 2007: 327). Además encuentra su expresión política en el pensamiento de personajes tan distintos como el presidente norteamericano Woodrow Wilson y el líder soviético Lenin. Su primera entrada al derecho positivo está relacionada con la idea del derecho de los pueblos a formar su propio estado independiente, una de las declaradas metas de los poderes aliados en Primera Guerra Mundial. No fue posible (ni hubo la intención política) realizar esta idea completamente: Primero, el concepto se aplicó solamente en contra de los estados vencidos en la Primera Guerra Mundial.

Segundo, los territorios habitados por los pueblos europeos, sobre todo en Europa central y oriental, eran para aquel entonces geográficamente tan diseminados que no fue posible construir las nuevas fronteras políticas de acuerdo con la distribución espacial de los grupos étnicos, y así se formaron nuevas minorías étnicas o lingüísticas, que no pudieron continuar viviendo en "sus" nuevos estados.

Tercero, el principio no se aplicó a los pueblos colonizados fuera de Europa: en el fondo la idea era la adscripción de una cierta madurez política a los pueblos como precondición para formar su propio Estado. Sin embargo, de esta fase surgió la idea del concepto del Estado como la "organización política del pueblo".

El segundo hilo del desarrollo jurídico positivo de la libre determinación tuvo que ver con la idea de la descolonización. Fue en cierto sentido la trasplantación del principio "un Estado para cada pueblo" a los pueblos bajo dominio colonial, que empezó después de la fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): Según su Carta[3], la libre determinación de los pueblos no es entendida como derecho, sino más bien como "principio" que como tal no tiene una función autónoma, sino que es visto como un instrumental para la paz internacional.

Importante para la aplicación posterior de la libre determinación es el Art. 73 de la carta, que se refiere a los territorios bajo la administración de los estados "cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del Gobierno propio". Según el artículo, los estados asumen la obligación de promover, en lo posible, para estos territorios "a desarrollar el Gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto;" Así, el artículo no habla explícitamente del derecho a la libre determinación, es más bien la obligación de desarrollar, según las circunstancias, el autogobierno de estos territorios. Sin embargo, por su referencia a "las aspiracio-

3 Según la Carta de las Naciones Unidas, Art. 1.2., uno de los tres propósitos de esta organización internacional es "[f]omentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otros medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;"

nes políticas de los pueblos", el tema del autogobierno fue asociado cada vez más con el asunto de la condición política de un territorio colonial.

Esa perspectiva llega a su fin mediante las dos resoluciones de la ONU sobre la descolonización del año 1960[4]. Estos dos instrumentos son la expresión del poder creciente de los nuevos estados africanos y asiáticos dentro del sistema internacional. La Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales afirma explícitamente que "la continuación del colonialismo impide el desarrollo de la cooperación económica internacional, entorpece el desarrollo social, cultural y económico de los pueblos dependientes y milita en contra del ideal de paz universal de las Naciones Unidas"[5].

Según el Art. 3 de esta Declaración: " [L]a falta de reparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca como pretexto para retrasar la independencia". Así la Declaración estipula un derecho de independencia incondicionada para la población de los territorios coloniales, y por esta razón, en verdad, rompe con el concepto del Art. 73 de la Carta, según el cual los países que administraron territorios coloniales pudieron todavía referirse a la necesidad de crear las condiciones económicas, sociales y educativas necesarias para postergar la concesión de autogobierno a los habitantes de los territorios coloniales bajo su control. Sin embargo, los beneficiarios de la independencia en este contexto son las poblaciones de estos territorios coloniales, y por esta razón, según el Art. 4, se debe "respetarse la integridad de su territorio nacional".

Las Declaraciones sobre la descolonización fueron el gran motor para la independización política de la mayoría de países coloniales durante las dos décadas: sesenta y setenta. Partiendo de la práctica internacional de esta época, la doctrina jurídica desarrolla la tesis del "agua salada" o "agua azul", que restringe la aplicación del derecho a la independencia a territorios separados de su poder administrativo por los océanos. En este contexto de la descolonización política, "la idea de pueblo se vuelve a identificarse con los estados constituidos [...] sin que quede lugar alguno para los pueblos que no constituyen Estados" (Wilhelmi, 2008: 42).

4 Resolución 1514 (XV) y 1541 (XV).

5 Preámbulo.

Sin embargo, las Declaraciones mencionadas y la práctica de estados en relación a la descolonización no son el único fundamento positivo del derecho a la libre determinación. En una resolución de 1950, la Asamblea General exige al Consejo económico y social estudiar la manera cómo podría llegarse a la libre determinación de los pueblos y naciones. En ese lenguaje característico de esta organización, la resolución abrió el camino para integrar el derecho a la libre determinación "de los pueblos y naciones" dentro de la agenda los derechos humanos, y dentro de la evolución de las normas relativas a estos derechos.[6]

En el trabajo que tenía el propósito de afianzar la libre determinación en un instrumento de derechos humanos hubo diferencias básicas de opinión. Uno de los puntos se refería a la interrogante hasta dónde un Estado podría oponerse al reclamo de la libre determinación exigido por un grupo dentro de su territorio. Ese discurso comprueba que los participantes de tales debates no consideraron a los reclamantes de tal derecho como idénticos con la población que conforma un territorio o un Estado.

Otro punto discutido fue el posible carácter de la libre determinación como derecho humano *per se*, o como condición política para el ejercicio de los derechos humanos. Durante los debates, se renunció a definir el concepto "pueblo", para facilitar una aplicación amplia del derecho a la libre determinación. A pesar de estos discursos, se puede observar la continua asociación del derecho a libre determinación con los derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas, ya antes de la entrada en vigencia de los Pactos sobre Derechos Humanos, y a pesar de la imprecisión de la articulación de esta relación (Thornberry, 2000: 50).

Los debates enfatizaron un componente político y un componente económico de libre determinación y sobre esta base se redactó el texto que definitivamente entró como artículo uno en los dos Pactos sobre Derechos Humanos[7]. La aprobación de estos dos instrumentos básicos del sistema internacional de derechos humanos por la Asamblea General confirmó el derecho a la libre determinación como derecho humano, en el derecho positivo internacional universal. Se relaciona perfectamente con

6 G.A. Res. 421 (V), Parte D.

7 Compárese arriba, nota 2.

la idea general de la libertad, que está en el fondo de la idea de los derechos humanos.

El carácter de la libre determinación como derecho humano está reforta-lecido por la "Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados" (DPRA), de 1970[8]. Este documento subraya los principios de la no-intervención en asuntos internos, del arreglo pacífico de los conflictos internacionales y de la abstención de la violencia en contra de la integridad territorial de los estados. En su aparte 7 del principio V la Declaración estipula:

> "Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un Gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color".

En este párrafo se enfatiza el respeto, a nivel internacional, por la integridad territorial de los estados. Pero muestra también que este respeto no es absoluto, y por lo tanto, tiene sus límites: Partiendo de la *lex* citada, se puede argumentar *e contrario*, que el Estado, que no se conduzca de conformidad con el principio de igualdad de derechos y de la libre determinación, y por ende no tenga un Gobierno representativo, no puede reclamar la garantía de su integridad territorial. Mediante esta normatividad se estipula como obligación del Estado el respeto por los intereses y derechos humanos de todos los grupos que componen su población. Sobre todo es prohibido al Estado (tanto a su legislación como a sus instituciones) negar a ciertos grupos el disfrute de los derechos humanos fundamentales, o la implementación de una política en contra de su identidad y sus atributos culturales, lingüísticos y religiosos. Esta política estatal violaría la libre determinación de los grupos afectados, y rompería el lazo de protección y lealtad entre el Estado y estos grupos.

8 G.A. Resolución 2625 (XXV).

Los grupos no representados por un Gobierno no son necesariamente minorías demográficas dentro de un Estado, como demuestra el ejemplo del sistema político de *apartheid*, que fue declarado como ilegal por haber violado la libre determinación de la gran mayoría del pueblo sudafricano, mediante la política de segregación y de privilegios para los blancos[9].

Acabamos de discutir cuatro fundamentos de derecho positivo de la libre determinación –la práctica de los estados de formar estados nacionales, especialmente en el marco europeo; su aplicación en el contexto de la descolonización de los países ultramarinos; la integración del derecho a la libre determinación; y la libre determinación como derecho a un Gobierno representativo como condición para garantizar la integridad territorial estatal– y vamos a resumir cuáles son los atributos de este derecho, que se pueden deducir de estos pilares en el derecho positivo.

El derecho a la libre determinación corresponde a los pueblos. No hay una definición jurídica definitiva del concepto "pueblos", pero si un grupo una vez está reconocido como pueblo, le corresponde el derecho a la libre determinación (Wheatley, 2009). Por esta razón, muchos de los problemas al parafrasear el contenido del derecho a la libre determinación tienen que ver con esta falta de contenido preciso del concepto "pueblo". En las fases anteriores del derecho internacional, el atributo pueblo ha sido limitado muchas veces a entidades de organización de grupos étnicos o nacionales con calidad de persona jurídica internacional, o por lo menos con calidades que permitieron su reconocimiento como personalidad jurídica internacional. En este sentido, grupos que no cumplieron estos requisitos, por ejemplo, por carecer de un territorio reconocible, no fueron calificados como pueblos.

Hoy en día, debido al discurso sobre los derechos humanos, el derecho internacional está más inclinado a reconocer como pueblos a las agrupaciones de seres humanos que han desarrollado sus propias identidades y conceptos de desarrollo de un futuro común, y sus formas de organización correspondientes, por las cuales se diferencian del resto de los habitantes del Estado al cual pertenecen.

9 Véase G.A. Resolución 2775 U.N. Doc. A/8429 (1971); y G.A. Resolución 3411 U.N. Doc. A/10034 (1975).

La idea básica de la libre determinación significa que "a seres humanos, individualmente y como grupos, les corresponde igualmente el derecho a controlar su destino y a vivir bajo órdenes institucionales de gobierno que estén diseñadas de acuerdo con este propósito" (Anaya, 2009: 187). Esta concepción amplia de la libre determinación también tiene que ver con un cambio paradigmático del propósito del derecho internacional: mientras que antes solamente había tratado las relaciones entre entidades soberanas internacionales, hoy en día se ha ido desarrollando cada vez más en dirección a un sistema que regula, bajo los rubros "derechos humanos" y "buen gobierno", las relaciones básicas de los seres humanos con los estados donde viven.

Según James Anaya, se puede distinguir entre dos aspectos de la libre determinación: la creación originaria de las instituciones políticas, que debe ser controlada por la voluntad colectiva del pueblo[10], y la función posterior en curso de las instituciones gubernamentales, que deben garantizar a los pueblos suficiente libertad para desarrollarse libremente, en base continua y cotidiana[11]. En base a esta distinción, Anaya intenta superar la doctrina más convencional, que diferencia entre libre determinación externa (que se refiere en general al asunto de tener soberanía) y libre determinación interna (que se refiere al control sobre el desarrollo económico, social y cultural de un pueblo), como dos esferas distintas de la libre determinación. La reserva de Anaya está bien fundamentada, porque las dos llamadas así esferas son más bien aspectos de un mismo derecho a la libre determinación, que se realiza de manera específica en distintos contextos sociales y jurídicos, y no presupone una clara división entre su realización a nivel internacional o nacional solamente[12].

10 A este componente se refiere el Art. 1 de los dos pactos por la referencia al libre establecimiento de su condición política.

11 A este componente se refiere el Art. 1 de los dos pactos por su referencia al libre desarrollo económico, social y cultural. Véase también James Anaya (2000: 9-10).

12 En este sentido, por ejemplo, la participación en las tomas de decisiones de una organización u

coherente contra las amenazas concretas para la libertad humana. Los derechos humanos no deben ser petrificados como instituciones eternamente constantes. Aunque hayan sido adecuados en cierto contexto histórico en su origen, no deben ser reducidos a formalismos jurídicos, sino, más bien, amplificados y adecuados para mantener activa su adaptación a las nuevas situaciones concretas que deben ser superadas por ellos.

Una de las grandes violaciones de la libre determinación de los pueblos durante el siglo XX ha sido el sistema colonial establecido por los estados imperialistas durante el siglo XIX, el cual no permitió a los pueblos colonizados proveer su desarrollo económico, social y cultural, como tampoco la disposición libre de sus recursos naturales[14]. Por esta razón, la comunidad internacional estableció a través de las declaraciones internacionales y mediante la práctica de los estados un fundamento incondicional para promover la descolonización política de los países colonizados. Así la descolonización fue una respuesta concreta a un violación *sui generis* de los derechos de la población de estos países.

Pero la idea de la libre determinación no se limita al contexto colonial clásico. Significa que todos los seres humanos, organizados como pueblos, tienen el derecho a controlar su propio destino, y a vivir bajo un marco institucional de gobierno que esté diseñado para lograr este propósito (Anaya, 2009: 187). La forma concreta de aplicación de este principio del derecho a la libre determinación no es necesariamente idéntica con la independencia de un territorio, en otras palabras, con la condición política del mismo. Desde la perspectiva de ciertos grupos étnicos en el contexto europeo, por ejemplo, la realización del derecho a libre determinación puede ser suficientemente adecuada teniendo representación equivalente en los gremios políticos y administrativos de los estados donde viven. En este sentido, se ha resumido que libre determinación es "un derecho que podía seguir ejerciéndose en una democracia en funcionamiento, en la que los ciudadanos participaran políticamente y tuvieran voz en las decisiones que les afectaran"[15]. En el caso de los pueblos coloniales, el derecho

14 Compárese estas dos vertientes básicas del derecho a la libre determinación, como están consagradas en los dos pactos internacionales sobre derechos humanos.

15 U.N. Doc. E/CN.4/2000/84, párrafo 50.

internacional llegó a reconocer la independencia como forma de ejercicio del derecho a libre determinación.

Según el Art. 4 DDPI, los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno, como forma de ejercer su libre determinación. Por esto vamos a ver cuál es el significado de autonomía como concepto en el derecho.

Autonomía

Etimológicamente, el término autonomía surge de las raíces griegas "auto", que significa *uno* o *algo mismo*, y "nomos", que significa *ley* o *norma legal*. "En la terminología jurídica, los términos, 'autonomía' y 'autogobierno' generalmente se han tratado como sinónimos. Por esta razón, el titular del derecho a la autonomía puede ejercer cierto nivel de autogobierno" (Hannikainen, 1998: 79). Autonomía ha sido definida como "mecanismo para permitir a grupos étnicos o a otros grupos reclamar una identidad propia para ejercer el control directo sobre asuntos relevantes para ellos, al mismo tiempo permitiendo a la entidad más amplia mantener los poderes sobre los asuntos de interés común" (Ghai, 2000: 8). La gran mayoría de los autores concuerdan con que el concepto autonomía se refiere a una variedad de arreglos con muy distintos significados jurídicos. Esta variedad ha surgido por haber sido creados para adaptarse a los fondos culturales, lingüísticos, regionales o históricos particulares.

Yash Ghai distingue dos modelos principales de autonomía, según su relación con la organización territorial de un Estado (2000: 8):

Primero, el federalismo, como sistema en el cual todas las entidades regionales de un Estado se caracterizan por sus poderes autónomos. Originalmente, el federalismo clásico no fue diseñado para corresponder a la diversidad étnica dentro de un Estado, sin embargo, Ghai explica que en los casos de Canadá y de Suiza, han sido desarrollados modelos federales para cumplir con esta función. En el caso de sistemas federales, caracterizados por entidades federales ejerciendo los mismos poderes, se habla de un federalismo simétrico. Existen también modelos donde solamente algunas entidades federales disponen de poderes de los cuales no

disponen las otras entidades. En estos casos, se habla de un sistema de autonomía asimétrica.

El segundo modelo, considerado por Ghai, es el de la autonomía regional, en el cual se establecen entidades autónomas solamente en ciertas regiones de un Estado, donde la "minoría constituye la mayoría" (2000: 9). Los modelos de autonomía regional, por su naturaleza, siempre tienen carácter asimétrico dentro de la estructura estatal, como es el caso de las comunidades históricas de España.

En general, el concepto autonomía se refiere a ciertos arreglos que se aplican en un ámbito geográfico o "territorial"[16] particular dentro de la estructura de organización territorial de un Estado. Tales arreglos tienen su fundamento en las características específicas (culturales, lingüísticas, históricas) de la población correspondiente. La precondición de esta autonomía en base territorial son áreas –relativamente delimitables e identificables– de asentamientos de los grupos beneficiarios de tales arreglos.

Sin embargo, hay otro principio alternativo de organización de autonomía: la autonomía personal. Los sujetos de esta forma de autonomía son los miembros del grupo autónomo en su conjunto. La autonomía personal es una forma de organización para grupos que no poseen una base territorial geográficamente bien identificable. Tiene la ventaja de no crear minorías dentro de la minoría, que es casi siempre el resultado de la creación de autonomías territoriales, debido al fenómeno común de distribución espacial diseminada de los grupos étnicos o lingüísticos[17].

La autonomía personal es la única vía factible de auto-organización de sus propios asuntos, para grupos que no se relacionan con ningún territorio como fundamento de su existencia. Este modelo exige, como precondición, la organización del grupo como persona jurídica, cumpliendo sus funciones bajo derecho público o privado (Heintze, 1998: 22).

En el mundo de los estados modernos, los mecanismos de la autonomía surgieron por primera vez en la época de la Liga de Naciones, después de finalizar la Primera Guerra Mundial. Como hemos esbozado antes, el principio de establecer un Estado para cada pueblo no se pudo

16 En este contexto, el uso de la palabra "territorial" no implica que estos arreglos de autonomía se apliquen necesariamente en regiones geográficamente muy extensas.

17 Sobre la autonomía personal en general véase: Hans-Joachim Heintze (1998: 22).

realizar, y así se formaron nuevas minorías étnicas sin pertenencia a "su" Estado-nación. La protección de estas minorías fue consagrada en los acuerdos de paz o en declaraciones unilaterales hechas por los nuevos estados. Supervisando estos arreglos por la Liga de Naciones se estableció un sistema muy particular de protección de las minorías de aquella época[18].

En general, se reconocieron los derechos lingüísticos y culturales de estos grupos. De cualquier manera, solamente en algunos casos, se les concedieron regímenes de autonomía. En esta época, estos arreglos fueron vistos no como forma de ejercer la libre determinación, sino más bien como *la sustitución de esta misma*[19]. Al calificarse a estos grupos como "minorías", se intentaba evitar que se autodenominaran pueblos y reivindicaran el ejercicio a la libre determinación. En este sentido, no pudieron formar parte de su Estado-nación, pero disfrutaron de cierta protección mediante un régimen de autonomía. Según la mayoría de los autores, estos arreglos de autonomía no fueron el resultado de una norma general del derecho internacional de aquel tiempo, sino que fueron aplicados de forma selectiva, y nunca en contra de los países aliados-vencedores de la guerra. También cabe decir que no se han desarrollado regímenes de autonomía para pueblos en países coloniales de esta época. Las autonomías no fueron en esa época ni parte del derecho internacional general, ni constituyeron estándares de protección de minorías.

La temprana era de las Naciones Unidas fue impregnada por un gran escepticismo frente a los derechos de minorías étnicas o culturales en general. Esto se debía, en parte, a las preocupaciones por reclamos de secesión e independencia, exigibles sobre todo por grupos con territorios étnicos reconocidos, quienes fueron vistos como responsables de la desestabilización del sistema internacional e incluso como causantes del estallido de la Segunda Guerra Mundial. Frente a esta situación, el desarrollo y fortalecimiento de los derechos humanos fue considerado como la mejor protección para la integridad y para los intereses de los integrantes de minorías étnicas, lingüísticas y religiosas. Por el fuerte énfasis dado a los derechos humanos individuales para todos en aquella nueva era, el forta-

18 Véase los detalles en Patrick Thornberry (1991: 38-54).

19 Así, Lauri Hannikainen (1998: 80), refiriéndose a Patrick Thornberry.

lecimiento de derechos de grupos fue además percibido como posible amenaza para tales derechos, incluso por parte de los integrantes de los mismos grupos reconocidos. Poco a poco se fue estableciendo un cambio lento y más abierto en relación a este tema, sin embargo la norma más importante del sistema internacional de derechos humanos, con aplicación universal para la protección de las minorías, sigue mostrando reserva frente al reconocimiento de los derechos de grupos.

Reza, en su parte relevante: "En los estados en que existan minorías étnicas, […], no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de estos grupos a tener su propia vida cultural, …"[20].

Y muestra de este modo no solamente que evita la referencia a las minorías como grupos, sino que también reconoce sola y explícitamente el ejercicio de la vida cultural, y no hace referencia alguna a funciones de autogobierno, para controlar y modificar el marco externo-institucional de esta vida cultural de los integrantes de las minorías. A través de las *travaux preparatoires* se sabe que el lenguaje de esta norma fue intencionalmente elaborado para darle un significado restrictivo[21].

El sistema internacional moderno de derechos humanos ha avanzado muy lentamente en el reconocimiento de los reclamos de grupos minoritarios. Autonomía siguió teniendo importancia, sobre todo, en los casos donde asuntos de minorías fueron involucrados en conflictos internacionales, por ejemplo, Südtirol-Alto Adige, norte de Italia (Hannikainen, 1998: 87; Nordquist, 1998: 79) y también en casos de reclamos de minorías étnicas con fuertes tendencias separatistas (por ejemplo, el País Vasco en España, o el caso de Córsica en Francia). Sin embargo, estos arreglos siempre han sido creados de manera *ad hoc*, como respuesta concreta a situaciones de conflicto interno y/o tensiones internacionales.

El derecho internacional, por lo menos a nivel universal, no conoce una obligación de un Estado a consagrar tales derechos a grupos particulares dentro de su territorio (Hannikainen, 1998: 87). En otras palabras, solamente en los casos de obligaciones específicas de un Estado (sobre la

20 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 27.

21 Compárese detalles de los *travaux* en: Christian Tomuschat (1983: 949-979).

base de un acuerdo, por ejemplo) hay un derecho de un grupo minoritario al reconocimiento de su autonomía. Específicamente, no hay un derecho a la autonomía que se pueda fundar únicamente en al Art. 27 del Pacto Internacional sobre derechos civiles y políticos.

Por esta razón, se pueden mencionar algunos elementos de los regímenes de autonomía solamente en base al derecho comparado. Autonomía no es un concepto con un contenido generalmente reconocido, ni existe una definición legal de sus atributos.

Hannum y Lillich, en su resumen comparativo del análisis de regímenes de autonomía en todas las partes del mundo (1980: 886-888), concluyen que para considerar un territorio como "plenamente" autónomo, éste debería contener los siguientes atributos:

- Un gremio legislativo, constituido en base a elecciones locales[22]. Sus poderes deberían ser relativamente independientes, sin embargo, con límites definidos por las normas que constituyen este gremio. En general, sus competencias incluirían asuntos locales tales como salud, educación, bienestar social, impuestos locales, comercio y economía interna, protección del ambiente, planificación, gobierno local y sus estructuras y organización. El gremio legislativo debería ser independiente, no sujeto a un poder externo de veto, y ser sometido a control solamente en los casos en los cuales viole principios constitucionales básicos o transgreda el límite de sus competencias.
- Debería existir un poder ejecutivo, elegido y constituido a nivel regional, posiblemente sujeto a aprobación o afirmación por parte del Gobierno nacional. Este Gobierno debería tener el poder de aplicar las leyes y normas regionales. Además, a este poder ejecutivo pueden corresponderle el poder de aplicar la legislación nacional general; sin embargo, este segundo atributo no es considerado como elemento esencial de un régimen de autonomía plena.
- Debería existir un poder judicial, con jurisdicción sobre asuntos locales. Algunos de los miembros del poder judicial podrían ser nombrados o aprobados por el poder central. Asuntos de relación entre

22 Hannum y Lillich se refieren al ámbito de la autonomía usando la palabra "local", sin calificación de la extensión geográfica de regímenes autónomos.

Gobierno autónomo y central y conflictos de competencia con la jurisdicción general pueden ser resueltos por la justicia local, con apelación a instancias nacionales o a comisiones mixtas.

- En general, habría control del Estado general sobre asuntos que sean considerados como asuntos de relevancia nacional, como por ejemplo, política exterior, asuntos de fronteras, recursos de agua y de energía con importancia nacional, derecho civil, penal y de comercio en general, política económica general. El control estatal, según Hannum y Lillich, no impide la calificación del régimen local como plenamente autónomo. Igualmente, autonomía plena es consistente con arreglos de poder compartido (entre el Estado y la entidad autónoma) en asuntos como transporte, policía, implementación de derecho nacional general y aprovechamiento de recursos naturales.

En el discurso sobre etnicidad y derecho, muchos autores consideran los arreglos de autonomía como mecanismos para garantizar un derecho de grupos étnicos a la libre determinación interna. El experto finlandés Hannikainen enumera varios criterios que deberían tener tales regímenes de autonomía, para cumplir con esta función (Hannikainen, 1998: 91-92):

Los criterios de Hannikainen son casi idénticos con los atributos propuestos por Hannum y Lillich para definir a la autonomía plena: gremio legislativo, democráticamente elegido; Gobierno regional; competencias en asuntos tales como: educación y cultura, política de idioma, asuntos sociales, planificación, recursos naturales, protección del ambiente, desarrollo económico local, transporte; el sistema judicial como parte de la estructura autónoma, pero bajo control del Estado, a base de apelaciones por partes involucrados en un caso judicial local; Hannikainen además añade los siguientes elementos: status oficial del idioma de la región autónoma, si es distinto de la lengua oficial del Estado; participación de la entidad autónoma en decisiones, a nivel nacional, que afecten sus intereses (por ejemplo, por representación parlamentaria). Hannikainen opina que el status de tales regímenes debería ser determinado por la constitución u otras normas superiores a la legislación ordinaria de un Estado: él también menciona que sería más deseable si el Estado no tuviese poder de suspender el régimen de la autonomía de manera unilateral.

A pesar de que no hay un estándar general para el contenido de las autonomías, ni un derecho internacional universal a autonomía, hay elementos comunes de los arreglos que son entendidos como autonomías. Generalmente, los autores están de acuerdo que autonomía no sólo es la competencia de una entidad política a ejercer ciertas funciones administrativas o políticas, sino también incluye los poderes de dictar una legislación propia, y los de resolver los conflictos jurídicos dentro de su ámbito por un propio sistema judicial. Sin embargo, estas funciones se ejercen bajo la base y dentro del marco constitucional del Estado general. Wheatley lo expresa de la manera siguiente: "Autonomía no trata de Gobierno separado: representa más bien una división formal de autoridad política dentro del Estado. La relación entre el Gobierno central y el régimen de autonomía se define por términos de derecho constitucional" (Wheatley, 2009: 4).

En general, la instalación de una autonomía se efectúa por la devolución de poderes estatales –legislativos, administrativos y judiciales– a la ente autónoma. En otras palabras, los poderes autónomos tienen su fundamento en un acto de delegación de funciones públicas, por parte del Estado. Por esta razón, el derecho de las entidades autónomas es parte del derecho del Estado (Wheatley, 2009: 5) y funciona en base a los principios generales del derecho estatal general. A pesar de su contenido específico y particular, el régimen autónomo y el resto del derecho estatal son un solo sistema de derecho, no se trata de una arreglo que establece un pluralismo jurídico. Este concepto se refiere a una situación de "validez de varios sistemas jurídicos, con sus distintas lógicas de legitimidad y funcionamiento, dentro del mismo Estado"[23]. El régimen de autonomía por el contrario reproduce el funcionamiento del orden legal, con sus lógicas, principios y su institucionalidad. Por ejemplo, se aplican las distintas categorías de fuentes jurídicas de manera tal como son previstas por el derecho general. Igualmente rigen las mismas reglas de procedimientos y mecanismos de recursos y otros remedios jurídicos, y se aplica el sistema general de derechos humanos, tanto de substancias como de procedi-

23 Por el concepto de pluralismo jurídico, véase: John Griffiths (1986: 1-55) y René Kuppe (2009a).

mientos. La esencia del régimen de autonomía es la modificación del derecho nacional, ajustado a las necesidades de la población beneficiaria de este régimen, pero siempre sobre base del derecho general, y considerando sus principios y límites inherentes, como son las garantías de los derechos humanos.

Libre determinación, autonomía, y la génesis de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas

El derecho a la libre determinación y los derechos políticos relacionados con él han sido puntos centrales en el largo proceso de elaboración del texto de la DDPI.

La idea de reclamar derechos políticos no es nada nuevo entre activistas de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en el año 1961 varios indígenas norteamericanos, entre ellos graduados académicos, participaron en un taller organizado por el Departamento de Antropología de la Universidad de Chicago, y publicaron una declaración reclamando "el derecho inherente a autogobierno" (Anaya, 2004: 77). Sin embargo, todavía tuvieron que pasar muchos años para que se lograra un reconocimiento del autogobierno indígena como expresión de la libre determinación. El Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas[24], ejerciendo su mandato de prestar atención especial a la evolución de las normas relativas a los derechos de las poblaciones indígenas, aprobó en el año 1985 siete principios a ser incluidos en el borrador de una futura Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas[25]. Estos principios no incluyeron ninguna referencia al derecho a la libre determinación. Sin embargo, en la sesión del año 1987, estos principios fueron ampliados a catorce, y entre ellos fue incluida la referencia al derecho a la identidad de grupos.

24 El "Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas" ha sido un gremio de expertos de las Naciones Unidas, quienes con amplia participación de personas y organizaciones independientes, representantes indígenas y delegados de estados, elaboraron el proyecto de la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas durante el lapso de 1985 hasta 1993.

25 Véase Report of the Working Group on Indigenous Populations on its fourth session, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/22.

Durante esa época hubo discusiones dentro del Grupo de Trabajo, con participación de los representantes y expertos indígenas presentes, sobre la posible referencia al derecho a la libre determinación dentro de un futuro documento sobre derechos indígenas. Incluso varios miembros del Grupo de Trabajo relacionaron el concepto de la libre determinación con la descolonización de los países coloniales, a la vez que opinaron que la Declaración debería referirse a los derechos de autonomía dentro de los estados.

En base a estos principios y a los comentarios sobre estos, la presidenta del grupo de Trabajo, Erica-Irene Daes, elaboró un primer borrador del texto de una declaración, para ser discutido durante las sesiones de trabajo en el año 1988[26]. Este documento, por primera vez se refiere a los grupos indígenas usando el concepto de *pueblos*, en vez de usar el término *poblaciones*. El término pueblo implicaría a nivel internacional el derecho a la libre determinación; al mismo tiempo, el borrador menciona "el derecho colectivo a la autonomía" en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, particularizando explícitamente educación, información, cultura, religión, salud, vivienda, bienestar social, actividades económicas tradicionales y otras, gestión de tierras y recursos, así como también los medios de financiamiento para estas funciones autónomas mediante impuestos internos.

Por otro lado, se reconoce el derecho a decidir sobre las estructuras de sus instituciones autónomas, y a controlar la filiación en estas instituciones.

Miembros del Grupo de Trabajo afirmaron que los pueblos indígenas de hecho son pueblos, pero propusieron que la declaración debería especificar que el uso del término "pueblos" no implicase independencia o secesión[27]. Así surgió la idea de una cláusula de salvaguarda de forma parecida a aquella que fue introducida al texto del Convenio No. 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT)[28]. Este instrumento fue elaborado dentro del sistema de la OIT entre los años 1986 y 1989 y sigue siendo el único convenio jurídico internacional, que establece importan-

26 Universal Declaration on Indigenous Rights: A Set of Draft Preambular Paragraphs and Principles, en: U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1988/25 (1988).

27 Véase los detalles de estos discursos en: Catherine Iorns (1992: 209 y siguientes).

28 28 I.L.M. 1382 (1989).

tes derechos de los pueblos indígenas. Entró en vigencia en 1991, pero es de carácter solamente vinculante para los países que lo han ratificado.

El Convenio No. 169 no usa explícitamente el término "libre determinación", pero reconoce importantes derechos, como el de la identidad, el derecho a la participación, el derecho a consulta a través de instituciones representativas y el derecho a la decisión sobre prioridades en el proceso de desarrollo de los pueblos indígenas, por eso pueden ser considerados como importantes aspectos constitutivos de un derecho a libre desarrollo. Sin embargo, el Convenio estipula en su Art. 1.3.: "La utilización del término 'pueblo' en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en los que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional".

En las negociaciones sobre el texto de la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas dentro de la ONU, sus representantes y expertos siempre se han opuesto a la inclusión de una formula parecida al Art.3. 1 del Convenio No. 169 al texto, y esto a pesar de que no aspiraron la secesión ni el establecimiento de nuevos estados.

Por una parte, consideraron una salvaguarda de este tipo como discriminatoria, argumentaron que esto implicaría la creación de una categoría de pueblos de segunda clase.

Segundo, los representantes indígenas se opusieron a una limitación de la libre determinación a su dimensión interna, porque querían dejar abierto para posibles opciones a nivel internacional que consideraron como importantes para su actuación como pueblos libres, como la participación y representación en organizaciones y en gremios internacionales en los cuales se evolucionaran normas con relevancia para sus intereses y derechos.

En el fondo, los conflictos surgieron también de dos posiciones opuestas sobre la función de la nueva normatividad que se tuvo que elaborar para ser integrada en una Declaración sobre los pueblos indígenas:

Numerosos representantes indígenas opinaron que se trataba de un instrumento que solamente declaraba los derechos inherentes que ya correspondían a los pueblos indígenas, como "pueblos", y los cuales se les habían violado y negado en la realidad política. Según esta posición, el derecho a libre determinación correspondía a los grupos indígenas, y la declaración tuvo que afirmar este derecho como acto declarativo.

Por otro lado, la mayoría de los estados opinaba (y a veces manifestaron preocupaciones y/o reservas) que se trató de la elaboración de nuevos derechos para los grupos indígenas, y por esto, enfatizaron que no se les pudo conceder derechos reservados para pueblos organizados como estados. Según esta línea de pensamiento, los pueblos indígenas constituyen una categoría distinta de grupos humanos, y los estados tendrían el poder de tomar la decisión definitiva sobre el contenido de los derechos que les correspondieran.

En las siguientes sesiones del Grupo de Trabajo no hubo unanimidad, ni entre las organizaciones indígenas, ni entre los delegados de los estados, sobre el concepto adecuado a ser incluido en la Declaración para referirse a los derechos políticos de los pueblos indígenas.

Mientras que varias organizaciones indígenas insistieron en la inclusión de un derecho a la libre determinación sin límites, y otros aspiraron la ampliación de la propuesta de la presidente Daes, varios representantes de estados manifestaron incluso sus reservas frente a la propuesta de derecho a la autonomía, debido a las posibles contradicciones de ésta con el régimen político doméstico existente en los estados, y por esto, imposibles de aplicar (Iorns, 1992: 217).

El avance básico fue el resultado de las intervenciones del profesor Danilo Türk, para ese tiempo miembro del Grupo de Trabajo[29]. Un "Grupo Informal de Redacción" en el año 1990, presidido por el profesor Türk, elaboró un borrador que reza en su párrafo 1: "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, en virtud del cual pueden determinar libremente su condición política, perseguir su propio desarrollo económico, social, religioso y cultural, y determinar sus propias instituciones."[30] Este documento borrador no incluyó otras normas limitando el contenido de ese artículo, pero incluyó un párrafo 24, estipulando "[e]l derecho a determinar quiénes forman parte [de los pueblos indígenas]. El deber de los estados de aceptar esa determinación".

29 Prof. Türk, profesor de la Universidad de Ljubljana. En la actualidad Türk es el presidente del Estado en la República de Eslovenia.

30 U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/42, Anexo: Textos de los párrafos aprobados provisionalmente por el Grupo de Redacción II, párrafo 1.

La propuesta de Türk recibió fuerte respaldo por parte de las delegaciones indígenas en el período de sesiones del año 1991. Pero sus reclamos se vieron enfrentados con las preocupaciones de representantes estatales, quienes aludieron que este derecho pudiera implicar un posible peligro para la integridad territorial de los estados. Surgió la pregunta si el derecho de libre determinación no permitiría a los pueblos indígenas reclamar la secesión, la independencia, y por lo tanto la desestablilización y destrucción de los estados.

Frente a estas objeciones, Türk expuso la diferencia entre la afirmación de un principio y sus aplicaciones: según sus exposiciones, el principio de auto-determinación es indivisible, pero su aplicación sería distinta en diferentes circunstancias. El afianzamiento de la libre determinación no está definitivamente determinando el grupo beneficiario al cual sería aplicable, ni explica cuál sería el resultado de su aplicación para un determinado pueblo (Iorns, 1992: 220).

Estos comentarios de Türk se refieren a un aspecto del derecho a libre determinación que fue explicado ya en este ensayo: como otros derechos humanos, no debe ser reducido a ser un mecanismo constante; debe cumplir una función continua, como conjunto institucional, que permita a los pueblos suficiente libertad para desarrollarse libremente, en base continua y cotidiana[31]. Por esta razón, el derecho a libre determinación no es necesariamente idéntico a la fundación de un nuevo Estado, sino que se refiere también a otros arreglos, adecuados para su propósito, dentro o fuera de los estados nacionales.

Ted Moses, representante de los indígenas cree de James Bay, Canadá, y Maivan Lâ m, en ese tiempo profesora de derecho en la City University de Nueva York, estaban apoyando y elaborando esta propuesta, que es fundamental para la interpretación de los artículos 3 y 4 de la declaración adoptada posteriormente. Lâ m propone como texto del Art. 1 de la declaración lo siguiente: "Los pueblos indígenas tienen el derecho a libre determinación, y en virtud de ese [derecho] determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural".

31 Compárese arriba en el texto de este ensayo.

Según Lâ m, mediante esta fórmula (que corresponde al texto del Art. 1 de los dos pactos internacionales sobre los derechos humanos), se expresa explícitamente la diferencia entre el derecho a la libre determinación, que corresponde, sin discriminación, a todos los pueblos, y la aplicación de este derecho, que no es necesariamente la independencia, sino más bien una condición en evolución que depende de un contexto político concreto. La profesora Lâ m elabora ese entendimiento de una libre determinación como condición dinámica de relaciones de los pueblos indígenas con los estados, y rechaza un punto de vista que reduce la libre determinación a un simple reclamo de un (nuevo) status político supuestamente definitivo-permanente[32].

En su sesión del año 1992, el Grupo de Trabajo estaba considerando una versión de la Declaración en la cual ya se pudo encontrar el impacto del discurso de los expertos, que relaciona el derecho de libre determinación con la autonomía: Esta relación se expresó mediante las siguientes palabras: "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, de conformidad con el derecho internacional en virtud del cual pueden determinar libremente su condición y sus instituciones políticas y perseguir libremente su propio desarrollo económico, social y cultural. Parte integral de ese es el derecho a autonomía y autogobierno."[33] La inclusión directa del derecho a la libre determinación fue un enorme avance, y abrió el camino a la finalización de ese trabajo de negociaciones.

El Grupo de Trabajo terminó su redacción del Proyecto en verano del año 1993. El texto adoptado fue un avance muy importante, que se debió al compromiso de su presidente a largo plazo, Sra. Erica Daes, y a la cooperación de muchos expertos-activistas de pueblos indígenas de todo el mundo.

32 Véase Maivan Lâ m (1992: 200 y siguientes).

33 Proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Documento de trabajo revisado presentado por la presidente-relatora, párrafo 1 de la parte dispositiva. U.N. Doc. E/Cn.4/Sub.2/1992/28. La referencia a autonomía y autogobierno se encuentra solamente en la versión inglesa, no en la versión española de este documento de la ONU, pero esta omisión es evidentemente un error de edición del documento. Es interesante que en el año anterior, la presidente había preparado una versión de este mismo artículo que solamente habló del derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente las relaciones con los estados donde viven.

Se pudo presentar a la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías[34] el Proyecto final de la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas, y la Subcomisión aprobó la misma versión del Proyecto el día 28 de octubre de 1994. Este proyecto[35] incluye los siguientes disposiciones en relación a nuestro tema:

> "Artículo 3: Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.
> Artículo 31: Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el acceso de personas que no son miembros a su territorio, así como los medios de financiar estas funciones autónomas."

Además, el documento incluye un párrafo preambular que reza: "Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,"; y también afirma en al Artículo operativo 1 que "[L]os indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa inter-

34 En 1947 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías fue establecida por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, para dedicarse a cuestiones de discriminación y protección de minorías, grupos vulnerables y las formas contemporáneas de esclavitud, aunque posteriormente ha ampliado más su esfera de acción.
Como gremio de expertos, la Subcomisión fue la institución jerárquicamente superior al Grupo de Trabajo, dentro de la arquitectura del sistema de la ONU.

35 Véase en: U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/56; reproducido en 34 I.L.M. (1995) 541.

nacional de los derechos humanos." Esta estructura del proyecto muestra que el derecho a libre determinación que corresponde a los pueblos indígenas es el mismo derecho que corresponde a todos los pueblos, y no debe ser entendido como un derecho distinto, a pesar de que algunos lo han calificado como el derecho interno a libre determinación solamente.

El Art. 31 manifiesta que, debido al derecho de libre determinación, los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía, de manera que la autonomía debe ser considerada como estándar mínimo para los derechos políticos de estos pueblos.

Al haber aprobado el proyecto, la Sub-Comisión entregó el documento a la Comisión de Derechos Humanos, para su aprobación y pronta transmisión a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Sin embargo, inesperadamente hubo reservas dentro de este gremio, siendo éste un foro político, no de expertos. La Comisión formó un nuevo gremio, el Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, que realizó un total de 11 sesiones de trabajo hasta febrero de 2006. En tales trabajos surgieron otra vez conflictos en torno al tema del derecho a la libre determinación. El proyecto no pudo ser adoptado hasta el final de la existencia de la misma Comisión de Derechos Humanos, pero es un detalle llamativo que fue aprobado en la primera sesión del nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU[36], en junio de 2006, con 30 votos a favor, dos en contra (Federación Rusa y Canadá) y 12 abstenciones[37]. Se debe notar que para aquel momento, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, tres países con población indígena bien organizada, no eran miembros del Consejo de Derechos Humanos y, por supuesto, no participaron en el voto. Sin embargo, estos estados manifestaron formalmente su fuerte desacuerdo con la decisión del Consejo de Derechos Humanos (Eide, 2009: 39) y, junto con Canadá, iniciaron una campaña para influir la futura decisión de la Asamblea General sobre la Declaración. Entre otros temas, un importante aspecto criticado fue al

36 El Consejo de Derechos Humanos fue creado por Resolución A/Res/60/251 del 3 de abril de 2006, y reemplazó a la Comisión de Derechos Humanos. Es el nuevo órgano principal de las Naciones Unidas encargado de todos los temas en relación a los derechos humanos.

37 Consejo de Derechos Humanos, "Resolución 2006/2"; Texto en Informe del Consejo de Derechos Humanos, Primera Sesión, A/HRC/1/L.10, 30 junio 2006.

derecho a la libre determinación, tal y como éste fue incluido en el Art. 3 del Proyecto aprobado por el Consejo de derechos humanos.

En diciembre 2006, debido a una resolución introducida por Namibia en nombre del grupo de estados africanos al Tercer Comité de la Asamblea General, ésta decidió aplazar la decisión definitiva sobre la Declaración. Se abrió un nuevo espacio para introducir cambios a las disposiciones del proyecto. El bloque de los estados africanos así como Canadá y Australia insistieron en modificaciones para limitar el derecho a la libre determinación, a pesar de la referencia del Art. 4 del proyecto, que declara el derecho a la autonomía o al autogobierno como ejercicio de la libre determinación. En esta fase, el grupo africano propuso un cambio dramático del Art. 3, sustituyendo las palabras "derecho a libre determinación" por "derecho a participar en los asuntos políticos del estado" (Barume, 2009: 172).

En verano de 2007 hubo negociaciones bajo la presidencia del Sr. Hilario Davide, embajador de las Filipinas a la Asamblea General de la ONU en Nueva York, que acercaron las posiciones del grupo de países africanos y los estados promotores de la declaración, siendo líder México. Poco a poco salió a la luz que los estados africanos se conformarían con el texto del Art. 3, (y otras normas claves del proyecto) si se integrara una disposición garantizando la integridad territorial de los estados.

Así se abrió el camino para un acuerdo entre los patrocinantes de la Declaración y los estados africanos, que consistió en la adopción de nueve enmiendas del texto que había sido aprobado por el Consejo de Derechos Humanos, en junio 2006 (Barume, 2009: 179). Varios de estos cambios fueron también el resultado de consultas con grupos indígenas.

Entre otros, se introdujo al Párrafo preambular 18 DDPI, el cual menciona el "derecho de todos los pueblos a la libre determinación", una referencia a la "Declaración y el Programa de Acción de Viena". Esta Declaración garantiza, en su Art. 2.3. " … la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos y estén, por tanto, dotados de un Gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción alguna."

El cambio más llamativo en la parte operativa del texto fue la ampliación del Art. 46, que había rezado: "1. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas", por las siguientes palabras: "ni se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de estados soberanos e independientes." Esta versión de la cláusula de salvaguarda se apoya en la fórmula sobre la integridad territorial incluida en DPRA[38] (y en la Declaración de Viena), pero no repite su enlace de la garantía de la integridad territorial con la obligación de los estados a respetar, por su parte, el principio de la igualdad de derechos y el principio de tener un Gobierno representando la población total de su territorio.

El texto de la DDPI, que incluye estas modificaciones, fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante 143 votos a favor, y los votos de Canadá, Australia, Estados Unidos y Nueva Zelanda, en contra. Es interesante que ningún país africano se manifestó en contra del texto definitivo, pero 15 de ellos no participaron en el proceso (Barume, 2009: 180).

Contenido y ámbitos de la autonomía indígena

Hemos analizado el significado general que tienen los dos conceptos claves empleados por la normatividad de la DDPI, para referirse a los derechos políticos de los pueblos indígenas, –la libre determinación y la autonomía–. Seguidamente nos hemos ocupado con el proceso que llevó a la integración de los dos conceptos al texto de la DDPI.

Según este análisis, libre determinación no implica un contenido concreto, y su significado específicamente no corresponde con el establecimiento de un Estado soberano. Sus fundamentos legales no puntualizan explícitamente el significado de la libre determinación. Sin embargo, como derecho humano, reconocido por los dos Pactos Internacionales de

38 Véase nota 39.

Derechos Humanos, la aplicación de la libre determinación surge de las necesidades concretas de los pueblos y sus integrantes, manifestándose finalmente de forma concreta a nivel de los derechos. Por lo tanto, la libre determinación de los pueblos indígenas debe ser adaptada a las necesidades específicas de estos pueblos.

Autonomía tiene mucho menos aún un contenido uniforme, y, generalmente, ni siquiera dispone de un fundamento en el derecho internacional. El análisis comparativo de los arreglos de autonomía muestra que éstos son muy diversos, sin embargo desde el punto de vista legal, estos arreglos tienen en común que se fundamentan en delegaciones de poderes estatales a las entes autónomas. Los sistemas de autonomía en general tienen el propósito indicado de adaptar la estructura legal y administrativa del Estado a las necesidades de ciertos grupos de población que se caracterizan por su cultura, su idioma o por cierta (otra) identidad particular. Lo singular de la autonomía dentro de la arquitectura de la DDPI es que ésta está declarada como ejercicio del derecho indígena a la libre determinación[39].

El contenido de las disposiciones incluidas en la Declaración es sustentado por el contexto particular de los derechos de los pueblos indígenas, en el cual están situados. Como hemos analizado y esbozado en otro lugar (Kuppe, 2009b: 103-118), los derechos de los pueblos indígenas persiguen varios propósitos, los cuales son:

- La superación de la situación colonial en la cual siguen viviendo. En este sentido, la DDPI (y otros derechos de los pueblos indígenas) deben ser entendidos en su función de descolonización, sobre todo frente a un colonialismo doméstico.
- La protección de las particularidades culturales (inclusive lingüísticas y religiosas). En este sentido, los derechos indígenas son parecidos a los derechos de protección de minorías étnicas.
- La garantía de la no-discriminación para tales pueblos y sus integrantes: En este sentido, los derechos indígenas son una forma particular de aplicación del principio de igualdad.

39 Art. 4 DDPI. Este artículo es citado mas arriba en este ensayo.

Debido a la necesidad de cumplir con estos tres propósitos, se puede hablar de las tres dimensiones de los derechos indígenas[40].

Un aspecto característico muy particular de los pueblos indígenas consiste en haber mantenido de hecho, sus instituciones, sus formas de gobierno e incluso sus sistemas normativos y procedimentales para resolver sus conflictos. En muchos sentidos, ese elemento distingue a los pueblos indígenas de las minorías étnicas, particularmente en el contexto europeo, donde surgió la normatividad internacional sobre la protección de minorías étnicas, religiosas y lingüísticas[41]. La experiencia histórica de los pueblos indígenas ha sido su enfrentamiento con el establecimiento de las estructuras y mecanismos estatales, que fueron creados y desarrollados por encima de su propia institucionalidad. En otras palabras, los estados se les superpusieron. La construcción de los estados nacionales –y sus precursores coloniales– han sido tanto un proceso de discriminación personal como un proceso de exclusión institucional. Bajo esta fachada, reconocida como excluyentemente válida y vigente desde la perspectiva del derecho colonial-europeo han mantenido, sin embargo, sus estructuras de organización de vida social que se caracterizan por sus propios patrones culturales.

El relator Martínez Cobo, en su famosa definición de los pueblos indígenas, alude a la relevancia que tiene el mantenimiento de las instituciones propias de estos pueblos, cuando escribe que éstos, siendo "actualmente sectores no dominantes de la sociedad [...] están determinados a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base para su continuidad como pueblos en conformidad a sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales"[42]. La institucionalidad propia es básica para la identidad de los indígenas como pueblos, y como aspecto central para la preservación y el desarrollo de su cultura.

40 De manera parecida, el profesor van Genugten afirma que las palabras "pueblos indígenas", según la lógica de la DDPI, representan, por una parte, "diversidad y riqueza cultural; al mismo tiempo, representan la necesidad de superar la injusticia histórica"; véase Willem van Genugten (2008: 1).

41 Compárese arriba, notas 49 y 51, y el texto que acompaña estas notas.

42 Martínez Cobo (1986). "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas: conclusiones, propuestas y recomendaciones". E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4.

El desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas, y particularmente de la DDPI, corresponde al reconocimiento de ese derecho a la conservación y al fortalecimiento de sus propias instituciones. En el Art. 5 de la DDPI, citado anteriormente, está explícitamente planteado.

Este reconocimiento también tiene implicaciones debido al significado y al contenido de la autonomía garantizada por esta declaración. La autonomía a la cual se refiere en su Art. 4 se distingue de las características de regímenes de autonomía en otros contextos. La instalación de autonomía generalmente se efectúa a través de la devolución de poderes estatales al ente autónomo, y en este sentido, el derecho de las entidades autónomas es parte del derecho estatal[43]. La autonomía de los pueblos indígenas, reconocida por la DDPI, por el contrario no es establecida por la constitución del Estado, ni por otros instituciones del régimen estatal. En términos jurídicos, es importante señalar que no se trata de la fundación de (nuevas) estructuras institucionales y normativas por el Estado, sino de un reconocimiento de las propias instituciones de los pueblos indígenas, y sus funciones corrientes para controlar y regir la vida pública. Tales instituciones no son parte del sistema jurídico del Estado.

El reconocimiento de las instituciones indígenas, como fundamento de su autonomía, corresponde a las distintas dimensiones de los derechos de los pueblos indígenas:

Primero, se trata de una restitución del poder político a los pueblos indígenas, que ha sido reprimido, como hemos señalado, por la instalación colonial de las estructuras estatales en los territorios donde ellos existían. Por esto, mediante el reconocimiento de tal autonomía se efectúa *de jure* una descolonización.

Segundo, esta restitución de poder político, y por lo tanto esta descolonización, ocurre por medio de las instituciones propias de los pueblos indígenas. Supera, como lo expresa el profesor Aparicio Wilhelmi, "la construcción de espacios públicos culturalmente homogéneas" (2008: 36), que han pretendido ser culturalmente neutrales, pero de hecho impusieron las soluciones políticas "de la receta liberal de la individualiza-

43 Hemos esbozado más arriba en el texto de este ensayo que el análisis comparativo de los arreglos de autonomía muestra esta característica de tales régimenes autonómicos.

ción", desarrolladas en la tradición política europeo-occidental por encima de todos los integrantes de los estados, que incluyen también a los miembros de los pueblos indígenas.

Tercero, se permite a los pueblos indígenas, igualmente como a los otros pueblos, el control sobre el marco político que rige su destino y su desarrollo. En este sentido, el Art. 2 DDPI también estipula la igualdad de los pueblos indígenas a todos los demás pueblos, que no pueden ser objeto de discriminación particularmente por su identidad como indígenas. Sin embargo, esta igualdad se aplica por consideración a las necesidades particulares de los pueblos indígenas, que conlleva a la restitución de sus propias instituciones.

El reconocimiento de la libre determinación (y de la autonomía como forma de ejercer este derecho), basándose en la lógica del discurso de los derechos humanos, es una extensión del proceso de la descolonización, no solamente política, sino también cultural. Tal descolonización de los pueblos indígenas no está dirigida contra el colonialismo internacional solamente. Se trata más bien de un proceso que debe superar el colonialismo interno en los estados independientes, para establecer una relación horizontal y equilibrada entre los pueblos indígenas y el resto de la población de los estados donde viven. Así se puede ver como las tres dimensiones de los derechos de los pueblos indígenas convergen en la garantía de una autonomía basada en las instituciones propias de estos pueblos.

La DDPI, cuando se refiere en términos jurídicos a las instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales de los pueblos indígenas, se refiere a una realidad que puede ser muy distinta de la estructuras generalmente asociadas con el funcionamiento del Estado y con los sistemas jurídicos estatales. Estas diferencias se refieren no solamente al contenido, sino a las distintas lógicas de funcionamiento, de legitimidad y de organización de muchos sistemas institucionales de los pueblos indígenas del mundo. La amplia literatura de la antropología jurídica en las últimas décadas ha señalado el panorama de diversidad que se puede encontrar dentro de los sistemas políticos y normativos de estos pueblos[44].

44 Para América Latina solamente véase, por ejemplo: Rodolfo Stavenhagen & Diego Iturralde (1990).

Un rasgo común de estos sistemas es que operan sin Estado, mientras que las normas del derecho positivo-estatal emanan de una autoridad política constituida y son ejecutadas por órganos que funcionan en base de una investidura formal. Muchos pueblos indígenas tradicionales siguen teniendo sistemas de gobierno y control social muy informales. A veces, los sistemas de solución de conflictos de grupos indígenas muestran rasgos, elementos y similitudes a procedimientos de mediación que se conocen en la sociedad occidental.

Ciertos grupos indígenas en el continente americano han adoptado instituciones y procedimientos originarios del orden de administración histórico-colonial, las cuales han integrado en su propio sistema de gobierno. Este estado de cosas está caracterizando a las instituciones políticas de muchas sociedades indígenas mesoamericanas o andinas.

Otras sociedades indígenas están caracterizadas por su fuerte interacción e intercambio con el sistema estatal moderno, sobre todo durante el pasado relativamente reciente. Por ejemplo, la mayoría de las naciones indígenas de Estados Unidos han adoptado en el marco de su propio autogobierno, modos de legislación y sistemas judiciales y administrativos que provienen en su forma del sistema anglo-americano dominante en sus alrededores. Sin embargo, en casi todos estos casos, los pueblos indígenas consideran estos sistemas como propios, y como nivel institucional que les distingue a ellos del resto de la población en los países donde viven.

Muchos sistemas de gobierno y de resolución de conflictos de los pueblos indígenas no funcionan en base a instituciones parecidas a las del Estado occidental de derecho. Sobre todo, se desconoce una legislación formalizada, y tampoco predomina la idea de los derechos individuales (que presuponen una legislación que determine el fundamento normativo del cual se pueden deducir los derechos subjetivos reclamables por el individuo).

Sin embargo, según la DDPI, los estados no pueden negar a los pueblos indígenas el derecho a ejercer estas instituciones, solamente por ser generalmente tan distintas a la institucionalidad del modelo estatal. Por lo tanto, estos pueblos tienen derecho a desarrollar su autonomía no a través de instituciones, estructuras y procedimientos impuestos por el Estado, sino por medio de sus propias instituciones, ya que su autonomía

es una forma de ejercer la libre determinación, que implica el control sobre el desarrollo político. Se debe subrayar que según la DDPI, esta forma de autonomía no es un posible mecanismo optativo –entre otras alternativas– de adaptación a la diversidad cultural de los pueblos indígenas, sino más bien es constituida como su derecho[45]. Al mismo tiempo, la autonomía, como derecho de los pueblos indígenas, no es definida como obligación absoluta del Estado. Los estados no tienen que introducir regímenes de autonomía si los mismos pueblos indígenas no les reclaman (Wheatley, 2009:11).

Autonomía significa el ejercicio de suficiente control sobre asuntos propios. Sin embargo, no se trata de un Gobierno separado e independiente. Hablando en términos generales, se puede decir que el régimen de autonomía opera dentro del ámbito de un Estado, con todas sus funciones y ramas de poder. Por esta razón, surge el asunto de determinar la línea divisora entre el ámbito del Estado y las competencias de un régimen de autonomía indígena.

El texto de la DDPI, en su Art. 4, se refiere a la autonomía en cuestiones "relacionadas con sus asuntos internos y locales", pero no indica los concretos asuntos que son objeto de esta competencia.

El proyecto de la Declaración enumeraba –sin embargo, no de forma excluyente o taxativa– "la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el acceso de personas que no son miembros a su territorio."[46] como materias comprendidas dentro de los asuntos internos. La DDPI en su versión definitiva se refiere en otras partes de su normatividad a la mayoría de estas materias y puntualiza que deben ser controladas por el autogobierno de los pueblos indígenas,[47] en otras palabras, en

45 Así también, Wheatley (2009: 11).

46 Véase arriba, nota 26, y el texto que acompaña esta nota.

47 Por ejemplo, Art. 31 DDPI: ."Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas… "; Art. 14 DDPI: "Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje… "; Art. 16.1 DDPI: "Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer

líneas generales, la Declaración logra bastante claridad al definir la frontera de autonomías indígenas.

Por otra parte, no es ni necesario como tampoco deseable que estas fronteras sean predeterminadas de manera indiscriminada para todos los regímenes de autonomía indígena.

Primero, la autonomía es la implementación del derecho humano a la libre determinación. Los contenidos y límites de un derecho humano generalmente deben definirse desde la perspectiva de las necesidades del beneficiario de este derecho –en este caso, del pueblo indígena correspondiente–. Esto no significa que el Estado siempre deba establecer tales límites estrictamente de conformidad con las exigencias de los pueblos indígenas, pero de cualquier manera, tiene que justificar la limitación de los ámbitos de competencia de la autonomía indígena, sustentándose en un alto interés público. En este sentido, el Art. 46.2 DDRI estipula:

> "[...]El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática."

---

sus propios medios de información en sus propios idiomas …"; Art. 23 DDPI: "Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones." Art. 21.1 DDPI: "Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social." Art. 26.1 y 2 DDPI: "Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido. […] Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma …" Art. 32.1 DDPI: "Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos ..."

De esta manera, el art. 46.2 define el estándar y los requisitos necesarios para que el Estado pueda limitar las competencias materiales de la autonomía indígena.

Segundo, una barrera de hecho del ámbito de la autonomía indígena puede ocurrir cuando sus instituciones propias no son suficientemente capacitadas para ejercer la autonomía que les corresponde. De todos modos, deben tener la posibilidad de desarrollar una institucionalidad adecuada para cumplir sus tareas dentro del régimen de autonomía, y tienen el derecho a contar con los recursos necesarios para facilitar sus funciones autónomas[48].

La garantía de la autonomía, como derecho de los pueblos indígenas a ejercer su libre determinación, tiene también su barrera en la disposición general del Art. 46.1 DDRI, que reza que en el ejercicio de los derechos enunciados en la Declaración se deben respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos.

La aplicación de esta norma exige una reflexión sobre el origen y la función de los derechos humanos y libertades fundamentales como instituciones del derecho occidental-liberal. Su meta de defender al individuo frente al Estado omnipoderoso relaciona los derechos humanos con un contexto de organización social y jurídica particular muy concreta. Hemos esbozado anteriormente que la autonomía indígena depende en su esencia del reconocimiento de las propias instituciones de los pueblos indígenas, con sus funciones distintas a las del Estado de controlar y regir la vida pública.

La imposición indiferenciada de las instituciones de derechos humanos y libertades fundamentales sobre la dinámica de la autonomía indígena (y sobre sus distintos poderes) impondría los valores de la sociedad occidental-dominante a las culturas indígenas. Además, algunos de los derechos humanos serían verdaderamente inaplicables dentro del contexto de organización social indígena.

Un conflicto ilustrativo sobre la aplicación de los derechos humanos dentro de una sociedad indígena es el trasfondo de un caso que fue decidido por la Corte Constitucional de Colombia, en el año 1998[49]. En este

48 Compárese Art. 4 DDPI.

caso, la Corte confirmó el derecho de las autoridades tradicionales del pueblo indígena arhuaco a prohibir a los miembros de un grupo religioso disidente, (indígenas convertidos a la Iglesia Pentecostal de Colombia), el ejercicio público de su religión cristiana dentro del "resguardo" (territorio autónomo) de los arhuaco. La Corte además permitió a las autoridades, el cerrar el templo de este grupo religioso dentro del territorio indígena, y la prohibición de la entrada de pastores o misioneros pentecostales al territorio autónomo indígena. Lo que a primera vista pareciera solamente un caso de represión de un derecho humano, como es el de la libertad religiosa, es mucho más allá un conflicto que tiene que ver con la legitimidad básica de un régimen de autogobierno indígena, fundado en sus propias instituciones y valores culturales: La convivencia social, según la cosmovisión de los arhuaco, tiene su fundamento en la "Ley de la Madre". Se trata de un equilibrio sagrado que comprende seres humanos, animales, plantas y el resto del mundo conocido por este pueblo.

Dentro de su sociedad corresponde a los *mamos*, los sacerdotes tradicionales, guardar este equilibrio entre seres humanos y naturaleza. Debido a sus conocimientos profundos los *mamos* son los intermediarios entre el individuo y las fuerzas sobrenaturales del universo. Son personalidades omnipresentes en la vida diaria de estas comunidades. Tienen influencia sobre detalles íntimos de la vida, organizan las ceremonias, se preocupan por la situación económica de las familias y son las instancias que resuelven los conflictos. Además, todas las decisiones de carácter político que se adoptan en el interior de las comunidades resultan determinadas y validadas por el discurso sagrado de los *mamos*[50]. Según la lógica occidental, se trata de un poder absoluto, pero en la cosmovisión arhuaca ellos defienden a la comunidad frente al caos de desorden espiritual y contra cualquier amenaza. Como se explica en la sentencia, " … [E]l orden universal determina al hombre al paso que las acciones humanas pueden llegar a desquiciar la entera arquitectura del orden cósmico […] el sentir religioso y espiritual […] se inserta dentro de un sistema de reciprocidad obligatoria entre los individuos entre sí y entre éstos y la naturaleza. El suje-

49 Sentencia SU-510/98.

50 Todos estos detalles sobre la organización social de los arhuaco en: Sentencia SU-510/98, párrafo 19.

to que resulta de esta perspectiva de la existencia se encuentra determinado, en forma primaria, por lo colectivo antes que por lo individual. En efecto, la autonomía del individuo no surge de un proceso de autodefinición sino, más bien, de un proceso de determinación de la personalidad a partir de las relaciones de la persona con la sociedad y de los roles y funciones que allí le corresponde desempeñar."[51]

El sistema jurídico de los arhuaco se inserta dentro de esta perspectiva cósmica de su vida social. La resolución de los conflictos consiste en largos debates públicos, en la búsqueda de la causa (espiritual) del problema. El procedimiento puede desarrollarse a lo largo de varios días, hasta que se llegue a un consenso en torno a las causas que determinaron la actuación del individuo, y los mecanismos adecuados para reestablecer el equilibrio.

Un rol clave en el reestablecimiento del orden juega el *mamo*, y el individuo puede ser sancionado a recibir "consejos" por parte de esta autoridad, a ser sometidos a varios actos simbólicos sagrados, a sesiones de adivinación y a la obligación de efectuar ofrendas, todo destinado a reestablecer el equilibrio de la "Ley de la Madre".

Importancia clave para el éxito de este procedimiento jurídico tradicional tiene la participación del individuo. El rechazo a participar es considerado como conducta extremadamente antisocial, porque destruye la integridad de la comunidad y el orden universal, y puede conllevar a la sanción de expulsión de la comunidad[52].

El conflicto que llegó a la Corte surgió cuando los arhuacos convertidos al cristianismo evangelical se negaron a reconocer las amplias funciones sociales de los sacerdotes arhuacos. En vez de aceptar su función en la resolución de conflictos, por ejemplo, les vieron como manifestaciones del diablo. Por esto, no fueron tanto las ceremonias y sermones cristianos como tales lo que motivaron la represión de la disidencia religiosa, sino el hecho de haber puesto en duda todo el fundamento del orden social arhuaco.

La Corte Constitucional de Colombia justificó los actos del gobierno autónomo indígena que limitaban la actuación de los indígenas pentecos-

51 Sentencia SU-510/98, párrafo 17.
52 Sentencia SU-510/98, párrafo 18.

tales dentro del territorio arhuaco, argumentando que la comunidad indígena puede autónomamente controlar su grado de apertura externa. La Corte, además reconoció el derecho del pueblo indígena a gobernarse por autoridades propias según sus usos y costumbres. Este autogobierno necesita, como subraya la Corte, para su supervivencia cultural, un alto grado de autonomía, y por esta razón, esta autonomía sólo podrá ser limitada cuando se trate de evitar "actos arbitrarios que lesionan gravemente la dignidad humana, al afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad."[53] En otras palabras, no son todos los derechos humanos los que deben limitar a la autonomía indígena, sino solamente el núcleo de derechos intangibles. La Corte colombiana, en otras oportunidades, había señalado que este núcleo de derechos intangibles comprende solamente el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud y la prohibición de tortura y ha justificado esta postura argumentando que sobre estos derechos existe un "verdadero consenso intercultural" (Solano González, 2004: 165).

Siendo este núcleo de derechos intangibles la barrera normativa para la autonomía (como lo ha explicado la Corte Constitucional de Colombia en sus sentencias), no se trata de la imposición de un estándar cultural definido por la sociedad occidental, sino del reconocimiento de criterios y valores fundamentales que son parte inherente de cada sistema de derecho o de orden público. Ya que los propósitos de la DDPI son la superación de la situación colonial en la cual siguen viviendo los pueblos indígenas, y la protección de sus particularidades culturales, los criterios que ha desarrollado la Corte Constitucional de Colombia pueden ser el estándar adecuado de interpretación e implementación del Art. 46.2: No se trata entonces de imponer de manera indiscriminada todos los derechos humanos a las distintas culturas humanas, sino solamente de implementar los valores de su núcleo universal intangible. Sin embargo, el ejercicio de la autonomía indígena debe cumplir algunas condiciones mínimas del "buen Gobierno."

53 Sentencia SU-510/98. Resumen de los criterios de decisión, bajo "Principio de diversidad étnica y cultural–límites/COMUNIDAD INDÍGENA-Límites a la autonomía".

El Informe sobre la Reunión internacional de un grupo de expertos sobre los objetivos de desarrollo del milenio, rendido al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su quinto período de sesiones (mayo 2006), expone en su párrafo 10 lo siguiente:

> "Los pueblos indígenas se caracterizan por sus propias estructuras de gobernanza y afrontan el reto de ejercer una buena gobernanza en sus comunidades, con inclusión del desarrollo de sus sistemas específicos de celebración de elecciones, adopción de decisiones, ejercicio del poder y rendición de cuentas."[54]

A continuación, se enfatiza en el párrafo 19:

> "A nivel local, los pueblos indígenas consideran que la buena gobernanza significa un mayor hincapié en los procesos, en lugar de las estructuras, lo cual implica apoyar formas de gobernanza participativas en evolución, en lugar de modelos impuestos y estáticos. Los modelos de gobernanza que reconocen una diversidad de cosmovisiones y se basan en valores y tradiciones culturales propician una auténtica facultad de adopción de decisiones y el control local. […] Para ser eficaces, las instituciones indígenas de gobernanza deben contar con los recursos y la capacidad necesarios para prestar los servicios requeridos a las comunidades, así como con la legitimidad para gobernar, sobre la base de la rendición de cuentas, la transparencia y el apoyo del electorado."[55]

El Art. 4 DDPI asegura esta necesidad de las instituciones del autogobierno indígena de tener acceso a suficientes recursos, cuando se refiere al derecho a la disposición sobre los medios para financiar las funciones autónomas.

En la fase temprana de la elaboración de la Declaración, el primer borrador del texto hablaba solamente de un derecho de los pueblos indígenas a los medios de financiamiento de sus funciones autónomas por impuestos internos.[56]

54 U.N. Doc. E/C.19/2006/7, párrafo 10.
55 U.N. Doc. E/C.19/2006/7, párrafo 19.
56 Véase nota 15, y el texo que acompaña esta nota.

Después el texto fue cambiado a su versión definitiva: por un lado, se establece con esto la responsabilidad de la sociedad más amplia sobre el funcionamiento de las instituciones del autogobierno indígena. Por otro lado, se le proporciona al Estado la posibilidad de hacer dependiente el rendimiento de los medios de apoyo para la autonomía indígena del cumplimiento de los requisitos del ejercicio del buen gobierno, y del respeto para el núcleo intangible de los derechos humanos. El aporte de recursos para la autonomía indígena puede fungir como adecuado mecanismo de control sobre la autonomía indígena, por parte del Estado.

Hemos esbozado los límites de la autonomía indígena en relación a sus competencias materiales y los límites inherentes que surgen por el núcleo de los derechos fundamentales. Una tercera categoría de ámbitos de la autonomía indígena tiene que ver con la extensión geográfica donde se aplica.

Es un hecho comúnmente conocido que los pueblos indígenas, generalmente, se caracterizan por su relación con sus tierras y hábitat. En este sentido, escribe el jurista colombiano Roque Roldán: "Hoy como ayer, la base esencial de la supervivencia indígena sigue siendo la tierra, el espacio que asegura a los pueblos y comunidades indígenas la sustanciación física, el mantenimiento de la vida comunitaria, la conservación de la historia y la tradición y el mantenimiento de organización gobierno" (2005: 19). Considerando esto, no solamente se deben reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y recursos tradicionalmente ocupados y utilizados[57], sino también debe garantizarse el control social y político sobre estos espacios donde se realiza la vida de estos pueblos.

De esto surge la gran relevancia de la autonomía de los pueblos indígenas con fundamento territorial. Como lo resume la relatora especial, Erica-Irene Daes, en su informe final sobre el estudio de las Naciones Unidas sobre el tema de la soberanía permanente de los pueblos indíge-

57 Por ejemplo, la DDPI estipula en su Art. 26:
"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma."

nas sobre sus recursos naturales: "[s]e ha puesto claramente de manifiesto que jamás será posible una autodeterminación política y económica significativa de los pueblos indígenas si éstos carecen de autoridad legal para ejercer el control de sus tierras y territorios."[58] De esta manera, se vincula el tema del ámbito territorial de la autonomía indígena con el asunto de la formalización jurídica de los derechos sobre sus territorios. El tema es complejo:

La mayoría de los pueblos indígenas se relaciona con sus hábitat por medio de un patrón extensivo de acceso y de aprovechamiento de los recursos naturales. A pesar de que las actividades importantes de subsistencia y otras actividades culturales o espirituales dependen de reglas fundadas en sus culturas y cosmovisiones, muchos estados se niegan a reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre estos territorios, o por lo menos, sobre grandes partes de estos. Esto debido a que el patrón de tenencia de grupos indígenas en general no corresponde a los criterios aplicados por el Estado para reconocer la propiedad sobre la tierra (Erueti, 2006: 544-545). Por el deficiente reconocimiento formal de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, característico de esta situación, el establecimiento de un régimen de autonomía no debe necesariamente limitarse a las tierras o territorios formalmente reconocidos como pertenecientes a los pueblos o comunidades indígenas. El territorio donde se aplique la autonomía indígena debe, por lo menos, comprender los territorios tradicionalmente relacionados con su cultura, y donde la población indígena constituya la mayoría demográfica de la población. Debe ser siempre establecido a la luz del Art. 3 DDPI, con el propósito de facilitar el libre desarrollo económico, social y cultural de sus beneficiarios.

Debido a esta situación de no correspondencia de los derechos indígenas en el régimen de tierras a las fronteras geográficas del régimen de autonomía, puede ocurrir que se encuentren ubicados dentro del territorio autónomo terrenos en propiedad de personas no-indígenas. Como se sabe de las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, esto puede conllevar ciertos conflictos, pero la situación se puede superar

58 U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2004/30, párrafo 8.

cuando los grupos indígenas tienen suficiente control dentro de las estructuras del Gobierno de la autonomía territorial.

La autonomía territorial, para lograr su propósito, depende de la concentración geográfica de un grupo que es supuestamente el beneficiario de tal arreglo[59]. Por varias circunstancias, existen pueblos indígenas con integrantes que manifiestan un patrón de asentamiento por el cual no forman la población mayoritaria dentro de sus hábitat. El establecimiento de un régimen de autonomía territorial, que permitiría el autogobierno de una población asentada en un área geográficamente delimitada no favorecería específicamente a la población indígena viviendo dentro de esta región[60]. Con el objeto de garantizar el derecho a la libre determinación para tales grupos indígenas que carecen de una concentración territorial, serían adecuados arreglos de autonomía personal. Una forma de la autonomía personal es la autonomía cultural, definida por Eide como el "derecho a autogobierno, por un grupo culturalmente definido, en relación a asuntos que afectan la preservación y la reproducción de su cultura" (Eide, 1998: 252). Así como en otros arreglos de autonomía, el Estado se abstendría de regularizar el ámbito material de este arreglo autónomo. El caso particular de una autonomía personal indígena consiste en la validez del sistema institucional y normativo del grupo indígena, para gobernar sus asuntos autónomos.

Un régimen de autonomía personal, aunque no limitado a asuntos culturales, es la autonomía del pueblo indígena sami en Finlandia[61]. Los sami constituyen una minoría demográfica incluso dentro de su *hábitat tradicional* ("homeland") en el norte extremo del Estado finlandés. 40% de la población sami vive en el sur de Finlandia, sobre todo en la capital Helsinki. Sin embargo, todos los sami de Finlandia, independientemente

59 Este aspecto de la autonomía territorial ha sido explicado má arriba en este ensayo.

60 En teoría, sería posible establecer un régimen de autonomía territorial beneficiando a un grupo que constituye hoy en día demográficamente la minoría dentro del ámbito territorial del arreglo autónomo, justificándose, por ejemplo, por la prioridad histórica del grupo minoritario, y restringiendo al mismo tiempo los derechos políticos de los miembros de la población demográficamente mayoritaria que viven dentro de la región autónoma. Esta solución no sería aceptable dentro de un sistema político que tiene sus fundamentos en el principio de la igualdad de los ciudadanos y en el principio de la democracia general y representativa.

61 Detalles del arreglo de autonomía para los sami en Finlandia en: Lauri Hannikainen (2002: esp. 188 y sig).

de su lugar de residencia, pueden participar en la elección de un gremio político que representa los intereses de los sami frente al Estado: El parlamento sami. La tarea general del parlamento sami es la protección de la cultura y lengua sami, pero también la tutela de los sami como pueblo indígena.

El parlamento sami no tiene poderes legislativos, pero sí importantes derechos de participación en las decisiones públicas o administrativas que afectan los intereses de este pueblo. En asuntos culturales, por ejemplo, educación, el parlamento sami es completamente autónomo. Este sistema de autonomía es organizado como institución de derecho público y financiado por el Estado.

La experiencia de autonomía personal en Finlandia no es perfecta, pero puede ser un modelo inspirativo para grupos indígenas en otras partes del mundo, especialmente para aquellos viviendo dispersos en centros urbanos, fuera de sus regiones de origen, ya que así podrían ganar autocontrol sobre su desarrollo económico, social y cultural.

Según la lógica de la DDPI, la autonomía personal sería un modelo que correspondería a los pueblos indígena siempre cuando faltasen las condiciones necesarias para establecer regímenes territoriales de autonomía.

Conclusiones

A nivel universal, autonomía se ha transformado en una institución muy importante para resolver conflictos entre estados y grupos étnicos minoritarios viviendo dentro de sus territorios. Por una parte, la autonomía es un balance entre la garantía para la integridad –territorial y política– de los estados, principio fundamental del derecho internacional moderno, y el otro principio de la libre determinación de los pueblos. Por otra parte, las autonomías indígenas, según los conceptos de la DDPI, son la expresión de un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas, y deben ser construidas en base a las instituciones y a los valores culturales de estos pueblos. La autonomía indígena es el fundamento para superar la construcción de la homogeneidad cultural, que ha sido el aspecto fundamental en el establecimiento y el desarrollo de los estados-naciones que sur-

gieron desde los finales del siglo XIX en Europa, e influyeron el desarrollo de los estados emergentes que se constituyeron por la descolonización política externa en casi todo el mundo. La autonomía indígena continúa este proceso de descolonización, por superar el colonialismo político y cultural interno que sigue caracterizando el concepto del estado-nación, que se fundamenta en la fórmula anacrónica de "un estado, una nación, un pueblo" (Burguete Cal y Mayor, y Aragón Andrade, 2008: 289). En vez de ver las diversidades étnicas y culturales como obstáculos para la formación de los estados, la construcción y el desarrollo de las autonomías permiten a los estados ampliar la legitimidad de su integridad territorial, y la identificación de los sectores diversos de su población con un régimen público que permite su libre determinación.

La normatividad de la DDPI establece suficientes criterios para permitir a los pueblos indígenas del mundo reclamar el establecimiento de regímenes de autonomía, adaptados a sus realidades y necesidades. En este sentido, tales regímenes deben fundarse en sus propias instituciones particulares. Además, el ámbito de las competencias de un régimen de autonomía indígena no está definido, a nivel internacional, de una manera definitiva y uniforme, ya que debe ser realizado de acuerdo a las necesidades de los distintos pueblos beneficiarios de tal arreglo. Los regímenes de autonomía también van a modificarse según las tradiciones jurídicas y los contextos políticos de los estados en donde se están construyendo. Sin embargo, la Declaración construye un estándar que permite la evaluación de los arreglos de autonomía existentes ahora o en el futuro próximo en los distintos estados, a la luz de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, es de esperarse que los estados acepten la autonomía de los pueblos indígenas como "mecanismo universal y legítimo de resolver conflictos" con los pueblos indígenas dentro de sus territorios.[62]

62 Compárese Stephen Roach (2004: 431).

Bibliografía

Anaya, James (2000). "Self-Determination as a Collective Human Rights under Contemporary International Law". In *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination,* ed. Pekka Aikio & Martin Scheinin. Institute für Human Rights, Åbo University Turku/Åbo.

———— (2004). *Indigenous Peoples in International Law*. Segunda Edición. Oxford University Press.

———— (2009). "The Right of Indigenous Peoples to Self-determination in the Post-Declaration Era". In *Making the Declaration Work*, ed. Claire Charters & Rodolfo Stavenhagen. Copenhagen: IWGIA-Publication.

Barume, Albert (2009). "Responding to the Concerns of the African States". In *Making the Declaration Work*, ed. Claire Charters and Rodolfo Stavenhagen. Copenhagen: IWGIA-Publication.

Burguete Cal y Mayor, Araceli y Orlando Aragón Andrade (2008). "Libre determinación y autonomía indígena. Debates teóricos, legislación y autonomías de facto en México un acercamiento". En *Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama*, coord. Orlando Aragón Andrade. Morelia: Universidad Michoacán de San Nicolás de Hidalgo.

Eide, Asbjørn (1998). "Cultural Autonomy: Concept, Content; History and Role in the World Order". In *Autonomy: Applications and Implications*, ed. Markku Suksi. The Hague: Kluwer Law International.

———— (2009). "The Indigenous Peoples, the Working Group on Indigenous Populations and the Adoption of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples" In *Making the Declaration Work*, ed. Claire Charters and Rodolfo Stavenhagen. Copenhagen IWGIA-Publication.

Erueti, Andrew (2006). The Demarcation of Indigenous Peoples Traditional Lands: Comparing Domestic Principles of Demarcation with Emerging Principles of International Law *Arizona Journal of International & Comparative Law* 23: 544-45.

Ghai, Yash (2000). "Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis". In *Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, ed. Yash Ghai. Cambridge: Cambridge University Press.

Griffiths, John (1896). What is Legal Pluralism? *Journal of Legal Pluralism* 24: 1-55

Gros Espiell, Héctor (1980). *The Right to Self-Determination, Implementation of United Nations Resolutions*. Nueva York: Naciones Unidas.

Hannikainen, Lauri (1998). "Self-Determination and Autonomy in International Law". In *Autonomy: Applications and Implications*, ed. Markku Suksi. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International.

———— (2002). Autonomy in Finland: The Territorial Autonomy of the Åland Islands and the Cultural Autonomy of the Indigenous Sami People *Baltic Yearbook of International Law* 2 :188 y sig.

Hannum, Hurst and Richard Lillich (1980). The Concept of Autonomy in International Law *American Journal of International Law* 74: 886-888.

Heintze, Hans-Joachim (1998). "On the Legal Understanding of Autonomy". In *Autonomy: Applications and Implications*, ed. Markku Suksi. Cambridge: Kluwer Law Internacional.

Herther-Spiro, Nicole (2007). Can Ethnic Federalism Prevent, Recourse to Rebellion? A Comparative Analysis of the Ethiopian and Iraqi Constitutional Structures. *Emory International Law Review* 21: 327.

Iorns, Catherine (1992). Indigenous Peoples and Self Determination: Challenging State Sovereignty. *Case Western Reserve Journal of International Law* 24: 209 y sig.

Kuppe, René (2009a). "Legal Pluralism – Basic Concepts and Debates". In *Family, Law and Religion: Debates in the Muslim World and Europe and their Implications for Co-operation and Dialogue*, ed. Austrian Association for the Middle East. Viena.

Kuppe, René (2009b). The Three Dimensions of the Rights of Indigenous Peoples. *International Community Law Review* 11: 103-118.

Lâ m, Maivan (1992). "Indigenous Hawaiian's Options for Self-determination under U.S. and International Law". In *Law & Anthropology* 8: 200 y sig., ed. René Kuppe y Richard Potz.

Nordquist, Kjell-Åke (1998). "Autonomy as Conflict Solving Mechanism. An Overview". In *Autonomy: Applications and Implications*, ed. Markku Suksi. The Hague: Kluwer Law Internacional.

Roach, Stephen (2004). Minority Rights and an Emergent International Right to Autonomy: A Historical and Normative Assessment. *International Journal on Minority and Group Rights* 11: 43.

Roldán Ortega, Roque (2005). *Manual para la formación en Derechos Indígena. Territorios, recursos naturales y convenios internacionales.* 2a edición. Quito: Ediciones Abya Yala.

Solano González, Édgar (2004). "La jurisdicción Especial Indígena frente a la Corte Constitucional Colombiana". En *La construcción del Estado Nacional: Democracia, Paz y Estado de derecho. XII Jornadas Lascasianas*, coord. José Emilio Rolando Ordónez Cifuentes. México: Instituto de Investigacions Jurídicas de la UNAM.

Stavenhagen, Rodolfo y Diego Iturralde, compiladores (1990). *Entre la ley y la costumbre: el derecho consuetudinario indígena en América Latina.* San José y México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Thornberry, Patrick (1991). *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon Press.

———— (2000). "Self-Determination and Indigenous Peoples: Objections and Responses". In *Operationalizing the Right of Indigenous Peopes to Self-Determination*, ed. Pekka Aikio, Martin Scheinin. Institute für Human Rights, Åbo Akademi University Turku/Åbo.

Tomuschat, Christian (1983). "Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights". In *Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte*, 949,979. Festschrift für Hermann Mosler, Berlin.

Van Dyke, Jon *et al.,* (1996). Self-determination for Nonself-governing Peoples and for Indigenous Peoples: The Cases of Guam and Hawai'i. *University of Hawai'i Law Review* 18: 630.

Van Genugten, Willem (2008). "The African Move towards the Adoption of the 2007 Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. The Substantive Arguments behind the Procedures". Exposi-

ción presentada al Comité de Derechos Indígenas de la International Law Association, marzo.

Wheatley, Steven (2009). "Chapter 3: Autonomy: Self-government, consultation and participation rights, including trans-border rights", borrador de un capítulo de *un Comentario sobre la Declaración de las Naciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, presentado en una Reunión de trabajo en diciembre de 2009. Florencia, Italia, auspiciada por la "Comisión de los Derechos Indígenas" de la International Law Association

Wilhelmi, Marco Aparicio (2008). "Los derechos políticos de los pueblos indígenas en la declaración de naciones unidas". En *La Declaración sobre los derechos de los pueblos indigenas. Punto y seguido*, coord. Mikel Berraondo. Barcelona: AlterNativa.

II
Regímenes de autonomía en América Latina: logros y desafíos

Colombia: autonomías indígenas en ejercicio. Los retos de su consolidación

Astrid Ulloa

Resumen: En este texto se da cuenta de diversos procesos de consolidación de la autonomía de los pueblos indígenas en Colombia, resaltando procesos autonómicos en torno a control territorial, jurisdicción propia, planes de vida, manejo ambiental y soberanía alimentaria, liderados por los pueblos misak, pijao, nasa, camentsá, embera, tule, senú, kogui, arhuaco, wiwa y kankuamo. De igual manera, se analizan los desafíos y problemas a los que se ven avocados en la consolidación de su autonomía, dadas las actuales transformaciones estatales, las dinámicas del desarrollo económico, el conflicto armado y los procesos de violencia que se libran en sus territorios. Finalmente, se analiza el alcance mismo de lo que implica ser autónomos en un país multicultural, para proponer que las autonomías de los pueblos indígenas se deben entender como una autonomía relacional indígena, dado que se articula en negociaciones específicas y circunstancias particulares con diversos actores tanto en el ámbito local y nacional como global.

Palabras claves: pueblos indígenas, autonomía indígena, gobierno propio, guardia indígena, jurisdicción indígena, control territorial, planes de vida, autonomía ambiental, soberanía alimentaria, autonomía relacional indígena.

Introducción[1]

En Colombia, 1 392 623 personas se autoidentifican como pertenecientes a 87 pueblos indígenas, es decir el 3.4 por ciento de su población total, hablan 64 lenguas y ocupan "una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas, el 29,8 por ciento del territorio nacional" (Dane, 2007: 19). Los pueblos indígenas han basado sus demandas en los derechos de autonomía, autodeterminación y soberanía sobre sus territorios, autodefiniéndose como pueblos y no como minorías étnicas. Consecuentemente, se autodenominan pueblos originarios (los dueños legítimos) o naciones que demandan la restitución de sus derechos y de su soberanía ancestral en sus territorios. También establecen relaciones políticas con el Estado a través de sus autoridades; de esta manera, reafirman su autonomía y su autodeterminación a la vez que reconocen las instancias institucionales.

Como demandas básicas de los pueblos indígenas están la autonomía y la autodeterminación basadas en el reconocimiento de sus identidades y particularidades culturales. Asimismo, la reivindicación y reconocimiento del territorio ancestral, entendido como la articulación de diversas dimensiones (espaciales, físicas, simbólicas y de vivencias de lo cotidiano), que trasciende la titulación y reconocimiento legal de tierras colectivas, para plantear el control territorial y el ejercicio de la territorialidad en el mismo, al igual que del uso y manejo de la naturaleza acorde con sus prácticas culturales. Para los pueblos indígenas, autonomía también implica: el reconocimiento de su gobierno, es decir de sus formas organizativas y sus autoridades tanto ancestrales y espirituales como de interrelación con el Estado (organizaciones de base y nuevos líderes); el ejercer el derecho propio (normas, instituciones y procedimientos propios de justicia, gobierno y autoridad); y el derecho a desarrollar sus propuestas de educación y salud de acuerdo con sus visiones y prácticas culturales, que les permita la permanencia de sus saberes y la protección de sus conocimientos (Ulloa, 2004; Rodríguez, 2008). De igual manera, la autonomía

1 Agradezco los aportes, comentarios y sugerencias de Carlos Vladimir Zambrano, Mauricio Chavarro y Gloria Amparo Rodríguez.

está relacionada con sus visiones de futuro (ideas de desarrollo local), es decir, de continuidad cultural y de sus propuestas productivas y dinámicas económicas, y de articulación con otros pueblos o con la sociedad nacional. Rodríguez resalta como el derecho a la autonomía "también se refiere a los recursos naturales. Los derechos indígenas sobre el territorio y los recursos naturales implican el uso y la administración de los mismos, y le corresponde al Estado salvaguardarlos y garantizar la participación en la utilización, administración y conservación de los recursos como ancestralmente lo han hecho los pueblos indígenas" (Rodríguez, 2008: 60). Finalmente, los pueblos indígenas demandan el reconocimiento de los derechos fundamentales, sobre todo el consentimiento informado previo a través de la Consulta Previa.

A partir de la Constitución Política colombiana de 1991, gracias a las luchas de los pueblos indígenas y los reconocimientos constitucionales, se han generado diversos procesos autonómicos o autonomías en ejercicio relacionadas con el control territorial, el gobierno propio, la jurisdicción indígena, el manejo ambiental y soberanía alimentaria, entre otros temas. Sin embargo, hay una serie de procesos locales, nacionales e internacionales que afectan dichas autonomías y requieren pensar la autonomía indígena como un proceso complejo que trasciende los reconocimientos legales nacionales y supranacionales y se articula a fuerzas locales que hacen que la autonomía de los pueblos indígenas, deba ser entendida como una autonomía relacional indígena, dado que se articula en negociaciones específicas y circunstancias particulares con diversos actores tanto en el ámbito local y nacional como global. Para contextualizar dichos procesos, en una primera parte del texto se analizarán las acciones de los pueblos y movimientos indígenas. En una segunda parte, se analizarán las autonomías en ejercicio, resaltando procesos autonómicos en torno a control territorial (el pueblo nasa), jurisdicción propia (los pueblo misak, pijao, nasa y camentsá), planes de vida (los pueblos embera, tule y senú) y manejo ambiental (los pueblos kogui, arhuaco, wiwa y kankuamo). En esta sección se resaltarán y destacarán parte de los documentos, páginas Web y propuestas elaboradas por los indígenas y las voces de los mismos. Posteriormente, se analizarán los desafíos y problemas a los que se ven avocados los pueblos indígenas en la consolidación de su autonomía, dada las

actuales transformaciones estatales, el conflicto armado y los procesos de violencia que se libran en sus territorios. Finalmente, se analizarán el alcance mismo de lo que implica ser autónomos para los pueblos indígenas en un país multicultural.

Los pueblos y movimientos indígenas en Colombia

Para hablar de los pueblos y movimientos indígenas y su lucha por su autonomía en Colombia tenemos que remontarnos, a la colonia, cuando los pueblos indígenas lideraron diversas luchas por sus territorios y contra los procesos de conquista y colonización. Posteriormente, las luchas de los pueblos indígenas por sus territorios comenzaron a tener efectos en el ámbito legal, por ejemplo, en 1781, el Gobierno colonial les devolvió algunos de los territorios colectivos. Desde comienzos del XIX, los nuevos estados latinoamericanos, incluida Colombia, cambiaron a la luz de los ideales de nación, las relaciones con los indígenas, quienes empezaron a ser considerados como "ciudadanos", pero bajo esquemas racistas. Estos procesos marcaron una época de despojo y condiciones sociales de desventaja para los indígenas, a quienes, a pesar de ser ciudadanos, se les asumía como menores de edad. Se promulgó entonces la Ley 89 de 1890, que a través de un tratamiento especial relacionado con la propiedad de la tierra, buscaba convertir a los "salvajes" en "civilizados". Con este fin los resguardos indígenas fueron declarados imprescriptibles, inembargables e inalienables y se reconocieron los cabildos con funciones internas y externas en relación con las autoridades nacionales. Irónicamente, esta ley permitió que, durante cien años, se articularan en torno a ella las reivindicaciones territoriales de los pueblos indígenas, el mantenimiento de sus prácticas culturales y las autoridades basadas en el cabildo.

A comienzos del siglo XX, líderes indígenas como Manuel Quintín Lame, José Gonzalo Sánchez y Eutiquio Timoté participaron en espacios políticos nacionales y, aunque con diferentes agendas y posiciones políticas, sentaron las bases para la reivindicación de los derechos y demandas indígenas contemporáneas. Los legados de los siglos anteriores y el de Manuel Quintín Lame alimentaron los movimientos indígenas durante la

década de 1970 y sus demandas de recuperación y ampliación de los resguardos, fortalecimiento de los cabildos, reconocimiento y aplicación de las leyes sobre los indígenas y defensa de la cultura.

En el inicio de la década de 1970, la aparición de la primera organización indígena, CRIC (1971), marcó el auge de la presencia política de los pueblos indígenas mediante su participación en la política nacional a través de sus propias organizaciones y a partir de un discurso étnico que ha buscado su inserción en el Estado y la sociedad nacional, al demandar un entendimiento nacional basado en el reconocimiento de sus derechos y diferencias. En ese entonces, los pueblos indígenas clamaban por sus derechos como "los legítimos dueños de América" y exigían la reforma de la legislación vigente, la recuperación de sus territorios ancestrales y la defensa de su herencia cultural. Sus acciones les permitieron el inicio de la construcción de nuevas relaciones políticas y una mayor capacidad de negociación con el Estado, los sectores privados, otros grupos y movimientos sociales, y los grupos guerrilleros.

Tras el surgimiento de diversas organizaciones locales y regionales, se celebró el I Encuentro Regional Indígena en el Tolima (1974). Posteriormente, en 1980, se celebró el I Encuentro Nacional, en Lomas de Hilarco (Tolima), donde surgió la idea de formar una organización nacional indígena. Sin embargo, fue sólo hasta 1982 que la ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia) se anunció en el contexto político nacional. De esta manera, los pueblos indígenas y sus organizaciones consolidaron un movimiento con claro propósito pan-étnico, basado en sus demandas por el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural en el Estado colombiano, la autonomía y el control de los territorios y recursos naturales, y la defensa de sus tradiciones.

Desde entonces se han creado diferentes organizaciones indígenas, lo cual ha permitido la conformación de nuevos y diversos procesos organizativos locales, regionales y nacionales. Las organizaciones indígenas han tenido diferentes intereses y demandas, de acuerdo con los contextos particulares que viven y con enfoques y prioridades diversas, desde la negociación con el Estado hasta la conformación de respuestas armadas, como el Movimiento Armado Quintín Lame (1984). Estas organizaciones han tenido diversos orígenes, estrategias, intereses políticos, identidades y

acciones territoriales. De igual manera, han contado con el apoyo de agrupaciones religiosas y políticas, movimientos campesinos, sindicatos, intelectuales y activistas de izquierda (Avirama y Márquez, 1994; Findji, 1992). Asimismo, los movimientos indígenas han respondido a diferentes dinámicas sociales, políticas, organizativas e individuales.

Las acciones políticas de los movimientos indígenas de ese entonces ayudaron a cambiar las políticas nacionales y a crear programas especiales en el ámbito nacional, que permitieron mayor participación de los indígenas y un cierto grado de autonomía en sus territorios. Las organizaciones indígenas han luchado en contra de la pérdida de sus territorios, de la marginalización social en que viven, del proselitismo de los grupos armados, y se han unido a otros sectores sociales excluidos –campesinos, obreros–, logrando un nuevo estatus en la intervención del Estado (Gros, 1991; Laurent, 1998).

La década de 1980 presenció el fortalecimiento de los movimientos indígenas, no sólo en Colombia, sino en América Latina. En términos de Bebbington, se puede hablar de una "década ganada" (Bebbington *et al.*, 1992), dado que los pueblos indígenas consolidaron sus organizaciones, posicionaron su identidad cultural y se constituyeron en actores sociales protagónicos de los procesos sociales y políticos en ámbitos políticos nacionales e internacionales. Sin embargo, la presencia y acciones de estos actores sociales no se pueden desligar de las transformaciones generadas, desde la década de 1970, por los procesos de democratización y globalización, ligados a la diseminación de la tecnología y las comunicaciones, que relacionan procesos locales-globales y transforman situaciones temporales y espaciales del Estado-nación y de los movimientos sociales, a la vez que los articulan con escenarios transnacionales. Asimismo, el reconocimiento indígena estipulado en la Constitución Política de Colombia de 1991 (CPN-91) estuvo ligado a los procesos de transformación del Estado por medio de la descentralización y la implementación de políticas neoliberales –privatización de las instituciones del Estado, supresión de los subsidios y apertura de Colombia al comercio y los mercados internacionales– (Gros, 2000).

Si bien posconstitución se han dado procesos de reconocimientos de los pueblos indígenas y sus autonomías, la participación de los indígenas en el escenario político-electoral ha situado la presencia indígena en el

congreso, gobernaciones y alcaldías, es decir articulados a las instancias gubernamentales. Asimismo, hay participación indígena en discusiones relacionadas no sólo con políticas, proyectos y leyes sobre territorios indígenas en general, y problemáticas específicas, sino con todo el contexto nacional. De esta manera, hay una mayor interlocución entre las propuestas nacionales y las de los movimientos indígenas. Sin embargo, la presencia indígena en las instancias de poder político también ha traído conflictos con las posiciones de los no indígenas y de los partidos tradicionales, dado que en estos contextos, se encuentran en una desventaja por inexperiencia o muchas veces son confrontados porque van en contra de sus intereses. El fraccionamiento de las organizaciones indígenas y la diversidad de posiciones impiden una propuesta unificada para resolver la demanda de sus pueblos desde las instancias políticas electorales tradicionales. Asimismo, dentro de los movimientos indígenas hay críticas a los procesos generados posconstitución, en relación con los representantes, al senado, alcaldías y gobernaciones. Las críticas se centran en las alianzas políticas que los representantes hacen con partidos políticos tradicionales y sus implicaciones para las demandas indígenas. También hay críticas sobre la distancia de estos representantes con las comunidades locales indígenas y la falta de representatividad de los mismos.

Asimismo, desde finales de la década de 1990 y comienzos del siglo XXI, se ha intensificado el conflicto y la violencia sobre los territorios indígenas, situaciones que han generado diversas respuestas de los pueblos indígenas, pero en todas ellas se reafirma su autonomía y neutralidad frente a los mismos, neutralidad que se convierte en una forma de resistencia, al plantear de manera permanente la lucha por sus derechos, autonomía y territorialidad. De igual manera, la presencia de megaproyectos de infraestructura (vías fluviales y terrestres, represas e hidroeléctricas), de extracción de recursos (biodiversidad y minera) y de explotación petrolera, y de nuevos proyectos de ley y leyes (Desarrollo Rural- Ley 1152 de 2007 y Ley Forestal 1021 de 2006, que por falta de consulta previa a pueblos indígenas y afrodescendientes fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional, en marzo de 2009 y enero de 2008, respectivamente), confrontan los territorios y derechos de los pueblos indígenas (Houghton, 2008).

Frente a las actuales condiciones políticas y de conflicto y de "desarrollo" a nivel nacional –que someten a los pueblos indígenas a estar en medio de una serie de situaciones relacionadas con el desplazamiento, confrontación militar en sus territorios, implementación de megaproyectos y procesos de concentración en centros urbanos–, los pueblos indígenas proponen la consolidación de acciones directas para proteger su vida, dignidad, territorios, recursos y autonomía a través de la resistencia espiritual y de la creación de zonas de refugio para los indígenas, movilizaciones por la paz y la recuperación de líderes indígenas, formas propias de gobierno y control social y territorial.

Todas las situaciones mencionadas anteriormente han implicado una reflexión permanente de las organizaciones indígenas electorales y sus representantes, las organizaciones de base indígenas, las alianzas entre pueblos, para articular estrategias políticas, procesos de participación y temáticas por desarrollar en la arena política nacional y así defender su autonomía. Las estrategias y respuestas a dichas situaciones se han modificado de acuerdo con las zonas, los dirigentes, las acciones colectivas, y las negociaciones que establecen con el Estado como pueblos autónomos.

Por lo tanto, hablar de la autonomía de los pueblos indígenas colombianos en el siglo XXI implica ver la multiplicidad de intereses, ideas y propuestas, pero sobre todo la necesidad de contextualizar de manera histórica los procesos particulares de cada zona y pueblo indígena. A continuación se destacarán algunos ejemplos de procesos liderados por los pueblos indígenas, autonomías indígenas en ejercicio, destacando procesos que implican propuestas propias de futuro o planes de vida, control territorial, jurisdicción propia, manejo ambiental y soberanía alimentaria.

Autonomías indígenas en ejercicio

> "La autonomía también es la posibilidad de relacionarnos e intercambiar con otros, sobre la base del respeto, la tolerancia y la convivencia pacífica" (ONIC, 2007).

Los pueblos indígenas han establecido un diálogo con el Estado, en el cual, antes que proponer una estrategia separatista, proponen un reconocimiento de su autonomía dentro de la nación. Sin embargo, en este momento podríamos decir que el diálogo está roto, por diferentes procesos, entre ellos las demanda de los pueblos indígenas para que se dé un acercamiento con el Estado, debido a los problemas que viven los pueblos indígenas por las políticas estatales que han iniciado el desmonte de derechos indígenas. Las prioridades del Gobierno están centradas en la recuperación de su gobernabilidad, la lucha en contra de los paramilitares y guerrilla, y la eliminación de los cultivos ilícitos, siguiendo las políticas internacionales. Por otro lado, la construcción de megaproyectos y bases militares cercanas o en territorios afecta las dinámicas sociales y culturales de los pueblos indígenas. Esto es cuestionado por los pueblos indígenas por las consecuencias que dichas políticas han traído para sus territorios y autonomía. Finalmente, la no firma de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el 2007 por parte del Gobierno colombiano, ha generado una demanda por parte de los pueblos indígenas para que se firme dicha declaración y se acojan los derechos que ésta conllevaba. Procesos que están siendo cuestionados por los pueblos indígenas por las consecuencias que dichas políticas han traído para sus territorios y autonomía.

Los pueblos indígenas han basado sus demandas en los derechos de autodeterminación y soberanía sobre sus territorios, autodefiniéndose como pueblos y no como minorías étnicas (que de acuerdo con Stavenhagen (1990) están relacionadas con grupos étnicos de emigrantes quienes no tienen soberanía ancestral sobre el territorio). Consecuentemente, se autodenominan pueblos originarios (los dueños legítimos) o naciones que demandan la restitución de sus derechos y de su soberanía ancestral en sus territorios. También establecen relaciones políticas con los estados

a través de sus autoridades. De esta manera, reafirman su autonomía y su autodeterminación a la vez que reconocen las instancias institucionales. Los movimientos indígenas demandan un entendimiento nacional basado en el reconocimiento de sus diferencias (Dover y Rappaport, 1996).

En la perspectiva de Comaroff y Comaroff (1997), este proceso puede ser visto como el resultado de la capacidad de acción (*agency*) de los movimientos indígenas, la cual, como una actividad significativa, trae consecuencias y articula discursos sobre su representación dentro del Estado-nación. De esta manera, ellos "usan" su identidad colectiva como una estrategia performativa para establecer relaciones (políticas, económicas, etc.) con el Estado (Gros, 2000).

Se trata de una estrategia política que les permite manipular su situación histórica y cultural. La identidad colectiva se convierte en una construcción histórica que les permite luchar por sus intereses políticos en el ámbito nacional e internacional, como ocurre con las identidades ecológicas. Consecuentemente, los indígenas tienen, en términos de Gros, una "etnicidad abierta", lo que significa nuevas concepciones sobre los indígenas como flexibles para poder tratar con las contradicciones de la modernidad y del Estado-nación.

El derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación, el cual implica prácticas políticas propias basadas en la participación colectiva para el establecimiento de relaciones con el Estado, presenta un modelo diferente al de ciudadanía moderna. Demanda el reconocimiento de sus prácticas culturales, las cuales se apartan de las nociones de público y privado para proponer esferas diversas de lo político. Estas nuevas maneras de participación y las concepciones acerca de lo público y lo privado, han ayudado a abrir nuevos espacios para otros movimientos sociales. Los movimientos indígenas han abierto un espacio político para incluir no solamente las diferencias culturales, sino también para repensar las relaciones entre humanos y no humanos. De esta manera, transcienden la idea de una ciudadanía individual para incorporar contextos sociales más amplios. La noción legal de una ciudadanía única puede ser transformada por la noción de "una ciudadanía diferenciada" que pueda establecer nuevas relaciones entre los pueblos indígenas y los gobiernos dentro del Estado-nación, y nuevas relaciones entre todos los ciudadanos. Así, están

mostrando nuevas formas de ser políticos lo que permite repensar el significado de la ciudadanía.

El derecho de los pueblos indígenas a su autodeterminación también implica el reconocimiento de las prácticas culturales y de sus territorios, lo que replantea las nociones de las fronteras nacionales y transnacionales. Para el Estado puede significar la fragmentación de su territorio, en tanto que para los indígenas este proceso es el reconocimiento de su soberanía sobre sus territorios.

Los pueblos indígenas transcienden no sólo las fronteras territoriales (como lo hacen los inmigrantes o las diásporas) sino también las fronteras culturales, al establecer nuevas relaciones políticas, alianzas e identidades con los regímenes internacionales, los movimientos sociales internacionales y los grupos étnicos, sólo para nombrar algunos. Las prácticas de los indígenas muestran que los encuentros transculturales y transnacionales han sido parte de sus dinámicas culturales. Estas múltiples dinámicas, identidades y lealtades (con conservacionistas, ONG, pueblos indígenas) sitúan a los movimientos indígenas dentro de una nueva noción de ciudadanía y de Estado.

De esta manera, las acciones de los movimientos indígenas confrontan el derecho (nacional e internacional), usando el mismo derecho al resituarse dentro de las constituciones nacionales y el derecho internacional (Lazarus-Black y Hirsch, 1994). Los movimientos indígenas, como identidades colectivas, han creado y aprovechado espacios políticos para proponer y confrontar el sistema oficial. Así, los movimientos indígenas han "manipulado" el sistema legal no sólo usándolo, sino también redefiniéndolo al usar las figuras legales existentes, como por ejemplo el consentimiento fundamentado previo, los programas de impacto cultural y ambiental, o las convenciones y tratados internacionales (Convenio de la OIT 169, 1989; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007 y el Convenio de la Biodiversidad, 1992, artículo 8j y 15, entre otros) los cuales han ayudado a repensar la soberanía, las dinámicas territoriales nacionales y los derechos indígenas en el ámbito local.

Por otro lado, la no firma de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el 2007 por parte de Co-

lombia, nos recuerda lo que Griswold, plantea sobre las demandas de los pueblos indígenas, las cuales "pueden ser interpretadas como una amenaza para la soberanía e integridad territorial del Estado" (1995: 94), dado que dichas demandas generan un cambio de "la posición minimalista de los Estados, a la visionaria de los pueblos indígenas" (Lam citado por Griswold, 1995: 95). Asimismo, la autora plantea que el reconocimiento de los derechos indígenas "reflejan otra versión del mundo diferente a la transmitida en la basada en el nacionalismo europeo" (1995: 96). Por lo tanto, plantea cómo estos derechos, especialmente el de autodeterminación, representan un reto a la noción estática de Estado. Diversos expertos en derechos indígenas consideran que el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos indígenas por los estados puede conducir a la separación, o puede de igual manera, implicar la construcción de nuevas estructuras dentro de los estados.

Por lo tanto, dichos reconocimientos pueden verse como procesos relacionales que tienden a incorporar a la nación los procesos locales de autodeterminación. En ese sentido, el reconocimiento de la autonomía indígena ha sido estratégica para poder establecer interlocutores, pero deja de ser un reconocimiento cuando los líderes y representantes forman parte del proceso gubernamental.

Asimismo, la articulación entre territorios indígenas y Estado, plantea por un lado la gobernabilidad y el control indígena a través de sus autoridades, y por el otro la interrelación con el Estado en temas relacionados con sus territorios y recursos. Los ejes conceptuales principales que están presentes en las demandas indígenas de autonomía son: territorio, gobernabilidad y autodeterminación, manejo ambiental, seguridad y soberanía alimentaria, y planes de vida.

> "Con respecto a modelos de desarrollo, proponen una economía que tenga tres principios: 'proteger la naturaleza, garantizar que primen los intereses colectivos sobre los intereses privados o empresariales, y garantizar la soberanía alimentaria. Lo que se traduce en el reconocimiento, respeto y apoyo a modelos económicos solidarios y no mercantiles, y una reforma política para institucionalizar el control social sobre los grandes temas económicos'" (ONIC, 2001 citado por Ulloa, 2004: 42).

En general, los pueblos indígenas proponen y demandan el reconocimiento de (ONIC, 2001 citado por Ulloa, 2004):

- Los territorios indígenas como una realidad anterior al Estado.
- La autonomía cultural, política, administrativa y presupuestal para la gestión de sus intereses.
- El derecho a gobernarse por autoridades propias.
- La participación y administración de recursos de la nación.
- Participar en la definición de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales de la nación.
- El preservar el patrimonio colectivo de los pueblos indígenas, esto es, su existencia misma, su legado cultural, sus conocimientos tradicionales, los recursos naturales renovables y no renovables, la biodiversidad, las obtenciones vegetales y los recursos genéticos que tengan origen en sus respectivos territorios.

Estas demandas por el reconocimiento se visibilizan en acciones y propuestas concretas de autonomías en ejercicio, que implican aspectos que se visibilizan en control territorial, planes de vida, jurisdicción propia y manejo ambiental y soberanía alimentaria, entre otras, articuladas a procesos colectivos y a dinámicas de interrelación entre varios pueblos y/o que trascienden las fronteras nacionales.

Control territorial: guardia indígena y autoridades locales

> "Así como nuestros mayores y espíritus han defendido y cuidado el territorio como una tarea ancestral, la Guardia Indígena del Cauca, tiene como objetivo seguir el camino de vigilancia, control, alarma, protección y defensa de nuestra tierra en coordinación con las autoridades tradicionales y la comunidad, siendo así, guardianes de nuestra vida que promueven siempre la defensa de los derechos" (http://www.cric-colombia.org/guardia-indigena.htm).

Los objetivos culturales y ambientales de las acciones políticas de los pueblos indígenas están encaminados principalmente a la defensa de sus terri-

torios, refiriéndose siempre a los territorios con los términos de Madre Tierra, territorios ancestrales o territorios sagrados. Los indígenas señalan el territorio como el eje central en torno al cual giran sus vidas. Su reivindicación se enfoca en la lucha por la recuperación de tierras y en su autonomía en el manejo de los recursos naturales. Por lo tanto, es de vital importancia para todos los pueblos indígenas la compra por parte del Estado de tierras que pertenecían ancestralmente a territorios indígenas (y en los cuales hoy habitan campesinos y colonos), ampliación de sus resguardos (territorios indígenas reconocidos legalmente), y la recuperación de los territorios ancestralmente ocupados.

Las guardias indígenas y la consolidación de autoridades locales en procesos de control territorial son ejemplo de ejercicio de la autonomía. Si bien varios pueblos indígenas tienen guardias, la guardia indígena del Cauca ha tenido mayor visibilidad. Ésta hace parte de un proceso organizativo y de recuperación territorial que inició su consolidación en la década de 1970 con el acompañamiento a la recuperación de tierras, pero sólo hasta la década de 1990 se establece de manera permanente. Está compuesta por niñas, niños, mujeres y hombres que buscan la autonomía de los pueblos indígenas del Cauca. La guardia ayuda al control y vigilancia de los resguardos y de los procesos de movilidad interna y externa tanto de indígenas como no indígenas; establece interlocución con actores armados estatales y paraestatales, evitando el control territorial de dichos actores y consolidando sus propios mecanismos de territorialidad y apropiación espacial. Dicha guardia también participa de procesos organizativos y de movilizaciones, como fue el caso de la "Marcha por la vida y la dignidad" en 2005 y la "Minga Indígena" en el 2008 (http://www.criccolombia.org/guardia-indigena.htm; Caviedes, 2008).

> "La Guardia Indígena se concibe como organismo ancestral propio y como un instrumento de resistencia, unidad y autonomía en defensa del territorio y del plan de vida de las comunidades indígenas. No es una estructura policial, sino un mecanismo humanitario y de resistencia civil. Busca proteger y difundir su cultura ancestral y el ejercicio de derecho propio. Deriva su mandato de las propias asambleas, por lo que depende directamente de las autoridades indígenas. Surge para defenderse de todos los actores que agreden sus pueblos, pero solamente se defienden con su

> "chonta" o bastón de mando, lo cual le imprime un valor simbólico a la guardia" (http://www.cric-colombia.org/guardia-indigena.htm).

El control territorial indígena a través de las guardias indígenas y autoridades propias permiten generar estrategias locales de confrontación a las intervenciones externas a través de proyectos de extracción o apropiación de recursos naturales. Asimismo, el control territorial se puede dar a través del control de las fronteras propias, como es el caso de los pueblos talanqueras en la Sierra Nevada de Santa Marta. Sin embargo, las presiones territoriales por parte de paramilitares y guerrillas han confrontado dichos controles y presionado la salida de los indígenas de sus territorios.

Propuestas locales de futuro: planes de vida

> "Las organizaciones han determinado que los planes de vida pueden constituirse en una herramienta fundamental para lograr la integración, coherencia, orden y sistematización de las alternativas de solución que plantean los pueblos indígenas frente a la problemática actual. Pero sobre todo, es claro que los pueblos indígenas ven en los planes de vida una alternativa para decidir su futuro de manera autónoma a partir de sus propias visiones, basados en las necesidades sentidas y como instrumento para propiciar la reproducción espiritual y material" (ONIC, 1998: 8).

Los pueblos indígenas consideran que su autodeterminación se expresa en sus propuestas de vida, ligadas a lo ambiental y a sus territorios, las cuales se han convertido en figuras de defensa de la biodiversidad y los ecosistemas. De hecho, varios pueblos indígenas están planeando diversas alternativas alrededor del manejo de sus territorios y la naturaleza a través de sus planes de vida, los cuales plantean su visión de futuro y desarrollo acorde con sus necesidades y prácticas culturales. Los planes de vida que inicialmente se plantearon como una respuesta a las demandas del Estado para su articulación con el plan de desarrollo nacional, se han convertido en un espacio político para plantear las propuestas indígenas de desarrollo, y como una estrategia de lucha legal que articula la defensa de su territorio, cultura y patrimonio natural.

La Organización Indígena de Antioquia-OIA, que articula a los pueblos embera, tule y senú de la zona antioqueña, con una población aproximada de 25.290 personas, ha liderado propuestas en torno a los planes de vida. La OIA como resultado de un proceso organizativo que viene liderando desde 1987, ha generado propuestas y programas que plasman su política cultural y ambiental, la cual ha estado en articulación con las instituciones estatales. Actualmente, la OIA propone un modelo de planeación compuesto por una política pública, una política organizativa y los planes de vida. Específicamente, sobre los planes de vida plantea:

> "Es la construcción de un pacto comunitario para la vida que deseamos. Partimos de nuestros orígenes y la cultura que hacemos viva en nuestro territorio a fin de pensar nuestra existencia en el tiempo. El Plan de Vida, es resistencia a desaparecer, desde él exigimos nuestros derechos y soñamos el futuro que queremos. Por eso, más que un simple plan, es un proceso permanente de reconstrucción de nuestra memoria, que se refunda y actualiza en los acuerdos que nos hacen ser y sentir comunidad.
> El Plan de Vida es la construcción colectiva de metas que se vuelven posibles gracias a que apropiamos y conservamos conocimientos, prácticas y fundamentos políticos que contribuyen a que cada día vivamos mejor; al fortalecimiento de nuestros gobiernos, al buen aprovechamiento de nuestros recursos naturales, al mejoramiento de la salud, y a la participación de todos los sectores poblacionales en las decisiones que afectan nuestros presente y futuro, que debe estar sustentado en un proyecto educativo mediante el que tratamos de satisfacer nuestras necesidades y aspiraciones" (OIA, 2007: 11).

Acosta (2007) a partir del análisis del plan de vida guambiano plantea que los planes de vida de los pueblos indígenas son importantes por varias razones: son la estrategia más importante de negociación con el Estado, parten del pensamiento propio, centralizan la actividad de los cabildos y asignación de los recursos públicos, y se han generalizado entre la mayoría de pueblos indígenas, aunque hay excepciones, pues algunos pueblos indígenas consideran que los planes de vida no son realmente la expresión de su visión. Caso específico los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, los cuales plantean propuestas propias de vida. Sin embargo, los

planes de vida se plantean bajo la lógica de la planeación del desarrollo para poderse articular al desarrollo nacional, confrontando maneras locales de propuestas de vida.

Derecho mayor y jurisdicción propia

> "Nosotros, el pueblo nam misak, en ejercicio de nuestro derecho mayor, autonomía, valores culturales propios e invocando los usos y costumbres de nuestros ancestros. Con capacidad para crear nuestros propios mandatos, que emanan de nuestra misma vida cultural y de nuestra madre tierra y como pueblo originario de ABYAYALA y UNAYALA.
> Decidimos colectivamente y ordenamos para que todos nosotros conozcamos, reconozcamos y practiquemos nuestros propios usos y costumbres en la vivencia diaria en todas sus formas de vida para el "desarrollo" integral y luchas de resistencia ancestral que nos permitan pervivir como misak misak por siempre, en nuestros territorios y en este mundo" (Pueblo misak-misak-guambiano, 2005).

A partir de la CPC-91 a los pueblos indígenas se les reconocen tanto derechos fundamentales de continuidad como pueblos, como derechos a la participación y a la jurisdicción indígena, entre otros. El reconocimiento del pluralismo jurídico implica el reconocimiento de sistemas jurídicos indígenas con autoridades judiciales, instituciones, normas, procedimientos e instancias propios, los cuales se sustentan en los conceptos que definen los indígenas como: derecho mayor, Ley de origen o derecho propio (Rodríguez y Mestre, 2008).

> "El derecho mayor es la ciencia que los indígenas hemos recibido de nuestros mayores y caciques, para defender nuestros territorios, para hacer nuestros gobiernos y vivir de acuerdo a nuestras costumbres, por el hecho de ser de aquí: por estar en nuestra casa, por ser legítimos americanos… Por derecho mayor, entendemos el cuerpo de derechos que nos acompaña como miembros de las comunidades y pueblos originarios de estas tierras americanas, que tiene plena validez jurídica y que presenta primacía sobre los demás derechos consagrados constitucionalmente…

> El derecho propio de los pueblos tiene su fundamento en el pensamiento de la sabiduría de los mamos, los jaibanás, los taitas y los mayores, quienes tienen la misión de ordenar y mantener el equilibrio del mundo a través del mandato de la Ley de origen. El derecho propio está constituido por: las formas de existencia y resistencia de cada pueblo. Las manifestaciones culturales y de relación con la naturaleza y con nuestro entorno que constituyen un elemento fundamental en la cosmovisión propia. Los legados de autoridad y dirección. El derecho propio tiene relación con: la autonomía, la cultura, lo territorial, lo colectivo, las cosmovisiones y lo integral" (Onic, 2007 citado por Rodríguez y Mestre, 2008: 73-74).

Si bien hay una serie de imprecisiones y contradicciones entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción estatal, a partir de 1991 y posteriores sentencias de la Corte Constitucional y de diversas posiciones entre los pueblos indígenas, la mayoría de los pueblos indígenas continúan aplicando sus leyes y fortaleciendo los sistemas propios de control y resolución de conflictos, mediante una articulación con la justicia del Estado colombiano (Sánchez, 2001). Paralelamente, la consulta previa como derecho fundamental de los pueblos indígenas para decidir sobre acciones o decisiones que afecten sus territorios o su integralidad social, cultural o económica, permite la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y de su autonomía (Rodríguez, 2008a).

El pueblo misak (guambiano) desde tiempo atrás (Manifiesto guambiano, 1980) y previo a los reconocimientos constitucionales ha luchado y exigido el reconocimiento de sus derechos por derecho mayor, por ser una nacionalidad ancestral guambiana. Para los misak es derecho y deber fortalecer sus autoridades ancestrales "para garantizar nuestra existencia, desarrollar nuestra autonomía, recuperar y fortalecer nuestra identidad cultural, recuperar y ampliar nuestro territorio ancestral" (Pueblo misak-misak-guambiano, 2005). Para el pueblo misak, la justicia propia y el ejercicio de sus derechos es parte integral de su autonomía y plantean el no acceso a sus recursos ni territorios.

> "Por esto protegeremos integralmente lo que nos pertenece por derecho mayor. Y por la misma razón debemos organizarnos mejor cada día, con más fortaleza: para defender con honor y dignidad estos recursos; que no

> son producto de los hombres sino de nuestros dioses. Ellos nos los dejaron para servirnos, cuidarlos y administrarlos y no para agotarlos, venderlos o permitir que nos los expropien" (Pueblo misak-misak-guambiano, 2005).

La CPC-91 reconoce el pluralismo jurídico; esto ha permitido el reconocimiento de formas jurídicas indígenas de hacer justicia autónomamente. Hay un avance en el ejercicio efectivo de los pueblos indígenas de impartir justicia, siendo reconocido por los jueces del sistema judicial nacional. Aunque existen problemas, hay una apertura entre muchos jueces quienes han entendido dicho reconocimiento y no generan tantos conflictos de competencia. Caso concreto, las experiencias de coordinación jurisdiccional, como la desarrollada por el Consejo Superior de la Judicatura a través del Programa de formación intercultural de coordinación entre el Sistema judicial nacional y la Jurisdicción especial indígena, que a través de varios subprogramas busca "mejorar el acceso a los servicios de justicia básica en los territorios indígenas, reconociendo la diversidad étnica en la aplicación de los sistemas de justicia de cada pueblo mediante el apoyo de la coordinación entre las jurisdicciones y el fortalecimiento del derecho propio de las comunidades" (CSJ, 2009: 15). Asimismo, el Programa de fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena ejecutado por el Consejo Superior de la Judicatura con el apoyo de la Organización Nacional Indígena que buscó:

> "materializar el pluralismo jurídico reconocido en el estado social de derecho, lo cual se traduce no sólo en desarrollar y dar contenido procesal a una jurisdicción complicada (la Jurisdicción Especial Indígena cobija 84 sistemas jurídicos indígenas, todos diferentes e irreductibles entre sí, que, en virtud de tal hecho, sus administradores están virtualmente obligados a conocer todos los casos), sino en estar muy atentos para evaluar los impactos que dicha modernización causa sobre el sistema nacional y sobre el funcionamiento de la administración de justicia en general" (Zambrano, 2008).

Paralelamente, diversos pueblos indígenas están ejerciendo el derecho a aplicar sus principios de justicia. Caso del Tribunal Superior Indígena del

Tolima el cual trabaja de manera coordinada con la justicia nacional a través de protocolos de coordinación interjurisdiccional y ejerce justicia acorde a los sistemas jurídicos propios entre los pueblos pijao y nasa. De igual manera, el pueblo camentsá que plantea que la justicia:

> "encierra aspectos políticos, jurídicos, espirituales. Implica comportamiento, espiritualidad, buen obrar, rectitud, transparencia, este principio lo debe tener en cuenta todo comunero, el gobernante, la señora, el joven... Todos deben conservar, ejercer y mantener un principio de buena conducta, de un comportamiento que contribuya a la armonía de la comunidad. Ese es un principio de justicia" (http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/detalle.asp?cid=6900, consultada 8 de abril de 2009).

Sin embargo, se dan situaciones y tensiones que confrontan concepciones de derechos individuales versus derechos colectivos y derechos humanos, y frente a la autonomía de los pueblos indígenas dado que están supeditadas al respecto a la Constitución y a la ley colombiana (Sánchez, 2001).

Autoridades ambientales y soberanía alimentaria

> "Aquí en la Sierra antes había carro, todavía se ve la carretera de piedra. Pero el mismo Serankua dijo que el aparato material podría dañar el corazón de todo mundo universo. Porque la Sierra es corazón. Otras montañas pueden ser codos y rodillas, pero aquí está el corazón. Los mamas dicen que tenemos un solo camino. Los mayores estaban arriba en la montaña y en la playa estaban los menores. Si se enferma el corazón todo se enferma; por eso en el pie de la Sierra no se puede talar. ¿ Qué piensa el hermanito menor? ¿ Tiene o no corazón? ¿ Por qué no dejan los bosques para que los nietos también puedan gozar? Todo porque falta la plata. ¿ Pero cómo vivían los antiguos? Así decimos nosotros, los mamas" ('Cuando se enferma el corazón', Declaración de los mamas, 1997).

Las demandas al reconocimiento como autoridades ambientales se han evidenciado de manera más clara en la sobreposición de áreas protegidas con territorios indígenas y en zonas de manejo ambiental que involucra a diversas instituciones estatales. El control de los recursos naturales y de la

soberanía alimentaria, que implican el manejo ambiental autónomo, en áreas de sobreposición con áreas protegidas o de coincidencias de acciones ambientales de organismos estatales, es un eje básico en la demanda de los pueblos indígenas, debido a la gran presión territorial y de imposición de modelos de relación con la naturaleza que han fragmentado los saberes relacionados con las prácticas ecológicas y alimentarias. Por lo tanto, se han venido generando una serie de estrategias de manejo ambiental en torno a la recuperación de semillas y producción propia como estrategias de resistencia y de recuperación cultural, que posicionan sus saberes y los legitima como autoridades indígenas ambientales.

Los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta-SNSM (kogui, arhuaco, wiwa y kankuamo) desde 1999 se articularon en el Consejo Territorial de Cabildos (CTC). El CTC ha venido demandando la participación en todos los procesos que tienen que ver con el desarrollo económico, social y el manejo ambiental de la SNSM, planteando que hay que dimensionar el territorio de manera histórica, aludir a los diversos procesos de intervención y presencia de grupos sociales y culturales diferentes de los cuatro pueblos indígenas, y reconocer la autonomía que estos pueblos han tenido históricamente como indígenas que son. Este escenario planteó un acuerdo tácito de la legitimidad de los indígenas como protectores de la naturaleza reconocido en la resolución del Ministerio del Medio Ambiente No. 837 de 1995, que establece la delimitación del territorio sagrado y ancestral de los pueblos indígenas de la SNSM, a través de la Línea Negra y sus 59 puntos sagrados, lo que permite el reconocimiento de la territorialidad de los pueblos indígenas. Asimismo, la resolución No. 0621 del 9 de julio de 2002 y el acuerdo del 2003 entre autoridades indígenas y el Gobierno nacional[2] establecen que las acciones planteadas en la misma deben estar acordes a las políticas culturales y ambientales de los pueblos indígenas.

2 Acuerdo firmado el 10 de diciembre de 2003 entre las autoridades indígenas a través del Consejo Territorial de Cabildos-CTC y el gobierno a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior y Justicia y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

La política cultural y ambiental de los pueblos indígenas de la SNSM está basada en principios básicos que se reflejan en sus declaraciones. Estos principios se articulan en la idea de la integralidad que sustenta la misión de conservación y protección, basada en preservar "la armonía y el orden recíproco entre los elementos de la naturaleza y el ser humano como parte activa de la misma". La posición indígena en el proceso de negociación con el Estado se ha basado en una propuesta política con varios ejes principales: territorio, autonomía, autoridad, forma ancestral de vida y soberanía alimentaria. El fortalecimiento y la consolidación de estos aspectos, a través de acciones específicas, son los pilares que han tratado de negociar con el Estado como base de una propuesta ambiental para la SNSM. Es dentro de este marco que los indígenas consideran que pueden aplicar las acciones de conservación, unidad territorial y permanencia de las culturas, las cuales constituyen sus objetivos de vida.

Si bien el CTC tiene lineamientos generales, las prácticas y acciones se proponen de acuerdo a cada pueblo indígena y a cada comunidad. Por ejemplo, las propuestas del pueblo kogui sobre autonomía y gobernabilidad están relacionadas con el ordenamiento y control territorial, el manejo ambiental y la soberanía alimentaria de acuerdo con sus prácticas culturales, bajo seis conceptos: el territorio en su visión ancestral y la relación entre naturaleza y sociedad (*senúnulang)*, la Ley de origen en el territorio (*ezwama)*, los sitios sagrados (*nujwákala)*, los procesos relacionados con la producción y cosecha de las semillas, plantas, animales y humanos (*kualamas)*, las relaciones familiares de linajes (*tuke)* y los calendarios de actividades rituales. En síntesis, para los kogui la autonomía está relacionada estrechamente con la gobernabilidad y el ordenamiento territorial de acuerdo con sus concepciones y categorías, las cuales responden a la Ley de origen o ancestral y se articulan en torno a las responsabilidades y actividades que cada miembro de la sociedad tiene en relación con los sitios sagrados y con sus linajes en lugares y momentos específicos (Proyecto I/21, UNODC, 2008).

Las propuestas del CTC están posicionando un saber ambiental y territorial que permea las propuestas de una serie de actores locales y regionales (alcaldías, corporaciones, ONG, instituciones estatales), las cuales están incorporando nuevos significados y prácticas culturales. Las propuestas del CTC han permitido la construcción de lineamientos cultura-

les para el manejo de áreas protegidas en superposición con sus territorios, y el rediseño de programas por desarrollar en territorios indígenas.

Sin embargo, los procesos relacionados con lo ambiental establecen un nuevo contexto que es necesario analizar, pues implica nueva relaciones, alianzas y conflictos para los pueblos indígenas y sus territorios, tales como el acceso a recursos genéticos, la propiedad intelectual colectiva o las políticas globales de desarrollo sostenible. Estos procesos confrontan a los pueblos indígenas, dado que trascienden el ámbito nacional para establecer una relación con procesos transnacionales. De igual manera, las decisiones estatales no están considerando plenamente a los pueblos indígenas cuando no se realiza la consulta previa en el caso de otorgamiento de concesiones o licencias para el desarrollo de proyectos ambientales, obras de infraestructura o programas (Rodríguez, 2008).

Confrontaciones y desafíos de la autonomía

> "Para el Estado y su política de seguridad democrática, los pueblos indígenas que defendemos con autonomía y dignidad nuestros derechos, recursos y patrimonios colectivos y exigimos garantías legales para nuestra pervivencia, somos ante todo un obstáculo para el desarrollo del país. Desarrollo que según el Estado depende de la explotación por terceros de los recursos naturales de nuestros territorios. Por lo mismo cuando defendemos nuestros territorios o rechazamos y denunciamos sus políticas legislativas, agropecuarias, petroleras o mineras entre otras de efecto nefasto para nuestra integralidad étnica, nos considera apartidas, subversivos o cooptados por la guerrilla. Ignora el Estado en su prepotencia que tenemos derechos fundamentales a la participación, la consulta previa y el desarrollo de acuerdo a nuestros acervos e intereses culturales y colectivos" (Consejero Mayor – ONIC: Luis Evelis Andrade Casama, 2008).

Las autonomías en ejercicio relacionadas con control territorial, planes de vida, jurisdicción propia, manejo ambiental y soberanía alimentaria, evidencian que hay situaciones en las cuales los pueblos indígenas logran consolidar cierta autonomía. Sin embargo, los pueblos indígenas pierden el control territorial por presiones territoriales por parte de paramilitares

y guerrillas y aún por el Estado. De igual manera, en aras del reconocimiento deben ajustarse a los planes de desarrollo nacionales y a las lógicas del desarrollo en cuanto a planificación, conocimientos expertos y mejoramiento de condiciones de vida y cambio de prácticas productivas. Asimismo, el derecho a sus sistemas jurídicos implica analizar las implicaciones de los derechos individuales versus derechos colectivos, y de los nuevos procesos nacionales en torno a leyes que los afectan. Finalmente, sus territorios y entornos naturales están en la mira de proyectos nacionales y transnacionales que buscan y tienden a la explotación y extracción de recursos para circuitos económicos transnacionales. Situaciones que se tornan en desafíos permanentes y que implican nueva relaciones, alianzas y conflictos para los pueblos indígenas.

No obstante, el principal desafío es el de la carencia de debate en Colombia en torno a lo que significa la autonomía indígena en relación con el sistema político, de planeación, jurisdiccional, territorial y ambiental y su articulación con las actuales transformaciones estatales, el conflicto armado y los procesos de violencia que se libran en sus territorios. La autonomía se debe analizar dado que no es un presupuesto ni se debe dar por sentada, sino que de acuerdo con los procesos vistos hay limitaciones, fricciones, antagonismos y confrontaciones que la problematizan. De hecho, los procesos posconstitución y las dinámicas ambientales nacionales están afectando la autonomía indígena a través de los siguientes aspectos: el desarrollo nacional versus el desarrollo local, el acceso a los recursos y territorios, y las disposiciones legales que desconocen la consulta previa y/o la eluden. Asimismo, la autonomía indígena está siendo confrontada por las actividades de diversos actores locales, regionales, nacionales y transnacionales, en el ámbito local, relacionadas con conflicto armado, cultivos ilícitos, control territorial y presión política. Como Rodríguez (2008: 60) resalta como:

> "Los derechos mencionados y el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas son restringidos entre otros, por decisiones estatales, por intereses de las empresas o por factores relacionados con los actores armados. Algunas decisiones, tanto de tipo legislativo como administrativo, presentan grandes vacíos y contradicciones con la autonomía y, en general, con los derechos de los pueblos indígenas".

Por lo tanto, en contextos como el colombiano los pueblos indígenas no pueden ejercer de manera plena su autonomía, generándose por un lado procesos de reconocimiento parcial e instrumental y por otro una gobernabilidad parcial y limitada, dándose una autonomía relacional indígena. Para desarrollar este concepto parto de la definición de Russel y Tokatlián (2002) quienes plantean que en las nuevas circunstancias globales la autonomía debe ser repensada como relacional o "la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de las fronteras" (2002: 176).

Retomo este concepto para plantear que en el contexto colombiano y en relación con los pueblos indígenas se podría pensar en autonomía relacional indígena, la cual debe ser entendida como la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer autodeterminación y gobernabilidad en sus territorios a partir de relaciones, negociaciones y participación que tienen que establecer con el Estado y diversos actores locales, nacionales y transnacionales en la búsqueda de reconocimiento e implementación de su autonomía política y territorial; aun cuando retomen políticas o procesos estatales o transnacionales en la búsqueda de su consolidación. Una autonomía relacional indígena pensada como diversidad de procesos parciales y situados, en los cuales la autonomía indígena debe ser entendida bajo circunstancias específicas y con implicaciones políticas particulares (Ulloa, 2008). Procesos que se tienen que considerar, dado que son la base para el ejercicio de una autonomía plena por parte de los pueblos indígenas.

Bibliografía

Avirama, Jesús y Rayda Márquez (1994). "The Indigenous Movement in Colombia". In *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, ed. Donna Lee Van Cott. Nueva York: St. Martin's Press.

Acosta, Gretta (2007). "Participación de la mujer guambiana en el plan integral de vida, Guambia, Colombia". En *Mujeres indígenas, territorialidad y biodiversidad, en el contexto latinoamericano*, ed. L. M. Donato, E. M. Escobar, P. Escobar, A. Pazmiño y A. Ulloa, 189-200.

Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Fundación Natura, UICN, UNODC.

Bebbington, Antony; Ramón Galo; Hernán Carrasco; Víctor Hugo Torres; Lourdes Peralvo y Jorge Trujillo (1992). *Actores de una década ganada. Tribus, comunidades y campesinos en la modernidad*. Quito: Comunidec.

Caviedes, Mauricio, ed. (2008). *Paz y resistencia: experiencias indígenas desde la autonomía.* Colección autonomía indígena. No.1. Bogotá: Centro de Cooperación al Indígena-CECOIN-Organización Indígena de Antioquia-OIA.

Comaroff, John L. and Jean Comaroff (1997). *Of Revelation and Revolution*. Vol. Two. Chicago: University of Chicago Press.

Consejo Superior de la Judicatura-CSJ (2009). *Plan de formación de la rama judicial. República de Colombia.* Rama Judicial del Poder Público. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Bogotá.

DANE-Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2007). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá: DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (2007). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá: DANE.

Dover, Robert V.H. and Joanne Rappaport (1996). Introduction. *Journal of Latin America Anthropology* 1 (2).

Findji, María Teresa (1992). "The Indigenous Authorities Movement in Colombia". In *The Making of Social Movements in Latin America*, ed. Arturo Escobar y Sonia Álvarez. Boulder: Westview Press.

Griswold, Esther (1995). State Hegemony at Large: International Law and Indigenous Rights. *Polar* 19(1).

Gros, Christian (1991). *Colombia indígena. Identidad cultural y cambio social.* Bogotá: Fondo Editorial Cerec.

———— (2000). *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*. Bogotá: Icanh.

Houghton, Juan (2008). "Desterritorialización y pueblos indígenas". En: *La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia.* Ed. Juan Houghton, 15-55. Bogotá: CECOIN-OIA.

———— , ed. (2008a). *La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia.* Bogotá: CECOIN-OIA.

Laurent, Virginie (1998). "Pueblos indígenas y espacios políticos en Colombia". En *Modernidad, identidad y desarrollo*, ed. María Lucía Sotomayor. Bogotá: Ican.

Lazarus-Black, Mindie and Susan F. Hirsch (1994). *Contested States. Law, Hegemony and Resistance*. Londres: Routledge.

Organización Indígena de Colombia- ONIC (1998). *Proyecto de capacitación para el fortalecimiento al proceso de preparación de planes de vida.* Bogotá.

———— (2007). *Derechos de los pueblos indígenas y sistemas de jurisdicción propia*. Bogotá.

Proyecto I/21, 2008. Informes del proyecto "Conservación ambiental a través de la erradicación de cultivos ilícitos y las consolidación de las prácticas ambientales en la Sierra Nevada de Santa Marta-SNSM, Colombia." Bogotá: UNODC.

Pueblo misak-misak–guambiano (2005). "Autoridades ancestrales del pueblo nam misak. Mandato de vida y permanencia misak misak". Piendamo Kauka, Colombia, Territorio Guambiano, septiembre 24.

Rodríguez, Gloria Amparo (2008). "La autonomía y los conflictos ambientales en territorios indígenas". En *La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia,* ed. Juan Houghton, 56-78. Bogotá: CECOIN-OIA.

———— (2008a). La consulta previa, un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos de Colombia. *Semillas* 36/37: 1-10, Julio.

Rodríguez, Gloria Amparo y Kasokaku Mestre Bisintana (2008). "Una visión jurídica y cultural del derecho propio en el ejercicio de la resistencia de los pueblos indígenas en Colombia". En *Somos hijos del Sol y de la Tierra. Derecho Mayor de los pueblos indígenas de la cuenca amazónica,* 72-91. Quito: CONAIE-Acción Ecológica-Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo-Oilwatch.

Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlián (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono

Sur. *Perfiles Latinoamericanos* 021(10): 159-194. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Sánchez, Beatriz Eugenia (2001). "El reto del multiculturalismo jurídico. La justicia de la sociedad mayor y la justicia indígena". En *El caleidoscopio de las justicias en Colombia Tomo II,* ed. Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas, 5-157. Bogotá: Colciencias-ICANH-CES-UNIANDES-UNAL-Siglo del Hombre Editores.

Stavenhagen, Rodolfo (1990). "Derecho consuetudinario indígena en América Latina". En *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, ed. Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde. México: Instituto Indigenista Americanista, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Ulloa, Astrid (2004). *La construcción del nativo ecológico. Complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia.* Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH-Colciencias.

_____ (2008). "Las políticas de autonomía de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia: un proceso de *autonomía relacional indígena".* Ponencia panel Indigenous and Multiethnic Autonomy in Comparative Perspective en el evento "First Conference on Ethnicity, Race and Indigenous Peoples in Latin America and the Caribbean", Universidad de California, San Diego, USA, del 22 al 24 de mayo.

Zambrano, Carlos Vladimir (2008). Afrontamiento intercultural para la coordinación jurisdiccional con los pueblos indígenas colombianos. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 31: 71-85. Quito: Flacso.

Páginas Web

http://www.cric-colombia.org/guardia-indigena.htm.
http://www.oia.org.co/.
http://www.onic.org.co/
http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/

De la autonomía multiétnica a …? supervivencia cultural, relaciones inter-étnicas, autogobierno y el modelo de autonomía en la Costa Atlántica de Nicaragua

Juliet Hooker

Resumen: Este ensayo analiza el futuro del modelo regional de autonomía adoptado en la Costa Atlántica de Nicaragua durante la década de los años 1980. Tomando este caso como punto de partida plantea preguntas importantes acerca del diseño institucional de los espacios autónomos, y aporta un balance acerca de si la mejor opción es la creación de espacios heterogéneos en donde múltiples grupos coexisten o si metas como la supervivencia cultural requieren de la creación de espacios cerrados y separados para cada grupo. El enfoque central del capítulo es considerar cómo las experiencias autonómicas en Nicaragua complican las suposiciones y prescripciones de las teorías del multiculturalismo acerca del diseño institucional de la autonomía.

Palabras claves: autonomía, multiculturalismo, territorios multi-étnicos, Nicaragua, pueblos indígenas y afrodescendientes.

Introducción

El final del siglo XX en América Latina presenció la implementación de regímenes de ciudadanía multicultural en muchos países de la región, que en algunos casos incluyeron como una de sus características el otorgamiento de autonomía a territorios ocupados por pueblos indígenas y/o afrodescendientes (sobre las características de los modelos de multiculturalismo en América Latina ver Van Cott, 2000 y Hooker, 2008). Uno de los aspectos más notables de los modelos de multiculturalismo adoptados en América Latina es la relativa ausencia de la autonomía como uno de sus aspectos centrales, a pesar del hecho de que ha sido una de las mayores demandas de los movimientos indígenas de la región.[1] La autonomía es principalmente concebida como un medio que permite a los grupos minoritarios espacialmente concentrados ganar control sobre las relaciones locales (Lapidoth, 1996). En algunos países (como en el caso de México) los pueblos indígenas han recurrido a la creación de autonomías *de facto* con el fin de satisfacer su deseo de auto-gobernarse, mientras que en otros casos (como en Bolivia), la demanda por la autonomía ha sido acogida por grupos no indígenas.[2] De hecho, Nicaragua es uno de los pocos países de la región en donde la autonomía político-territorial para los pueblos indígenas y afrodescendientes de la Costa Atlántica del país, fue adoptada por el Estado y elevada a nivel de ley constitucional.[3] Uno de los elementos que distingue el modelo de autonomía regional adoptado en Nicaragua en la década de los años 1980 es su carácter multiétnico. Este ensayo explora el futuro de este modelo.

Para los teóricos del multiculturalismo, así como también para los grupos culturales minoritarios que buscan formas significativas de auto-

1 El tema de la autonomía ha sido central al multiculturalismo en otros países, como en España, Canadá, etc.

2 La creación de regímenes de autonomía es altamente disputada porque conlleva la pérdida de ciertos poderes en la elaboración de políticas públicas por las élites nacionales y locales (no-indígenas). Sin embargo, la autonomía no debe ser confundida con la descentralización. Muchos países en América Latina han desarrollado iniciativas de descentralización que devuelven poderes administrativos y políticos al nivel local, y en algunos casos la descentralización ha resultado en mayor participación política indígena, pero no es lo mismo que el autogobierno.

3 Para una análisis general sobre la autonomía en América Latina, ver Gabriel y López y Rivas, 2005.

gobierno, el diseño institucional de los espacios autónomos continúa siendo una cuestión complicada y disputada. En juego están preguntas sobre qué tipo de configuración territorial de la autonomía podría mejor satisfacer metas variadas y muchas veces contradictorias –como la promoción de la solidaridad entre grupos, la preservación de culturas minoritarias y el autogobierno político– cuando múltiples grupos subordinados están presentes en el mismo espacio geográfico. En Nicaragua una de las preguntas clave que actualmente enfrentan los pueblos indígenas y afrodescendientes en la Costa Atlántica del país es si el modelo de autonomía regional puede lograr estas metas, o si algunos (o todos) de estos objetivos pueden ser mejor alcanzados a través de la creación de territorios propios separados para cada uno de los pueblos indígenas y afrodescendientes de la región. Alternativamente, ¿ es una mejor opción el modelo de autonomías múltiples superpuestas? Estas preguntas son relevantes, no sólo en Nicaragua, en donde el modelo de autonomía regional actual está siendo seriamente repensado y reformulado, sino también en otros países de América Latina, como Bolivia y México, en donde la autonomía para los pueblos indígenas (y en menor grado afrodescendientes) necesariamente plantea preguntas importantes acerca del diseño institucional de espacios autónomos, como por ejemplo si la mejor opción es la creación de espacios heterogéneos en donde múltiples grupos coexisten o si metas como la supervivencia cultural requieren de la creación de espacios cerrados y separados para cada grupo. Hay mucho que aprender, entonces, de los debates actuales en Nicaragua sobre el futuro del actual modelo de autonomía multiétnica. Por lo tanto, el enfoque central de este capítulo es considerar cómo las experiencias autonómicas en Nicaragua complican las suposiciones y prescripciones de las teorías del multiculturalismo acerca del diseño institucional de la autonomía.

El contexto histórico de la autonomía en Nicaragua

Para comprender porqué y cómo la autonomía se desarrolló de la manera en que lo hizo en Nicaragua, es necesario entender el contexto histórico que llevó al país a adoptar políticas multiculturales en la década de los

años 1980. Durante la mayor parte del siglo XX, Nicaragua fue descrita como una nación uniformemente mestiza (racial y culturalmente), producto de procesos de mezcla entre españoles e indígenas que ya se habían completado hacia finales del período colonial. Sin embargo, los discursos oficiales del nacionalismo mestizo en Nicaragua estaban en profunda contradicción con la realidad histórico-racial de la Costa Atlántica del país. A finales del siglo XX, Nicaragua finalmente adoptó políticas para reconocer y acomodar las distintas identidades culturales de los habitantes de la región.

Los habitantes indígenas y afrodescendientes de la Costa Atlántica de Nicaragua poseen lenguas, culturas e identidades colectivas que son muy diferentes de la cultura indo-hispana y la identidad nacional mestiza del resto del país. La Costa Atlántica, que comprende aproximadamente 50 por ciento del territorio nicaragüense y 12 por ciento de su población, no pasó a ser parte del país sino hasta 1894; antes de esta fecha era un protectorado británico. Durante los siglos XVIII y XIX, la región estuvo bajo influencia y protección británica de forma intermitente, pero con un grado significativo de autonomía, especialmente a nivel local, en donde las estructuras de autoridad indígena tradicionales continuaron prevaleciendo. Incluso después de su incorporación forzada a la República de Nicaragua, la Costa Atlántica y sus habitantes indígenas y afrodescendientes nunca fueron completamente integrados a la vida política, económica o socio-cultural de Nicaragua. A los afrodescendientes e indígenas costeños (como son conocidos los habitantes de la región) les fueron negados derechos políticos en plano de igualdad bien entrado el siglo XX, cuando la región continuaba siendo gobernada como una dependencia semi-colonial del Estado nicaragüense, con funcionarios locales y representantes políticos directamente nombrados desde Managua (la capital del país). Es más, los nacionalismos mestizos oficiales que negaban la presencia de indígenas y afrodescendientes costeños sirvieron para justificar el exclusivo poder político mestizo en Nicaragua.

Durante el siglo XX, afrodescendientes e indígenas continuaron demandando derechos de autogobierno que habían retenido en los tratados que rigieron la incorporación de la región a Nicaragua.[4] Su activismo polí-

tico fue limitado por el régimen autoritario de la familia Somoza, que dominó la política en Nicaragua desde 1930 hasta 1979, cuando fue derrocado por el movimiento revolucionario Sandinista de izquierda. Fue para resolver el conflicto armado que se desarrolló entre ellos y los pueblos indígenas que se habían unido a los contras (las fuerzas de la guerrilla contrarrevolucionaria que trataron de derrocar al Frente Sandinista de Liberación Nacional o FSLN, con la ayuda de los Estados Unidos) en su lucha armada en contra del Estado sandinista durante la década de los años 1980 que el Gobierno sandinista adoptó varias políticas multiculturales en 1986.[5] La nueva constitución ratificada ese año reconoció el "carácter multiétnico" de la nación nicaragüense y consagró los siguientes derechos colectivos para los costeños: el derecho a preservar y desarrollar sus distintas culturas, lenguas y religiones; a establecer sus propias formas de organización social y a administrar sus relaciones locales de acuerdo con sus tradiciones históricas; a la propiedad de sus tierras comunales; al uso y beneficio de los recursos naturales de la región; y a la autonomía regional (Constitución Política, 1987).

Hoy en día, la Costa Atlántica de Nicaragua está habitada por seis diferentes grupos étnico-raciales: tres pueblos indígenas (miskitos, mayangnas y ramas); dos pueblos de descendencia africana (creoles/kriol y garífunas); y mestizos, los cuales comenzaron a migrar desde el Pacífico y las regiones centrales del país a la Costa Atlántica después de su incorporación a Nicaragua en 1894. Como resultado de la intensificación de esta migración, actualmente los mestizos constituyen la mayoría de la población en la Costa Atlántica. Sin embargo, la región continúa siendo identificada con sus habitantes afrodescendientes e indígenas originales, quienes ejercían control sobre la región antes de la llegada de los mestizos. Los dos pueblos

4 Por ejemplo, la Convención Mosquita de 1894 (que garantizaba los derechos de los miskitos y otros costeños a elegir sus propias autoridades, a estar exentos de impuestos y servicio militar y a los beneficios que procedieran de todos los impuestos extraídos de la región), y subsecuentes tratados que reafirmaron tales derechos, como el tratado Harrison-Altamirano de 1905.

5 El conflicto tuvo su origen en el rechazo del gobierno sandinista hacia las demandas de autogobierno de los costeños afrodescendientes e indígenas, quienes en general no habían participado en la lucha armada revolucionaria. Para análisis detallados del conflicto entre afrodescendientes e indígenas costeños y el FSLN en la década de los años 1980, ver respectivamente a Gordon, 1998 y Hale, 1994.

indígenas y afrodescendientes más numerosos y políticamente poderosos son respectivamente los miskitos y los creoles/kriol; ellos se disputaban el dominio de la región durante el siglo XIX y han sido rivales históricos desde entonces. Como los dos grupos dominantes en la Costa Atlántica antes de la incorporación de esta región a Nicaragua, los creoles/kriol (afrodescendientes) y miskitos (indígenas) se han visto el uno al otro con desconfianza y en competencia por el poder político y social.

El diseño de la autonomía (y de otras categorías legales multiculturales en general) que surgieron en Nicaragua en la década de los años 1980, fueron entonces determinadas en parte por este contexto histórico –la presencia simultánea de y las rivalidades entre afrodescendientes e indígenas costeños– así como también por los intereses del Estado nacional y del partido político en el poder en ese momento, el FSLN. De hecho, hubo un notable desacuerdo acerca del diseño institucional de la autonomía en el momento de su formulación. Durante los debates iniciales, las organizaciones indígenas tenían una concepción de la autonomía que preveía la creación de un territorio propio para los pueblos indígenas de la Costa Atlántica, mientras que otros costeños favorecían un modelo heterogéneo similar al que fue finalmente adoptado. En esta época las principales organizaciones miskitas abogaban por el autogobierno indígena; articulaban una visión de la autonomía regional bajo la hegemonía miskita. Por ejemplo, en un documento de 1985, la principal organización miskita en ese momento, MISURASATA (Miskitos, Sumos,[6] Ramas y Sandinistas Asla Takanka o unidos en miskito), se refería a la autonomía como un "derecho aboriginal" de las tres "naciones indias," quienes son "pueblos soberanos" dentro del Estado nicaragüense. De acuerdo con el documento, los elementos fundamentales de la autonomía eran: el derecho aboriginal a las tierras de la Costa Atlántica, el "autogobierno indio," los "recursos indios," el "etnodesarrollo," la "autodefensa india" en contra de los intentos de genocidio domésticos y extranjeros, y organizaciones, cultura, religión e instituciones indias (MISURASATA-ASLA, 1985).

6 En ese momento los mayangnas eran todavía comúnmente conocidos como sumus o sumos (una palabra miskita con un significado degradante). Hoy en día ellos han recuperado exitosamente el uso de su nombre ancestral.

Esta visión de autonomía indígena bajo el control miskito enfrentó seria resistencia, tanto de los creoles/kriol como de los otros dos pueblos indígenas más pequeños (mayangnas y ramas) de la Costa Atlántica, y también del FSLN. Los creoles temían que si la autonomía era definida como "indígena" esto excluiría a los afrodescendientes, mientras que los mayangnas y ramas temían ser eclipsados por los miskitos (tal como lo habían sido durante el período colonial y el siglo XIX). El FSLN también se opuso al modelo de autonomía indígena bajo la hegemonía miskita por varias razones estratégicas. El FSLN apoyaba una autonomía regional en la que la participación y equidad de todos los grupos sería garantizada al interior de regiones etno-racialmente heterogéneas, porque creían que los miskitos eran el grupo más fuertemente opuesto al Sandinismo, y que el modelo multiétnico de autonomía permitiría a otros grupos etno-raciales más afines al partido tener un mayor grado de influencia en la región.

En última instancia, el lenguaje constitucional adoptado en Nicaragua consagró un modelo multiétnico de autonomía regional en el cual todos los costeños participarían de igual manera en el autogobierno. La constitución nicaragüense aprobada en 1986 garantiza igualdad de derechos colectivos a todas las "comunidades de la Costa Atlántica," mientras que la Ley de autonomía aprobada ese mismo año establece un régimen de au-tonomía para la Costa Atlántica, en el que "los miembros de las comunidades de la Costa Atlántica" serán garantizados "absoluta equidad de derechos y responsabilidades, sin importar el tamaño de la población y el nivel de desarrollo" (Estatuto de Autonomía, 1987). Como resultado, las categorías constitucionales adoptadas en Nicaragua no sólo garantizan a afrodescendientes e indígenas costeños los mismos derechos colectivos a la protección de sus tierra y culturas; también ofrecen las mismas garantías a los mestizos que viven en la región.[7] En Nicaragua, la cuestión de cómo reconciliar la creación de espacios territoriales para el autogobierno

7 La cuestión de la inclusión de los mestizos—quienes no han sufrido las mismas desventajas históricas que los indígenas y afrodescendientes costeños y que además son el grupo dominante a nivel nacional—en categorías legales multiculturales para la Costa Atlántica se complica dada la distinción que hay que establecer entre residentes mestizos de larga estadía en la región (quienes hoy son conocidos como mestizos costeños), muchos de los cuales apoyan la autonomía, y nuevos migrantes mestizos, quienes se identifican con una identidad nacional general y tienden a no apoyar la autonomía.

o autonomía con la presencia de múltiples grupos étnico-raciales en un mismo espacio geográfico, fue en esencia resuelta por medio de la regionalización de los derechos multiculturales. O sea, la autonomía se otorgó a una región (que es culturalmente diferente y ha sido históricamente marginada) en su totalidad.

Por lo tanto, el diseño institucional de autonomía adoptado en Nicaragua reconoció el autogobierno de los costeños dentro de unidades territoriales regionales heterogéneas. Fueron creadas regiones multirraciales y multiétnicas dentro de las cuales todos los costeños disfrutan de los mismos derechos colectivos. En lugar de seguir la fórmula del federalismo nacional, de acuerdo con la cual cada grupo obtiene control exclusivo sobre un territorio propio, en Nicaragua la Ley de autonomía divide la Costa Atlántica en dos unidades administrativas: la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). Ambas regiones autónomas son etno-racialmente heterogéneas. Dos pueblos indígenas (miskitos y mayangnas), un grupo afrodescendiente (creole/kriol) y mestizos habitan la región autónoma del Atlántico norte o RAAN. Tres pueblos indígenas (miskitos, mayangnas y ramas), dos pueblos afrodescendientes (creoles/kriol y garífunas) y mestizos habitan la región autónoma sur o RAAS. La Ley de autonomía ordena que todos los grupos etno-raciales que habitan una región autónoma deben ser representados en sus respectivos gobiernos regionales. Actualmente, los mestizos constituyen el grupo con mayoría demográfica en ambas regiones. Los miskitos son el segundo grupo más numeroso en la RAAN, en donde están concentrados, seguidos por los mayangnas y un número menor de creoles/kriol. En la RAAS, en donde han estado establecidos históricamente, los creoles/kriol son el segundo grupo más numeroso, seguidos por un pequeño número de miskitos, mayangnas, ramas y garífunas.[8] Como resultado de la decisión de crear regiones heterogéneas para el ejercicio de la autonomía en lugar de unidades espaciales segregadas controla-

8 De acuerdo al último censo nacional realizado en el 2005, la población de la Costa Atlántica es de 505 711 habitantes (254 035 en la RAAS y 251 676 en la RAAN). De estos 15 805 personas se auto-identificaron como creole/kriol; 2 265 como garífuna; 2 921 como rama; 6 220 como mayangna y 83 144 como miskito (también hubo 77 236 personas que se identificaron como mestizos costeños). INEC, 2006: 47.

das por cada grupo, los costeños indígenas y afrodescendientes no han obtenido territorios propios sobre los cuales pueden ejercer el control exclusivo.

El asunto de cómo configurar espacios territoriales para el ejercicio de la autonomía o el autogobierno en la Costa Atlántica también es complejo debido a la dispersión territorial de algunos de los pueblos indígenas y afrodescendientes de la región, lo que dificulta la creación de un territorio propio por separado para cada grupo, aunque no es imposible. Los creoles/kriol, por ejemplo, están concentrados en las grandes zonas urbanas del sur de la Costa Atlántica. En tales casos, los territorios bajo el control de un grupo inevitablemente contienen miembros de otros grupos. Esto sería especialmente problemático con respecto a los mestizos, ya que el flujo continuo de campesinos mestizos pobres desplazados del Pacífico y las regiones centrales del país ha transformado de manera dramática la demografía de la región. También hay otras preguntas importantes acerca de cómo podrían ser trazados los límites de los territorios propios para cada grupo, aún en el caso de grupos que viven en áreas geográficas contenidas, como los ramas, la mayoría de los cuales viven en una isla frente a la costa de Bluefields, la ciudad capital de la RAAS. De hecho, los ramas han enfatizado que su demanda territorial va más allá de la isla de Rama Cay, y que quieren recuperar tierras comunales que han sido ilegalmente ocupadas por campesinos mestizos que practican la agricultura de subsistencia. Probablemente, los rama se opondrían a la creación de un territorio propio que los confinara a la isla que actualmente habitan.

Tal como ilustra esta breve discusión del contexto histórico que ha dado forma al diseño institucional de autonomía regional en la Costa Atlántica, desde su concepción la cuestión de cómo configurar los espacios autónomos –tanto en regiones multiétnicas como en territorios propios por separado para cada grupo– ha sido uno de los aspectos más controversiales e importantes del debate acerca de la autonomía en Nicaragua.

El diseño institucional autonómico actual

¿ Cuál es, entonces, el panorama actual en Nicaragua en lo que se refiere al más apropiado diseño institucional de la autonomía en la Costa Atlántica? Desde la aprobación de la autonomía en 1986, la infraestructura político-administrativa creada por la Ley de autonomía ha evolucionado de manera substancial, a pesar del hecho de que la autonomía no fue implementada sino hasta la década de los años 1990, bajo las administraciones neoliberales de centro-derecha de Violeta Chamorro (1990-1996), Arnoldo Alemán (1997-2001) y Enrique Bolaños (2002-2007), que buscaron socavar a los gobiernos regionales, volviéndolos inefectivos al asignarles mínimos recursos y cooptándolos políticamente. En parte como resultado de esto, así como de otros factores, tal como la falta de una clara división de poderes y de articulación entre los diferentes niveles de gobierno en la Costa Atlántica (regional, municipal, comunal) y entre autoridades regionales y nacionales, desde su inicio los gobiernos regionales no han funcionado óptimamente. La situación ha mejorado de alguna manera desde el 2002 (cuando la Ley de autonomía fue finalmente reglamentada). Sin embargo, un estudio reciente concluye que: "la modalidad acordada para el proceso de reingeniería y transferencia de funciones (desde lo central a las autoridades regionales), establecido por el Reglamento del Estatuto de Autonomía, ha sido bastante frágil, sobre todo cuando se trata de concretar los acuerdos generales y avanzar hacia la implementación" (Frühling, González y Bulloven, 2007: 312). Mientras que han habido logros importantes hacia la consolidación de la autonomía en la Costa Atlántica de Nicaragua en años recientes[9], importantes retos quedan pendientes, particularmente en lo que respecta a la cuestión del alcance geográfico de los espacios territoriales autónomos y cómo deberían ser gobernados. Dos factores –la preponderancia de los mestizos en los gobiernos autónomos regionales y la titulación de las tierras comunales afrodescendientes e indígenas en la Costa Atlántica– han hecho relucir la cuestión de la configuración territorial de la autonomía.

9 Ver González, 2008.

La Ley de autonomía de 1986 creó un gobierno regional para cada región autónoma. Cada gobierno regional está conformado por un órgano legislativo, el Consejo Regional y un coordinador regional o gobernador, electo de entre los miembros del Consejo, quien es el poder ejecutivo de la región y también puede ser el representante del Gobierno central en la región. La Ley de autonomía establece que los gobiernos regionales tienen el poder de participar en la planificación e implementación de programas de desarrollo para sus regiones, de administrar (en coordinación con los ministerios apropiados) programas relacionados con la salud, educación, cultura, distribución de servicios básicos y de desarrollar proyectos sociales, económicos y culturales para las regiones. También tienen el poder de recaudar impuestos regionales (con la aprobación de la Asamblea Nacional), regular la explotación de los recursos naturales de las regiones y distribuir las ganancias derivadas de estas actividades (Estatuto de Autonomía, 1987).

Los miembros de los consejos regionales son electos en elecciones regionales en las que sólo los habitantes de la Costa Atlántica o sus descendientes pueden votar y participar como candidatos; los nicaragüenses de otras regiones del país pueden participar en elecciones regionales sólo si cumplen con ciertos requisitos de residencia. Para cumplir con el requisito establecido en la Ley de autonomía de que todos los grupos etnoraciales de cada región sean representados en sus respectivos consejos regionales, fueron creados distritos electorales en los que el primer candidato de cada partido debe ser miembro de cada uno de los diferentes grupos étnico-raciales que habitan la región. Por ejemplo, en la RAAS, de un total de quince distritos electorales, hay un distrito en el que el primer candidato de cada uno de los partidos políticos debe ser miskito, creole/kriol, mayangna, garífuna, rama o mestizo. Esto significa que de un total de cuarenta y cinco miembros del Consejo Regional, sólo seis son predesignados de acuerdo a la representación de grupo y cada grupo etno-racial tiene asegurado un mínimo de solo un asiento. Como resultado, de los cuarenta y cinco miembros del Consejo Regional de la RAAS, sólo cinco están garantizados a ser afrodescendientes e indígenas. Lo mismo ocurre en la RAAN, en donde un distrito debe tener como su primer candidato a un miskito, un creole/kriol, un mayangna o un mestizo. Así, del total

de cuarenta y cinco miembros del Consejo Regional, sólo tres asientos están asegurados de ser ocupados por afrodescendientes e indígenas.

Como resultado de estos débiles mecanismos de representación de grupo para los costeños afrodescendientes e indígenas, hasta la fecha los mestizos han dominado los gobiernos regionales. El restringir la representación de grupo para los costeños afrodescendientes e indígenas a un asiento por grupo en el consejo regional, combinado con el creciente número de la población mestiza en la región, ha resultado en la preponderancia de los mestizos en ambos consejos regionales. Entre 1990 y 2010, por ejemplo, 52 por ciento de los miembros del Consejo Regional de la RAAS han sido mestizos, mientras que sólo 25 por ciento han sido creoles/kriol. Mientras tanto, en la RAAN, 45 por ciento han sido mestizos y 45 por ciento, miskitos (González, 2008: 226-228). Mientras que el predominio mestizo en los consejos regionales es el resultado de su creciente fuerza demográfica en la región, cuando ellos dominan los gobiernos regionales en la Costa Atlántica, dado que también son el grupo dominante a nivel nacional, esto directamente contradice el objetivo de la autonomía de hacer posible que costeños afrodescendientes e indígenas ejerzan el autogobierno en la región. Esto se debe, en parte, a que los mestizos –especialmente los migrantes recientes– tienden a votar abrumadoramente por partidos nacionales en las elecciones regionales y, en general, apoyan menos la autonomía. Recientemente, esto ha dado lugar a debates contenciosos acerca de cómo remediar esta falla en el diseño institucional de la autonomía. Los mestizos de la Costa Atlántica (en particular los inmigrantes recientes) tienden a oponerse fuertemente a cambios al actual sistema de representación de grupo, mientras que los costeños afrodescendientes e indígenas tienden a ver dichos cambios como esenciales para la preservación y consolidación de la autonomía.

Otro cambio reciente que ha puesto en juego la configuración territorial de la autonomía es la titulación de las tierras comunales de costeños afrodescendientes e indígenas, la cual tiene el potencial de reconfigurar el diseño institucional de la autonomía en Nicaragua. Tanto la Constitución de Nicaragua de 1987 como la Ley de autonomía reconocen el derecho de "las comunidades de la Costa Atlántica" a establecer sus propias formas de organización y administrar sus relaciones locales de acuerdo con sus

tradiciones históricas, así como a la propiedad de sus tierras comunales, pero no especifican los mecanismos prácticos a través de los cuales estos dos principios deberían ser implementados. Como resultado, los derechos a las tierras comunales de los costeños afrodescendientes e indígenas fueron sistemáticamente ignorados por los gobiernos centrales de Nicaragua durante la década de los años 1990, cuando ningún mecanismo fue establecido para demarcar o titular las tierras comunales de comunidades afrodescendientes e indígenas de la Costa Atlántica, y el Estado nacional continuó otorgando concesiones a empresas nacionales e internacionales para la explotación de recursos naturales en dichas tierras comunales sin consultar o sin la aprobación de las comunidades afectadas. Esta situación finalmente cambió con el histórico fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el 2001 en el caso interpuesto por la comunidad indígena mayangna de Awas Tingni en contra de la República de Nicaragua, el cual confirmó el derecho de propiedad comunal de los costeños. Awas Tingni interpuso su caso ante la CIDH después de repetidos intentos domésticos fallidos por obtener remedios judiciales. La corte emitió una sentencia solicitando al Estado nicaragüense establecer los mecanismos legales necesarios para la demarcación y titulación de las tierras comunales de los costeños afrodescendientes e indígenas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001).

La sentencia en el caso de Awas Tingni resultó en la adopción de una nueva Ley de propiedad comunal en el 2002 que estableció los mecanismos para la demarcación y titulación de las tierras comunales en la Costa Atlántica. La Ley 445 (como es conocida) explícitamente reconoce a las comunidades afrodescendientes e indígenas como unidades administrativas y crea nuevas formas de gobierno. Establece que la máxima autoridad en la comunidad es la asamblea comunal, la cual consiste de todos los miembros de la comunidad. La asamblea comunal a su vez elige autoridades de acuerdo con sus costumbres y tradiciones que sirven como las principales unidades administrativas y de gobierno en las comunidades. En los casos en que éstas se han agrupado en "bloques" para llevar a cabo reclamos colectivos de tierras, o sea han formado territorios (algunos de los cuales contienen una mezcla de comunidades afrodescendientes e indígenas y otros grupos de comunidades afrodescendientes o de comu-

nidades indígenas),[10] la instancia encargada de la toma de decisiones es la asamblea territorial compuesta por las autoridades electas por cada comunidad, que a su vez elige una autoridad territorial para gobernar el territorio. Las autoridades o gobiernos comunales y territoriales sirven como interlocutores entre las comunidades y el Estado en el proceso de demarcación y titulación de las tierras comunales. Como resultado, la Ley 445 provee un marco legal para el reconocimiento oficial de gobiernos comunales y territoriales como unidades clave de administración política en la Costa Atlántica.

A pesar de la aprobación de la Ley 445, el proceso de demarcación procedió muy lentamente durante la administración del presidente Bolaños, pero ha comenzado a avanzar más rápidamente durante el actual Gobierno del FSLN. Hasta la fecha diez territorios indígenas, compuestos por más de 100 comunidades indígenas y afrodescendientes, han recibido los títulos a sus tierras comunales.[11] El hecho de que las tierras comunales de costeños afrodescendientes e indígenas, con sus estructuras de Gobierno, puedan ser oficialmente tituladas por el Estado plantea la posibilidad de cambios enormes en el diseño institucional de la autonomía en Nicaragua. Por ejemplo, abandonar el modelo multiétnico actual de regiones heterogéneas y reemplazarlo con un modelo en el cual cada grupo etno-racial ganaría control sobre uno o varios territorios y comunidades.

Históricamente los pueblos indígenas de la Costa Atlántica han sido los que más han apoyado el modelo de autonomía que crea espacios separados bajo el control indígena. De hecho, las estructuras de Gobierno reconocidas en la Ley 445 generalmente corresponden con las formas de organización social que ya de por sí existen en la mayoría de las comunidades indígenas en la región. El liderazgo de YATAMA (Yapti Tasba Masraka Nani o descendientes de la madre tierra en miskito), la principal

10 Hasta el momento sólo hay un título que ha sido otorgado a una comunidad individual, y es el de Awas Tingni. El resto han sido territorios multicomunales.

11 Estos son los territorios indígenas de Mayangna Sauni Bu, Mayangna Sauni As, Mayangnina Sauni Bas (Sikilita), Mayangnina Sauni Umani AMASAU (este es Awas Tingni), Miskitu Indian Tasbaika Kum, Kipla Sait Tasbaika Kum, Li Lamni Tasbaika Kum, Awaltara Luhpia Nani Tasbaya, Wangki Li Aubra Tasbaya y el Territorio Rama-Kriol. La mayoría (8) de estos territorios indígenas se localizan en la RAAN.

organización política indígena en Nicaragua –que es un partido casi exclusivamente miskito en su liderazgo, membresía y base electoral– apoya la redefinición de la autonomía que deja atrás el modelo multiétnico. Como resultado de su alianza política con el FSLN antes de la pasada elección presidencial del 2006 que llevó a éste último de regreso al poder por primera vez desde la década de los años 1980, YATAMA se ha convertido en el principal interlocutor del Estado nacional en asuntos relacionados con la Costa Atlántica. Originalmente YATAMA había favorecido una visión de la autonomía regional como autogobierno indígena –la idea que la Costa Atlántica debería estar bajo el control de los pueblos indígenas de la región, y de los miskitos en particular, como el mayor de los tres– que fue articulada en la década de los años 1980 por las principales organizaciones políticas miskitas que la precedieron. Posteriormente, YATAMA, por lo menos públicamente, pareció haberse reconciliado con el modelo autonómico multiétnico. Sin embargo, como resultado de la Ley de propiedad comunal y el deseo de YATAMA de preservar su éxito electoral, el partido hoy apoya un modelo de autonomía que crea territorios separados bajo el control de cada grupo, gobernados ya sea por los gobiernos territoriales creados por la Ley 445 o por nuevas autoridades electas por ellos.

Los afrodescendientes parecen estar algo más divididos respecto a si se debe, y de que manera, rediseñar los espacios territoriales de autonomía en la Costa Atlántica. Los afrodescendientes costeños tradicionalmente han apoyado el modelo multiétnico de autonomía, porque lo consideran más incluyente de sus intereses que el modelo de autonomía indígena, en el cual su estatus y sus derechos se verían más atenuados.[12] Al mismo tiempo, sin embargo, en años recientes han habido cambios en como los afrodescendientes conciben su identidad. Por ejemplo, hoy en día puede observarse el surgimiento de un fuerte discurso de identidad de grupo

12 Tal como he argumentado en otro texto, los modelos latinoamericanos de multiculturalismo han tendido a privilegiar concepciones sobre la base de los derechos colectivos (especialmente a la tierra), que ubican a los pueblos indígenas en una mejor posición que los afrodescendientes para reclamar dichos derechos (ver Hooker, 2005). En Nicaragua, esta dinámica ha llevado a comunidades con ascendencia mixta involucradas en luchas por tierras comunales a privilegiar identificaciones indígenas mas que afrodescendientes (ver Hale, Guardian y Gordon, 2003).

racial negra concebida en términos de conexiones transnacionales con otras áreas de la diáspora africana, especialmente entre afrodescendientes involucrados en procesos de demarcación de tierras comunales y aquellos quienes ahora son minorías en áreas dominadas por indígenas.[13]

Por ejemplo, para algunas comunidades urbanas de afrodescendientes creoles/kriol, la adopción de la Ley 445 fue un momento galvanizador que los llevó a organizarse y elegir gobiernos comunales para llevar a cabo reclamos de tierras y afirmar identidades negras diaspóricas. Los requisitos de la ley estipulan un mapeo etno-histórico detallado que incluye: un recuento de los antecedentes históricos de la comunidad; sus características demográficas, sociales, económicas y culturales; las formas tradicionales de uso de la tierra y recursos ejercidos en la comunidad; y, un recuento de los traslapes y conflictos sobre límites con otras comunidades o terceros, y de comunidades, entidades o personas ocupando tierras adyacentes a las reclamadas (Ley del Régimen de Propiedad Comunal, 2002: artículo 46). La movilización creole en Bluefields para cumplir con estos requisitos y elegir autoridades comunales reconocidas por la Ley 445 parece haber estimulado la organización política en términos explícitamente vinculados con una identidad de grupo racial negra y con la idea de recobrar tierras comunales creoles.[14] Algunos afrodescendientes en la Costa Atlántica, entonces, parecen apoyar el cambio hacia un modelo que crea espacios separados o territorios bajo el control de cada grupo, pero todavía hay bastante apoyo al modelo de autonomía multiétnica entre los afrodescendientes.

En el 2010 la situación es todavía bastante incierta. Pero el debate acerca de cómo alcanzar mayor representación política para costeños afrodescendientes e indígenas y como gobernar efectivamente las tierras comunales que han sido tituladas, ha resaltado preguntas claves sobre el futuro diseño de la autonomía en Nicaragua. En especial, cuáles son los tipos de espacios autonómicos en los que los costeños afrodescendientes e indígenas podrían mejor ejercer el autogobierno y preservar sus cultu-

13 Éste no ha sido siempre el caso entre los creoles, en contraste con los garífuna. De acuerdo con Edmund T. Gordon, a través de los siglos XIX y XX los creoles han concebido su identidad colectiva en formas múltiples y cambiantes (ver Gordon, 1998: 51-85).

14 Para un análisis etnográfico detallado de este proceso ver Goett, 2007.

ras: ¿en un modelo regional multiétnico como el actual, o en uno en donde existen territorios separados bajo el control de cada grupo?

El debate teórico

Dado que parece posible que Nicaragua abandone el modelo multiétnico de autonomía adoptado para la Costa Atlántica en la década de los años 1980, es importante analizar si este cambio corresponde o no con las suposiciones y prescripciones acerca del diseño institucional de la autonomía en las teorías del multiculturalismo. Los teóricos del multiculturalismo que promueven el reconocimiento justo de las diferencias culturales, han especulado sobre los modelos de autonomía que más facilitarían la preservación de las culturas de grupos minoritarios y los que más promoverían la solidaridad entre grupos distintos cuando estos están presentes dentro de un mismo espacio geográfico.[15] De hecho, existe un importante debate entre ellos sobre si la meta de la supervivencia cultural puede ser alcanzada sólo por medio de la creación de espacios autónomos separados para el ejercicio del autogobierno. Algunos tienden a argumentar que los pueblos indígenas y otras naciones minoritarias tienen derecho a, e incluso requieren de, la creación de espacios autónomos separados para el ejercicio del autogobierno con el fin de asegurar la preservación de sus culturas. Por ejemplo, Charles Taylor argumenta que lo que es necesario son "medidas destinadas a garantizar la supervivencia a través de generaciones futuras por tiempo indefinido" (Taylor, 1994: 41, nota 16; ver también Kymlicka, 1995).

En cambio, otros tienden a argumentar que los espacios heterogéneos en los cuales los grupos coexisten son más propicios para promover la solidaridad entre ellos. Por ejemplo, Iris Young sugiere que la autodeterminación debería ser entendida como la no-dominación, en lugar de no-interferencia, y que esto posibilitaría la creación de espacios de autogobierno "superpuestos o compartidos, o aún totalmente carentes de referentes en el espacio" (Young, 2000: 261). Según Young, en situaciones en las que

15 Para más información sobre los argumentos de las diferentes vertientes teóricas del multiculturalismo y de cómo las experiencias latinoamericanas de derechos colectivos para afrodescendientes e indígenas cuestionan sus premisas, ver Hooker, 2009.

múltiples grupos están presentes en el mismo espacio geográfico, tal como en el caso de pueblos indígenas y no indígenas que viven en la misma región, el resultado podría ser sitios que son heterogéneos o multiculturales, con derechos de representación de grupo asignados a todos los grupos. En otros casos a ciertos grupos podrían concedérseles derechos específicos a la tierra y recursos sin ganar control exclusivo sobre el territorio, o la autonomía podría estar territorialmente basada pero tomar la forma de acuerdos federales entrelazados que preservarían los derechos y libertades de minorías internas (Young, 2000: 262). El debate en cuestión es acerca de si la meta de la preservación cultural requiere de la creación de esferas distintas y separadas de no-interferencia para cada grupo, o si puede ser alcanzada a través de la creación de espacios heterogéneos que promueven la comunicación política entre los grupos pero que no otorgan a cada grupo el control completo sobre un territorio nacional.

La decisión de crear regiones heterogéneas en lugar de unidades espacialmente segregadas para cada grupo en el modelo autonómico nicaragüense contrasta con las expectativas de los teóricos del multiculturalismo cuya preocupación principal es la supervivencia cultural. Hasta el momento, los costeños indígenas y afrodescendientes no tienen territorios propios sobre los que pueden ejercer control total; no han obtenido control exclusivo sobre diferentes porciones de la Costa Atlántica. Más bien, tienen que ejercer el autogobierno de manera compartida. El modelo nicaragüense de autonomía, por lo tanto, se acerca más a los tipos de espacios heterogéneos que Young señala como los más aptos a promover la comunicación política entre los grupos. Sin embargo, la situación actual en Nicaragua con respecto a la configuración territorial de la autonomía sugiere que una respuesta definitiva no ha sido formulada todavía. En cuanto al debate teórico, parece que tanto Taylor como Young podrían estar acertados, y que un modelo de autonomía posibilita más la supervivencia cultural, mientras que el otro más bien promueve la solidaridad entre los grupos. Sin embargo, en este momento es difícil llegar a conclusiones definitivas, en especial sobre el caso nicaragüense, dado el incompleto y cambiante diseño institucional de la autonomía y la falta de estudios sistemáticos al respecto.

No obstante, cabe preguntarse: ¿qué es lo que la experiencia de Nicaragua puede decirnos acerca de los pros y los contras de los diferentes modelos de autonomía? Tal parece que en Nicaragua el modelo multiétnico de autonomía ha sido más exitoso en promover la solidaridad entre los afrodescendientes e indígenas y los mestizos costeños. Pero al mismo tiempo, parece que la razón por la cual ciertos afrodescendientes e indígenas costeños actualmente están a favor de adoptar un modelo diferente de autonomía en el que cada grupo ganaría su propio territorio, es que el modelo multiétnico de autonomía no ha logrado asegurar la preservación de sus culturas, las cuales están amenazadas por la creciente migración mestiza a la región. Es posible, entonces, que en Nicaragua un modelo de autonomía que combine la creación de un territorio propio para cada pueblo afrodescendiente e indígena de la Costa Atlántica con instituciones políticas regionales compartidas para el ejercicio del autogobierno similares a las que existen hoy en día (pero con mayores grados de representación de grupo para los afrodescendientes e indígenas), podría balancear mejor las metas de asegurar la supervivencia cultural y de promover la solidaridad entre los grupos.[16]

En conclusión, la experiencia de Nicaragua con la autonomía sugiere que existen importantes debates acerca de la configuración territorial y política de espacios autonómicos que aún quedan por resolver en América

16 Otra pregunta importante sobre el diseño institucional de la autonomía que no fue posible analizar aquí por falta de espacio, es la cuestión del impacto de los diferentes modelos de autonomía sobre la equidad de género. Críticas feministas al multiculturalismo, por ejemplo, han apuntado que cuando las culturas minoritarias son patriarcales, su preservación ocurre a expensas de los derechos de las mujeres (Okin, 1999). Con respecto a la autonomía, esto significa que es necesario considerar si las nuevas estructuras de gobierno reforzarán o no jerarquías de género existentes. En Nicaragua las evidencias son equívocas. Por un lado, históricamente las mujeres han estado involucradas en las luchas por las tierras comunales, y desde la promulgación de la Ley 445, mujeres afrodescendientes e indígenas en la Costa Atlántica han participado activamente en proyectos de demarcación y mapeo de tierras en sus comunidades. En algunas comunidades, como en la comunidad afrodescendiente creole de Monkey Point y el territorio ramakriol del que forma parte, la autoridad moral de las mujeres les ha permitido surgir como las líderes principales en los gobiernos comunales y territoriales. Sin embargo, en otros casos, las mujeres se sienten "excluidas de la participación en la lucha por los derechos a la tierra…[y describen como son] marginalizadas en las juntas comunales…[donde los] líderes masculinos tienden a explotar el trabajo de las mujeres en la administración de estas instituciones mientras limitan su influencia en los espacios de toma de decisiones" (Woods y Morris, 2007).

Latina. El caso nicaragüense resulta interesante a la luz de retos similares con respecto al diseño institucional que también enfrentan otros países de la región, tal como: qué tipos de espacios autonómicos son más efectivos cuando múltiples grupos (afrodescendientes e indígenas) comparten el mismo espacio geográfico, y cómo balancear las demanda de autogobierno de estos grupos con los intereses de terceros, como en el caso de los mestizos (tanto en la misma región o fuera de ella, como en Bolivia, donde han surgido demandas de descentralización por regiones no-indígenas basadas en el discurso de la autonomía). De hecho, en muchos países latinoamericanos, incluyendo México, Ecuador y Bolivia, la pregunta sobre si adoptar un modelo de autonomía regional heterogéneo o crear territorios propios separados para cada grupo es muy relevante, así como la pregunta de cómo diseñar instituciones políticas que no reproduzcan el poder de los grupos dominantes como los mestizos a nivel nacional y que por ello dificultan o imposibilitan el ejercicio real del autogobierno por los pueblos afrodescendientes e indígenas que han sido históricamente excluidos. Es probable que las demandas de autonomía en América Latina tengan un papel más destacado en la medida en que movimientos indígenas y afrodescendientes ganen fuerza y visibilidad, lo que a su vez significaría que los estados latinoamericanos se verían forzados a incorporar cada vez más algún tipo de autonomía en sus modelos de multiculturalismo. Por esta razón es crucial entender cuáles son las consecuencias de la adopción de diferentes modelos de autonomía, y aprender de experiencias en que el diseño institucional ha evolucionado, como es el caso de Nicaragua, donde los pueblos afrodescendientes e indígenas de la Costa Atlántica continúan intentado crear un modelo que les permita lograr el verdadero autogobierno y la supervivencia cultural en la región que comparten.

Bibliografía

Asamblea Nacional Nicaragua (1987). *Constitución Política de Nicaragua*. Managua, Nicaragua: Editorial el Amanecer.

———— (1987). *Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua*. Managua, Nicaragua: Editorial Jurídica.

———— (2003). *Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz*. Managua, Nicaragua: Editorial Jurídica.

Frühling, Pierre, Miguel González y Hans Petter Bulloven (2007). *Etnicidad y Nación: El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)*. Guatemala, Guatemala: F & G Editores.

Goett, Jennifer (2007). "Diasporic Identities, Autochthonous Rights: Race, Gender, and the Cultural Politics of Creole Land Rights in Nicaragua". Ph.D. diss., University of Texas at Austin.

Gabriel, Leo y Gilberto Lopez y Rivas, eds. (2005). *Autonomías Indígenas en América Latina: Nuevas formas de convivencia política.* México: Plaza y Valdés.

González, Miguel (2008). "Governing Multi-Ethnic Societies in Latin America: Regional Autonomy, Democracy, and the State in Nicaragua, 1987-2007". Ph.D. diss., York University.

Gordon, Edmund T. (1998). *Disparate Diasporas: Identity and Politics in an African Nicaraguan Community*. 1st ed. Austin, TX: University of Texas Press.

Hale, Charles R. (1994). *Resistance and Contradiction: Miskitu Indians and the Nicaraguan State, 1894-1987*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Hale, Charles R., Galio C. Guardian and Edmund T. Gordon (2003). Rights, Resources and the Social Memory of Struggle: Reflections on a Study of Indigenous and Black Community Land Rights on Nicaragua's Atlantic Coast. *Human Organization* 62(4): 369-81.

Hooker, Juliet (2005). Indigenous Inclusion/Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Latin America. *Journal of Latin American Studies* 37(2): 285-310.

———— (2008). Afro-descendant Struggles for Collective Rights in Latin America. *Souls: A Critical Journal of Black Politics, Culture and Society* 10(3): 279-291, July- September.

———— (2009). *Race and the Politics of Solidarity*. New York: Oxford University Press.

INEC (2006). "VIII Censo de Población y IV de Vivienda: Población, Características Educativas, Vol. II." Managua, Nicaragua: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, noviembre.

Inter-American Court of Human Rights (2001). "The Case of the Mayangna (Sumo) Community of Awas Tingni v. Nicaragua". August, 31.

Kymlicka, Will (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Lapidoth, Ruth (1996). *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

MISURASATA-ASLA (1985). "Comunicado de Prensa, San José, Costa Rica, 12 de Septiembre de 1985." Documento No. 00331, archivos de CIDCA (Centro de Investigación y Documentación de la Costa Atlántica), Bluefields, Nicaragua.

Okin, Susan Moller, Joshua Cohen, Matthew Howard and Martha Craven Nussbaum (1999). *Is Multiculturalism Bad for Women?* Princeton, NJ: Princeton University Press.

PNUD (2005). *Informe de Desarollo Humano 2005. Las Regiones Autonómas de la Costa Caribe: Nicaragua Asume su Diversidad?* Managua, Nicaragua: Programa de Naciones Unidas para el Desarollo.

Taylor, Charles (1994). "The Politics of Recognition". In *Multiculturalism: Examining the Politics of* Recognition, ed. Amy Gutmann. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Van Cott, Donna Lee (2000). Latin America: Constitutional Reform and Ethnic Right. *Parliamentary Affairs* 53(1): 41-54.

Woods, Socorro and Courtney D. Morris (2007). "'Land is Power': Examining Race, Gender and the Struggle for Land Rights on the Caribbean Coast of Nicaragua." Reporte para el Proyecto del Consejo de Investigación sobre Centroamérica y el Caribe (CCARC), financiado por la Oficina de la Fundación Ford para México y Centroamérica.

Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford, UK: Oxford University Press.

III
Autonomías, asambleas constituyentes y Estado plurinacional

Estado plurinacional y autogobierno territorial. Demandas indígenas en Ecuador

Pablo Ospina Peralta*

Resumen: El objetivo de este breve texto es presentar algunos de los más recientes desarrollos de la demanda indígena de un Estado plurinacional en Ecuador. Para hacerlo, empiezo situando la demanda "nacional" de los pueblos indígenas en su significado original. Luego me concentro en una sola de las aristas de esta demanda, su connotación de autogobierno y autonomía territorial, para concluir con algunas observaciones sobre su significado y los desafíos que implica en las nuevas condiciones estructurales que viven los pueblos indígenas del Ecuador.

Palabras claves: Estado plurinacional, Ecuador, pueblos indígenas, autonomía, nacionalidades.

Introducción

Nacionalidades y territorios

En el levantamiento indígena de junio de 1990, el punto siete del pliego de demandas de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), reclamaba la declaratoria del Ecuador como un Estado plurinacional. Para ello era necesario reformar el artículo primero de la Constitución (el Mandato fue reproducido en Almeida *et al.,* 1993: 167-168). La oposición fue bastante viva. La línea de argumentos más común para oponerse a la reivindicación era la de que se estaba buscando la fragmentación del país en varios estados: en Ecuador hay una sola Nación. No es raro. En el pensamiento moderno, ha sido frecuente la idea de que a un Estado corresponde una sola Nación. Rodolfo Stavenhagen (2001: 21 y 43-46; ver también Giménez 2000: 50) lo llama "el principio de nacionalidad". Pero en el mundo es cada vez más frecuente aceptar la existencia de estados multinacionales.

Con todo, en la legislación y en los tratados académicos internacionales, la distinción entre "grupo étnico" y "nación" o entre "pueblo" y "nación" es ambivalente. En términos prácticos la distinción parece depender casi exclusivamente del modo en que se auto-identifica el grupo aludido. Las fórmulas de Rodolfo Stavenhagen (2001: 17-18) expresan bien la ambigüedad:

> "Las naciones pueden ser consideradas como colectividades sociológicas basadas en afinidades étnicas y culturales que comparten su percepción de dichas afinidades […][mientras que a los] pueblos los definimos como los grupos étnicos, o etnias, que no han logrado esa conciencia nacional o cuando menos no la han expresado, pero que de todas formas están unidos por vínculos raciales, lingüísticos, culturales o nacionales"

En esta interpretación, el paso de etnia a nación o de pueblo a nacionalidad, parece ser un hecho dependiente de la subjetividad colectiva, de la forma que adopta la identidad del grupo.

Esta idea es aplicable al caso ecuatoriano porque el auto-reconocimiento como "nacionalidades" tiene un componente importante de rea-

firmación identitaria. En un texto anterior, al examinar el origen de la reivindicación "nacional" de la CONAIE, Fernando Guerrero y yo[1] mostramos que el término fue adoptado cuando los indígenas buscaban una palabra que, al nombrarlos, les devolviera la suficiente dignidad como para resarcirlos de siglos de humillación. En palabras de una histórica dirigente indígena de la sierra norte del Ecuador:

> "Ese nombre [etnia] nos minimiza […] huele mucho a estudio, a experimento […] En cambio, la nacionalidad para nosotros tiene otro concepto: es mucho más íntegra, se reconoce a la persona como un ser viviente […] Nos han tratado de "naturalito", de "aborigen", de un millón de nombres que nos han puesto, pero ninguno de ellos nos ha dado valor como personas, reconociendo nuestros derechos" (Blanca Chancoso, 1993: 136 y 142).

Pero la identidad y la búsqueda de respeto no es el único factor para entender la fulgurante carrera de este término en la experiencia indígena ecuatoriana. En este breve artículo desarrollaré aquél que mayores implicaciones tiene en la configuración política y organizacional del Estado. T.K. Oommen (1994: 107-109; 1997) ha planteado la tesis de que la "nacionalidad" aparece cuando los grupos étnicos o sociales reivindican un territorio. Las etnias serían naciones desterritorializadas. Esto ocurre porque el proceso de etnización significó "la desterritorialización, por lo general violenta y forzada, de ciertas comunidades culturales" (Giménez, 2000: 1). Giménez y Oommen aluden claramente a los efectos del coloniaje. Inversamente, las nacionalidades serían grupos étnicos que reclaman la extensión de su autoridad sobre un territorio definido por razones culturales o históricas. Mientras el campo de las demandas se mantiene en un plano estrictamente "cultural", la etnicidad los recubre. Pero cuando la política del grupo étnico los lleva a reivindicar un espacio para ejercer su autonomía, se produce un salto distinguible hacia la reivindicación nacional.

Esto es lo que ocurrió, al menos, en el Ecuador con la historia de la reivindicación indígena de un Estado plurinacional. La primera vez que

1 Para un análisis más detallado de los orígenes mixtos (académicos y activistas) de la reivindicación de la plurinacionalidad en Ecuador, cfr. Guerrero y Ospina (2003: 177-192).

se desarrolló la idea de la implicación territorial de la plurinacionalidad fue en la propuesta de "Ley de nacionalidades indígenas" preparada por la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso Nacional en 1988 (Congreso Nacional, Comisión Especial de Asuntos Indígenas, 1988). El texto menciona que el territorio no tiene que ver solamente con garantías para la subsistencia, sino con el espacio para el desarrollo de su cultura (art. 11). Las obras y actividades de explotación de recursos en esos territorios requerirán la consulta a la comunidad (arts. 10 y 21). No obstante, las definiciones prácticas acerca de cómo reconocer los territorios indígenas quedaban pendientes: se las delegaba a la expedición posterior de un "Estatuto de Territorialidad" para cada una de las nacionalidades indias (art. 12). En la práctica, una gran cantidad de artículos referidos a este tema tenía que ver en 1988 con la adjudicación de tierras, con la gratuidad de los trámites ante el ahora extinto Instituto de Reforma Agraria del Ecuador (el IERAC) y con el carácter inembargable, indivisible e imprescriptible de las tierras de las comunidades indígenas (arts. 11-21).

Era la primera vez que se afrontaba el tema y no avanzaba grandes transformaciones ni expresaba ambiciosas aspiraciones. Pero era sólo el principio. Hernán Ibarra (1999: 85) señaló que hasta mediados de los años ochenta, el término estaba asociado a reivindicaciones culturales y tenía consenso en un amplio abanico de posiciones políticas e ideológicas. Rodrigo Borja, Presidente de la República entre 1988 y 1992, mencionaba frecuentemente el término en sus declaraciones de los primeros años de su gobierno e incluso hizo referencia a la plurinacionalidad del país en el discurso de posesión, en agosto de 1988 (entrevista a Enrique Ayala, en Frank *et al.,* 1992: 14; Albán, 1993: 197, nota 5). Con la nueva connotación territorial y autonómica, sin embargo, las cosas cambiaron. La reivindicación nacional ganó profundidad revolucionaria pero perdió cariño ecuménico. Con el tiempo, las demandas territoriales no han hecho sino crecer en detalle, en las implicaciones políticas y en la amplitud de las atribuciones que los indígenas aspiran a controlar.

Nacionalidades y Estado

En diciembre del año 2006, cuando la victoria electoral de Rafael Correa Delgado a la presidencia de la república era un hecho confirmado, la CONAIE decidió iniciar un proceso de debates internos con el fin de pulir sus propuestas para presentar a la Asamblea Constituyente que el nuevo presidente tenía anunciada. Al momento de escribir estas líneas ese proceso de debates apenas ha concluido y la CONAIE presentó su documento de principios y lineamientos. El 20 de septiembre de 2007 la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador presentó un documento de lineamientos y principios de sus propuestas a la Comisión del Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONESUP), creada por iniciativa de Rafael Correa para elaborar una propuesta de Constitución que sirviera de base para los trabajos de la Asamblea (CONAIE, 2007). En ese documento se avanza en nuevos pasos en el camino de definir las implicaciones territoriales de sus demandas de reconocimiento como nacionalidades.

Pero además, el proceso de diálogo, de talleres y de discusiones entre dirigentes de las organizaciones regionales amazónica, costeña y serrana, así como los debates en comunidades de base y en asambleas, a lo largo de más de ocho meses, permite hacerse una idea general del estado de la cuestión territorial en el seno de la organización[2]. La demanda de un Estado plurinacional sigue siendo central en el imaginario y los propósitos de los dirigentes de la CONAIE. El desafío del momento es lograr mayores precisiones sobre lo que significa concretamente en cuanto a la organización del Estado y qué tan profundos serían los cuestionamientos y las reestructuraciones que implicaría para la conformación del Estado actual.

De una forma muy general, se asume que el Estado plurinacional supone cuando menos tres dimensiones entrelazadas:

2 He tenido el privilegio de participar en estos debates gracias a una invitación que los dirigentes realizaron al Instituto de Estudios Ecuatorianos, donde trabajo desde hace varios años. Lo que sigue a continuación es una serie de reflexiones que espera aportar a la sistematización de las enseñanzas de esa rica experiencia de colaboración.

> "Primero, en la construcción de una verdadera interculturalidad que permita impregnar e intercambiar valores, prácticas, conocimientos, sabidurías, modos de ver el mundo, en un diálogo equitativo y sin imposiciones. Es un reconocimiento mutuo de la diversidad y la riqueza del país […]. Segundo, una transformación sustancial del poder real del Estado y la sociedad, del poder político, económico y cultural. Una democratización, un reconocimiento del control que la sociedad debe ejercer sobre los bienes y las políticas públicas. Esto significa la transformación de las principales instituciones del estado central para reconocer allí la diversidad política y cultural de la nación ecuatoriana. Se trata de modificar la estructura de los tres poderes tradicionales, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, para que ellos expresen verdaderamente la diversidad del país y acaten los mandatos de sus mandantes […].Tercero, el reconocimiento de niveles importantes de autogobierno de los pueblos y nacionalidades indígenas. Autogobierno no significa aislarse o encerrarse, sino reconocer el derecho de los pueblos a sus propias formas de autoridad, a un control desde las bases, desde las comunidades locales que forman parte de la organización de los pueblos y nacionalidades […].El Estado plurinacional es autogobierno territorial, autogobierno para el manejo y protección de los recursos naturales, y autogobierno de las instituciones locales que manejan asuntos de vital importancia como la educación y la salud (CONAIE, 2007: 4-5).

En su versión más radical, como dijo uno de los dirigentes más importantes del movimiento en uno de los talleres, es claro que no existen condiciones en la actualidad para un verdadero Estado plurinacional ni para una auténtica interculturalidad (L.M., Cumbayá, 12 de julio de 2007). Esto ocurre porque las bases fundamentales del colonialismo interno, del racismo y del sistema económico y político propio del capitalismo excluyente, no han sido puestas en cuestionamiento profundo. Para estos dirigentes, lo que la actual coyuntura sudamericana y ecuatoriana permite es, tal vez, dar un nuevo paso, pequeño pero firme, en la dirección de construirlo. En efecto, los resguardos legales, los cambios institucionales y las garantías constitucionales son sólo una de las herramientas para lograrlo. No son siquiera la principal herramienta.

En efecto, la autonomía y el autogobierno territorial indígena ya funcionan en la práctica en la actualidad en muchas comunidades para asun-

tos internos relativos a la justicia, al manejo y administración de sus recursos territoriales e incluso en la suspensión de ciertas normas generales de la legislación ecuatoriana[3]. Uno de los casos más notorios es el de la gobernación del pueblo tsáchila en la zona subtropical de la provincia de Pichincha. El gobernador tsáchila que era originalmente un cargo hereditario, se convirtió en los últimos años en un cargo electivo para cuya elección se presentan listas de candidatos cada cuatro años y se elige el gobernador por voto universal de todos los adultos, varones y mujeres. Ese mismo gobernador tiene atribuciones de justicia en asuntos internos y tiene incluso la atribución de la custodia de prisioneros sancionados según los usos y costumbres locales.

Es a este tipo de autogobierno *de facto* a lo que se refieren los dirigentes indígenas cuando dicen que "el autogobierno y el Estado plurinacional se construyen desde abajo, desde las comunidades" (por ejemplo, J.M.C., Taller de Ecuarunari, La Merced, mayo 2007). Pero sería muy poco ambicioso creer que esa autonomía *de facto* es suficiente para cubrir las aspiraciones de autogobierno indígena. Si así fuera, no sería necesario avanzar en la lucha política y legal. Las organizaciones indígenas buscan más porque para cambiar las condiciones de discriminación, empobrecimiento y marginación, se necesitan más atribuciones, más recursos, más garantías de respeto y mayores márgenes de autonomía para la reconstrucción de sus formas de vida, sus visiones del mundo y sus prácticas culturales. Si buscan empujar la legislación un paso más allá, ese paso exige precisar los caminos y las formas específicas en que deben concretarse las aspiraciones de mayor margen para el autogobierno. Allí es donde las ambivalencias vuelven a aparecer. ¿ Qué camino tomar?

El autogobierno territorial cumple una función ambivalente en medio de la situación política actual. Por un lado, entre los principales dirigentes de la CONAIE, se la considera una condición para la existencia misma

3 Un ejemplo es el de las leyes de la herencia en las tierras entregadas en forma comunitaria. Entre los shuar, por ejemplo, el título de propiedad de la tierra pertenece al "Centro", mientras que las familias tienen tierras que transfieren entre sí de acuerdo a reglas propias. Así, por ejemplo, en la costumbre shuar, las mujeres por lo general (salvo en ciertos casos) no heredan la tierra y al casarse deben ir a vivir en la comunidad de su esposo. De esta manera, las disposiciones del código civil no aplican a las transferencias de bienes muebles entre los shuar (Ospina *et al.,* 1996).

del Estado plurinacional. Por otro lado, en medio de la actual coyuntura nacional de polarización entre el gobierno de izquierda y las fuerzas de la derecha política acantonadas ante todo en Guayaquil, que esgrimen y usan como arma de batalla las autonomías locales, los principales dirigentes indígenas, especialmente en la zona andina, donde las tradiciones de la izquierda política han tenido mayor influencia en la formación de las organizaciones, temen verse envueltos en una disputa en la que podrían hacer el juego a las propuestas neoliberales de reducción, privatización y fragmentación del Estado. Afirman su diferencia con esas propuestas, reivindican la mayor antigüedad de sus planteamientos y sostienen que el autogobierno basado en pueblos ancestrales no puede equipararse con las autonomías de última hora de grupos privilegiados. Pero diferenciarse en la propuesta concreta no es fácil porque tanto desde la amazonía como desde las comunidades andinas tienen una muy mala experiencia con la administración estatal de los recursos naturales, especialmente el agua (en los Andes) y la explotación petrolera (en la Amazonía). Al buscar el control local sobre esos recursos pueden acercarse a los planteamientos de control local de recursos estratégicos que buscan importantes sectores de las elites locales y regionales de la derecha.

Las dificultades de fondo se entrecruzan, pues, con una dificultad política coyuntural. ¿En qué consisten esas dificultades de fondo? La Constitución actual, aprobada por una Asamblea Nacional Constituyente en 1998, prevé la autonomía territorial indígena en "circunscripciones territoriales" cuya demarcación, atribuciones y forma de gobierno deben especificarse en una ley que nunca se expidió[4]. La debilidad de fondo consiste en la dificultad interna que las organizaciones indígenas tienen para llegar a un acuerdo sobre un texto único (toda legislación homogeniza) que sintetice toda la variedad de situaciones locales en las que se expresa la autonomía de *facto* y sus aspiraciones de autogobierno. De manera más específica, las diferenciaciones políticas de los dirigentes provienen de, cuando menos, dos características estructurales de los pueblos indígenas en la actualidad. La primera es que la mayoría de la población indígena ecuatoriana se encuentra ubicada en territorios discontinuos, generalmente

4 Artículos 224, 228 y 241 (Asamblea Nacional Constituyente, 1998: 121-126).

conviviendo con vecinos mestizos. Y la segunda es que existe un proceso de urbanización y descampesinización notable de la población indígena.

La mezcla de poblaciones

El predominio de territorios indígenas discontinuos y étnicamente heterogéneos ocurre sobre todo en la sierra, pero es muy frecuente también en toda la alta amazonía, donde existe también una colonización campesina más o menos antigua, que remonta en algunos casos a las primeras décadas del siglo XX y que se intensificó con la reforma agraria desde los años 1960. Algunos territorios no enfrentan este problema: varios lugares de la amazonía, especialmente de la baja amazonía, tienen población culturalmente más homogénea; lo mismo ocurre en el territorio tsáchila, al que ya hicimos referencia, o en el territorio awá, en el límite entre las provincias norteñas de Esmeraldas, Carchi e Imbabura. Pero la mayoría de la población indígena del país vive en territorios étnicamente heterogéneos, en algunos casos con una mayoría de población indígena más o menos amplia (como en la sierra central) y en otros casos en minoría (como en la sierra norte y sur)[5]. Las propuestas existentes, así como las experiencias en curso en los territorios pluriétnicos de la sierra norte, consisten en la formación de gobiernos comunitarios formados a partir de los cabildos que pugnan por concentrar la autoridad de las múltiples organizaciones que han aparecido en los últimos años para representar la variedad de agrupamientos en las zonas rurales: grupos de mujeres, juntas de regantes, asociaciones de jóvenes, cajas de ahorro y crédito, etc. (Ortiz y Pilataxi, 2007).

En esas condiciones existen dos alternativas para hacer factible un gobierno territorial indígena con atribuciones más amplias que aquellas con las que actualmente cuentan. La primera es pugnar por construir gobiernos territoriales exclusivamente indígenas en los territorios en los que puedan hacerlo, convirtiendo los usos y costumbres propios en la norma

5 No me extiendo sobre la distribución territorial de los pueblos indígenas. Hay varios buenos estudios respecto, aunque no conozco todavía uno que compare los datos del censo de 2001 con los de 1990 y 1950. Cfr. Ramón (1994), Sánchez Parga (1996), Zamosc (1995) y Knapp (1991 [1987]). Para un análisis de los datos del censo de 2001, cfr. Guerrero (2005).

de administración. Esto implicaría una absorción paulatina de las atribuciones del resto de gobiernos territoriales pluriétnicos que el Estado ecuatoriano ha formado a lo largo de los siglos (las municipalidades, los consejos provinciales, las gobernaciones) y el retiro de esas poblaciones de la administración municipal y provincial. Esta primera opción involucra un reordenamiento territorial radical de los límites internos del país. A lo largo de los talleres de estos meses, muchos dirigentes de varios pueblos insistieron en la complicación que el pueblo Cayambe, el pueblo shuar o el pueblo awá tienen al estar subordinados a dos o tres provincias y municipios. Para estos dirigentes, la reconstrucción cultural y social como pueblos y nacionalidades (es decir, con territorialidad propia) supone, entonces, una reorganización territorial profunda y la asignación paulatina de la mayor parte de tareas de gobierno a las nuevas autoridades indígenas de esos territorios reconstruidos.

Muchos detractores del autogobierno territorial indígena dicen que es imposible establecerlo. ¿ Qué se haría con los mestizos que conviven allí? Esa pregunta parece olvidar que en la actualidad esa misma población entre-mezclada se gobierna por mecanismos institucionales que no son parte de las tradiciones y las formas de ejercicio de la autoridad propia de los pueblos indios. ¿ Por qué no se preguntan qué pasa con los indígenas que a veces son mayoritarios? En una sociedad intercultural, donde los pueblos indígenas y sus formas de vivir y ejercer la autoridad no fueran concebidos como sujetos "de tercera clase", en aquellos territorios con significativa presencia indígena podrían establecerse gobiernos comunitarios basados en los mecanismos asamblearios propios de las comunidades y las minorías mestizas deberían adaptarse, aprender a convivir en ese sistema y participar en esas formas de gobierno. La verdadera interculturalidad no es solamente que las sociedades indígenas aprendan a convivir y enriquecerse con la sociedad mestiza, sino que las sociedades mestizas aprendan a convivir, enriquecerse y valorar las prácticas políticas y culturales indias. Pueden establecerse mecanismos de demarcación y oficialización de los territorios indígenas que garanticen que existe una voluntad popular lo suficientemente amplia y contundente. Así por ejemplo, un plebiscito local con una mayoría calificada podría aprobar un estatuto territorial determinado. Si ahora las minorías indígenas deben sencillamente adap-

tarse a las formas de ejercicio de autoridad inventadas por el sistema político vigente; no hay razón para que en una sociedad que reconozca que hay diversas maneras, igualmente legítimas, de ejercer la democracia, reconozca que también en territorios con mayoría indígena, los pueblos mestizos deban aprender a ejercer esas otras formas e integrarse en una convivencia basada en nuevas reglas de juego.

Sin embargo, esta propuesta tiene mucha más acogida en las organizaciones de la costa y en la amazonía que en la sierra. Existen dos preocupaciones. La primera es que implica una tendencia a "encerrarse" y "aislarse" del resto de la población mestiza. Organizaciones y dirigentes indígenas que han pugnado durante décadas por vincularse reivindicativa y socialmente con el resto de organizaciones populares, se resisten a este asilo voluntario[6]. En segundo lugar, estos gobiernos territoriales comunitarios, si son exitosos, compiten con las organizaciones indígenas actualmente existentes. En uno de los talleres, el presidente de una federación provincial de la sierra central se quejó de que la formación de los gobiernos comunitarios en una de las regiones del occidente de su provincia implicaba una total autonomía frente a la federación. "Eso ya no me gustó", dijo (J.H., Cumbayá, 16 de julio de 2007). Varios dirigentes son conscientes de esta implicación organizativa y aceptan sus consecuencias. "Debemos abandonar esas formas sindicales que adoptamos en nuestra vida organizativa, e incluso el cabildo, órgano de gobierno de nuestras comunidades, fue impuesto en la colonia", dijo uno de los más antiguos; mientras otra dirigente, amazónica, planteó que no había que tener miedo a desechar la organización misma de la CONAIE una vez que se construyera un gobierno indígena que la sustituyera (Cumbayá, 16 de julio de 2007 y Baños, 15 de mayo de 2007). Pero semejante cambio no puede hacerse sin tensiones y no está plenamente aceptado. Su materialización llevaría a convertir las organizaciones comunitarias en formas estatales, en instituciones de un nuevo Estado gobernado por los indígenas. Algunos no dudan en la transición, especialmente en la Amazonía, mientras que otros temen la institucionalización y funcionarización de las organizaciones.

6 Así, por ejemplo, un intelectual indígena de la sierra norte, Ariruma Kowii, lo considera una reedición de las versiones coloniales de la "república de los indios" (comunicación personal, sept. 2007).

La segunda alternativa es tratar de modificar las estructuras territoriales y administrativas del Estado actualmente existentes para convertirlas en gobiernos pluriétnicos verdaderamente interculturales. Las organizaciones indígenas se embarcaron desde 1996 en la participación electoral en gobiernos municipales y provinciales con cierto éxito. En muchos casos esta experiencia ha llevado a lograr cambios significativos en el funcionamiento y democratización de los gobiernos locales. En Chimborazo, una provincia de la sierra central ecuatoriana, donde se concentra la mayor cantidad de indígenas del país, un proceso de debates internos planteó que en la Asamblea Constituyente se debía lograr la institución de asambleas municipales, asambleas provinciales y asambleas cantonales como base para el ejercicio de la democracia en los gobiernos locales. Una especie de extensión de las formas de autogobierno indígena hacia las formas convencionales del gobierno territorial local. Otro ejemplo de la materialización de esta opción política es la que llevó a la instauración de juntas parroquiales elegidas mediante voto universal en las parroquias rurales del Ecuador en la Constitución de 1998 (art. 228). Ese logro constitucional fue el resultado de una lucha de los pueblos indígenas para democratizar los gobiernos locales creando una instancia nueva, más pequeña que los municipios, en los cuales se pudieran expresar los habitantes de las localidades.

Sin embargo, el saldo de este esfuerzo importante y meritorio es valorado negativamente por la mayoría de dirigentes indígenas y así ha sido expresado reiteradamente en casi todos los talleres en los cuales participamos. La participación electoral obligó a las organizaciones a lidiar en las contiendas electorales; a sufrir las tensiones internas de la selección de candidaturas; a extender las fuentes de autoridad de los dirigentes ya no sólo provenientes de las asambleas comunitarias y de las organizaciones sociales, sino del peso de ostentar una función pública; a dividir los equipos dirigentes entre los funcionarios pagados por el ejercicio de la autoridad estatal y los funcionarios de organizaciones que funcionan fundamentalmente sobre la base de la actividad voluntaria y auto-financiada[7].

7 Un detalle de estas tensiones se puede encontrar en los casos analizados en Cotopaxi y Cotacachi (Ospina *et al.,* 2006). Ver también los testimonios recogidos en la historia de una organización indígena del occidente de Cotopaxi en Kaltmeier (2008).

La instauración de juntas parroquiales electas terminó creando una instancia organizativa más que en zonas indígenas compite con la autoridad de las organizaciones comunitarias, las organizaciones de segundo grado e incluso con las federaciones. Se acusa, además, a la participación electoral, al manejo de fondos públicos, a la multiplicación de los funcionarios, de ser la culpable del aumento de los casos de corrupción, de la penetración del oportunismo político, de una mayor y más amplia difusión del clientelismo, entre otros vicios.

> "Para mí el concepto de politiquería (es)…que ya la gente no hace las cosas por bien o provecho para la comunidad sino por bien y provecho personal primero, y después por bien o provecho de un grupo pequeño o minúsculo, entonces manipula incluso leyes o fórmulas políticas, las manipula para ellos salir en ventaja y así queda como siempre relegada otra vez la gente... (…) La politiquería es (que) la persona … viene en campañas electorales…y dice "compañeras yo les voy a dar esto, esto, esto y esto"… yo en las campañas que pasé, decía "sí, usted me dice que me va a dar esto, esto y esto ¿cómo me lo va a dar, con qué me lo va a dar? Entonces…la politiquería es precisamente la mentira… (…) Y veo que ha debilitado muchísimo las organizaciones porque han dentrado muchos politiqueros a ofrecer …con harina, con arroz, con tantas cosas y hay veces, como decía alguna de las compañeras, hay veces que el hecho de vivir en la pobreza le obliga (a la gente) a coger, no?"[8]

En el fondo, los dirigentes y las comunidades indígenas expresan de este modo la desconfianza en el régimen político al que se acusa de corruptor y anti-democrático. Esta desconfianza no es patrimonio exclusivo de los indígenas. El desencanto en el régimen político es algo generalizado en el país. La diferencia es que las organizaciones indígenas confían en que disponen de una alternativa de ejercicio de la democracia que las organizaciones mestizas todavía no tienen.

En efecto, esa lectura pesimista del saldo político de la participación electoral fortalece el esfuerzo por buscar una alternativa por fuera del régi-

8 María Arboleda, "Los asuntos de etnicidad y género en Cotopaxi", Informe del grupo focal de dirigentes mujeres del MICC, Latacunga, septiembre 2005. Citado en Ospina *et al.,* 2006.

men político existente. Las elecciones basadas en el voto universal no son la única forma de ejercicio de la democracia. La democracia desde las asambleas comunitarias, de la búsqueda del consenso, del control social directo sobre los electos, se reivindica como una alternativa mejor o por lo menos más adaptada a las prácticas culturales de las nacionalidades indígenas (CONAIE, 2007: 4-7). Esta lectura, refuerza, en una palabra, la opción por la primera alternativa de autogobierno territorial. Empuja a la dirigencia indígena hacia una opción de gobierno local en donde la posibilidad de integrar a la población no-indígena es menos inmediata y requerirá un trabajo largo, lento, plagado de conflictos.

La urbanización

Si las organizaciones terminan aceptando la primera alternativa, ese autogobierno territorial no podría incluir a gran parte de la población indígena del Ecuador que vive en territorios predominantemente mestizos. ¿Qué pasará con ellos? Esto, como vimos, ocurre con una parte importante de la población rural fundamentalmente en la sierra norte, en la sierra sur y en toda la alta amazonía. Si lo miramos de cerca, la historia migratoria de los pueblos indios es muy antigua: se generalizó desde fines del siglo XVII y a lo largo de todo el siglo XVIII con el "forasterismo" (Powers, 1994). Los propios dirigentes del pueblo shuar, que suelen enfatizar muy fuertemente el autogobierno territorial, saben que existen miembros de su pueblo en prácticamente todas las provincias del país. Los shuar han sido colonos en muchas zonas rurales de la costa y la amazonía. La migración a la costa ha ido tradicionalmente aparejada con un proceso de mestización poderoso debido a las fuertes presiones culturales. Pero, además, en la costa, los indígenas que se reconocen como tales viven predominantemente en las ciudades (ver cuadro siguiente).

Dadas las limitaciones del registro censal de la población indígena, no es impensable que entre un cuarto y un tercio de los indígenas actualmente viva en las ciudades. En un país en donde casi dos tercios de la población vive en las ciudades, es altamente probable que la población indígena urbana siga aumentando. En la práctica, hay regiones enteras de la sie-

Distribución de la población autodefinida indígena				
Región	**Urbana**	**%**	**Rural**	**%**
Sierra	85.921	14,4	509.877	85,6
Costa	47.327	67,2	23064	32,8
Amazonía	15.908	9,8	146.960	90,2
Insular	676	91,5	63	8,5
País	**149.832**	**18,0**	**680.586**	**82,0**

Fuente: VI Censo de Población, Resultados Definitivos (población que se declaró indígena); citado por Guerrero (2005: 28).
Nota: Se trata de aquella población que se autodenominó indígena en noviembre de 2001. Debe considerarse que estas cifras son el número mínimo de indígenas existentes en el país. Para responder a esta pregunta la población no fue preparada adecuadamente, por lo que en un contexto de racismo generalizado, el número de personas que se atreve a calificarse como indígenas disminuye. Ni siquiera los encuestadores fueron adecuadamente preparados para hacer esta pregunta. Un análisis más detallado en Guerrero y Ospina (2003).

rra central en donde la población indígena joven y adulta prácticamente vive en las ciudades y regresa por motivos culturales y rituales. La población indígena compuesta por profesores, albañiles y profesionales crece sin cesar. Conforme pase el tiempo, ellos y sus hijos irán arraigándose más fuertemente en las ciudades a pesar de que la mayoría de los dirigentes sigue rechazando la idea y se aferra a la defensa de una identidad rural y campesina. En uno de los talleres realizado en la ciudad de Baños, un alto dirigente indígena de la amazonía, ferviente partidario de la más radical autonomía territorial indígena, decía que en las ciudades los indígenas debían hacer su territorio en las cuatro paredes de su casa, que ése era su territorio (D.A., Baños, 15 de mayo de 2007). La imposibilidad práctica de un autogobierno territorial en esas condiciones salta a la vista.

Conclusiones

Las condiciones sociales estructurales arriba mencionadas tienden a relativizar la importancia del autogobierno territorial en la reivindicación indígena del Estado plurinacional en Ecuador. Como plantean T.K. Oommen y G. Giménez, la demanda territorial es una dimensión básica

del paso de grupos étnicos a nacionalidades. Pero en una situación de antigua y creciente mezcla de poblaciones de orígenes culturales diversos en territorios pluriétnicos, la territorialidad indígena difícilmente podrá alcanzar a toda la población o incluso a la mayoría. Es más razonable pensar que un modelo de interculturalidad y autogobierno, es decir, de plurinacionalidad, deba recoger tradiciones más antiguas que los cabildos de origen colonial: en las comunidades andinas preincaicas la autoridad de los *curagas* se ejercía sobre los comuneros, sobre las unidades domésticas, no sobre los territorios (Moreno, 1988; Ramón, 1990). Es posible que el futuro de la reivindicación plurinacional deba dar un paso hacia atrás para dar uno hacia delante. Es claro que todo ejercicio de gobierno de las futuras autoridades indígenas en un Estado plurinacional será necesariamente territorial, pues habrá algunos territorios indígenas delimitados y porque sólo podrá ejercerse dentro de los límites del territorio ecuatoriano. Pero para responder a las nuevas condiciones sociales en las que viven los pueblos indígenas tendrá que ser desterritorializado dentro de sus fronteras y quizás, quién sabe, pueda extenderse mediante formas novedosas, hacia los migrantes internacionales.

Bibliografía

Albán, Ernesto *et al.,* (1993). *Los indios y el Estado – País. Pluriculturalidad y multietnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate*. Quito: Abya Yala.

Almeida, José *et al.,* (1993). *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas.* Quito: CEDIME / Abya Yala.

Asamblea Nacional Constituyente (1999). *Constitución Política de la República del Ecuador.* Quito: PRUDELCO Editores.

Chancoso, Blanca (1993). "Damos la cara". En *Los indios y el Estado – País. Pluriculturalidad y multietnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate*. Ernesto Albán *et al.,* 1993. Quito: Abya Yala.

CONAIE (2007). "La CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Propuesta de nueva constitución –desde la CONAIE– para la construcción de un Estado plurinacional, unitario, soberano, incluyente,

equitativo y laico (Documento de principios y lineamientos)". Quito, inédito, 18 de septiembre.

Congreso Nacional. Comisión Especial de Asuntos Indígenas (1988). *Proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas*. Quito: Congreso Nacional.

Frank, Erwin, Ninfa Patiño y Marta Rodríguez, comps. (1992). *Los políticos y los indígenas. Diez entrevistas a candidatos presidenciales y máximos representantes de partidos políticos del Ecuador sobre la cuestión indígena.* Quito: Abya Yala / ILDIS.

Giménez, Gilberto (2000). "Etnia, Estado de la cuestión". En *Los retos de la Etnicidad en los Estados-nación del siglo XXI*, Coord. Leticia Reyna, 45-70. México D. F: CIESAS.

Guerrero, Fernando y Pablo Ospina (2003). *El poder de la comunidad. Movimiento indígena y ajuste estructural en los andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO. Colección Becas de Investigación.

Guerrero, Fernando (2005). *Población indígena y afroecuatoriana en Ecuador: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo de 2001*. Santiago de Chile: CEPAL – BID. Documentos de proyectos.

Ibarra, Hernán (1999). Intelectuales indígenas, neoindigenismo e indianismo en el Ecuador. *Ecuador Debate* 48. Quito: CAAP. Diciembre.

Kaltmeier, Olaf (2008). *Jatarishun. Testimonios de la lucha indígena de Saquisilí* (1930-2006). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Universidad Bielefeld / Corporación Editora Nacional.

Knapp, Gregory (1991) [1987]. *Geografía quichua de la Sierra del Ecuador. Núcleos, dominios y esfera.* 3ra. Edición. Quito: Abya Yala.

Moreno, Segundo (1988). "Formaciones políticas tribales y señoríos étnicos." En *Nueva Historia del Ecuador*. Vol. 2. *Epoca aborigen II*, ed. E. Ayala. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.

Oommen, T.K. (1994). Raza, etnicidad y clase: análisis de las interrelaciones. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 1/39. Madrid. UNESCO. Marzo.

———— (1997). *Citizenship, Nationality and Ethnicity.* Cambridge (USA): Polity Press / Blackwell Publishers.

Ortiz, Santiago y César Pilataxi (2007). "La autonomía indígena en el Ecuador". Quito: Proyecto "Conflictos interculturales: una respuesta

democrática y participativa desde Ecuador, Perú y Bolivia". IEE. Inédito, mayo.

Ospina, Pablo, coord., Marco Almeida y María Eugenia Almeida (1996). "Diagnóstico Agro-socio-económico de la región de Bomboiza, provincia de Morona Santiago, Amazonía Ecuatoriana". Quito: Heiffer Project International - ALDHU. Inédito.

Ospina, Pablo, coord., María Arboleda, Alejandra Santillana, Santiago Ortiz y Carlos Larrea (2006). *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos

Powers, Karen (1994). *Prendas con pies. Migraciones indígenas y supervivencia cultural en la Audiencia de Quito.* Quito: Abya Yala. Colección "Biblioteca Abya Yala" 3.

Ramón, Galo (1990). *El poder y los norandinos. La historia en las sociedades norandinas del siglo XVI*. Quito: CAAP.

———— (1994). "Los territorios indígenas en el Ecuador". Quito: COMUNIDEC. Agosto. Inédito.

Sánchez Parga, José (1996). *Población y pobreza indígenas*. Quito: Centro Andino de Acción Popular. Colección Estudios y Análisis.

Stavenhagen, Rodolfo (2001) [1990]. *La cuestión étnica*. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos.

Zamosc, L. (1995). *Estadística de las áreas de predominio étnico de la Sierra ecuatoriana. Población rural. Indicadores cantonales y organizaciones de base*. Quito: Abya Yala.

Territorios ancestrales afroecuatorianos: una propuesta para el ejercicio de la autonomía territorial y los derechos colectivos

Jhon Antón Sánchez

Resumen: En este artículo examino la experiencia del ejercicio de la autonomía y el territorio en los afroecuatorianos. Nuestro enfoque es del derecho al territorio ancestral, el cual, para el pueblo afroecuatoriano, se ha convertido en una de las principales demandas políticas desde los años 1990. En Sudamérica, la experiencia de defensa, uso y apropiación del territorio afrodescendiente ha sido demostrada en países como Colombia (Antón, 2001; Castro, 1993; Almario, 2003; PCN, 1999; Hoffman, 2002) y Brasil (Hanchard, 2001; Sansone, 2004). Allí, mediante mecanismos legales el Estado les ha reconocido a los afrodescendientes la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales o sobre áreas geográficas que históricamente han poblado, en donde han reproducido su cultura y desarrollado propuestas políticas de desarrollo, gobierno y manejo autónomo de los recursos naturales.

Palabras claves: afroecuatorianos, autonomía, ciudadanía, territorio, derechos colectivos, constitución política, Ecuador.

Introducción

En Ecuador, los territorios afrodescendientes caracterizados como ancestrales se sitúan en dos espacios geográficos: el valle ancestral del Chota, la Concepción y Salinas, en las provincias del Carchi e Imbabura, y el territorio ancestral del Norte de Esmeraldas (todas en el norte del país). Cuando hablo de territorio, lo interpreto desde la visión del líder del movimiento afroecuatoriano Juan García Salazar (2008), quien considera que el territorio es distinto al terreno. Para este líder afroecuatoriano el territorio es un concepto complejo muy diferente al de "terreno" el cual encierra la porción del espacio geográfico que es apropiable por un individuo o persona jurídica, bajo el régimen jurídico de la propiedad para aprovechamiento productivo. Distinto a esta visión mercantil de la tierra, para los afroecuatorianos, en especial para los campesinos productores, el territorio es el espacio para la reproducción étnica, social y cultural. Para Juan García, el territorio "está referido a un área geográfica determinada, un gran pedazo de la montaña madre, un espacio de la naturaleza que se encuentra bajo la influencia cultural y bajo el control social y político de nuestras comunidades". Y agrega, "este control tiene que traer aparejado el ejercicio de autoridad sobre los recursos y sobre los procesos sociales y políticos que ocurren dentro de estos espacios determinados". Esto es lo que en nuestro entender resume la propuesta de autonomía étnica territorial afroecuatoriana (García, 2008: 2-3).

Este artículo parte desde esta concepción del territorio y autonomía desde el pueblo afroecuatoriano. Me interesa comprender cómo los afroecuatorianos, desde su movimiento social, han desarrollado una visión del territorio, y con ello una forma de ejercicio de sus derechos colectivos. Propongo que por medio de la lectura sociológica del territorio como un espacio para la reproducción de la cultura y el ejercicio de formas autónomas de gobierno y de administración de los recursos naturales, los afroecuatorianos logran concretar su perspectiva étnica e identitaria. Mi hipótesis es que siempre que los afroecuatorianos logren apropiarse políticamente de sus territorios ancestrales, será posible que sus derechos colectivos consagrados constitucionalmente no se queden en la retórica del multiculturalismo neoliberal. Y sólo así, en tanto pueblo, podrán gozar de un

espacio real dentro del Estado intercultural y plurinacional que caracteriza formalmente al Ecuador (Constitución Política de 2008, artículo 1).

El artículo tiene cuatro partes. La primera se refiere al contexto general de los afrodescendientes en el país; la segunda trata sobre el lugar del pueblo afroecuatoriano en la nueva configuración del Estado Plurinacional (Constitución de 2008), esto implica una mirada a los derechos colectivos, entre ellas el derecho al territorio ancestral, o la posibilidad de una práctica de poder político o de autonomía. La tercera parte se dedica a una breve exploración de las características de los dos territorios ancestrales afroecuatorianos, donde resaltaremos la presión ambiental y económica que actualmente se ejerce sobre ellos. La cuarta y última parte enfatiza en la propuesta política de gobierno que los afroecuatorianos poseen para el manejo autónomo de sus territorios, que se concretaría en las circunscripciones territoriales afroecuatorianas, de acuerdo a la Nueva Constitución Política del Ecuador.

Previo a continuar, deseo agradecer a la Federación de Organizaciones y Comunidades Negras de Imbabura y Carchi (FECONIC[1]), liderada por el economista Renán Tadeo y el señor Salomón Acosta, su actual presidente, y muy especialmente al equipo directivo de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana (CODAE) Presidencia de la República[2], con quienes hemos compartido largas horas de discusión sobre el tema en cuestión. Este equipo está compuesto por el antropólogo José Chalá Cruz, el abogado Douglas Quintero, la ingeniera Blanca Flor Tadeo Delgado y el arquitecto Wilson Villegas. A todos ellos mis más infinitos agradecimientos.

Generalidades: el pueblo afroecuatoriano

El Ecuador es un país de varios pueblos y culturas. Según el Censo de población de 2001, la República posee 12 156 608 habitantes, de los cua-

1 La FECONIC, es la Federación de Comunidades y Organizaciones Negras de Imbabura y Carchi, una región de asentamiento ancestral afrodescendiente en el norte del País.

2 La CODAE es la oficina del Gobierno Nacional dedicada al tema de la política pública para afrodescendientes en Ecuador. Fue creada en 1998, actualmente con la nueva Constitución será reemplazada por el Consejo Nacional para la Igualdad del Pueblo Afroecuatoriano.

les el 77.4 por ciento se reconoce como mestizo, el 10.46 por ciento como blanco, el 6.83 por ciento indígena, y el 5 por ciento como afroecuatorianos. De acuerdo con el Censo de Población de 2001 se indica que los afroecuatorianos son 604 009 personas (51.6 por ciento son hombres y el 48.3 por ciento mujeres) (STFS, 2006: 31). Por afroecuatorianos se entiende a todos los pueblos descendientes de la diáspora africana que viven en el Ecuador. Los afroecuatorianos son un grupo social que encierra a la cultura "negra" o "afroamericana" del país (Antón, 2007). Este pueblo se encuentra en todo el territorio del Ecuador. Sin embargo, cerca de las tres cuartas partes de la población afroecuatoriana nacional se concentra en las provincias del Guayas (35.9 por ciento), Esmeraldas (25.5 por ciento) y Pichincha (13.0 por ciento) (STFS, 2006).

El censo de 2001 indica que el 68.7 por ciento de los afroecuatorianos están concentrados en asentamientos urbanos, mientras que 31.3 por ciento vive en zonas rurales. 7 de cada 10 afroecuatorianos residen en Guayaquil, Quito y Esmeraldas, entre otras ciudades como Ibarra, Cuenca, Lago Agrio y Manta. Sin embargo, Guayaquil es la principal concentración. Sólo en esta ciudad viven 154 283 afroecuatorianos, lo que representa el 25.55 por ciento del universo afrodescendiente en Ecuador (STFS, 2006).

En el Ecuador los afroecuatorianos son considerados constitucionalmente como un pueblo de características étnicas muy definidas. La Constitución Política del Ecuador de 2008 en su artículo 56 reconoce este carácter dado que ellos son parte del conjunto de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias que integran al Estado.[3] La categoría de pueblo a los afroecuatorianos igualmente está reconocida por el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este convenio igualmente cobija a los grupos poblacionales cuyas características culturales son distintas al resto de la sociedad mayoritaria, bien sea por su historia, cosmovisión, por su estructura social, por sus sistemas organizativos y sobre todo por haber estado en estos territorios antes de la

3 Art. 56 de la Constitución Política del Ecuador (2008). "Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible".

instalación del actual modelo de Estado y antes de la actual demarcación de la República.[4]

En el país la historia afrodescendiente ha estado caracterizada por un período de larga duración. Este período data desde el siglo XVI en que comenzó la esclavización en las Américas (Jurado, 1995). Desde este siglo los afroecuatorianos lucharon contra la esclavitud, establecieron palenques y se fugaron de las haciendas esclavistas (Savoia, 1992: 15). En Esmeraldas a comienzos del siglo XVI se creó el "territorio libre de los zambos", cuyos líderes fueron los africanos Antón e Illesca (Tardieu, 2006: 41). Este territorio se convirtió en una auténtica estrategia de apropiación territorial en la que de manera autónoma organizaron formas políticas y de mandato en contra del régimen colonial (Rueda, 2001: 73). Más tarde, producto de la revolución industrial y el advenimiento de ideologías liberales, se impone la necesidad de la libertad de los esclavos (Costales, 1964: 34). La abolición del sistema se concreta en Ecuador con la promulgación de la Ley del abolición de la esclavitud de 1852, bajo el Gobierno del presidente Urbina. A pesar de que esta ley pudo haber constituido un hecho importante en la historia jurídica del país, los descendientes de los esclavizados lograron la libertad sin ninguna garantía política, económica, social o territorial, lo que desembocó en una nueva forma de explotación y de servidumbre (como el concertaje y el huasipungo).[5]

4 Dos son las características claves que el Convenio 169 reconoce para que una comunidad se autodetermine como "pueblo": la conciencia de identidad cultural, siendo este es un factor muy característico en los afrodescendientes. Lo segundo tiene que ver con que los afroecuatorianos están en Ecuador antes de la actual demarcación de la república. la cual se dio desde 1830 cuando se proclama la primera Constitución en la ciudad de Río Bamba. Si nos acogemos a este postulado ya al interior del país existían los afrodescendientes como una comunidad cultural caracterizada y diferenciada por factores de la esclavitud africana en las Américas.

5 "El concertaje era un convenio, de ordinario, vitalicio entre el hacendado y el trabajador campesino carente de tierras (el concierto). Este y su familia se comprometían a trabajar para un hacendado todo el año o la mayor parte de él por un pago en anticipos de dinero, grano o animales, un pedazo de tierra prestado (huasipungo) para el sustento de su familia, una cuota mensual o trimestral en granos, una muda de ropa para el año, el agua de la hacienda, la leña del monte y un sitio para el pastoreo de sus animales. Aunque estaba convenido el pago de un jornal, se le descontaban de él los daños en las sementeras, rebaños y hatos, con lo que el concierto vivía constantemente endeudado. La deuda se trasladaba a la viuda y a los hijos." Simón Espinoza Cordero: "Alfredo Baquerizo Moreno: 1859-1951. En Página web EDUFUTURO: http://www.edufuturo.com/educacion.php?c=545&inPMAIN=1#5169. Bajado el 25 de noviembre de 2009.

A lo largo del siglo XX la historia de los afroecuatorianos se ha caracterizado por la lucha por la ciudadanía contra el racismo y contra la pobreza (Antón, 2007: 16). En el siglo XXI el pueblo afroecuatoriano reivindica sus derechos sociales, económicos, políticos, territoriales y culturales. La Constitución Política de 1998, la Constitución del 2008 y el marco general de derechos colectivos consagrados se han convertido en el principal instrumento garante. Este contexto particular en que se desenvuelve la historia y la lucha de los afroecuatorianos se enmarca dentro del multiculturalismo que ubican el derecho a la diversidad étnica y cultural de los pueblos y naciones del mundo (Antón, 2008: 8-9).

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (componente afroecuatoriano) los afroecuatorianos son uno de los sectores sociales que menos oportunidades posee para lograr un desarrollo integral (Codae, 2008: 4-5). En la sociedad ecuatoriana aún pesan muchas barreras que impiden el pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales. El prejuicio racial y la discriminación siguen operando como obstáculos para el ejercicio de sus derechos de ciudadanía (STFS, 2004). Esto, pese a los enormes esfuerzos que en estos años se han hecho para hacer del Ecuador una sociedad de igualdad en la diferencia, es decir, una nación verdaderamente intercultural.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2006, mientras el 38.3 por ciento de los ecuatorianos están por debajo de la línea de pobreza por consumo, el 48.7 por ciento de los afroecuatorianos están en esa condición. Por su parte, la línea de indigencia o de extrema pobreza por consumo en el país es del 12.9 por ciento, en tanto los afroecuatorianos superan esta media con el 13,7 por ciento (STFS, 2007: 4).

En general, los afroecuatorianos se caracterizan por ser uno de los grupos sociales más pobres en el Ecuador. Se trata de un factor asociado a las duras condiciones de vida que deben afrontar. El alto índice de pobreza afroecuatoriana está ligado con bajos ingresos, bajos niveles de escolaridad, altos índices de desempleo y desocupación.

El lugar del pueblo afroecuatoriano y el nuevo Estado plurinacional del Ecuador

En una reciente publicación de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana (CODAE), organismo de la Presidencia de la República del Ecuador, el antropólogo José Chalá Cruz, director de esa institución, daba un parte de victoria frente a los logros conquistados por los afroecuatorianos en la nueva Constitución de 2008. Afirmaba: "Con lo consignado en este proyecto, nuestra dignidad como pueblo, nuestros derechos y propuestas de desarrollo tendrán mayor garantía". De las palabras de Chalá subrayo tres variables: "pueblo", "derechos" y "propuestas de desarrollo", las cuales son claves al analizar los avances de los afrodescendientes en las Américas respecto a sus reivindicaciones étnicas.

En Ecuador desde 1998 y continuando con la Constitución de 2008, el carácter de "pueblo" es ratificado a los afroecuatorianos. Nos encontramos con un lugar preciso de estas comunidades en lo que debe ser la configuración del Estado plurinacional ¿ Qué significa aquello de pueblo para los afroecuatorianos? Antes de contestar a este desafío, es necesario precisar el alcance del carácter plurinacional defendido por los indígenas en la pasada Constituyente de 2008. Luego de intensos debates se comprendió que el Estado plurinacional no era exactamente un proyecto de separación o de creación de una nación o naciones dentro de la nación ecuatoriana. Más bien, la plurinacionalidad ahondaba el carácter de derechos colectivos de los pueblos y pretendía el ejercicio de la autonomía territorial dentro de la institucionalidad del Estado. Entendido así el asunto, la plurinacionalidad implicaba una estrategia de reconocimiento político más concreto de los derechos de los pueblos y nacionalidades. Estos derechos aluden al territorio, al autogobierno y al estatus de la autonomía cultural, en consonancia con el Convenio 169 de la OIT y de más declaraciones y tratados internacionales.

Si el Estado plurinacional se comprende desde esta perspectiva, los afroecuatorianos, en tanto pueblo, tendrían un lugar. Y si bien los afroecuatorianos no son indígenas, sí son jurídicamente un pueblo. Pues ellos igualmente se autodefinen como un grupo cultural que posee una consciencia de identidad y están presentes antes de la actual demarcación de

los estados nacionales, poseen una historia e identidad que los distingue de otros pueblos. Y si los afroecuatorianos son un pueblo, ¿ podríamos asegurar que les corresponde una nacionalidad? Lo claro es que el pueblo afroecuatoriano hace parte de la gran nación cultural de la diáspora africana sobreviviente a la esclavitud. Provenientes de pueblos indígenas originarios de África, los descendientes de esclavizados en medio del Atlántico Negro (Gilroy, 2001) crearon una nueva civilización en tierras americanas; es decir una nueva nación con varias expresiones culturales y comunitarias, aunque sin fronteras, sin juridicidad política y sin protección constitucional.

Ahora bien, la segunda variable que José Chalá rescata en su balance sobre la nueva Constitución, tiene que ver el reconocimiento "de sujetos colectivos de derechos". Estos "derechos" responden a los instrumentos internacionales de derechos de los pueblos, tales como el Convenio 169 de la OIT (1986), La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas (1992) y "La Declaración y el Plan de Acción de Durban (2001).

En tanto pueblo a los afroecuatorianos les corresponde un conjunto de derechos colectivos. Esta categoría es definida por Douglas Quintero, líder del proceso Afroamérica XXI,[6] como aquellos derechos humanos de tercera generación, y se refieren al territorio, a la protección de la identidad cultural, a la consulta previa e informada, al manejo de los recursos naturales, a la administración de justicia, etc. Para Douglas, estos derechos significan un paso real en la inserción del afrodescendiente como un ciudadano y una forma concreta de combate al racismo y la discriminación[7]. Los derechos colectivos del pueblo afroecuatoriano ya fueron reconocidos en la Constitución de 1998, en la Ley de derechos colectivos de los pueblos negros o afroecuatorianos de 2006, y en el extenso articulado de la nueva constitución de 2008. Este reconocimiento tiene un trasfondo histórico de lucha por la ciudadanía. Según Douglas, "Luego de 1852, los derechos ciudadanos de los afroecuatorianos fueron desconocidos

6 El proceso Afroamérica XXI es una de las redes de organizaciones afroecuatorianas más sobresalientes en la ciudad de Guayaquil. Se dedican a la lucha contra el racismo, y la desigualdad social de los afrodescendientes en los contextos urbanos.

7 Conversaciones con Douglas Quintero, notas de campo, abril 15 de 2008, Quito.

hasta 1998. Estos derechos fueron negados por el poder racial imperante, el cual consideró a los afroecuatorianos como "ciudadanos de segunda clase."[8]

Las investigaciones de Jean Rahier (1999), dan cuenta que los afroecuatorianos fueron considerados como "últimos otros" dentro de la estructura social, y por tanto relegados y excluidos. Sin embargo, como lo ha demostrado Carlos de la Torre (2002), por medio de distintas acciones colectivas, los afroecuatorianos han ido alcanzado poco a poco sus derechos ciudadanos. Primero, fue su contribución a la independencia; segundo, su apoyo a la revolución liberal; luego, los campesinos en el Chota también presionan por las reformas agrarias, y finalmente se hacen más visibles con manifestaciones culturales y deportivas y organizativas.

Gracias a la acción colectiva, los afroecuatorianos lograron conquistas en la nueva Constitución. Temas como el racismo, las reparaciones, las acciones afirmativas, la participación política, los derechos colectivos, la consulta previa y las circunscripciones territoriales, son los puntos sobresalientes. En el caso del tema del territorio, el capítulo 4 de la Constitución de 2008, referido a los derechos de los pueblos y nacionalidades (artículos 56, 57, 58, 59, 60) se enumeran una serie de derechos colectivos.

Algunos preceptos constitucionales que garantizan el derecho colectivo al territorio de los afroecuatorianos (Constitución Política de Ecuador, 2008, art 57):

- Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles.
- Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.
- Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales que se hallen en sus tierras.
- La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente (…).

8 Conversaciones con Douglas Quintero, notas de campo, abril 15 de 2008, Quito.

- Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.
- Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.

En términos generales, la Constitución Política de Ecuador propone una orientación radical frente a la definición del Estado como plurinacional y demarca un nuevo derrotero para la interpretación de este modelo a partir del reconocimiento de los pueblos y las nacionalidades en el país. El Estado plurinacional deberá sustituir el actual modelo de Estado uninacional que responde a la herencia del Estado colonial donde colocó como eje de la identidad nacional al modelo blanco mestizo. Y a partir del mestizaje se produjo una especie de hibridación de todas las expresiones identitarias del país, es decir su homogenización. Entonces, el Estado colonial sería caracterizado por la hegemonía del mestizaje, donde los indígenas y afrodescendientes tendrían oportunidad de inclusión sólo a partir de la asimilación. Por tanto, el reconocimiento y la inclusión ciudadana no mirarían las condiciones particulares de cada una de las culturas existentes en el país, como tampoco sus asimetrías. Desde este contexto la política cultural de la diferencia no tendría cabida, ni tampoco cualquier intento de frenar el racismo, sus discriminaciones y consecuentes desigualdades.

Con la constitución de 1998 se aprobó que el Ecuador pasaría a ser un Estado pluriétnico y multicultural. Esto desencadenó una política de reconocimiento legal de las identidades otras, distintas al modelo del mestizaje o del proyecto identitario uninacional heredado del Estado colonial. Pero los cambios y transformaciones que en el ámbito de políticas culturales de inclusión que se esperaban no fueron fructíferos. Al menos la garantía de derechos colectivos, el combate a la pobreza y la eliminación de las barreras de la desigualdad impuestas por el racismo estructural no fueron concretadas. Ahora la Constitución de 2008 radicaliza la necesidad de incluir y determinar como protagonistas a los pueblos indígenas y

afrodescendientes dentro de una nueva configuración del Estado, el Estado plurinacional.

Fernando García afirma que el gran desafío de construir un modelo de Estado plurinacional e intercultural descansa en la eliminación sistemática de las desigualdades sociales que caracterizan a la sociedad ecuatoriana. Según García: "La cuestión de la desigualdad social se encuentra en el centro de los problemas sociales contemporáneos" (2009: 2). Visto así las cosas, tales desigualdades sociales no sólo se expresan en indicadores socioeconómicos y falta de garantías de derechos económicos y sociales, sino que además están determinadas por la falta de afirmación de derechos y de estatus para grupos específicos. Para García la propuesta de un Estado plurinacional e intercultural viene desde los indígenas y abraza un antiguo ideal de reivindicación de derechos de los pueblos y combatir la exclusión y la desigualdad profundizada en las últimas décadas del régimen neoliberal.

Desde la perspectiva indígena, y siguiendo a García, el modelo plurinacional, no es el "simple reconocimiento de la diferencia indígena y afroecuatoriana y la incorporación de algunos derechos especiales dentro de la Carta Política. El conflicto más bien está centrado en la propuesta y la acción de la interculturalidad" (García, 2009). Y entendiéndose por interculturalidad la práctica real del mandato constitucional de reconocer y aplicar realmente aspectos legales relacionados con el conocimiento y la ciencia, los derechos de la naturaleza, el sistema jurídico, el régimen del buen vivir y los derechos de los pueblos. Y entre estos derechos de los pueblos estaría el reconocimiento a los derechos territoriales.

Las anotaciones de Fernando García sobre el modelo plurinacional nos permite situarnos en el debate sobre la manera cómo los afroecuatorianos piensan este mandato constitucional. Aún no hay una posición firme del movimiento social afroecuatoriano al respecto. Sin embargo, en varios talleres y conversatorios, las tendencias a la interpretación del modelo del Estado plurinacional desde los afroecuatorianos se tejen dentro de un escenario de inclusión ciudadana en el ámbito de la democracia participativa. Temas como la ciudadanía plena, el combate al racismo, la igualdad de oportunidades, las acciones afirmativas, las reparaciones, las inversiones focalizadas del Estado en sectores afroecuatorianos, las cir-

cunscripciones territoriales, los programas de etnoeducación y en general la reglamentación de los derechos colectivos consagrados en la Constitución de 2008, cobran importancia en la agenda política afrodescendiente como aportes a la construcción del Estado plurinacional.

La concepción del territorio ancestral afrodescendiente

Ya hemos enfatizado que el territorio para los afrodescendientes es un espacio para la re-creación de la cultura y la vida. En términos del Proceso de Comunidades Negras de Colombia (PCN, 1999) el territorio es un espacio para el ejercicio del ser.[9] Pero al hablar de territorio no es posible separarlo de su carácter ancestral. La ancestralidad, más allá de ser una tradición cultural inventada –como lo dice Eric Hobsbawm (2002)– es definido por Juan García (2008) como "la relación con los antepasados". Lo ancestral equivale a la filiación colectiva entre el pasado y el presente. Desde García el carácter ancestral del territorio afroecuatoriano alude a una forma legítima de apropiación y propiedad colectiva, lo que exige reconocimiento jurídico y político.

Ahora bien, un territorio ancestral se comprende desde varias narrativas por parte de los afrodescendientes. Desde una narrativa cosmogónica, el territorio para los afrodescendientes del Pacífico Biogeográfico, se constituye como el espacio donde la memoria ancestral se recrea, un escenario de relación entre el hombre, la naturaleza y el mundo de los espíritus. Las figuras No. 1 y 2 resumen los componentes sagrados y míticos del territorio, donde las fuerzas espirituales regulan el uso del territorio. En esta geografía imaginada, tal como lo explica Hernán Cortes, del PCN, se da una relación entre los vivos, los muertos, los santos, y los espantos. Esto

9 El Proceso de Comunidades Negras (PCN) es una de las organizaciones políticas de carácter étnico más fuertes de Colombia, su radio de acción es el Pacífico colombiano. Dentro de su agenda política se destaca la defensa del territorio ancestral de los afrodescendientes. Durante los años 1990, cuando se expidió y reglamentó la ley 70 de 1993 o Ley de comunidades negras y que ordena la titulación colectiva del territorio de los campesinos afrocolombianos del Pacífico, el PCN tuvo una notable influencia en el proceso organizativo afroecuatoriano, en especial del norte de Esmeraldas. En estos intercambios las concepciones sobre el territorio ancestral del PCN fue importante en la lectura ecuatoriana sobre el mismo.

es lo que ha permitido que los afrodescendientes tengan dominio y vivan en armonía con la naturaleza (Antón, 2005).

Otra narrativa del territorio ancestral es la política. Aquí el territorio es visto como un espacio para el ejercicio de la territorialidad, o sea la práctica cultural constante y cotidiana. Esto implica apropiación, dominación y asentamiento. Es decir, el territorio es un espacio estratégico para los proyectos de vida comunitarios. En los ríos del Pacífico colombiano, por ejemplo, desde esta dimensión los afrodescendientes organizan el territorio mediante la lógica geométrica del monte adentro, monte afuera, río arriba, río abajo, las zonas de mar adentro, de bajamar, lo que en parte constituyen una organización y uso del espacio y donde se fundan pueblos, se establecen comunidades y donde desarrollan sus prácticas productivas y familiares (Aprile-Gniset, 1993). La figura 1 nos ilustra mejor la abstracción.

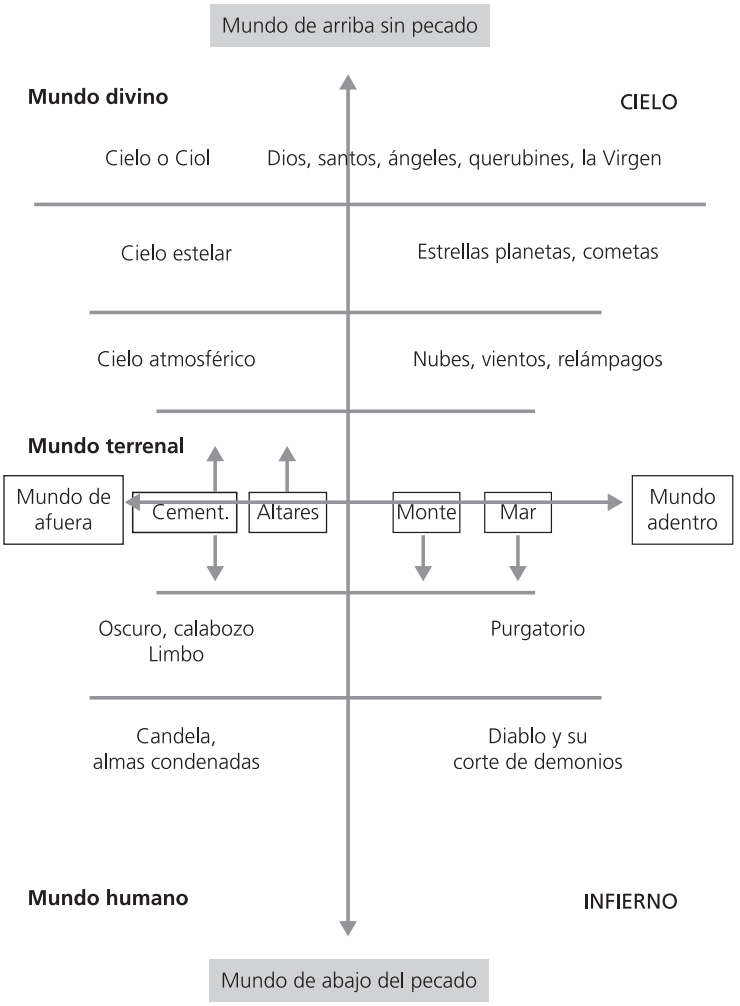
Los territorios ancestrales de los afroecuatorianos

Registros antropológicos indican que los afroecuatorianos poseen dos territorios ancestrales o de gran raigambre histórico-colonial en el país (Walsh y García, 2002; Whitten 1992; Escobar 1990; Chalá, 2006).

- El territorio ancestral del Valle del Chota, la Concepción y Salinas (Cuenca del Mira), ubicados en las provincias de Imbabura y Carchi, norte del país.
- El territorio ancestral del norte de Esmeraldas (cantones San Lorenzo, Eloy Alfaro y Río Verde) en la provincia del Esmeraldas, norte del país.

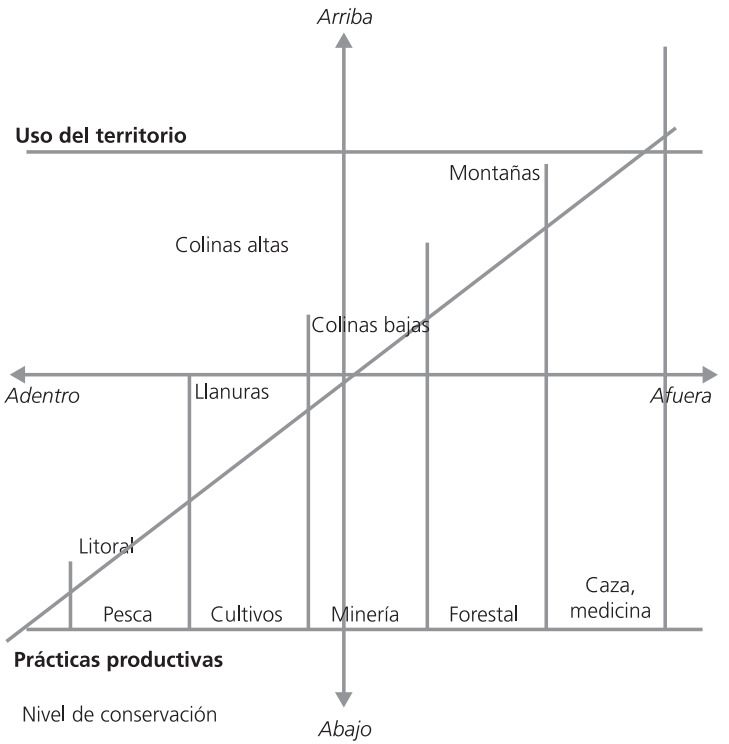
Desde nuestra interpretación dichos territorios colectivos funcionan como áreas socioculturales, es decir espacios geográficos y territoriales con características ambientales, donde las comunidades poseen pautas de asentamiento, una dinámica funcional, comparten rasgos identitarios, prácticas productivas y lazos familiares.

Figura 1. Espacialización cosmogónica del territorio en el universo afro



Fuente: Jhon Antón: 2005.

Figura 2. Esquema de adaptación territorio-productividad



Fuente: Jhon Antón: 2005.

Distribución de la población afroecuatoriana en los dos territorios ancestrales

Territorio ancestral del valle del Chota, la Concepción y Salinas

El Territorio ancestral del valle del Chota y Cuenca del Río Mira está conformado por 38 comunidades afrodescendientes, distribuidas en 5 cantones y 14 parroquias rurales, pertenecientes a las provincias de Imbabura y

Carchi. Según el censo de 2001, la población afrodescendiente de estas 14 parroquias son 12 415 personas (STFS, 2004: 32).

Las condiciones ambientales de este territorio corresponden al paisaje de montaña, caracterizado por un clima seco, con suelos aptos para el cultivo de la caña de azúcar, los frijoles y frutales. Este territorio está determinado por la cuenca hidrográfica del Río Chota-Mira. Allí se asientan pueblos como Caldera, Chalguayacu, Juncal, Carpuela, Tumbactú, Chota, Mascarilla y Salinas. Además de La Concepción, Santa Ana, Cabuyal, Santiaguillo, Estación Carchi, La Loma, Cuajara, Empedradillo, Guayupe, San Juan de Lachas y Rocafuerte.

En el valle del Chota-Salinas la presencia de los descendientes de africanos fue mucho más importante que en cualquier otra parte del Ecuador. Desde muy temprano en el siglo XVI, el período de la transición de las plantaciones de algodón a las haciendas azucareras se dan importantes introducciones de esclavizados a esta fértil región del norte ecuatoriano (Coronel, 1991). Durante el siglo XVII, luego de la disminución de la población indígena que no superó el exterminio a través de los sistemas de explotación de la mita y la encomienda, los jesuitas buscaron varias alternativas para repoblar al valle, siendo por supuesto la importación masiva de mano de obra esclavizada la solución.

Ante la crisis de mano de obra, los hacendados desde 1610 comienzan a presionar a la Corona Española para que facilite la introducción de forasteros, indígenas y vagabundos que puedan trabajar en las haciendas. Entre 1680 y 1760 la Compañía de Jesús resuelve importar esclavos africanos en gran cantidad. Sobre la importancia de los jesuitas en la trata negrera, el historiador Jean Kapenda (2001) escribe:

> "Este temprano negocio de comprar esclavos fue una actividad que ocupó a la Compañía de Jesús. Aunque se les requirió inicialmente en el fallido intento vinícola, en cultivos de algodones y las primeras siembras de caña en tierras de Pimampiro, sirvieron para marcar a la Orden de Loyola la figura de comerciantes negreros de la Real Audiencia de Quito" (2001: 117).

Fue tan intensa la importación de esclavos al Valle del Chota, que, según cálculos hechos en 1780, 13 años luego de la expulsión de los jesuitas del

Ecuador[10], en esta región había al menos de 2 615 esclavos de todas las edades, de los cuales 1 364 estaban destinados al trabajo pesado en las 1 037 cuadras de caña de estas haciendas (Coronel, 1991: 88). El comercio de esclavos sólo comenzó a disminuir luego de la libertad de vientres decretada en 1821 por el Congreso de la Gran Colombia, siendo abolido totalmente el sistema en 1852 mediante el Gobierno del presidente Urbina.[11]

Luego de abolido el sistema esclavista, el liberto queda sin tierra, sin recurso y sin una alternativa distinta que continuar al servicio de su antiguo amo y dueño de las haciendas, quien les empleaba como peones con salarios de miseria y les arrendaba porciones de tierras a cambio de varios días de jornal completamente gratis. Se inaugura así el período del concertaje y el huasipungo.

Luego de la abolición del sistema esclavista, las elites y hacendados instauraron nuevas formas de explotación y servidumbre basadas en el concertaje y en el huasipungo. El concertaje fue muy fuerte hasta 1895 cuando el General Eloy Alfaro impulsó la revolución liberal. Sin embargo, aun el huasipungo fue vigente hasta 1964 cuando la dictadura militar decretó la reforma agraria. Hasta ese tiempo los campesinos del Chota y la Concepción libraron importantes movilizaciones en reclamo de parcelas de tierra las cuales eran monopolizadas por grandes terratenientes.

Ahora examinemos algunos aspectos culturales de los afroecuatorianos de los valles del Chota, La Concepción y Salinas.

Los afroecuatorianos ubicados en esta parte del Ecuador desarrollan una especial identidad cultural basada en su raigambre africano. Aspectos como la cosmovisión, la territorialidad, tradiciones orales, rituales religiosos, ritmos musicales y formas especiales de parentesco y de organización social los distinguen de otros grupos sociales. De acuerdo con José Chalá (2006), entre los afrochoteños la organización social gira alrededor de la familia ampliada. A partir de distintos troncos parentales la comunidad

10 Los jesuitas fueron expulsados de América en 1776. Con su retiro los grandes complejos cañeros de su propiedad se transformaron en pequeños complejos los cuales pasaron a manos de la orden de los dominicos y terratenientes particulares.

11 La libertad de vientres consistía en que se decretaba la libertad de los esclavos pero sólo a aquellos que nacían después de 1821, pero una vez al nacer estarían bajo la sujeción del amo hasta los 18 años. Luego de esta edad el esclavo recuperaba su libertad.

logra consistencia estructural. Los vínculos consanguíneos y políticos se entrecruzan de manera particular. El núcleo familiar posee una composición ampliada. De manera general la familia se conforma por una parentela compuesta por padres, hijos, abuelos, sobrinos, tíos y hasta parientes políticos.

En el Chota, las expresiones de la identidad cultural evidencian un vínculo diaspórico africano y mantienen fuertes costumbres ancestrales. La música, la espiritualidad, las formas dialectales de habla, los valores sociales y códigos de ética son las principales manifestaciones identitarias.

Una de las manifestaciones culturales más ricas de los valles del Chota y Mira es la Bomba. Se trata de una manifestación musical *sui géneris* del pueblo afroecuatoriano. Es un género dancístico-musical vinculado a las actividades sociales, productivas y religiosas de estas comunidades. Su música es esencialmente bailable, caracterizada por la melodía de la "bomba", un instrumento bimembranófono, hecho de madera de balsa o del tallo de la cabuya y cueros curtidos de chivo y chiva. La bomba como conjunto mantiene una composición básica: un guitarrista y un bombero, a la que se le puede agregar dos guitarritas, la mandíbula de burro, una raspa o güiro, maracas y sonajeros, en ocasiones se incorpora una hoja de naranjo o guayabo. Otra manifestación musical *sui géneris* son las "bandas mochas". Con este término se han conocido a las agrupaciones musicales que con una serie de instrumentos originales recortados, acoplados del medio, imitan a las bandas clásicas de la sierra ecuatoriana, comúnmente conocidas como bandas de pueblo (Chalá, 2006).

En cuanto a los aspectos sociales, se destaca que la comunidades afroecuatorianas de los valles del Chota, La Concepción y Salinas, poseen distintas formas organizativas campesinas, agricultoras, juveniles, de mujeres y socio culturales. Particularmente desde los años 1990 del siglo pasado, en la zona se ha despertado un interesante proceso organizativo de tipo comunitario con perspectiva étnica. Este proceso, articulado al movimiento social afroecuatoriano, reivindica una serie de derechos colectivos particulares del pueblo afrodescendiente. Concretamente se demanda por derechos al territorio, al fortalecimiento de la identidad cultural, a la pro-

tección del medio ambiente, al uso sostenible de los recursos naturales y a la seguridad alimentaria.

La Federación de Comunidades y Organizaciones Negras de Imbabura y Carchi (FECONIC), es una de las organizaciones de corte étnico comunitario más fuertes de la zona. Fue creada el 7 de septiembre de 1997. Esta organización representa a 38 comunidades afrodescendientes de los valles del Chota, La Concepción y Salinas. Dentro de su misión institucional se contempla "trabajar por el desarrollo integral sustentable con identidad del pueblo negro Chota-Mira-Salinas". Además de la FECONIC, actualmente existen otras organizaciones campesinas afroecuatorianas con influencia en las comunidades y diversos sectores sociales (Folleto publicitario de la FECONIC, 2003). Una de estas organizaciones corresponde al Centro de Investigación de la Familia Negra (CIFANE), fundada desde 1983 por el antropólogo José Chalá Cruz. El CIFANE funciona más como una ONG que asiste técnicamente a las demás organizaciones campesinas en temas de proyectos, capacitación y asesoramiento político.

De acuerdo con las conversaciones que en distintos momentos he sostenido con los líderes de la FECONIC, muchos de los problemas sociales de las comunidades afroecuatorianas del valle del Chota, La Concepción y Salinas están asociados a la concentración de la tierra en pocas manos y el monopolio del agua para el riego, la baja fertilidad del suelo dada la agricultura intensiva de caña de azúcar, fréjol, tomate y frutales, la falta de crédito productivo a los campesinos y los limitados sistemas de comercialización de los productos. Además de estas circunstancias, la región se enfrenta a situaciones críticas asociadas con sequías prolongadas por el piso ecológico que ocupa y la coyuntura económica que atraviesa la zona al convertirse en un destino turístico.

Territorio ancestral del norte de Esmeraldas

El territorio ancestral del norte de Esmeraldas se compone por los pueblos ubicados en los cantones de Río Verde, Eloy Alfaro y San Lorenzo, en la frontera norte con Colombia. Toda la zona está poblada en un 60

por ciento por afrodescendientes. La riqueza ambiental, el acervo cultural e histórico de su población son las características más especiales.

La historia de los afroecuatorianos comienza en Esmeraldas. Los registros históricos demuestran que para 1535, año en que se fundó el reino de Quito, llegaron barcos que desembarcaron en Porto Viejo y que trajeron más de 200 africanos tanto en la calidad de esclavos como libres (Tardieu, 2006). En octubre de 1553, un barco proveniente de Panamá con rumbo a Perú perteneciente al mercader Alonso de Illescas, naufraga en las costas de Esmeraldas (en Rocas de San Mateo). Los africanos que lograron sobrevivir al pisar tierra hicieron realidad su sueño de libertad e impusieron su marca en la historia y vida de Esmeraldas y de la nación. Entre estos hijos de la diáspora se encontraba el Cimarrón Antón, quien guió el grupo de libres hacia la construcción de un reino o palenque. Más tarde, este liderazgo es retomado por el cimarrón Alonso de Illescas, quien es considerado como el máximo héroe de la libertad afroecuatoriana. Illescas es quien funda el palenque "El Reino Zambo", cuyo sentido de gobierno fue una alianza entre indígenas y africanos, quienes se protegían del peligro español. Más tarde, adentrado el siglo XVIII, durante la segunda mitad del 1700 en el sector norte de Esmeraldas, penetraron cuadrillas de esclavos provenientes de Barbacoas y Tumaco. Sus amos representaban a familias mineras de la Gobernación de Popayán. Poco a poco Esmeraldas se convierte en un importante polo económico del Reino de Quito. Allí se establecieron reales de minas y plantaciones. Sin embargo, la región permaneció por mucho tiempo aislada de la naciente nación (Maloney, 1993).

Pese al interés de los productores y comerciantes de los andes quiteños para establecer una ruta "directa" de acceso al Pacífico que desembocara en el litoral de Esmeraldas, a fin de acortar el trayecto entre Quito y Panamá, la oposición de sectores influyentes de Guayaquil y Lima pospuso por siglos esta aspiración. Luego para el período entre 1738 y 1749, durante el Gobierno de Pedro Martínez Maldonado, se intentó abrir un sendero de herradura entre Quito y el estuario de Esmeraldas. El aislamiento de Esmeraldas, sin embargo permitió que la provincia constituyera su propia dinámica socioeconómica. A finales del siglo XIX los "negros" se convierten en importantes actores en las gestas revolucionarias. Ellos constituyeron las "Montoneras Alfaristas" desde donde apoyaron a la re-

volución liberal en 1895. Igualmente participaron en la revolución de Concha (1912-1916)[12].

En el norte de Esmeraldas, los afroecuatorianos han cultivado una identidad cultural basada en fuertes raigambres ancestrales africanas. Su identidad se convierte en una estrategia de supervivencia, de relación social, manejo de los ecosistemas y adaptación ambiental. En el extenso repertorio de las manifestaciones culturales de los afroecuatorianos se encuentran las tradiciones orales, las ceremonias religiosas, los bailes y música de marimba, formas de medicina ancestral y prácticas tradicionales de producción. Muchos ancianos aún enseñan a la juventud y a los artistas tradicionales orales como décimas, mitos, leyendas, creencias espirituales. Así mismo curanderas, parteras, ombligadores, pega huesos, curadores de mordedura de culebras y demás sabios de la comunidad transmiten sus conocimientos de medicina ancestral, manejo de las enfermedades y manipulación de activos de las plantas curativas.

Autores como Marta Escobar (1990) han estudiado los procesos de cosmovisión de los pueblos afroecuatorianos del norte de Esmeraldas. Ella afirma que tanto en el plano del pensamiento, como en la vida misma de ese grupo los hombres y mujeres, los animales, las plantas, los elementos, las divinidades, los espíritus de los muertos, las visiones, están inmersos equitativamente en la totalidad del universo negro. Otros aspectos importantes de las expresiones de la identidad cultural afroecuatoriana tienen que ver con el culto a la muerte y las ceremonias asociadas a las curaciones y al embrujamiento. Así mismo el culto católico es cultivado con sincretismo y frenesí. Ceremonias como los chigualos y arrullos demuestran el fervor religioso tanto cristiano como africano[13].

12 En 1895 en Ecuador se dio la Revolución Liberal liderada por el General Eloy Alfaro. Esta revolución se propuso recuperar el país de las poderes oligárquicos conservadores heredados desde la colonia. El general Alfaro se propuso darle al país un carácter más laico, liberal y de desarrollo. Los afrodescendientes, que tenían serios problemas de inserción ciudadana luego de abolida la esclavitud en 1954 abrazaron la causa alfarista con perspectiva de encontrar mejores espacios de inclusión social. Esmeraldas y Manabí fueron las provincias donde Alfaro tuvo mayor acogida. En Esmeraldas de manera particular luego de derrotada la revolución liberal, con la muerte de Alfaro en 1912, fue el bastión de resistencia de las ideas liberales alfaristas.

13 Los chigualos son ceremonias fúnebres realizadas a los niños muertos. Es una tradición muy afrodescendiente de la Costa Pacífica colombiana y ecuatoriana. Los arrullos son cánticos alegres de carácter religioso que los afrodescendientes de la Costa Pacífica realizan en ceremonias religiosas populares como fiestas de santos, navidad o semana santa.

La marimba es el ritmo musical más característico del folclore afroecuatoriano en el norte de Esmeraldas. En primer lugar, la marimba es un instrumento xilófono construido de caña guadua (una especie de bambú) y una madera muy fina y dura que se obtiene de una palma (chonta o pambil). Su fabricación es artesanal y son pocos quienes lo hacen. Sus ejecutores se llaman marimberos. Ellos la tocan con unos palos que tienen la punta recubierta de caucho. Otros instrumentos que acompañan a la sonoridad de la marimba son: los cununos (especie de tambor cilíndrico), los guasás (especie de maracas hechas de caña guadua y semillas de pepa de San Pedro, y los bombos (tambores redondos). Los ritmos que se interpretan con estos instrumentos son: andareles, carambas, currulaos, arrullos, bambucos, entre otros y son melodías rítmicas que a veces son cantadas, especialmente por mujeres (cantaoras) y sus temas son de amor (cortejo y seducción), de relación con la naturaleza y de personajes mitológicos (diablo, tunda). Las danzas se interpretan casi siempre en pareja y se caracterizan por su sensualidad, por movimientos marcados de cintura y cadera, en las mujeres y de hombros y cintura en los hombres (Anton, 2007).

Los territorios del norte de Esmeraldas poseen una posición geoestratégica de interés nacional. Se caracterizan por un potencialidad ambiental, forestal, biodiverso y de recursos genéticos e hídricos. Pero además, la subregión es una de las zonas más conflictivas del país. Su estado de abandono por parte del Estado y su proximidad con Colombia, lo han convertido en un territorio neurálgico. La deforestación, la inseguridad ciudadana, la carencia de servicios básicos, el narcotráfico, el conflicto armado colombiano y la pobreza son los detonantes sociales de esta región.

En el norte de Esmeraldas están uno de los bosques húmedos tropicales más importantes de la tierra. Igualmente se encuentran varias áreas naturales protegidas, y más de 13 comunidades tienen concesiones de áreas naturales protegidas por parte del Estado.

Con la reforma a la Ley de desarrollo agrario de 1994, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) comenzó un proceso de titulación colectiva de tierras a los afroecuatorianos en el norte de Esmeraldas. Este programa otorgó títulos colectivos de territorios a 38 comunidades, que comprendieron 124 856 hectáreas (ver cuadros 1 y 2).

Cuadro No. 1. Comunidades afro-esmeraldeñas con título comunal de la tierra

Comunidad	No. de familias	No. de Hás.	Parroquia	Cantón
Arenales	43	2293.63	San Francisco	Eloy Alfaro
Comuna Río Onzole	276	10218.66	Santo Domingo del Onzole	Eloy Alfaro
Río Bogotá	28	1416.30	Concepción	San Lorenzo
Playa de Oro	83	1040.00	Playa de Oro	Eloy Alfaro
San Francisco del Onzole	66	2600.00	San Francisco	Eloy Alfaro
Bella Vista del Río Onzole	22	588.00	Anchayacu	Eloy Alfaro
La Loma del Río Onzole	35	8796.50	San Francisco	Eloy Alfaro
La Loma del bajo Borbón	36	1645.34	Tambillo	San Lorenzo
La Alegría	36	1304.12	Tambillo	San Lorenzo
El Progreso	70	3066.09	Tambillo	San Lorenzo
Bella Vista del bajo Borbón	12	216.45	Tambillo	San Lorenzo
Palma	14	388.84	Tambillo	San Lorenzo
Los Atajos	25	1612.06	Tambillo	San Lorenzo
El Capricho	10	223.65	Tambillo	San Lorenzo
Pampa	25	335.68	Tambillo	San Lorenzo
Cacahual	18		La Tola	Eloy Alfaro
Ranchito	16	745.00		Eloy Alfaro
Buenos Aires	11	292.39		Eloy Alfaro
Los Olivos	4	8009.00		Eloy Alfaro
El Tigre	8	3618.90		Eloy Alfaro
Wimbi		5700.00	Wimbi	San Lorenzo
Los Ajos	53	2415.00	Urbina	San Lorenzo
Guabal de Cachabí	100	2508.00	Urbina	San Lorenzo
Barranquilla de San Javier	70	1515.00	San Javier	San Lorenzo
La Boca	80	9910.00	Carondelet	San Lorenzo
Carondelet de Bogotá	50	8190.00	Carondelet	San Lorenzo
Wimbicito	50	1175.60	5 de junio	San Lorenzo
Santa Rita		1044.00	Santa Rita	San Lorenzo
Calderón		7000.00	Tululbí	San Lorenzo
La Chiquita		4400.00	Ricaurte	San Lorenzo
Comuna río Santiago/ Cayapas	2660	6190.00	Esta comuna abarca 9 parroquias	Eloy Alfaro
Asociación de Trabajadores de Viruela		5166.80	Telembí	Eloy Alfaro
Asociación campesina de Majua.		4200.00	Telembí	Eloy Alfaro
Asociación de Negros del margen derecho del Río Cayapas		9230.00	Atahualpa	Eloy Alfaro
Chispero		1290.72	Telembí	Eloy Alfaro
Asociación 9 de Octubre		6519.50	Telembí	Eloy Alfaro
Total		TOTAL		
38 Comunidades		124.865.23		

Fuente: Archivo FEPP- INDA/ 2000
Elaboración: Pablo Minda (2003)

Cuadro 2. Federaciones que hacen parte de la Confederación Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE)

Nro.	Palenques	Sigla	Afiliación	Localización
	Federación Afroecuatoriana de Recolectores de Productos Bio-acuáticos del Manglar San Lorenzo	FEDARPOM- SL	CANE	San Lorenzo
	Federación Afroecuatoriana de Recolectores de Productos Bioa-cuáticos del Manglar Eloy Alfaro	FEDARPROBIM-EL	CANE	Eloy Alfaro
	Federación de Humedales de la zona de Eloy Alfaro	FEPALUM	CANE	Eloy Alfaro
	Unión de Organizaciones Negras del Norte de Esmeraldas	UONNE	CANE	San Lorenzo
	Federación de Comunidades Negras del Alto Onzole	FONAO	CANE	Onzole
	Federación de Organizaciones del Alto San Lorenzo	FECONA	CANE	San Lorenzo
	Unión de Organizaciones de Río Verde	UOCAMER	CANE	Río Verde
	Federación de Organizaciones	FEDOCA	CANE	San Lorenzo

Fuente: Jhon Antón 2003

Las investigaciones de Pablo Minda reseñan que dada la conflictividad que vive el norte de Esmeraldas, desde los años 1990 varias organizaciones se han movilizado por la reivindicación territorial. Asociaciones campesinas en los ríos San Lorenzo, Cayapas, Santiago, Bogotá, Tululbí, y otros reclaman al Estado el derecho al uso de los recursos naturales, a la no destrucción de los manglares y a la resistencia a los procesos de colonización y compra de tierras por parte de los camaroneros y los palmicultores.

Producto de estas alianzas a mediados de los años 1990 nace la Unión de Organizaciones Negras del Norte de Esmeraldas (UONNE). Su objetivo era proteger los territorios ancestrales de los campesinos afroecuatorianos. En 1997 esta asociación se convierte en el Consejo Regional de

Palenques, la cual agrupó organizaciones de segundo grado[14] llamadas Palenques Regionales, quienes a su vez poseían varias organizaciones locales de primer grado. Luego el Consejo Regional de Palenques pasó a llamarse Confederación Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE).

Hasta el 2003-2004, la CANE llegó a ser un fuerte proceso organizativo que reivindicó el derecho al territorio ancestral proponiendo la creación de una gran Comarca Territorial Afroecuatoriana, la cual se concretaría en la medida en que el Estado les permita constituir las circunscripciones territoriales afroecuatorianas consagrada en la Constitución Política de 1998. La propuesta de la CANE era concreta: convertir sus palenques (formas organizativas) y sus comunas territoriales (títulos colectivos de tierra otorgados por el INDA o mantenidos históricamente) en circunscripciones territoriales. Tal circunscripción se constituiría con base en la unidad territorial, organizativa y política de los palenques regionales. La propuesta se ubicaría específicamente en el área de la Reserva Ecológica Manglares Cayapas (REMACAM), en donde se encuentran ubicados los palenques FEDARPROBIN-EA; FEDARPON-SL y Humedales[15], los mismos que abarcan las jurisdicciones de cinco parroquias rurales: Mataje, Palma Real, Tambillo, Pampanal de Bolívar y La Tola y dos cantones: Eloy Alfaro y San Lorenzo.

Esta interesante propuesta de autonomía territorial aún no se ha podido concretar, debido a muchos problemas de orden político y social identificados.

En el año 2003 las organizaciones, con el apoyo del BID, realizaron un estudio sobre las problemáticas que enfrenta el pueblo afroecuatoriano. Respecto al norte de Esmeraldas se determinó que los intereses económicos y la presencia del gran capital han desencadenado fuerte presión sobre el territorio en relación con la deforestación, la contaminación y la pérdida de biodiversidad. Otro desafío tiene que ver con el débil manejo

14 En Ecuador el Estado ha reglamentado la estructura de las organizaciones de base en tres formas. De primer grado, referida a organizaciones pequeñas o locales. De segundo grado o federaciones a la unión de organizaciones de primer grado, y de tercer grado o confederaciones a las unión de federaciones o de organizaciones de segundo grado.

15 FEDARPON-SL Federación Afroecuatoriana de Recolectores de Productos Bioacuáticos del Manglar del Cantón San Lorenzo. FEDARPROBIM –EL: Federación Afroecuatoriana de Recolectores de Productos Bioacuáticos del Manglar Eloy Alfaro.

o administración de los territorios ancestrales por parte de las mismas comunidades. Una observación más rigurosa de lo que sucede con la administración de los territorios colectivos hoy en día, demuestra la debilidad del régimen de tenencia y control sobre esos territorios. Efectos del conflicto armado colombiano que repercute en el norte de Esmeraldas, la agudización de la pobreza, la falta de apoyo institucional y la presión del capital privado sobre los suelos y manglares, genera una especie de pérdida de autoridad de los campesinos sobre sus territorios. Hoy es posible darse cuenta de las actividades sociales que las organizaciones campesinas afroecuatorianas hacen en beneficio y defensa de sus territorios.

La propuesta de las circunscripciones territoriales afroecuatorianas

Retomando nuevamente a José Chalá, uno de los logros de los afroecuatorianos en la nueva Constitución tiene que ver con la posibilidad de concretar propuestas de desarrollo a partir de dos elementos: las acciones afirmativas y las circunscripciones territoriales.

Teniendo en consideración la experiencia de la Ley 70 de Comunidades Negras de Colombia (1993), organizaciones del norte de Esmeraldas y del valle del Chota proponen a la Constituyente de 1997 el tema de los palenques como forma de autonomía territorial afroecuatoriana. La propuesta fue aceptada en la Constitución de 1998 como "circunscripciones territoriales afroecuatorianas e indígenas"[16]

Con el fin de lograr las circunscripciones, las organizaciones afroecuatorianas realizaron movilizaciones en 1999 y 2000, presentando al Congreso una propuesta de ley compuesta por 9 títulos y 60 artículos.

En ese tiempo se pensaba constituir dos modelos de circunscripción territorial afroecuatoriana, en el valle del Chota y en el norte de Esmeraldas. La idea era dar al pueblo afrodescendiente del Ecuador la posibilidad

16 La expedición de la Ley 70 de 1993 en Colombia se convirtió en un ejemplo de conquista de territorios en las comunidades afroamericanas de la región Andina. Muy pronto la experiencia fue tomada en cuenta y en países como Ecuador, sirvió de inspiración para generar una plataforma de reivindicación territorial similar.

de concretar su proyecto político de autonomía territorial, cultural y comunitaria. Diez años después la propuesta no se concretó, sin embargo logró mantenerse en la nueva Constitución de la República (2008), la cual en varios artículos reconoce las circunscripciones dentro del ordenamiento territorial del Estado.

De acuerdo a la propuesta política del pueblo afroecuatoriano a la Asamblea Constituyente, las Circunscripciones Territoriales Afroecuatorianas (CTAS) se organizan mediante un régimen especial autónomo en aquellos territorios "que preserven su carácter ancestral". Se comprende así que sería en el valle del Chota, la Concepción y Salinas y en el norte de Esmeraldas donde sería posible crear tales CTAS. Allí los afroecuatorianos podrían ejercer su derecho legítimo de autonomía, consolidar procesos de organización y autoridad, y establecer un régimen de competencias y facultades para desarrollo.

Título V de la organización territorial del Estado, artículos 242 y 257:	
Título V **Organización Territorial Del Estado** Capítulo segundo Organización del territorio	Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales. Art. 257.- En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.

¿Cómo piensan los afroecuatorianos acerca de las Circunscripciones Territoriales Afroecuatorianas?

Un documento realizado en el 2007 por la CODAE acerca de la propuesta de los afroecuatorianos a la Asamblea Constituyente sistematiza de forma concreta cómo piensa este pueblo el tema de las CTA. El documento hace énfasis en cinco asuntos:

Conformación
• De aquellos territorios que se caractericen como ancestrales o de asentamiento históricos, con una definida identidad cultural y su cosmovisión.
• Reemplazan, según sea el caso, a las juntas parroquiales y municipios, comunas, reservas ambientales o territorios colectivos. Sus decisiones son vinculantes.
Forma de Gobierno
• La administración y el Gobierno estará a cargo de un Consejo de Gobierno.
• Estará conformado por una Junta Central o Parlamento y por un Presidente que será el representante legal de la CTA.
• Serán elegidos por voto popular.
Funciones
• La organización del Gobierno mediante sus usos, costumbres.
• Promover las inversiones públicas en sus territorios.
• Percibir y distribuir sus recursos fiscales.
• Ejecución de programas y proyectos en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador.
• Velar por el ejercicio de los derechos colectivos.
• Velar por la preservación de la biodiversidad y del ambiente.
• Ejercer la administración de la educación, salud y justicia.
• Administración del patrimonio cultural.
Recursos para su funcionamiento
• Fondos públicos provenientes del Presupuesto General del Estado.

• Las donaciones e ingresos de origen privado o internacional que recibieren, de conformidad con la ley.
• Las asignaciones y participaciones que les correspondan en virtud de esta Constitución.
• Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias adicionales.
• Las contribuciones estatales cedidas mediante ley.
• La participación en impuestos estatales o recargos sobre los mismos, de acuerdo con lo previsto en una ley orgánica.
• Las circunscripciones también se financiaran con recursos provenientes con rentas internas propias.
• Un fondo de compensación inter-territorial.

Construyendo la idea de las circunscripciones territoriales afroecuatorianas

Las circunscripciones territoriales afroecuatorianas fueron propuestas en la Constitución de 1998. Durante este tiempo el debate acerca de su reglamentación ha carecido de propuestas técnicas y viables de cómo hacerlas dentro de la organización territorial del país. Hasta el momento de la redacción de este ensayo no existe aún una propuesta institucional que ilustre en mejor sentido cómo hacer o poner en marcha las circunscripciones. Lo que se tiene hasta ahora son ideas muy heterogéneas de construcción de la propuesta de acuerdo a la realidad específica: una cosa será en el norte de Esmeraldas, y otra en el valle del Chota.

La propuesta del norte de Esmeraldas

En el norte de Esmeradas, las organizaciones campesinas hablan primero de conformar una Gran Comarca Territorial, la cual se interpreta desde un punto de vista esencialista estratégico que combina la organización político administrativa como formas de organización social comunitaria. La idea central es preservar y mantener los recursos naturales y el territorio.

Desde las organizaciones sociales afroecuatoriana, en especial la Confederacion Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE), la Gran Comarca es un modelo de organización política territorial, étnico comunitaria estaría conformada por los "palenques", los cuales se entienden como: "instituciones sociopolíticas y culturales conformadas por el conjunto de comunidades afroecuatorianas, que poseen un territorio colectivo, y en su interior se rigen por sus sistemas ancestrales de derecho, valores y prácticas sociales, culturales, espirituales administrativas y políticas" (CANE, 1999: 14).

Los palenques equivaldrían a lo que serían las "circunscripciones territoriales", la cual se determina como el "espacio administrativo delimitado en donde se ejercen colectivamente los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y administrativos del pueblo afroecuatoriano que habite su interior".[17]

En cuanto a dónde exactamente se constituirá una circunscripción territorial en el norte de Esmeraldas, se tienen varias propuestas de acuerdo a las condiciones de geografía, propiedad colectiva y funcionamiento espacial. Así se podría pensar en:

Modelo 1: Una CTA que integrará parroquias rurales de los cantones de Eloy Alfaro, Río Verde y San Lorenzo.
Modelo 2: Una CTA por cada una de las 38 comunas existentes.
Modelo 3: Crear CTAS por comunas grandes como la Río Santiago-Cayapas y la de Playa de Oro, e integrar las demás comunas pequeñas en una sola CTA.
Modelo 4: Crear una CTA en la reserva ecológica Mataje Cayapas.
Modelo 5: Crear una CTA por cada uno de las áreas de los palenques o procesos comunitarios.

17 Borrador de la propuesta de ley de las circunscripciones territoriales afroecuatoriana. Art. 4 de la definiciones.

La propuesta del valle del Chota, La Concepción y Salinas

En Agosto 6 de 2008, antes de que se aprobara la nueva Constitución, la FECONIC realizó un taller con sus líderes principales para discutir el tema de cómo concretar la circunscripción. Lo interesante de esta reunión fue la reflexión frente a la forma de administración del territorio, el modelo de desarrollo y las áreas de conformación de la CTA de acuerdo a la propia dinámica comunitaria.

La ingeniera Blanca Tadeo, de la FECONIC, por ejemplo sostuvo que las circunscripciones territoriales en el Chota deben constituirse desde un modelo de gobierno y de administración basada en la familia. Desde esta unidad social se ejercería el poder y la gobernabilidad sobre los territorios.

Esta concepción de la familia como forma de gobierno ancestral en las CTA es apoyada por José Chalá, quien entiende el concepto más allá de la unión sanguínea, pues según su análisis sociológico entre "los afroecuatorianos la familia, bien sea espiritual, de agua, o simbólica significa un núcleo social de resistencia o permanencia en el territorio."[18]

Desde esta visión en cada comunidad existen troncos familiares desde donde se ha distribuido la propiedad, se han establecido reglas para el intercambio, se han regulado las relaciones sociales y se han neutralizado los conflictos. Según Blanca Tadeo "la forma de gobierno deseada para las CTA es una forma de gobierno de familias ampliadas, donde sean los mayores quienes ejerzan una especie de consejo de gobierno, el cual debe cumplir el rol de orientador"· Este consejo de gobierno, de acuerdo con Chalá, se conformaría por los adultos mayores con prestigio social. Aquellos que siempre han sabido ejercer el poder comunitario.

Otro aspecto interesante es el modelo de desarrollo que se impulsaría desde las circunscripciones del Chota. Siguiendo con Chalá lo que se busca es impulsar un modelo de desarrollo que le regrese a los afroecuatorianos la oportunidad de "vivir bien". Esto ya fue definido por los abuelos en su tiempo. Según ellos, ser una persona mal vivida es aquel que no vive en armonía con la naturaleza, con la comunidad y con su propio

18 Notas de mi diario de campo. Agosto 6 de 2008. Hostería Tierra del Sol, Parroquia de Ambuqui, Cantón Pimampiro, Imbabura, Ecuador.

espíritu. Vivir bien en cambio significa "vivir con responsabilidad, aunque se sea humilde materialmente". Esto implica la responsabilidad de mantener el territorio ancestral como un legado para asegurar la vida de las generaciones futuras.[19]. Es decir, la propuesta de circunscripción territorial sería una propuesta de gobernabilidad, gobierno y modelo de desarrollo sobre el territorio ancestral.

Del ejercicio de cartografía social que las comunidades hicieron sobre la imaginación de la geografía de la CTA en el valle del Chota, resultó una propuesta: modelo único, constituir una sola CTA, que abarque todo el territorio ancestral del valle del Chota, la Concepción y Salinas.

Esto implica juntar todas las 38 comunidades, disolver límites parroquiales, límites cantonales y límites provinciales. Esta propuesta es argumentada por los líderes de las organizaciones, en especial José Chalá del CIFANE, pues según él no se puede romper con la unidad territorial y con la historia de control del territorio. Para Chalá, la CTA en esta parte de Imbabura y Carchi debe ser una sola, pues uno solo es el modelo ancestral de gobierno y desarrollo.

Sea cual fuere el modelo que se imponga para concretar las CTA en el valle ancestral Chota, la Concepción y Salinas, la idea es unirlas todas y al final conformar una Gran Comarca, la cual, según Renán Tadeo, líder de la FECONIC, sería el modelo ideal de administración política de un territorio propio de los afroecuatorianos".[20]

¿Existe una propuesta de autonomía territorial afroecuatoriana en camino de concreción?

Responder esta pregunta requiere de otra pregunta. ¿Hay posibilidades de que en el país los afroecuatorianos logren reglamentar los artículos constitucionales referidos a los derechos territoriales y las circunscripciones territoriales afroecuatorianas? A dos años de promulgada la

19 Notas de mi diario de campo. Agosto 6 de 2008. Hostería Tierra del Sol, Parroquia de Ambuqui, Cantón Pimampiro, Imbabura, Ecuador.

20 Notas de diario de campo. Agosto 6 de 2008. Hostería Tierra del Sol, Parroquia de Ambuqui, Cantón Pimampiro, Imbabura, Ecuador.

Constitución de 2008, son muchos los desafíos que el movimiento social afroecuatoriano debe enfrentar para alcanzar el camino de la reivindicación de los logros alcanzados. Temas como las reparaciones, las acciones afirmativas, el derecho a la no discriminación y las circunscripciones territoriales aún esperan que la agenda política del movimiento afroecuatoriano las retome con fuerza. En la actualidad se observa una escasez en el debate y falta de acciones colectivas concretas que provengan desde los actores sociales afroecuatorianos. Al menos se analiza que las circunstancias que rodean las oportunidades políticas que brinda el sistema de gobierno no son bien aprovechadas. La discusión política alrededor de temas de cómo concretar las circunscripciones territoriales afroecuatorianas no está planteada dentro de un escenario inmediato que pueda garantizar con optimismo tal reivindicación.

Las dos organizaciones afroecuatorianas claves en el tema territorial como la FECONIC y la CANE en el momento aun buscan adelantar acción política al respecto. Esta afirmación la hago a partir del acercamiento concreto que tengo con las organizaciones, sus líderes y dirigentes. Parece que luego de la Constituyente el debate se ha enfriado. Sólo en la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana (CODAE) (instancia del Gobierno) se piensa retomar el tema pero luego de que se agoten otros puntos de la agenda política, tales como la expedición de la Ley de acciones afirmativas, la ronda censal del 2010 y la puesta en marcha del Consejo Nacional para la Igualdad del Pueblo Afroecuatoriano, que sustituye la actual CODAE.[21]

Desde un punto de vista, las oportunidades políticas que brinda el sistema de gobierno actual son propicias para el avance de las propuestas de

21 La Constitución Política del Ecuador reconoce una serie de derechos a los afroecuatorianos. De alguna manera las reivindicaciones especificadas en la Constitución marcan la agenda política de los afrodescendientes. Además de las circunscripciones territoriales, se plantean otros temas: las acciones afirmativas contempladas en el artículo 11 de la Constitución quizá sea el punto de mayor relevancia. Pues esta es una reivindicación de carácter internacional planteada en la Declaración y Plan de Acción de Durban en el 2001. Se precisan acciones afirmativas en el campo de la educación y el empleo para los afrodescendientes entre otras. Por su parte, la Constitución habla de la creación del Consejo Nacional para la Igualdad del Pueblo Afroecuatoriano, que reemplazaría la actual CODAE. Este consejo tendría un carácter más influyente en la agenda de la política pública del Estado en beneficio de los afrodescendientes. En tanto la inclusión de la variable de autoidentificación afrodescendiente en el censo del 2010

autonomía territorial afroecuatoriana. Al menos hay un marco jurídico constitucional que lo garantiza. La cuestión está en el grado de fuerza que los mismos actores sociales afroecuatorianos tienen para hacer de este escenario un espacio posible de reivindicación. Pero el análisis de coyuntura da una orientación diferente y es posible que si no se asume con propiedad estos temas, los avances sean muy pocos en los próximos años.

El tema de la circunscripción territorial afroecuatoriana debe ser asumido por el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil afrodescendiente como un aspecto prioritario de sus agendas. De tal forma que no pasen otros diez años sin que camine esta estratégica propuesta de autonomía territorial y de ejercicio pleno de los derechos colectivos afroecuatorianos.

Es importante dimensionar la importancia geopolítica de lo que implica este modelo de administración autónoma del territorio ancestral. Por tanto se requiere una estrategia pedagógica de aprehensión de la CTA, a fin de no se quede en el discurso político de las organizaciones y de los líderes, sino que realmente llegue a las personas de a pie.

Sería importante pensar en un estudio sociológico, geográfico y antropológico que desde una perspectiva virtual demuestre que sí es posible el desarrollo de la CTA.

Al interior de los territorios colectivos de las comunidades igualmente sería menester desarrollar planes de ordenamiento y de manejo tanto del territorio como de los recursos naturales. Así mismo, habrá la necesidad de implementar un proyecto de autonomía, de gobierno propio y administración de justicia tradicional para obtener ganancias en términos de gobernabilidad, empoderamiento territorial y de control social y de poder comunitario.

Se estima importante avanzar cuanto antes en un estudio jurídico y constitucional que permita ajustar técnicamente el borrador de un proyecto de ley de CTA. Esto deberá, al mediano plazo acompañarse de estrategias de cabildeo e incidencia política en el Ejecutivo y en el Legislativo, para lograr una posibilidad política de la propuesta de ley.

---

es otro tema central. Se considera que para el censo del 2010 se debe realizar una campaña muy fuerte para lograr que, más afroecuatorianos se autoidentifiquen como tal. Esto permitirá un mejor diagnóstico y una mayor focalización de la política pública en beneficio afroecuatoriano.

Además de lo anterior, de manera puntual, la aplicación de una CTA podría al menos enmarcarse dentro de una estrategia más amplia para la construcción del modelo de Estado plurinacional, donde la organización del territorio sea uno de los nodos claves en esta propuesta. Así mismo, las circunscripciones podrían determinarse en medio de una visión compleja de la interculturalidad, pues en un determinado territorio ancestral afroecuatoriano no sólo habitan afroecuatorianos, poblaciones mestizas, e incluso indígenas también coexisten aunque de manera minoritaria. Así se podría pensar las circunscripciones como una forma de gobierno, autonomía territorial y desarrollo afrodescendiente pero con una perspectiva incluyente que sea capaz de conciliar distintos puntos de vistas que se tejen dentro de un territorio.

Un aspecto que sería posible tener en cuenta es la relación de las circunscripciones con las demás unidades territoriales del Estado (regiones, provincias, cantones y parroquias) ¿Cómo es esta relación? ¿Cómo se integran? ¿Cómo se genera una armonía administrativa y de planificación del manejo integral de los territorios? En este escenario los afroecuatorianos deberán hacer un ejercicio más específico sobre el modelo administrativo, político y fiscal de las circunscripciones. Habrá que pensar el lugar de és-tas y su carácter jerárquico dentro de la organización territorial del Estado de acuerdo con la Constitución. Allí habrá que fijar las competencias sobre los recursos naturales, el ordenamiento del suelo, las políticas de desarrollo, los temas fiscales y la garantía de derechos sociales.

Finalmente, sería necesario avanzar en la forma de representación política de las circunscripciones territoriales afroecuatorianas. Esto por cuanto la Constitución define formas de representación política de los ciudadanos de acuerdo a sus asentamientos. Así las comunidades de una parroquia elijen sus representantes, de igual manera lo hacen los cantones y las provincias. De la misma manera las circunscripciones deberían tener su representación política de tipo legislativa. Habría que pensar en qué nivel y qué tipo de articulación.

Bibliografía

Almario, Oscar (2003). *Los renacientes y su territorio. Ensayos sobre la etnicidad negra en el Pacífico sur colombiano*. Medellín: Concejo de Medellín / Universidad Pontificia Bolivariana.

Antón Sánchez, Jhon (2001). "El modelo territorial en el Pacífico". Informe. Instituto de Investigaciones del Pacífico. Quibdó.

———— (2003). "Panorama del conflicto armado y la crisis humanitaria en el departamento del Chocó". Informe de Consultoría para CODHES. Bogotá.

———— (2005). "Conflicto armado y comunidades negras en el Pacífico Colombiano. Tesis de Grado para optar el título de Maestria en Sociología. Universidad Nacional de Colombuia. Facultad de Ciencias Humanas, Bogotá.

———— (2007a). Afrodescendientes: sociedad civil y movilización social en Ecuador. *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 12(1): 223-245.

———— (2007b). *Afroecuatorianos: identidad, historia y ciudadanía*. Quito: Museo de la Ciudad.

———— (2008). La lucha por los nuevos derechos ciudadanos afroecuatorianos en la asamblea nacional constituyente. En *Los derechos ciudadanos de los afroecuatorianos en la nueva constitución.* Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE) Quito: Imagine Comunicación.

Aprile-Gniset, Jacques (1993). *Poblamiento, hábitats y pueblos del Pacífico*. Cali: Universidad del Valle.

———— (2004). "Apuntes sobre el proceso de poblamiento del Pacífico". En *Panorámica afrocolombiana. Estudios sociales en el Pacífico*, 269-290, ed. Mauricio Pardo, Claudia Mosquera y María Clemencia Ramírez. Bogotá: ICANH-Universidad Nacional de Colombia.

CANE (1999). "Propuesta para la creación de una Comarca Territorial de Negros en la provincia de Esmeraldas" (sin ciudad).

Castro, Rudencio (1993). "Los derechos étnicos y negros constitucionales y la propiedad ancestral de su territorio". En *Contribución africana*

a la cultura de las ameritas, ed. Astrid Ulloa. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología-Biopacifico.

Chalá, José (2006). *Chota profundo: antropología de los afrochoteños*. Quito: Abya Yala.

Constitución Política de Ecuador (2008). Quito:Tribunal Supremo Electoral.

Convenio 169 de la OIT (disponible en la página web de la Organización Internacional del Trabajo OIT).

Coronel Feijoo, Rosario (1991). *El valle sangriento 1580-1700.* Quito: Abya Yala /FLACSO. 1991.

Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano, CODAE (2007). "Propuesta de los afroecuatorianos a la Asamblea Constituyente". Quito: Imagine Comunicaciones.

———— (2008). *Los derechos ciudadanos de los afroecuatorianos en la nueva constitución*. Quito: Imagine Comunicación.

———— (2008). "Plan nacional de desarrollo afroecuatoriano". Quito: Imagine Comunicación.

De la Torre, Carlos (2002). *Afroquiteños, ciudadanía y racismo.* Quito: Centro Andino de Acción Popular -CAAP.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas (1992) (Disponible en la Web de las Naciones Unidas).

Declaración y el Plan de Acción de Durban (2001). (Disponible en la Web de Naciones Unidas).

Escobar Konanz, Marta (1990). *La frontera imprecisa: lo natural y lo sagrado en la cultura negra del norte de Esmeraldas*. Quito: Centro Cultural Afroecuatoriano.

FECONIC (2003). Folleto publicitario.

García, Fernando (2009). "Iguales pero diferentes: el carácter plurinacional e intercultural del Estado en la Nueva Constitución". Ponencia presentada en el 53 Congreso de Americanistas. Ciudad de México, 19-24 de julio.

García Salazar, Juan (2008). "Territorios ancestrales afroecuatorianos: una lectura desde el proceso". Quito. Documento mimeografiado. 6 pág.

Gilroy, Paul (2001). *O Atlantico negro*. Río de Janeiro: Universidad Candido Mendes.

Hanchard, Michael George (2001). *Movimiento Negro no Rio e Sao Paulo*. Río de Janeiro: Ed. UERJ.

Hoffmann, Odile (2002). Collective memory and ethnic identities in the Colombian of Pacific. *Journal of Latin American Anthropology* 7 (2): 118-138.

Hobsbawm, Eric (2002). *Inventando Tradiciones*. (Módulo: aproximaxiones teóricas: Nación) Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Jurado Noboa, Fernando (1995). *Historia social de Esmeraldas: indios, negros, zambos, españoles y mestizos del siglo XVI al XX.* Quito: Sociedad Amigos de la Genealogía.

Kapenda, Jean (2001). *Diccionario lingala-español. Breve historia y origen africano del negro ecuatoriano*. Quito: UNESCO.

Maloney, Gerardo (1993). "El negro y la cuestión nacional". En *La Nueva Historia del Ecuador. Vol. 13*, ed. Enrique Ayala, 59-78. Quito: Editorial Corporación Editora Nacional.

Minda Batallas, Pablo (2003). *Identidad y conflicto: la lucha por la tierra en la zona norte de la provincia de Esmeradas*. Quito: Abya Yala.

Peñaherrera de Costales, Piedad y Alfredo Costales (1964). Historia social del Ecuador. Tomo I: Concertaje de Indios y Manumisión de esclavos. *Llacta* (17). Quito.

Proceso de Comunidades Negras (PCN) (1999). "El concepto de territorio en las comunidades negras del Pacífico Centro y Sur". Documento de la organización. Bogotá.

Proceso de Comunidades Negras – Ecuador. Confederacion Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (1999). "Propuesta para la creación de una Comarca Territorial de Negros en la provincia de Esmeraldas".

Quintero, Douglas (2008). "Anotaciones Finales". En Los derechos ciudadanos de los afroecuatorianos en la nueva constitución, Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano, Codae. Quito: Imagine Comunicación.

Rahier, Jean (1999). "Mami que será lo que quiere el negro: representaciones de gente negra". En *Revista Vistazo* 1957-1991. Quito. Pag 76-109.

Rueda Novoa, Rocío (2001). "Zambaje y autonomía: historia de la gente

negra de la provincia de Esmeraldas, siglos XVI-XVIII". Taller de Estudios Históricos. Quito: THEIS/Abya Yala.

Sansone, Livio (2004). *Negritude sem etnicidade: o local e o global nas relações raciais e na produção cultural negra do Brasil*. Salvador/Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal da Bahia (EDUFBA).

Savoia, Rafael (1992). *Raíces Africanas en la Nacionalidad Ecuatoriana - 500 Años*. mccj. Quito: Ed. Centro Cultural Afroecuatoriano CCA.

Secretaria Técnica del Frente Social (STFS) (2004). *Racismo y Discriminación*. Quito: Ed. Zenitram.

———— (2004). *Los afroecuatorianos en cifras*. Quito: Ed. Zenitram

———— (2004). Boletín Índice 5. Quito.

———— (2007). *El Estado de los derechos colectivos del pueblo afroecuatoriano (Una mirada desde las organizaciones sobre el derecho al territorio*. Quito: Imagine Comunicaciones.

Tardieu, Jean Pierre (2006). *Los negros en la Real Audiencia de Quito.* Quito: Abya Yala.

Walsh, Catherine y Juan García (2002). "El pensar del emergente movimiento afroecuatoriano. Reflexiones desde un proceso". En *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*, coord. Daniel Mato, 317-327. Caracas: CLACSOFACES/Universidad Central de Venezuela-Caracas.

Whitten, Norman E. (1992). *Pioneros negros: La cultura afro-latinoamericana del Ecuador y de Colombia.* Quito: Centro Cultural Afroecuatoriano.

Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos

Consuelo Sánchez

Resumen: Este trabajo está dividido en dos partes. En la primera se examina el concepto de libre determinación y los elementos del régimen de autonomía: autogobierno, territorio, redistribución de poderes y recursos, y participación en las instancias nacionales. En la segunda parte se examinan las diferencias sustanciales entre el pluralismo que sostienen los liberales-multiculturalistas y el que deriva de las reivindicaciones de los pueblos indígenas, así como las características de los Estados plurinacionales y pluriétnicos que resultan de estas diferencias.

Palabras claves: libre determinación, autonomía, autogobierno, territorio, pluralismo, liberalismo, multiculturalismo, Estados pluriétnicos y plurinacionales, participación política.

Introducción

Recientemente, los pueblos indígenas lograron que su derecho a la libre determinación fuera reconocido en la "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (aprobado el 13 de septiembre de 2007). En el artículo 3 de este instrumento internacional se asienta que "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural." En el preámbulo de la declaración se establece que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y, por tanto, tienen iguales derechos de acuerdo con el sistema jurídico internacional. También reconoce el derecho que tienen como "todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse así mismos diferentes y a ser respetados como tales" (Asamblea General de la ONU, 2007). Todo ello constituye un gran triunfo de los pueblos indígenas.

El derecho a la libre determinación es un principio general que requiere concretizarse. Por ello se ha dicho que es importante precisar que una cosa es el principio general del derecho a la libre determinación y otra son los diversos caminos concretos que pueden derivarse del ejercicio de ese derecho, que pueden ser desde (a) la conformación de entes autónomos en el marco de un Estado preexistente hasta (b) la independencia y constitución de un Estado nacional propio (Díaz-Polanco, 1996: 157-164). De otra manera, ¿cómo podrían ejercer los pueblos indígenas este derecho fundamental en el marco de un sistema mundial dominado por los Estados-nación?

Justamente, usando su derecho a la libre determinación, los pueblos indígenas tienen la facultad de decidir qué tipo de organización política quieren darse. La preferencia expresada por la mayoría de las organizaciones indígenas en sus documentos y declaraciones ha sido la de ejercer el derecho a la libre determinación dentro de los países en los que están insertos los pueblos indígenas, esto es, la preferencia no ha sido la separación y constitución de un Estado nacional propio, sino garantizar el mantenimiento y desarrollo de sus propias formas de vida sociocultural en el marco de sus respectivos ámbitos estatales, a través de la autonomía, el

autogobierno u otro régimen parecido. El punto es que la mayoría de los Estados no están dispuestos a reconocer efectivamente el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas ni, en consecuencia, las formas concretas de su ejercicio. Por ello, los indígenas siguen dando la lucha en sus respectivos países.

Ahora bien, aunque la tendencia común a los movimientos indígenas ha sido la de concretar su derecho a la libre determinación en el ámbito de los estados en los que han quedado incluidos, los mecanismos que proponen para alcanzarlo no son homogéneos. Es cierto que se ha ido generalizando la adopción de la autonomía. Pero pueden diferir según el movimiento indígena en cada país y aún dentro de un mismo país. Tomando en cuenta la variedad de posturas sobre la autonomía en América Latina, podemos ensayar un esquema de los diferentes tipos de enfoques.

Concretamente distinguimos las organizaciones indígenas que reivindican la autonomía y las que no lo hacen explícitamente. Entre las que reivindican la autonomía pueden existir diversas interpretaciones sobre:

- Los elementos de la autonomía, que pueden englobarse en dos: las que asocian la autonomía con una o varias de sus partes componentes (con el control del territorio, el autogobierno, la impartición de justicia o con la participación en los órganos de decisión nacional, etcétera); y las que relacionan la autonomía con todas sus partes esenciales (autogobierno, ámbito territorial con jurisdicción, competencias y facultades, y participación y representación en los órganos de decisión nacional).
- Los mecanismos para garantizar la autonomía: las que consideran imprescindible el establecimiento de la autonomía como régimen jurídico-político en el seno de la sociedad nacional; y las que no consideran la necesidad de instituir el régimen de autonomía en el marco de sus respectivos estados, sino sólo definir dentro de los pueblos indígenas su propio estatus político.
- Los niveles o ámbitos territoriales en los que quieren ejercer la autonomía (comunal, municipal, regional, territorios, resguardos, etcétera): las que ponen el énfasis en uno o varios de ellos, y las que plantean la simultaneidad de todos los ámbitos posibles.

- Las condiciones para la realización de la autonomía: las que consideran que la autonomía puede ejercerse de forma aislada y sin cambios en la naturaleza y estructura del Estado; las que plantean que la autonomía debe darse en el marco de una profunda reforma política de alcance nacional, de la que deriven transformaciones en la estructura sociopolítica, económica, cultural y territorial del Estado; y, las que plantean que debe ordenarse una nueva Constitución que configure un Estado plurinacional o pluriétnico, en el cual el régimen de autonomía sería parte fundamental.

Estas variaciones suelen articularse. Por ejemplo, los movimientos indígenas que reclaman autonomía con todas sus partes esenciales, suelen concebir la autonomía como un régimen que implica necesariamente transformaciones de fondo de la estructura del Estado. En todo caso, las interpretaciones que tienen los movimientos indígenas sobre la autonomía no son fijas y pueden modificarse de acuerdo con los procesos sociopolíticos nacionales. Ocurre que ciertos movimientos indígenas que no consideraban la autonomía como parte de sus reivindicaciones, consiguen cambiar de enfoque en un contexto de transformaciones políticas nacionales, como sucedió en Bolivia, donde el movimiento logró articular la exigencia de construcción del Estado plurinacional con la autonomía. En otro extremo, movimientos indígenas que habían logrado construir un proyecto autonómico como vehículo para transformar la naturaleza y la estructura del Estado nacional, modifican su estrategia de lucha –recluyéndose en sus espacios locales-regionales– al no alinearse las fuerzas políticas nacionales necesarias para empujar los cambios y alcanzar las metas que perseguían en ese momento, como sucedió en México (Díaz-Polanco y Sánchez, 2002; Sánchez, 1999). Aunque esta situación puede revertirse; los pueblos indígenas pueden salir de su confinamiento y retomar la iniciativa política nacional.

Estos casos muestran la incidencia de dos factores claves en la dinámica de los movimientos autonomistas: uno, el entorno sociopolítico nacional y, dos, las estrategias adoptadas por el movimiento indígena en cada contexto nacional. Estos factores también influyen en los cambios discursivos de los movimientos indígenas en torno a la autonomía. En un con-

texto de activación política popular con impulsos transformadores, el movimiento indígena tiende a afirmar, ante el Estado y la sociedad nacional, la exigencia de reconocimiento del derecho de sus pueblos a la libre determinación mediante el establecimiento del régimen de autonomía. En un contexto de retraimiento del movimiento indígena, el discurso tiende a fragmentarse y algunas de las fracciones del movimiento se inclinan a poner el énfasis casi de manera exclusiva en la rearticulación interna (de sus pueblos y comunidades) para hacer valer su autonomía o autogobierno sin el reconocimiento del Estado (Burguete, 2008).

Para explicar entonces el porqué pueden observarse variaciones en las nociones de autonomía entre los movimientos indígenas, es preciso tomar en cuenta los factores señalados. Pero hay otra razón, que, en mi opinión, tiene que ver con la falta de claridad sobre los conceptos de autonomía y libre determinación (o autodeterminación), y lo que constituye un régimen de autonomía y sus elementos constitutivos. Esto lo reconocen muchos de los líderes indígenas de varios países de América Latina. Por ello están promoviendo la reflexión y el debate en sus respectivos países sobre tales conceptos y sus implicaciones en la definición de estrategias, en la caracterización de su movimiento y en la unificación de criterios en torno al proyecto político (Marimán, Caniuqueo, Millalén y Levil, 2006: 253-271). Por esta razón, creemos necesario examinar brevemente lo que constituye un régimen de autonomía y su asociación con las exigencias de los pueblos indígenas.

La autonomía es un sistema por medio del cual los pueblos indígenas pueden ejercer su derecho a la libre determinación en el marco de sus respectivos estados. Para ello es imprescindible el reconocimiento jurídico y político de la existencia de los pueblos indígenas (comunidades étnicas o nacionales) y su configuración en colectividades políticas, dentro de un marco estatal basado en la diversidad cultural. Tal reconocimiento implica la configuración de un régimen de autonomía, mediante el cual las colectividades tendrían facultades especiales para poder conducir libremente sus modos de vida, ejercer el control sobre sus asuntos, manejar ciertas cuestiones por sí mismos y ejercer un conjunto de derechos. El régimen de autonomía comprende los siguientes elementos fundamentales.

El autogobierno (o gobierno autónomo)

El régimen de autonomía configura un gobierno propio o autogobierno para ciertas colectividades, las cuales pueden disponer de autoridades propias con capacidad de tomar decisiones en determinadas esferas, y ejercer competencias para la administración de sus asuntos y para normar la vida interna. Históricamente, los pueblos indígenas han sostenido alguna forma de gobierno propio que ha sido fundamental para la reproducción de sus formas comunitarias. Pero la posibilidad de que hoy estos gobiernos sean autónomos y que sus miembros puedan autodeterminarse colectivamente, va más allá; depende de que sea reconocida su condición política en tanto pueblos en el seno de la estructura política de la sociedad mayor en la que están insertos.

El autogobierno es uno de los elementos fundamentales de la autonomía, pues sin autogobierno no puede existir autonomía. Pero la autonomía no es lo mismo que el autogobierno. Hasta ahora, los mecanismos conocidos (y adoptados por ciertos países) para que las colectividades étnicas o nacionales puedan efectivamente autogobernarse (o ejercer su derecho al autogobierno) han sido la autonomía y el federalismo. Se trata de sistemas instituidos dentro de los estados existentes, cuyo funcionamiento implica la creación de nuevos ámbitos de gobierno en la organización político-territorial del país, para que tales colectividades puedan beneficiarse de un reparto justo, equitativo y democrático de poderes y recursos entre el Gobierno central y los gobiernos autónomos o, en su caso, federales. El régimen de autonomía implica entonces innovaciones políticas tanto en el seno de los pueblos indígenas como en la estructura del Estado. Por ello, la autonomía es más que el simple reconocimiento de lo que ya existe o de lo que practican los pueblos indígenas. Implica modificar a fondo la organización político territorial del Estado para que los pueblos indígenas sean parte de una redistribución de poderes y recursos que les permita la libre conducción de sus modos de vida, al tiempo que se amplía su participación política en la sociedad nacional (Frühling, González y Buvollen, 2007).

Por ello, el ideal de autogobierno de los pueblos indígenas se extiende a una defensa enérgica del principio de autodeterminación, colectiva por

esencia. Este principio, cuando se decide ejercerlo a través de un régimen de autonomía dentro del Estado nacional, está implicando transformaciones que hagan posible su ejercicio. Esta no es una consecuencia obvia, pues en el debate latinoamericano (y particularmente mexicano) un sector ha pretendido imponer el criterio de autonomía sin cambios en la estructura estatal y nacional.

Base territorial

La autonomía implica asimismo la definición de ámbitos territoriales en el que las colectividades correspondientes (pueblos, grupos nacionales o étnicos) puedan ejercer sus facultades de autogobierno y practicar un conjunto de derechos. Se trata de la configuración de territorios con un claro contenido jurisdiccional, en los que los pueblos indígenas tengan jurisdicción para ejercer gobierno y justicia.

El territorio constituye una demanda consistente entre los pueblos indígenas, por varias razones: porque es el asiento de sus comunidades; proporciona el medio y los elementos para las actividades de producción (agricultura, pastoreo, caza, recolección, pesca, etc.) y de reproducción material, social, cultural, espiritual y simbólica de la colectividad y de sus miembros. Para que la comunidad siga existiendo como tal, es necesaria la reproducción de las relaciones entre el individuo y su comunidad bajo las condiciones objetivas y subjetivas de apropiación de la tierra-territorio. Estas formas de apropiación han sido afectadas en grados diferentes por el colonialismo y el neocolonialismo, pero en la actual expansión global del capitalismo multinacional, que comprende renovadas formas de invasión y colonización de los territorios indígenas, está trastornando seriamente aquellas relaciones de las comunidades con el territorio-tierras y de los individuos con su comunidad. La autonomía se afirma como una forma de defender esos vínculos esenciales para la reproducción de sus sistemas identitarios. Sin embargo, no todas las organizaciones indígenas asocian sólidamente la defensa del territorio (que comprende la defensa de la naturaleza, la producción y la cultura) con la autonomía.

Ciertamente, la tendencia general de los pueblos indígenas ha sido la de asociar sus derechos territoriales con su derecho a la libre determinación, como fundamento de la lucha contra el creciente despojo de sus tierras, recursos, conocimientos, saberes y espacios territoriales por parte del capital multinacional. Pero no todos relacionan de igual manera sus derechos territoriales con un régimen de autonomía. Algunas organizaciones indígenas asumen simplemente la definición restrictiva de territorio del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual pone el énfasis en "la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera" (artículo 13.2). El territorio así definido, en tanto hábitat, no tiene implicaciones políticas o jurisdiccionales. Lo cual dificulta la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan garantizar sus derechos territoriales, pues si no se reconoce el territorio como una entidad jurisdiccional en el que las colectividades correspondientes adquieran y ejerzan las facultades de autogobierno en sus asuntos, se dificulta la capacidad de los pueblos indígenas para sostener el control sobre sus territorios y proteger sus derechos sobre tierras, naturaleza y conocimientos frente a los intereses externos.

En el régimen de autonomía, el territorio tiene implicaciones de carácter político, jurisdiccional, administrativo, económico, cultural, simbólico y ecológico. Para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos de autogobierno, territoriales, económicos, culturales, es necesario que el territorio se configure como territorio autónomo. En otras palabras, dado que la autonomía implica derechos sociopolíticos, instituciones, etc., tales prerrogativas deben tener un "piso" firme, un espacio de realización, un territorio que va más allá de la demarcación de las tierras como parcelas o unidades productivas, o más que el hábitat. Se trata de una base política-territorial; un territorio con jurisdicción propia para que las colectividades correspondientes puedan ejercer gobierno, justicia y otros poderes.

La configuración de territorios autónomos supone la creación de nuevos "pisos" de gobierno (correspondientes a las nuevas entidades territoriales autónomas) y su inclusión en un nuevo ordenamiento político-territorial nacional, para que las nuevas entidades territoriales puedan ser parte de una nueva distribución del poder que asigne a éstas ciertas facultades y competencias que se encuentran concentradas en el Gobierno cen-

tral u otras entidades estatales. Parte de las potestades que tendrían que asignarse a estos ámbitos territoriales autónomos serían en materias relacionadas con los derechos territoriales de los pueblos indígenas (medio ambiente, tierras, conocimientos, patrimonio cultural, intelectual, natural, etc.).

Ahora bien, los pueblos indígenas que llegan a articular el régimen de autonomía con el territorio suelen adoptar diversas estrategias inmediatas cuando las expectativas de llegar a tener autonomía en sus respectivos países son remotas. Pueden incluir la construcción de "autonomías de hecho", "autogobiernos de facto" (esto es, autonomías o autogobiernos sin el reconocimiento y el respaldo jurídico y político de un renovado sistema estatal-multinacional o pluriétnico) u otras medidas que consideran adecuadas para la rearticulación y la acción política colectiva. El objetivo inmediato de todas ellas es proteger sus derechos territoriales y asegurar su base territorial del despojo y la explotación por parte de empresas multinacionales y nacionales forestales, mineras, hidroeléctricas, de energía eólica, farmacéuticas, de turismo, etcétera. El riesgo es que esta estrategia, que en muchos casos se adopta sin abandonar una perspectiva de largo alcance, termine siendo la única estrategia, desligada de los impulsos transformadores originales. Es un riesgo porque las estrategias de resistencia por sí mismas no logran contener los efectos negativos del capital multinacional y del sistema político dominante sobre los sistemas socioculturales de los pueblos indígenas.

Competencias

Es el conjunto de potestades o facultades que son atribuidas a las entidades territoriales autónomas por el ordenamiento jurídico nacional. Uno de los fundamentos de la autonomía es la descentralización política y la redistribución de poderes entre el Estado y las entidades autónomas. Esta descentralización debe ir acompañada del traspaso de los servicios y los recursos económicos correspondientes a las competencias de las materias transferidas. Esto es, para que las autoridades e instituciones autónomas realicen las tareas de gobierno y justicia que el propio orden legal les asig-

ne, es imprescindible que puedan manejar los recursos propios y acceder a los fondos nacionales que les corresponden. Las competencias de las entidades autónomas suelen ser en materia política, económica, administrativa, cultural, educativa, social, salud, judicial, de manejo de recursos y conservación de la naturaleza. Ciertamente, el tipo de materias y el rango de las competencias dependen de la negociación política que en su momento se lleve a cabo.

Los pueblos indígenas han manifestado que quieren controlar y asegurar ciertos asuntos propios de sus colectividades en la relación con los poderes externos, así como para garantizar la autonomía en las decisiones internas. Los pueblos indígenas que se han apropiado la exigencia de un régimen de autonomía han incluido en sus programas autonómicos poderes y facultades adecuados para desplegar su capacidad para autogobernarse; para decidir colectivamente las normas sobre el uso, preservación, aprovechamiento, control y defensa de sus territorios, tierras y recursos naturales; para formular y ejecutar los planes y programas económicos, sociales, educativos y culturales en su jurisdicción; para fomentar el uso y florecimiento de sus propias lenguas; para ejercer su sistema jurídico y las normas que regulan la vida dentro de las comunidades y del conjunto de comunidades que conforman el pueblo o nación indígena. A esto se agrega la defensa de los indígenas de un paquete completamente distinto de derechos en el que se incluye el derecho a la titulación colectiva de sus territorios y al control colectivo de los recursos de propiedad común, a "vivir bien" y al "buen" gobierno, a la conservación y protección colectiva de los ecosistemas, a la propiedad intelectual colectiva de sus "saberes" y conocimientos, así como otros derechos esenciales humanos (Dávalos, 2008).

Estas exigencias están expresando no sólo un interés en conservar sus sistemas identitarios, sino también en desarrollar su potencial creativo e innovador mediante el establecimiento de nuevas relaciones con la sociedad nacional y el Estado. Por ello, la autonomía implica nuevos derechos para que los pueblos indígenas puedan ampliar sus libertades y adquieran las competencias y facultades para desarrollar, enriquecer y aun cambiar en lo que consideren necesario sus complejos socioculturales.

Participación y representación política en la vida nacional

Los pueblos indígenas han sido privados del derecho a participar en todas las instancias nacionales y regionales en donde se deciden y formulan políticas y leyes que les afectan (directa e indirectamente). La participación de los pueblos indígenas en los procesos institucionales del país para poder incidir en la toma de decisiones es un derecho y una derivación del régimen de autonomía. Se trata de que los pueblos indígenas participen tanto en los ámbitos respectivos de sus entidades autónomos como en el conjunto de la vida política nacional. El objetivo es la inclusión y la presencia pública de los pueblos indígenas en la comunidad política nacional. Es el reconocimiento de que los pueblos indígenas son igualmente parte de la sociedad nacional y que por ello mismo deben participar en las instituciones nacionales donde se toman decisiones, al tiempo que su presencia haría que éstas fueran más representativas de los grupos constitutivos de la sociedad. La participación de los pueblos indígenas es imprescindible para que puedan promover y defender sus derechos autonómicos en los distintos organismos (legislativos, administrativos, judiciales y gubernamentales) nacionales.

La exclusión histórica de los pueblos indígenas de la vida política nacional ha sido una de las razones por las que sus intereses y puntos de vista sean desestimados, y que las decisiones (legislativas, administrativas, judiciales y gubernamentales) se inclinen a favor de los grupos dominantes. Así, su exclusión no sólo ha sido un grave impedimento para la igualdad política, sino que ha funcionado como un mecanismo para imponer a los pueblos indígenas leyes, programas y medidas que por lo general los perjudican. Con el establecimiento del régimen de autonomía se busca corregir esta situación, estableciendo los preceptos constitucionales para garantizar su plena inclusión y participación política en la vida nacional. Ello implica necesariamente una reorganización institucional en un sentido plurinacional o pluriétnico.

Por ejemplo, la representación de los pueblos indígenas en los congresos o asambleas legislativas nacionales supone ciertos cambios que hagan efectiva su inclusión. El objetivo no es solamente corregir la deficitaria representación de los pueblos indígenas en los órganos legislativos a tra-

vés de la reserva de escaños a estos grupos, sino, sobre todo, que la representación de los pueblos favorezca la promoción, la salvaguardia y el afianzamiento de sus derechos autonómicos. De esta manera, la representación indígena sería a la vez una representación de las entidades territoriales autónomas. Esto plantea asimismo el problema de los mecanismos de elección de representantes indígenas, esto es, para que los pueblos indígenas puedan acceder a los órganos legislativos se requiere nuevas formas de redistribución de los distritos electorales. Específicamente, si la representación está ligada a la autonomía, el criterio generalmente usado es delimitar los distritos o circunscripciones electorales en correspondencia con las fronteras de las entidades territoriales autónomas. Otra de las cuestiones que requieren revisarse es la interpretación dominante sobre la elección de representantes a través de los partidos políticos. Los pueblos indígenas encuentran en los partidos tradicionales uno más de los obstáculos para garantizar su participación y representación política en la vida nacional, entre otras cuestiones.

Parte de las demandas de los pueblos indígenas giran en torno a las exigencias de inclusión y participación política en las llamadas instancias de debate y decisión nacional. Ciertamente, hay pueblos indígenas (la mayoría asentados en zonas selváticas) que exigen su derecho a vivir en aislamiento, y tendría que respetarse su decisión. Pero, por razones históricas, la gran mayoría de los movimientos indígenas que han asumido la autonomía no se proponen ensimismarse o aislarse. Lo que muchos de ellos plantean es que, en tanto en sus respectivos países no se transformen las relaciones entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad en general –y, por tanto, mientras el sistema sociopolítico e institucional del país se mantenga igual y los pueblos indígenas sigan sin acceder a un régimen de autonomía– la participación de los indígenas en las instancias gubernamentales y legislativas sólo puede servir para legitimar al sistema dominante y desvirtuar el sentido fundamental de las exigencias de los movimientos indígenas. Hay otras organizaciones indígenas que consideran que se puede combinar la lucha por la autonomía con la presencia de representantes indígenas en las actuales instancias nacionales.

En suma, la autonomía es una forma de ejercicio de la libre determinación. Pero para garantizar su existencia dentro del Estado, requiere ins-

tituirse como un régimen cuyas libertades y facultades autonómicas deben establecerse constitucionalmente. Ello implica el establecimiento de los elementos esenciales para el funcionamiento de la autonomía: el autogobierno, la base político-territorial con jurisdicción propia, las competencias y facultades de estos entes autónomos, y la participación en las instancias de decisión nacional. Pero la realización del mandato constitucional implica la reconfiguración del Estado de acuerdo con el nuevo ordenamiento constitucional que instituye el régimen de autonomía, lo cual entraña transformaciones en la estructura política, jurídica, administrativa, territorial y económica del Estado, en un sentido plurinacional o pluriétnico. Concretamente comprende, por lo menos:

- la creación de nuevas entidades territoriales autónomas y su integración en el sistema de poderes de la nación, lo cual involucra una reorganización del territorio nacional y una nueva distribución territorial del poder del Estado;
- la asignación de competencias y facultades a las entidades autónomas entraña una descentralización política, administrativa y de recursos que garantice el ejercicio de las potestades otorgadas a las entidades autónomas;
- la participación de los pueblos indígenas en las instancias de debate y decisión nacional, implica la reorganización de las instituciones del Estado.

La autonomía sería entonces una pieza clave en la configuración de un Estado pluriétnico o plurinacional. Pero hay que insistir, como lo hizo Francisco Rojas, indígena colombiano, en su intervención en el IV Simposio Internacional de la Autonomía realizado en Nicaragua. El entonces senador, señaló la dificultad de construir la autonomía que requieren los pueblos indígenas "en medio de un sistema capitalista con un sistema político que nada tiene que ver con nuestro pueblo". La autonomía, agregaba, no se reduce a hablar de "un sistema político nuestro", sino que comprende al conjunto del país; la autonomía tiene que ver con la posibilidad de diseñar un desarrollo integral y coherente con las necesidades de los pueblos, pero al mismo tiempo, un desarrollo que involucre a la

sociedad mayoritaria del país (Memoria del IV Simposio Internacional de Autonomía, 2005: 40-42). Resaltó que la experiencia concreta de los pueblos indígenas colombianos mostraba la imposibilidad de ejercer su idea de autonomía con el solo reconocimiento jurídico del carácter pluriétnico o plurinacional del país y de otros derechos fundamentales de los pueblos indígenas (como es el caso de la Constitución colombiana de 1991) si las estructuras políticas y económicas del país siguen siendo las mismas que antes del reconocimiento constitucional.

Así, para alcanzar el proyecto autonómico –y éste es un desafío novedoso– los pueblos indígenas requieren necesariamente buscar consensos y alianzas políticas con otros sectores populares en torno a las transformaciones en el sistema político, jurídico y económico del conjunto de sus respectivos países, así como sobre principios básicos, en los que pueden converger. Entre otros, éstos podrían ser los compromisos con el autogobierno, con la igualdad y con la diversidad.

Antes de abordar las transformaciones que tales compromisos producirían en la reorganización global de la sociedad (lo que inauguraría otro tipo de sociedad y de Estado), es preciso despejar algunas cuestiones para entender las significaciones del proyecto autonómico que sostienen los pueblos indígenas. Primero, habría que esclarece las diferencias entre los conceptos de pueblo y minorías, y, segundo, las discrepancias entre las nociones de pluralismo que sostienen los liberales-multiculturalistas, por un lado, y la que resulta de los planteamientos de los pueblos indígenas, por el otro.

En el derecho internacional los términos "pueblos" y "minorías" aparecen ligados a derechos diferentes. El término pueblo está vinculado al derecho a la libre determinación; éste se asigna a todo sujeto colectivo denominado pueblo, y comprende el derecho y la libertad de decidir colectivamente su estatuto político y su rumbo económico y sociocultural. En cambio, el término minoría se asocia a ciertos derechos culturales (religión, lengua y vida cultural propia) que se otorgan a las personas pertenecientes a alguna minoría (religiosa, lingüística, étnica, etcétera) y pueden ejercerlos individual o colectivamente dentro de los estados nacionales existentes.

La estrategia de las organizaciones indígenas, por lo menos desde el decenio de 1970, ha sido el de rechazar que se les denominen poblacio-

nes o minorías, y han insistido en que son *pueblos* y que, como tales, tienen derecho a la autodeterminación. Esto, como indicamos, fue finalmente reconocido por la ONU. Por tanto, la situación de los pueblos indígenas en el derecho internacional es muy diferente a la de las minorías (nacionales, étnicas, etc.). Por lo mismo, los derechos de los pueblos y los derechos de las minorías, tienen diferentes implicaciones políticas y jurídicas en los estados.

El ejercicio libre y auténtico del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas implica necesariamente transformaciones en la organización jurídica y política del Estado-nación. En América Latina, los pueblos indígenas tienden a asociar la autodeterminación con la descolonización interna y externa del Estado nacional. Ello implica a la vez la reconfiguración de otro Estado en un sentido pluralista, innovador. En la designación del Estado que se configuraría a partir de tales transformaciones, algunas organizaciones de los pueblos indígenas han adoptado el término Estados pluriétnicos o multiétnicos (como en Nicaragua), mientras otras han asumido el de Estados plurinacionales o multinacionales (como en Bolivia y Ecuador). En cualquiera de los casos, el pluralismo que reivindican los pueblos indígenas tiene un significado sustancialmente diferente al que sostienen los liberales pluralistas y la mayoría de los multiculturalistas. Una de las diferencias básicas consiste en que la pluralidad que reivindican los pueblos indígenas se funda en el derecho a la autodeterminación, mientras que el pluralismo de los multiculturalistas se enmarca en el derecho de las minorías, con su énfasis culturalista.

A continuación, trataremos de mostrar las diferencias entre los dos pluralismos y las características de los estados que resultarían de estas diferencias.

Integracionismo liberal y multiculturalista

Los multiculturalistas defienden un pluralismo cultural que sea compatible con la democracia liberal y con el capitalismo, y, por tanto, que no suponga transformaciones del Estado liberal-capitalista preexistente. En esta perspectiva, un Estado es plurinacional y/o pluriétnico por el hecho

de contener en sus fronteras a población perteneciente a dos o más grupos étnicos-nacionales (a los que denominan minorías étnicas o, en su caso, minorías nacionales).[1] Los reclamos de estos grupos son rearticulados por los multiculturalistas de modo que sean compatibles con las relaciones existentes de dominación y explotación, mediante una política de "reconocimiento" o de "acomodamiento" de las exigencias de las minorías étnicas y nacionales "en la gran mayoría nacional" (o sea, en el molde de la sociedad liberal).

El liberalismo y los estados liberales siempre han sido reacios a reconocer la heterogeneidad étnico-cultural, por lo que desde sus orígenes han ensayado distintas políticas que buscan la integración o asimilación de todos los sujetos concretos (colectividades e individuos) en el molde de la sociedad liberal. De hecho, puede considerarse que la cultura dominante de cada Estado-nación liberal es producto de una compleja articulación del modelo de sociedad liberal con ciertos rasgos culturales particulares de la nacionalidad dominante (lengua, religión, historia, etcétera) y con ciertos elementos culturales de los grupos subalternos. Se trata, pues, de una compleja articulación de las dos nociones de nación que han acompañado a la formación de los Estados-nación modernos: la nación-liberal y la nación-cultural.

La gran mayoría de los liberales (no-multiculturalistas o contrarios al pluralismo cultural) sostienen, en primer lugar, que el Estado debe comprometerse exclusivamente con los derechos individuales (especialmente con un tipo de derechos: con los llamados derechos y libertades "negativas" o de no interferencia) y limitarse a aplicar uniformemente las reglas que definen estos derechos, sin exclusión. En segundo término, el Estado

1 Cabe destacar que hay una gran diferencia entre la concepción de estados pluriétnicos, como la que han planteado los pueblos indígenas en varios países de América Latina, y la de estados poliétnicos, que sostienen algunos multiculturalistas. No es lo mismo pluriétnico que poliétnico. Para Kymlicka, por ejemplo, un Estado es poliétnico cuando "la diversidad cultural surge de la inmigración individual y familiar" y denomina "grupos étnicos" a "inmigrantes que han abandonado su comunidad nacional para incorporarse a otra sociedad". Este significado de grupo étnico es muy diferente al que han desarrollado los especialistas en América Latina. Por lo demás, las categorías que utiliza Kymlicka para distinguir a diferentes grupos socioculturales es muy deficiente. Él mismo tiene dificultades para situar a los afroamericanos, quienes, dice, "no encajan en ninguna de las dos categorías", esto es, en sus categorías de minorías nacionales y de grupos étnicos (Kymlicka, 1996: 20-53).

debe ser "neutral" respecto de cualquier clase de metas colectivas (culturales, étnicas, religiosas, etcétera) que sobrepasen la libertad y la seguridad personales de sus ciudadanos (Walzer, 1993: 139). Por consiguiente, la "política de los derechos" que defienden insistentemente es la de la igualación de los derechos y su aplicación uniforme.

Esta política de igualación de derechos ha sido una de las estrategias adoptadas por los estados liberales en el mundo (incluyendo América Latina) para promover la asimilación de los diversos grupos socioculturales. Akzin la denomina "política integracionista basada en la igualdad individual", a la que nosotros llamaremos "integracionismo liberal 1", para distinguirlo de otros que aquí analizaremos. Se trata de "una política oficial que favorece derechos iguales de los individuos, cualquiera que sea su origen étnico, pero desalienta o ve como algo anormal cualquier pretensión de los grupos étnicos no dominantes a tener derechos de grupo. Esta política de estimular la integración sobre la base de la igualdad individual, al mismo tiempo que se niegan derechos a los grupos étnicos, fue una característica definida del pensamiento y la civilización occidental durante la época de la Ilustración" (Akzin, 1983: 102), y persiste hasta nuestros días.

La doctrina de "protección de las minorías", que emergió entre las dos guerras mundiales, se inscribe en esa lógica. La adopción de esta doctrina significó un cambio en la política europea en torno al "principio de las nacionalidades" –o el "derecho de las naciones a la autodeterminación"–, a la que apelaron la mayoría de los movimientos nacionalistas de Europa (en el siglo XIX y hasta los tratados de paz de la Primera Guerra Mundial) que luchaban por constituir su propio Estado-nación. Los estados constituidos trataron invariablemente de establecer límites al reconocimiento de ese principio y derecho; en especial, a las nacionalidades (reales o potenciales) consideradas "pequeñas". Y en ese proceso, como señala Hobsbawm, el discurso teórico liberal logró generalizar en la Europa decimonónica dos ideas básicas de su perspectiva de nación: 1) "la nación grande y viable" podía legítimamente constituir su propio Estado-nación independiente; en cambio "*Algunas* nacionalidades y lenguas pequeñas no tenían ningún futuro independiente"; 2) "la nación como progreso", que implicaba lógicamente "la asimilación de comunidades y pueblos más pequeños en otros mayo-

res" (Hobsbawm, 1997: 44-48). Esta perspectiva fue refutada en los hechos (durante el decenio de 1870 y 1914) por el impresionante surgimiento de "movimientos nacionalistas de naciones pequeñas" en toda Europa, muchos de los cuales lograron configurar nuevos estados nacionales.

Pero al final de la Primera Guerra Mundial se trató de reafirmar la perspectiva liberal de nación y frenar futuros reclamos nacionalistas. Para ello se idearon los "estatutos de protección a las minorías" existentes en los Estados conocidos. Los defensores de la política de protección de las minorías sostenían que "los grupos étnicos no dominantes, aunque no estuviesen destinados a formar estados por sí mismos, deberían beneficiarse tanto de los derechos colectivos como de su igualdad individual" (Akzin, 1983: 102-103). Los documentos internacionales de entonces "se abstienen tanto de llamar a los grupos 'minorías nacionales' como de extender los derechos internacionales estipulados a derechos colectivos en general". El nombre escogido fue el de "minorías por raza, idioma, o religión". Los derechos formalizados eran básicamente derechos "al tratamiento no-discriminatorio del individuo en las esferas políticas y económicas", así como el derecho al libre ejercicio de la religión y el derecho al libre uso del idioma (Akzin, 1983: 155-156). Este enfoque se afirmó después de la Segunda Guerra Mundial. En el artículo 27 del *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, de la ONU, se dispuso que "En los estados en que existan minorías étnicas, religiosas y lingüísticas no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma". Inspirada en esta disposición, el 18 de diciembre de 1992, la Asamblea General de la ONU adoptó la *Declaración de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*. Como se puede apreciar, en este instrumento internacional se decidió incluir el término "minorías nacionales", pero asociado a derechos individuales.

No obstante que la cuestión de las minorías es un fenómeno de Europa Occidental –como sostienen los expertos–, los estados de esta región han sido reacios a adoptar los preceptos internacionales y han sostenido, hasta hoy, que la política de las minorías es un asunto interno, que con-

cierne a cada Estado-nación. Pero, a raíz del derrumbe de los países socialistas en Europa Central y Oriental, los Estados euro occidentales pretenden imponer a aquéllos la política internacional de los derechos de las minorías como condición para ingresar a la Unión Europea o para acceder a inversiones extranjeras (Ferrero Turrión, 2002).

En todo caso, el punto es que los derechos de las "minorías nacionales" tienen una orientación asimilacionista, con ciertas variaciones respecto al integracionismo basado en la igualdad individual, que apuntamos antes. Por ello, llamaremos a la política de los derechos de las minorías "integracionismo liberal 2". En éste también se omiten los derechos políticos colectivos de los grupos nacionales o étnicos, los cuales son tratados básicamente como minorías culturales. Se recomienda al Estado que proteja a las minorías culturales (nacionales, étnicas, lingüísticas, religiosas) existentes en su territorio, mediante providencias que garanticen los derechos humanos y las libertades de las personas pertenecientes a las minorías, sin discriminación y en igualdad ante la ley. Además, se espera que el Estado reconozca ciertos derechos culturales (individuales) a las personas pertenecientes a una minoría, como el derecho a expresar y desarrollar su cultura, lengua, religión, tradición y costumbres, excepto cuando sus prácticas violen las leyes nacionales y sean contrarias a los "estándares internacionales".

Se trata, pues, de un enfoque que busca la asimilación de los diversos grupos étnico-culturales en la cultura liberal del Estado-nación, al tiempo que permite que sus miembros puedan sostener algunos aspectos de su propia cultura, siempre que respeten los preceptos liberales. Para algunos liberales la admisión de derechos culturales a las personas pertenecientes a las minorías correspondería a un modelo de "pluralismo cultural basado en la igualdad individual".

Otros liberales que se inscriben en una perspectiva pluralista admiten también la existencia de una pluralidad de organizaciones relativamente autónomas en el ámbito de un Estado (Dahl, 1991: 16). Dahl plantea que una solución "al problema de la no libertad de las minorías y del dominio de la mayoría" sería "incrementar la libertad, al permitir a una o más minorías una mayor autonomía". Pero, considera que el otorgamiento de la autonomía estaría condicionado a que las minorías cumplieran

convincentemente "todos los criterios del proceso democrático" o se plegaran "a procedimientos democráticos en su gobierno" (Dahl, 1991: 92-94). En otras palabras, que las minorías se ajustaran a los criterios y procedimientos de la democracia liberal.

Los multiculturalistas asumen una postura semejante, tendiente a la integración liberal de todas las minorías culturales. A esta forma de integracionismo la llamaremos "integracionismo liberal 3". Aunque pueden existir distintas modalidades de multiculturalismo, todas ellas comparten ciertos rasgos básicos. Nos centraremos en sus coincidencias respecto a los derechos de las "minorías nacionales". Apoyan el reconocimiento del derecho a la diferencia de las minorías nacionales (entre las que incluyen arbitrariamente a los pueblos indígenas)[2], pero, en su opinión, tal reconocimiento no es incondicional ni justifica cualquier tipo de derechos o exigencias de los grupos socioculturales. Kymlicka advierte que los liberales sólo pueden defender los derechos de las minorías que son "consistentes con los valores liberales", y que, a la vez, los fomentan (Kymlicka, 1996: 150). Por tanto, admiten que algunas minorías nacionales puedan ejercer alguna forma de autogobierno, pero siempre condicionado a que las minorías que se beneficien de ese derecho respeten las libertades individuales de sus miembros (esto es, la perspectiva liberal de los derechos y las libertades individuales), y siempre que se "gobiernen siguiendo los principios liberales" (Kymlicka, 1996: 213; también Taylor, 1993).

Así, el multiculturalismo entiende el pluralismo cultural como el "reconocimiento" de "otras culturas", siempre condicionado a que éstas compartan, o estén dispuestas a asumir, los valores y principios liberales; es decir, que sólo acepta los sistemas culturales que puedan integrarse sin fisuras y quiebres en el orden liberal fundamental. Pero incluso en aque-

2 Los multiculturalistas han tratado de introducir en el debate latinoamericano la noción de minorías nacionales y de incluir en esta categoría a los pueblos indígenas. Es arbitrario porque, como dijimos, los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación (ahora reconocido por la Declaración de la ONU, de 2007), lo que tiene implicaciones muy diferentes a las que derivan de los derechos de las minorías. Ello no contradice el derecho de los pueblos indígenas a autodeterminarse como nacionalidades, naciones o de cualquier otra manera. El punto es que debe rechazarse las pretensiones de los multiculturalistas de querer subsumir los derechos de los pueblos indígenas en los derechos de las minorías.

llos países (en Europa, Estados Unidos y Canadá) donde las "minorías nacionales" han asumido la cultura liberal, los multiculturalistas dudan de que se les reconozca del modo como esas "minorías" quieren ser reconocidas. De ahí que, para el caso de Canadá, Taylor dude que Québec deba ser reconocida (como quieren muchos quebequenses) como nación diferente a la nación canadiense.

En suma, el multiculturalismo es un modelo integracionista basado en la política de reconocimiento, más acorde con el capitalismo multinacional de la actual globalización. El multiculturalismo se diferencia de otras teorías y políticas integracionistas en que la suya incorpora la necesidad de: reconocer ciertos derechos específicos a grupos étnicos y nacionales no liberales, pero como medio e incentivo para promover su *liberalización*, es decir, para que se conviertan en culturas liberales, y acomodar a las minorías (tanto liberales como no-liberales) en el orden estatal liberal existente, sin modificar las relaciones mayoría/minorías nacionales. Esto explica que no se planteen transformaciones del Estado ni se cuestione el modelo predominante de nación liberal. En todo caso, lo que se quiere es una sociedad con un "mosaico" de culturas liberales.

Bajo esa perspectiva, los liberales-multiculturalistas se han enfrascado en una campaña de desprestigio de toda sociedad no-liberal, con un doble propósito: uno, imponer en estas sociedades la visión liberal de los derechos individuales y, con ello, el modelo liberal de sociedad (ambos, derechos y sociedad liberales, son requeridos por el capitalismo), y, dos, que su concepción particular de los derechos y de la democracia adquiera "existencia concreta" y se conviertan globalmente en sentido común. En verdad, la "política de reconocimiento" es la política de no-reconocimiento de lo que es sustancial para el "Otro". Es en sí misma injusta e inequitativa.

La pluralidad de los pueblos indígenas

La pluralidad que reivindican los pueblos indígenas implica transformaciones profundas de orden político, económico, cultural y jurídico de sus respectivos Estados. Ello entraña la oposición de los indígenas al movi-

miento de integración en la universalidad del capitalismo y del liberalismo, y el intento de subvertirlo proponiendo una universalidad diferente. Para los pueblos indígenas, así como para los demás sectores dominados y explotados de América Latina, el actual movimiento de integración capitalista, que se ha dado en llamar globalización neoliberal, representa una nueva forma de colonialismo. Justamente, puede considerarse que nuestra región ha conocido varios momentos de colonialismo, cada uno de los cuales está relacionado con los movimientos fundamentales del capitalismo. Se trata del colonialismo europeo de los siglos XVI al XVIII, inclusive, que corresponde a la época de ascenso del capitalismo en Europa y comprende distintas fases de acumulación originaria del capital por la vía del sistema colonial; del neocolonialismo tras la independencia, que atañe a la fase del capitalismo imperialista (primero inglés y luego norteamericano); de los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales en la fase actual del capitalismo multinacional. Esta periodización se ajusta a la caracterización del Estado por etapas históricas que hizo la Comisión "Visión de País" de la Asamblea Constituyente de Bolivia, con sus fases colonial, republicano y neoliberal. El Estado republicano y el Estado neoliberal son considerados como continuación del primero (el Estado colonial), por sostener un colonialismo endógeno y exógeno que se expresa en el dominio y despojo de los pueblos indígenas, así como en la subordinación del país a los intereses "foráneos y extranjeros" (Asamblea Constituyente, 2007).

Para los pueblos indígenas de América Latina es fundamental el cuestionamiento político y moral de sus respectivos estados, lo que, a la vez, es la razón de su exigencia de construir una nueva estructura estatal basada en el derecho a la libre determinación de todos sus pueblos (indígenas y mestizos), así como en la liberación de todas las formas de dominación y explotación. Por ello, la pluralidad que reivindican los pueblos indígenas implica el distanciamiento de la cultura liberal-capitalista. Comprende la impugnación al "centralismo jurídico" o al "monismo jurídico liberal" en el que se funda el Estado-nación, esto es, la refutación de la concepción liberal del derecho como atributo exclusivo del Estado, "uniforme para todas las personas, excluyente de cualquier otro tipo de derecho y administrado por un conjunto único de instituciones estatales"

(Griffiths, 2007: 148). Según Griffiths, el centralismo jurídico liberal es ideológico porque "es una mezcla de afirmaciones sobre cómo debe ser el mundo, e incluso de presuposiciones apriorísticas sobre cómo es y cómo tiene que ser necesariamente" (2007:149). Ello incluye una concepción de la sociedad y de cómo ésta debe ser. El liberalismo ha sido el fundamento de las leyes, de los derechos humanos y ciudadanos, así como de las instituciones del Estado nacional. El Estado, así configurado, se convierte en un instrumento de universalización de una concepción particular del mundo: "occidental-liberal-capitalista". Los otros sistemas socioculturales (con sus propios sistemas normativos, institucionales y de derechos) son compelidos, por distintos medios, a asimilar el sistema normativo e institucional estatal, y por esa vía a asimilar las formas de pensamiento y de comprensión liberal-occidental-capitalista del mundo y de la sociedad.

Para los pueblos indígenas (como para otras naciones, nacionalidades y grupos sociales) la imposición del liberalismo (su concepción del mundo y de la sociedad, su perspectiva de los derechos humanos y ciudadanos, etc.) ha significado una imposición colonialista. Por tanto, una política no-colonialista y no-imperialista implica una concepción de lo humano radicalmente diferente a la que sostiene el liberalismo y, a la vez, un compromiso auténtico con la autodeterminación de todos los pueblos y con el derecho a ser realmente diferentes. Algo que los liberales difícilmente pueden aceptar. Por ello, objetivamente el liberalismo se convierte en un obstáculo para la autodeterminación, para todo proyecto político fundado en la diversidad, y para la construcción de vínculos comunitarios y sociales sustanciales.

El derecho a la autodeterminación y el derecho a ser diferente significa el derecho que tiene cada pueblo de sostener sus propias maneras de pensar, de creer y de entender el mundo; asimismo, de sustentar (y de modificar cuando lo consideren necesario) sus propias formas de concebir las relaciones entre los individuos y la sociedad, así como los derechos y obligaciones de las personas con su comunidad. Ello supone una visión de la diversidad y de la pluralidad radicalmente contraria a las perspectivas liberal y neocolonialista. Indica una visión positiva de la diversidad humana, de las distintas formas concretas de ser y de estar en el mundo,

lo que comprende la riqueza de los contenidos particulares de las diferentes colectividades y personas, y las maneras como organizan sus "vínculos sustanciales concretos". Semejante noción de diversidad es la que está en la base de la idea de pluralidad que reclaman los pueblos indígenas, como parte medular en la institución de los Estados plurinacionales, pluriétnicos e interculturales.

Todo ello supone la inclusión de "la diversidad como una 'virtud de las instituciones' y de las relaciones sociales" (Díaz-Polanco, 2007: 114). Lo cual presupone otra fundamentación de las instituciones, de las normas y de los derechos que configurarían la nueva organización estatal; esto es una fundamentación pluralista radicalmente diferente a la del liberalismo. La nueva sociedad plural que se quiere construir tendría entonces que aceptar la legitimidad de las distintas concepciones de la "vida buena" y de las "metas colectivas". Algo que, sabemos, los liberales no están dispuestos a admitir ni a tolerar, porque ello representaría un repliegue en el movimiento de expansión global de la triada liberal-occidental-capitalista. Por ello, como se dijo, la lucha por la autodeterminación, la diversidad y la igualdad representa la oposición a este movimiento universalista.

El marco general de la convivencia entre diferentes culturas -la unidad en la diversidad- no puede ser el liberalismo ni, en consecuencia, el modelo liberal de sociedad, porque ello hace imposible la autodeterminación efectiva de los pueblos, de las personas y de la sociedad en general. En todo caso, el liberalismo sería una entre otras concepciones particulares de la "vida buena" que podría expresarse, y entrar en el debate, pero ya no con el pretendido carácter de exclusividad y universalidad.

Los principios y las normas mínimas que habrían de regir la convivencia plurinacional, pluriétnica e intercultural tendrían que ser determinados efectivamente por todos (pueblos indígenas, naciones, mujeres, afrodescendientes, obreros, ecologistas, campesinos, etcétera). En esta línea, Díaz-Polanco propone el "metaprincipio de la diversidad" como dispositivo para, por un lado, garantizar que la diversidad efectivamente intervenga y sea considerada, y, por otro, evitar que la definición de las normas y principios acordados no sean afectados por la intrusión de pretendidos "universales" no acordados, estos es, para prevenir que los principios

y las normas liberales, particulares, sean introducidos subrepticiamente sin más como universales. Así, "Lo importante del metaprincipio de la diversidad es que deja *abierta a todas las culturas* la posibilidad de que, a partir de sus creencias y prácticas específicas, se puedan definir reglas o principios mínimos, universalizables, sin que se interponga o valga argumento alguno para privilegiar, por lo que hace a esta cualidad universalizante, a una cultura en particular" (Díaz Polanco, 2007:117-121. Cursivas en el original).

Con esto queda claro que "La diversidad no es un hecho contrario a la universalidad ni obliga a renunciar a la construcción de lo universal". La universalidad a la que no podemos renunciar es a una construida y concebida políticamente a partir de la diversidad, de la particularidad de los caminos, y de que "quienes luchan encuentren un terreno común y superior (universal) de intereses" (Díaz Polanco, 2007: 122). Algo muy diferente al universalismo apriorístico, construido a partir de la cultura "occidental-liberal-capitalista", que niega a las otras culturas y visiones del mundo legitimidad y grandeza.

Por tanto, la pluralidad que sostienen los pueblos indígenas comprende necesariamente una ruptura radical con el liberalismo, lo cual incluye el rechazo del centralismo jurídico o monismo jurídico liberal, pero también la política de reconocimiento multiculturalista[3] y la idea de democracia formal. Esto significa una ruptura con el dominio de la heteronomía en la sociedad liberal; es decir, comprende el cuestionamiento de todo el edificio del Estado nación, de los fundamentos y principios liberales en los que éste se asienta, de su sistema institucional, del origen de las leyes, de la democracia formal (por su abstracción de toda diversidad y de todo contenido particular de los sujetos, y porque aleja al representado del representante), del estatuto de la ciudadanía liberal (los sujetos de la democracia formal), así como de los derechos y deberes ciudadanos. La

3 En "la política de reconocimiento" multiculturalista el que reconoce es el Estado (o, en su caso, el gobierno), sin alterar los fundamentos del derecho estatal, del sistema jurídico y de las instituciones dominantes. Se trata de una política de "concesiones" que hace el Estado; es él quien decide qué reconoce, en qué circunstancias, lo qué es admisible y lo qué es intolerable. Ello pone de manifiesto la dependencia del "reconocimiento" de las decisiones del Soberano, lo que hace identificable el dominio de la "heteronomía instituida", para usar un término de Castoriadis.

razón de tal ruptura radica en que toda la organización social liberal-occidental-capitalista "hace muy difícil o imposible" la realización efectiva de la autodeterminación de todos los pueblos del mundo.

Pero hay que recalcar que no sólo hace imposible el ejercicio libre y autónomo de los pueblos indígenas, sino de toda la sociedad. Por ello, puede considerarse que el proyecto autonómico de los pueblos indígenas se liga con el compromiso de la tradición socialista por lo que hace al autogobierno personal y social, como sostienen Gargarella y Ovejero:

> "Para los socialistas la buena sociedad es aquella que hace posible el ejercicio libre y autónomo (y la materialización) de una vida activa en la práctica de las mejores capacidades humanas y, por eso mismo, es imprescindible que los ciudadanos estén en condiciones de autogobernarse. Los socialistas otorgan un valor fundacional al autogobierno personal y social, apoyado en la relativamente igual posibilidad de cada uno de desarrollarse de acuerdo con sus ideales de vida y en la posibilidad de que los propios miembros de la comunidad determinen, colectivamente, el modo en que quieren vivir" (2001: 49-50).

La exigencia de autodeterminación colectiva de los pueblos indígenas (y los compromisos de los socialistas) apunta a la reorganización global de la sociedad, mediante la actividad deliberativa y reflexiva de las colectividades y de las personas, y "donde las normas legales sean el producto deliberado de la voluntad colectiva, y no la imposición de alguna élite técnica (económica o judicial)" (Gargarella y Ovejero: 50).

Es preciso señalar que el acto autonómico es previo a la reconfiguración del Estado. Se origina en el momento de reflexión y cuestionamiento del orden existente. En el caso de los pueblos indígenas, se formulan preguntas como estas: ¿ cuáles son las razones de la injusta situación de nuestros pueblos y comunidades? ¿ qué podemos hacer para remediarla y para construir una vida mejor o el "buen vivir"? ¿ es la autonomía la solución y cómo podemos construir y disfrutar una verdadera autonomía dentro de nuestros países?; en ese propósito, ¿ quiénes pueden ser nuestros aliados? De ahí puede surgir (como de hecho ha sucedido en varios países de América Latina) el momento político colectivo de hacer efecti-

vo el ejercicio de la autodeterminación y de su materialización ¿ Qué cambios se tienen que dar en la estructura del Estado y de la sociedad nacional para que podamos ser libres y autónomos? ¿ qué nuevas relaciones tendríamos que crear? ¿ cómo construir la unidad plurinacional, pluriétnica e intercultural (la unidad en la diversidad)? Esta es una fase creativa, que expresa un cambio sociopolítico en los pueblos indígenas.

Pero el proceso no puede quedarse en este interrogarse sobre la autonomía y sus fundamentos, sino que debe pasar a la fase "de *hacer* y de *instituir*" (Castoriadis, 2002: 65). La acción instituyente, a su vez, depende de otras voluntades políticas -además, desde luego, de la de los propios pueblos indígenas. Cuando se produce la conjunción de diversas voluntades, puede originarse el momento de expresión de la pluralidad. Ello instaura otra fase reflexiva y creativa (aunque también conflictiva) necesaria para dar a conocer los diferentes puntos de vista. El momento constituyente, de deliberación y de institución política de la autonomía (de materializarla, concretizarla) y del Estado plurinacional, pluriétnico e intercultural, requiere necesariamente de formas inéditas de configuración de una asamblea constituyente, de modo que sea un espacio de expresión auténtica de la diversidad de sujetos y colectividades comprendidos en la sociedad nacional (pueblos indígenas, mujeres, hombres, campesinos, trabajadores, jóvenes, etc.).

En este momento decisivo es fundamental la participación efectiva de todos en la deliberación y resolución del diseño institucional y normativo, de las nuevas estructuras jurídicas, políticas y económicas, teniendo como base la autodeterminación (de los pueblos indígenas y mestizos), la plurinacionalidad, la diversidad cultural y la igualdad. La fase constituyente no se reduce al momento constitucional o de creación de una nueva carta magna plurinacional, pluriétnica e intercultural, sino que debe ser un movimiento continuo, para garantizar el ejercicio permanente de la autodeterminación y del autogobierno (ya que su expresión no se reduce a un acto único, fundacional). Para garantizarlo, el sistema institucional que se diseñe tendría que concebirse de forma que consolide una participación estable, plural y colectiva, en la toma de decisiones, incluyendo las decisiones sobre la organización económica de la sociedad.

Lo clave es que la nueva organización estatal plurinacional, pluriétnica e intercultural se configure a partir de los principios de diversidad, autodeterminación e igualdad. Ello significa instituir otra pluralidad, inédita, que no tiene nada en común con el "pluralismo" liberal multiculturalista. Es una pluralidad auténticamente comprometida con tales principios, y que a partir de ellos propone una nueva manera de organizar e instituir la comunidad política, con el objetivo fundamental de hacer efectivamente posible: la autodeterminación de las colectividades, de las personas y de la sociedad en su conjunto (el autogobierno colectivo, personal y social); la igualdad socioeconómica, sociocultural y sociopolítica (lo que implica corregir las desigualdades en todos los órdenes), y la unidad en la diversidad (una unidad construida a partir de la diversidad). Una pluralidad que subvierta la actual situación social de heteronomía y, a la vez, restituya a los sujetos concretos (colectividades e individuos) la capacidad de ejercer sus potencialidades y de regir sus destinos. Se trata de devolverles la capacidad efectiva de participar activamente en la vida política, en la formación de la ley y de las instituciones, en su instrumentación concreta y funcionamiento.

Ello configura una pluralidad que: valora positivamente las diversas identidades, las instituciones y las territorialidades de los pueblos indígenas, al tiempo que crea ámbitos territoriales autónomos en los que puedan desplegar sus identidades, formas de vida institucional, y donde haya lugar para los vínculos comunitarios e intercomunitarios auténticos; instituye la autonomía en varios niveles sociales y territoriales, en algunos de cuales los pueblos indígenas serían los sujetos constituyentes, mientras en otros compartirían tal facultad con el resto de la población ahí asentada y, crea una institucionalidad nacional configurada a partir de la diversidad cultural, dando lugar a instituciones plurinacionales y/o pluriétnicas e interculturales.

En definitiva, se instituye otra forma de relación entre las diferentes colectividades socioculturales y entre las personas; otra manera de articular la diversidad, de organizar la solidaridad entre diferentes culturas y de fundar los vínculos políticos (comunitarios e intercomunitarios) de la sociedad global. Significa la inclusión de las diversas "metas colectivas" y concepciones de la "vida buena", y la creación de otro sistema institucio-

nal y normativo estatal. Una utopía concreta e histórica, no lejana. La nueva Constitución de Bolivia de 2009 es un paso adelante hacia este ideal.

Bibliografía

Asamblea General de la ONU (2007) "Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas".

Akzin, Benjamin (1983). *Estado y nación*. México: Fondo de Cultura Económica.

Burguete, Araceli (2008). "Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina". En *Gobernar (en) la diversidad: Experiencias desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, coord. Leyva Xochitl, Araceli Burguete y Shannon Speed. México-Quito-Guatemala: CIESAS/FLACSO.

Castoriadis, Cornelius (2002). *Ciudadanos sin brújula*. México: Ediciones Coyoacán.

Asamblea Constituyente (2007). *Juicio al Estado colonial, republicano y neoliberal. Recuperar la memoria histórica, para escribir la Nueva Constitución*. Bolivia: Comisión Visión de País.

Dahl, Robert (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México: Editorial Alianza/CONACULTA.

Dávalos, Pablo (2008). "El '*Sumak Kawsay*' ('Buen vivir') y las cesuras del desarrollo". *Alai Amlatina* (mayo).

Díaz-Polanco, Héctor (1996). *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas*. México: Siglo XXI editores.

———— (2007). *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México: Siglo XXI editores, 2ª edición.

Díaz Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez (2002). *México diverso. El debate por la autonomía*. México: Siglo XXI Editores.

Ferrero Turrión, Ruth (2002). "¿ Justicia o seguridad? Minorías nacionales y ampliación del Este". Granada: Congreso Nacional de Estudios de Seguridad, Universidad de Granada.

Frühling, Pierre, Miguel González y Hans Petter Buvollen (2007). *Etnicidad y nación. El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)*. Guatemala: F&G Editores.

Gargarella, Roberto y Félix Ovejero (2001). "Introducción: El socialismo, todavía". En *Razones para el socialismo*, comp. R. Gargarella y F. Ovejero. Barcelona: Ediciones Paidós.

Griffiths, John (2007). "¿Qué es el pluralismo jurídico?" En *Pluralismo jurídico*, Daniel Bonilla Maldonado, et al., Bogotá: Siglo del Hombre Editores/ Universidad de los Andes/ Pontificia Universidad Javeriana.

Hobsbawm, Eric (1997). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Grijalbo Mondadori.

Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.

Memoria del IV Simposio Internacional de Autonomía: Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (2005). Managua: URRACAN.

Marimán, Pablo, Sergio Caniuqueo, José Millalén y Rodrigo Levil (2006). *¡ ...Escucha, winka...! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Sánchez, Consuelo (1999). *Los pueblos indígenas. Del indigenismo a la autonomía*. México: Siglo XXI Editores.

Taylor, Charles (1993). "La política de reconocimiento". En *El multiculturalismo y "la política de reconocimiento". Ensayo de Charles Taylor*. México: Fondo de Cultura Económica.

Walzer, Michael (1993) "Comentario". En *El multiculturalismo y 'la política de reconocimiento'. Ensayo de Charles Taylor*. México: Fondo de Cultura Económica.

IV
Autonomías como procesos

Las experiencias de la autonomía indígena zapatista frente al Estado neoliberal mexicano*

Mariana Mora

Resumen: Este trabajo argumenta que uno de los aspectos más novedosos de la autonomía zapatista, consiste en la producción de identidades políticas indígenas que generan subjetividades radicalmente distintas a las producidas mediante las fuerzas regulatorias del Estado mexicano, particularmente frente a las políticas multiculturales y neo-indigenistas. Con tal de establecer el argumento, el trabajo está dividido en cuatro secciones. La primera presenta las particularidades de las experiencias de los municipios autónomos indígenas zapatistas en relación a otros movimientos sociales en América Latina. Aunque los reclamos son parecidos a los de movimientos indígenas en diferentes países del continente, las tácticas políticas y sus implicaciones son muy distintas, al igual que las particularidades de la reestructuración del Estado mexicano. La segunda sección ofrece un breve recuento histórico sobre la construcción de los municipios autónomos zapatistas en territorio bajo influencia del EZLN. La tercera sección, describe las nuevas políticas estatales dirigidas a los pueblos indígenas. La última sección ofrece una descripción de las prácticas culturales y producción de identidades indígenas zapatistas en un municipio autónomo, el municipio 17 de Noviembre, ubicado en el mismo terreno geográfico político que el municipio oficial de Altamirano, entre los Altos y la selva Lacandona en Chiapas.

Palabras claves: autonomía, identidades políticas, subjetividades indígenas, neoliberalismo, multiculturalismo.

* Los datos etnográficos de este artículo fueron recopilados durante el trabajo de campo del doctoral que se realizó con el apoyo del Dissertation Fieldwork Grant del Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research. Los argumentos incorporan elementos de mi tesis doctoral que fue redactada con el apoyo del Ford Diversity Fellowship, UT Austin Continuing Fellowship, y

Introducción

Desde 1996, las bases de apoyo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas, México se han dedicado a crear sistemas de gobierno y políticas sociales propias como parte de un reordenamiento territorial. Los más de 42 municipios autónomos indígenas en los Altos, la zona Norte y las cañadas de la selva Lacandona se caracterizan por rechazar la presencia de instituciones gubernamentales como parte de su posicionamiento contra el Estado neoliberal mexicano, las lógicas del capital y el legado de un poder-conocimiento colonial (Quijano 1998).[1]

Si ubicáramos este caso del sureste mexicano en un esquema de tipos de autonomía indígena, con las políticas de descentralización del Estado en un extremo, y, en el otro, los casos en que los mismos pueblos se mantienen explícitamente y estratégicamente al margen de las instituciones estatales, los municipios autónomos estarían colocados en la categoría del segundo, al rango de las experiencias radicales en el continente.

En este ensayo quisiera desmenuzar este calificativo de radical, no porque considero que las mujeres y los hombres tseltales, tojolabales, tsotsiles y choles zapatistas no estén gestando propuestas alternativas importantes, de hecho argumento que sí es el caso, sino porque no analizar críticamente en qué consiste esta categoría genera un empobrecimiento analítico teórico político sobre la relación entre las propuestas de autonomía indígena y la configuración del Estado mismo.

Así ha sucedido en México, entre ciertos sectores sociales vinculados al zapatismo a nivel nacional. A partir de 1996, desde los Diálogos de Paz de San Andrés S'akamchen de los Pobres entre el EZLN[2] y el Gobierno federal, la autonomía se convirtió en una bandera de lucha, en un objetivo que necesariamente lleva a la transformación social. El hecho de que

como parte del proyecto CONACYT-U52410-S "Globalización, derechos indígenas y justicia desde una perspectiva de género y el poder: Una propuesta comparativa". Algunos de los argumentos desarrollados en este capítulo fueron presentados en el Latin American Pesrpectives, 2007. Número 163, Volumen 34.

1 Cada municipio autónomo es conformado por aproximadamente entre 20- 45 comunidades.

2 El primer tema de los diálogos de paz fue el de derechos y cultura indígena y concluyó en la firma de los Acuerdos de San Andrés el 16 de febrero, 1996.

durante los Diálogos de San Andrés y posteriormente en las reformas constitucionales del 2001, el Estado mexicano no reconoció jurídicamente el derecho a la autonomía hizo que el reclamo se convirtiera en el terreno de disputa principal entre éste y los movimientos sociales vinculados al zapatismo.

A lo largo de los últimos doce años, los centenares de marchas y manifestaciones por su reconocimiento convirtieron a la autonomía en un fin, en un objetivo político, en vez de un proceso, una táctica para transformar las relaciones con el Estado. Para diversas organizaciones indígenas en la República y para ciertos actores mestizos, el planteamiento autonómico ha sido señalado como una respuesta inherentemente alternativa al neoliberalismo y como el modelo a seguir.

No estoy diciendo que las reformas jurídicas no sean esenciales, ni el reclamo a cambios en las políticas públicas del Estado, por supuesto que los son, sino que al centrarse en ellos, se corrió el riesgo de separar a la autonomía de trayectos históricos de transformación social y de los impulsos rebeldes que le dieron vida. En este ensayo quisiera desnaturalizar las experiencias políticas de la autonomía indígena zapatista como necesariamente radical, para así identificar algunos de sus elementos más novedosos y cuáles son los retos principales frente al Estado mexicano neoliberal. Argumento que debido a las particularidades de la reconfiguración del Estado mexicano actual y de las nuevas expresiones de resistencia, las lucha hegemónicas y contra-hegemónicas se dan sobre todo en la producción de subjetividades indígenas. En este sentido, no solamente la tierra y el territorio son fundamentales para la autonomía, sino también, el control sobre las condiciones de reproducción de la vida social y biológica de la población.

El texto está dividido en cuatro secciones. En la primera, presento las particularidades de las experiencias de los municipios autónomos indígenas zapatistas en relación a otros movimientos sociales en América Latina. Aunque los reclamos son parecidos a los de movimientos indígenas en diferentes países del continente, las tácticas políticas y sus implicaciones son muy distintas, al igual que las particularidades de la reestructuración del Estado mexicano. La segunda sección ofrece un breve recuento histórico sobre la construcción de los municipios autónomos zapatistas en

territorio bajo influencia del EZLN. En la tercera sección, presento una descripción de las nuevas políticas estatales dirigidas a los pueblos indígenas. Por último, ofrezco una descripción de las prácticas culturales y producción de identidades indígenas zapatistas en un municipio autónomo, el municipio 17 de Noviembre, ubicado en el mismo terreno geográfico político que el municipio oficial de Altamirano, entre los Altos y la selva Lacandona en Chiapas.

Las particularidades de la autonomía en México

Los municipios autónomos indígenas zapatistas se distinguen de los demás casos presentados en esta compilación por tres factores principales. En primer lugar, los municipios surgen como parte una lógica política-militar de control territorial, propia de la lógica de un ejército rebelde, la que a veces entra en tensión con las prácticas cotidianas de sus bases de apoyo civiles. A casi un año del levantamiento armado, en el comunicado del 19 de diciembre de 1994, el EZLN menciona por primera vez la existencia de los municipios zapatistas. Ante la eventual incursión por parte de las fuerzas federales, el subcomandante Marcos anuncia la presencia de 38 municipios rebeldes:

> "Tropas zapatistas del Onceavo Regimiento del EZLN, 75a División de Infantería tomaron posición en los siguientes municipios del estado de Chiapas: Chanal, Oxchuc, Huixtán, Comitán de Domínguez, Altamirano, Ocosingo… Las poblaciones civiles de estos municipios se dieron a nombrar nuevas autoridades y a declarar nuevos municipios y territorios rebeldes en dicha zona" (Comunicado EZLN 19 de diciembre 1994).

A poco más de un año, en el marco de los Diálogos de San Andrés en 1996, a lo rebelde se agregaron los términos autónomo e indígena. Después de la firma de los Acuerdos de San Andrés en materia de derechos y cultura indígena, los municipios autónomos empezaron a implementar lo acordado entre el Gobierno federal y el EZLN, independiente-

mente si lo pactado se convirtiera en reformas constitucionales y en políticas públicas.[3]

Desde los primeros años se mezclaron ambas estrategias, la que pertenece a las lógicas rebeldes de una estructura político-militar y la que responde a los procesos civiles de sus bases de apoyo que pretenden generar prácticas democráticas organizativas y responden a las necesidades económicas sociales de la población.[4] Según la coyuntura, las dos lógicas han coincidido o entrado en conflicto, sobre todo, porque existe una tensión inherente entre una estructura vertical y autoritaria y una que pretende fomentar prácticas democráticas participativas.[5]

La segunda característica se define por la relación entre las bases de apoyo y las instituciones estatales. En países como Ecuador y Bolivia, los movimientos indígenas y afro-descendientes han enfocado sus acciones organizativas con vista en los procesos de las asambleas constituyentes y a la implementación de reformas constitucionales. En estos casos, las modificaciones a los sistemas normativos y jurídicos se han convertido en terrenos principales de disputa. Las bases de apoyo indígenas zapatistas optaron por otro camino, en parte porque el Gobierno federal no mostró ni la voluntad política ni el interés en entablar un diálogo real, y en parte por la misma lógica rebelde del zapatismo.

A raíz del levantamiento armado y de la fundación de los municipios autónomos, existe un rechazo a las instituciones estatales y una suspensión casi definitiva de negociaciones con el Gobierno federal y estatal. En las comunidades que forman parte de los municipios autónomos indígenas zapatistas, las bases de apoyo han expulsado a los maestros gubernamentales, rechazado programas de asistencia social y de producción agrícola y restringido la entrada a representantes de los gobiernos locales y estatales, a la vez que ejercen funciones paralelas a las del Gobierno local

3 Ver Hernández Navarro y Vera (1998).

4 El ejército rebelde mantiene su estructura político-militar a la vez que cuenta con sus bases de apoyo, individuos de las comunidades civiles. Si bien en los primeros años del movimiento ambas estructuras se mezclaban, con el tiempo, y especialmente después de 2003, se intentan separar ambas esferas para que la estructura político- militar no se involucre en aspectos civiles, bajo la competencia de los gobiernos autónomos. Los gobiernos autónomos corresponden a la parte civil.

5 Esta contradicción ha sido señalada por el mismo EZLN. Ver comunicado, julio 2003 y discusiones en la primera plenaria de la Otra Campaña, septiembre 2005.

oficial. Los organismos autónomos incluyen comisiones técnicas y administrativas que diseñan propuestas sociales alternativas –por ejemplo, educación, salud, tecnología apropiada, justicia, producción agrícola–.

Por último, en esta década pasada, la tendencia política del Estado-nación mexicano se ha estado moviendo en un sentido opuesto al resto del continente. Mientras en las últimas dos décadas, la mayoría de los países latinoamericanos implementaron reformas constitucionales relativamente sustantivas en materia de derechos y cultura indígena, en 2001 el Congreso de la Unión Mexicana aprobó unas reformas diluidas, enfocadas casi exclusivamente en los derechos culturales y que no recogen los reclamos principales de los pueblos. En vez de reconocer jurídicamente el derecho a la autonomía indígena como un sujeto de derecho público, tal como se había pactado en San Andrés, la comunidad indígena se reconoce como una entidad de interés público, lo que en esencia reproduce una relación de tutela (Gómez, 2001). Tampoco se reconoce el derecho colectivo de uso y disfrute de los recursos naturales, ni el derecho al territorio.

Desde la llamada "transición democrática" que sacó al Partido Institucional Revolucionario (PRI) del poder, tras más de siete décadas en el gobierno, ha gobernado el partido de centro derecha, primero bajo la administración de Fox y posteriormente la de Calderón. Este giro sucede en una coyuntura continental en que un porcentaje significativo de los países latinoamericanos gobiernan partidos de centro izquierda, desde los cuales se plantean propuestas institucionales contra modelos político-económicos dominantes, como se ve reflejado en los casos de Bolivia y de Venezuela.

A la vez, en un paralelismo con Colombia, el Gobierno mexicano ha lanzado una guerra contra la delincuencia organizada, que si bien tiene el objetivo explícito de combatir al narcotráfico, ha provocado una militarizando de los espacios públicos y de la vida cotidiana en regiones rurales donde se concentran los pueblos indígenas, como Michoacán, Guerrero, y Oaxaca. Como resultado de ello en años recientes organizaciones de derechos humanos han denunciado una continua política estatal dirigida hacia la criminalización de la pobreza y de la protesta social.[6]

6 Ver documentos publicados por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Prodh y la Red Todos los Derechos para Todos.

La combinación de factores a nivel del Estado-nación tiene implicaciones concretas en cuanto a la definición y ejercicio de la autonomía indígena zapatista. En un texto reciente, Neil Harvey contrasta los procesos sociales en Venezuela con los de México para explicar porqué en el segundo existe la tendencia de los movimientos sociales de luchar al margen de las instituciones oficiales (2008). Harvey retoma el argumento de Hardt y Negri (2004) para señalar las formas en que el reordenamiento político-económico mundial se ha transformado de una lógica de imperialismo hacia el imperio. En el caso del segundo, la concentración hegemónica del poder no se limita a una nación, ni a la dominación de un Estado sobre el otro, más bien, se ve reflejado en una red difusa y decentralizada de relaciones de poder que reorganizan la vida social y de los recursos naturales bajo las lógicas del capital (Harvey, 2008). Sin embargo, en contraste a países que se posicionan en contra de las políticas-económicas promovidas por los Estados Unidos, México también mantiene una combinación de procesos del imperio con el imperialismo. Más que una postura antagónica, el Gobierno mexicano ha optado por mantener relaciones estrechas con su vecino del norte, lo que hace que el Estado concentre intereses político-económicos dominantes, internos y externos a sus fronteras. Esto dificulta aún más una transformación profunda desde las dependencias oficiales.

El texto apunta hacia una combinación ambigua entre la concentración de capacidades regulatorias de las instituciones estatales mexicanas, en alianza con los intereses de los Estados Unidos, y la tendencia de mecanismos más difusos generan una flexibilización de los modos de gobernabilidad. Estos segundos responden en parte a las lógicas y políticas de descentralización que se mencionan en distintos puntos de la compilación, y sin embargo no se reducen a ellas.

En las últimas tres décadas, el Estado mexicano ha transformado muchas de sus funciones corporativistas y de centralización, a políticas de co-inversión, y de corresponsabilidad, al igual de impulsar que sean los mismos actores quienes se encarguen de su propio bienestar (Rose, 1999; Rose y Barry, 1996). Por ejemplo, el Gobierno federal recortó los servicios a la salud, educación, y subsidios en el campo, a tal grado que son los mismos sujetos quienes tienen que cumplir con las funciones tradicionalmente bajo la responsabilidad de un Estado.

La combinación de la continuación de lógicas características del imperialismo, junto con la descentralización y difusión de capacidades regulatorias del imperio, genera nuevos retos para las prácticas de resistencia. Ya que las relaciones dominantes no se concentran en el Estado y se vuelen más difusas, la resistencia no existe fuera del imperio, y tienen que estar construyendo continuamente alternativas desde los márgenes (Harvey, 2008). Este reto es particularmente relevante para actores políticos, como las bases de apoyo zapatista, que dejan a un lado la idea de un pueblo unificado que lucha por la hegemonía. En este sentido, las prácticas culturales zapatistas reflejan una tendencia de luchar, no por "tomar el poder", sino por participar en esfuerzos de crear espacios autónomos de resistencia y de creatividad. La construcción cotidiana de la autonomía refleja la producción de una identidad política colectiva, en el sentido de la vida social de la multitud, como una subjetividad anti-capitalista en donde el zapatismo, sin pretensiones de vanguardia, genera otro sentido de pertenencia diferente al que define el Estado-nación. Sin embargo, simultáneamente existe el riesgo de que estos espacios autónomos se articulen a los modos flexibles de gobernabilidad, característicos de los estados neoliberales (Ong, 2006).

Los municipios autónomos zapatistas

A partir de 1996, decenas de miles de bases de apoyo zapatista, que viven en la tercera parte del estado de Chiapas, se organizaron en municipios autónomos como parte de las tácticas de una estructura político militar que demuestra control territorial, y al mismo tiempo, para implementar los Acuerdos de San Andrés. Independientemente si el Gobierno respetaría lo pactado, ellos optaron por ejercer la autonomía por la vía de los hechos en por lo menos 38 municipios. Les pusieron nombres que invocan luchas sociales a lo largo de la historia –Ernesto Che Guevara, Lucio Cabañas, Miguel Hidalgo, Tierra y libertad y Libertad de los pueblos mayas–.

Los discursos y convocatorias a la transformación social aterrizaron en la fundación de gobiernos autónomos y comisiones administrativas que

empezaron a implementar sistemas alternativos de salud, de educación, justicia, y de producción agrícola. Como parte de estas prácticas de autonomía, las bases zapatistas declararon su rechazo a cualquier programa de asistencia social estatal, por ejemplo proyectos de agricultura, subsidios para la producción, incluso la expulsión de los maestros oficiales.

Sin embargo, hay que aclarar que los municipios zapatistas no representan espacios geográficos separados de los oficiales, más bien ambos coexisten sobre jurisdicciones y territorios paralelos. El municipio autónomo de 17 de Noviembre, por ejemplo, tiene su sede a poco más de 7 kilómetros de distancia de la cabecera municipal oficial de Altamirano. La comisión de honor y justicia, entidad del gobierno autónomo responsable de impartir justicia, opera a la par del Ministerio Público. El consejo autónomo administra y gestiona recursos en la misma región que los funcionarios de la Presidencia Municipal de Altamirano. Las comunidades son en su gran mayoría mixtas en cuanto a afiliaciones políticas, es decir algunas familias son zapatistas, otras son miembros de los partidos políticos y de organizaciones campesinas.

Los municipios autónomos, entonces existen sobre un terreno altamente politizado, con procesos desiguales, contradictorios, que operan en múltiples niveles. Cada zona zapatista, ejerce las prácticas culturales de forma distinta, por lo que resulta imposible generalizar sobre sus procesos. Por ejemplo, mientras en los Altos de Chiapas no existían muchas tierras para repartir, en las cañadas de Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas, la base de lo que se entiende por autonomía ha sido la distribución de tierras previamente bajo el dominio de los finqueros mestizos y pequeños propietarios.[7]

En una entrevista, representantes del consejo autónomo del municipio 17 de Noviembre, señalaron que la autonomía empezó con la tarea de medir los terrenos y organizar a quienes se iban a establecer ahí.[8] La base material resultó fundamental para la autonomía, pero el proceso no se redujo simplemente a una cuestión de reparto agrario, sino de demostrar

7 Si bien se tiende a resaltar las tomas de tierras previamente a manos de los finqueros, pequeños propietarios, mestizos e indígenas con pocos recursos también fueron afectados por la "reforma agraria zapatista". Ver Bobrow-Strain (2004), Villafuerte Solís *et al.,* (1999).

8 Las entrevistas en las comunidades de 17 de Noviembre, fueron realizadas entre 2005-2007.

control territorial a través de la creación de un gobierno distinto a la del gobierno estatal.

Al mismo tiempo, en un contexto de negociación con el Gobierno federal sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, fue prioritario empezar a ejercer lo pactado, especialmente en los temas de mayor disputa–el derecho al territorio, el uso y disfrute colectivo de los recursos naturales y el derecho a la autonomía–. Fue así como la combinación de procesos de negociación política con el Gobierno federal se articularon a la (re) interpretación de experiencias locales. Su fusión fue lo que empezó a darle sentido a la palabra autonomía. En una entrevista en la comunidad de Siete de Enero, Teodorio reflexionó sobre los procesos cotidianos:

> "Al principio no sabíamos muy bien que era esto de autonomía, era una palabra muy lejana. Pero vimos que ya teníamos las tierras y eso no era suficiente. Teníamos que ver cómo las íbamos a trabajar, cómo nos íbamos a coordinar, cómo íbamos a tomar decisiones entre todos. Fue ahí que vimos que lo que estábamos haciendo era autonomía".[9]

Desde 1996, las comisiones han funcionado como entidades autónomas que diseñan y realizan los programas paralelos a las instituciones oficiales. En un primer momento, la asamblea del municipio nombró las comisiones de tierra y territorio, obras y servicios, producción agrícola, honor y justicia, educación, salud y las comisiones de ancianos y de mujeres.

En 2003, inicia una nueva etapa de lucha zapatista a nivel local. A finales de ese año se celebró el décimo aniversario del levantamiento, los 20 años de la fundación del EZLN y los 30 desde que se fundaron las Fuerzas de Liberación Nacional, organización política militar que le dio vida.[10] La autonomía se encontraba en una nueva etapa. Los consejos y las comisiones de los municipios autónomos se habían agrupado en sedes regionales llamadas Caracoles, en las que se llevan a cabo juntas de buen gobierno y a las que asistían diferentes representantes de cada uno de los consejos en turnos semanales.

9 Los nombres son ficticios.

10 Para una descripción de la historia de las Fuerzas de Liberación Nacional, ver Bellingeri (2003).

Al mismo tiempo, las prioridades de la autonomía habían cambiado. Si en otros años la repartición de tierras era lo más importante, en esta nueva etapa la resolución de conflictos cobraba mayor importancia. La capacidad de respuesta de la organización fue tal que incluso a las juntas de buen gobierno llegaban más representantes de comunidades no zapatistas e individuos adheridos al ex-partido de Estado, el PRI. Una generación entera de jóvenes zapatistas se había formado en las aulas de la educación autónoma. Y las políticas públicas autónomas entrelazaban los sectores de salud, educación y producción agrícola para establecer estrategias de desarrollo alternativo que anteponían la salud integral de las comunidades y su medioambiente.

La maduración de la propuesta de autonomía indígena también ha implicado un desgaste tremendo. Es palpable el agotamiento de llevar a cabo una resistencia de más de quince años en un entorno de guerra de baja intensidad. A su vez, los cambios estructurales en el campo han dado el paso a una severa crisis económica que se traduce en olas de emigrantes zapatistas y no zapatistas hacia las zonas hoteleras de la Rivera Maya en el Caribe mexicano y cada vez más hacia el llamado del American Dream, al otro lado de la frontera con Estados Unidos. Las alianzas políticas también se han visto afectadas. En el 2000, con el "Gobierno del Cambio" del Presidente Vicente Fox y, a nivel estatal, con el gobernador chiapaneco Pablo Salazar Mendiguchía, y ahora con Jaime Sabines, muchas de las organizaciones campesinas que en años anteriores mantuvieron vínculos de simpatía política con los zapatistas, se han alejado para ubicarse en posiciones institucionales en el Gobierno estatal.

Desde el levantamiento, las bases de apoyo zapatista, sus autoridades, y el EZLN que los resguarda, le apostaron a las posibilidades de un cambio social al margen del Estado. Desde los márgenes y rechazando las instituciones oficiales se puede consolidar un poder político constitutivo que genera prácticas culturales y produce conocimientos alternativos a las lógicas del capital. En este sentido, el terreno de disputa es distinto a otros países en que los debates se generan en torno a cómo se establece un nuevo pacto social mediante una asamblea constituyente o una constitución. El terreno de disputa es la subjetividad indígena, y las condiciones bajo las que se ejerce la reproducción biológica y social de la población,

en esencia, lo que Hardt y Negri se refieren como producción biopolitica, frente al biopoder del estado (2004). Las siguientes dos secciones analizan los diversos discursos y prácticas hegemónicas y subalternas, que en sus interacciones engendran estas subjetividades.

El desarrollo de la cultura y la cultura para el desarrollo: entre un neo-indigenismo y las políticas multiculturales del Estado

A partir de las reformas de 2001, se inician una serie de políticas públicas a nivel federal y estatal que varían entre el neo-indigenismo y el multiculturalismo oficial. Los programas neo indigenistas son caracterizados por sus planteamientos basados en ideologías del desarrollo donde el "problema indígena" se define como un asunto de atraso cultural y económico, debido en parte a su aislamiento (Hernández, Sierra, Paz, 2004). En el caso de la segunda categoría de políticas públicas, el reconocimiento de la cultura indígena se articula a lógicas que pretenden fomentar el capital humano como parte de los nuevos intereses laborales y de inversión.

Las políticas del Gobierno de Fox reflejan una continuación y modificación a las políticas indigenistas de más de medio siglo. Desde la década de los años cincuenta hasta mediados de los años noventa, el Instituto Nacional Indigenista (INI) implementó programas para introducir las comunidades indígenas a las relaciones capitalistas como parte de la promoción de una integración cultural. Sin embargo, durante la administración de Salinas (1988-1994) y en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, el INI se transformó de un instituto proveedor de servicios a una agencia de desarrollo económica como parte de la reestructuración del Estado. La administración de Fox continuó con la misma política de reproducir una perspectiva economista del bienestar social.

En 2001, su administración cerró el INI y lo reemplazó con la Comisión de Desarrollo Indígena (CDI). En contraste al INI, que se encargó de implementar las políticas dirigidas hacia la población indígena, la CDI se convierte en un órgano regulador de políticas públicas. Tal como el mismo nombre de la Comisión sugiere, las políticas del sexenio de Fox se definieron por un objetivo de, "abatir los rezagos sociales que afectan a

ese sector de la población". El informe de la CDI en el 2006, evaluó la problemática indígena como determinada por el aislamiento, geográfico y cultural de la población y por la falta de integración económica y social. La CDI utilizó indicadores para medir el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas, incluyendo la disponibilidad de agua entubada, de drenaje, la cobertura de servicios eléctricos y viviendas con piso de cemento.

Al mismo tiempo, la CDI, junto con inversiones del Gobierno estatal y federal, promueve proyectos de desarrollo turístico en la entidad. Es un nuevo modelo de desarrollo para que la cultura sea "aprovechada", incluso de manera comercial mercantilista. El objetivo de esta política pública, que empezó a tener auge a finales de la década de los años noventa, buscaba destinos "naturales conservados, culturas vivas y experiencias únicas…para respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus actividades culturales arquitectónicas y vivas, sus tradiciones y contribuir a las tolerancias interculturales" (de Teresa, Bravo Fuerte, Romero 2005).

Es en los proyectos de turismo ecológico y cultural donde se fusionan las lógicas de las políticas neo-indigenistas con los nuevos programas que promueven y fomentan el reconocimiento folklórico de la cultura indígena. Los programas multiculturales oficiales promueven el rescate de las culturas indígenas a través de un sub-proyecto de la CDI, el Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, que surgió en 2004. El programa tiene el fin de consolidar procesos de rescate y de innovación del patrimonio cultural de los pueblos a través de proyectos circunscritos a campos culturales como la artesanía, la música indígena, la danza, las tradiciones ceremoniales, y la historia, lengua y oralidad.

El fomento al capital cultural es también uno de los objetivos detrás de las políticas multiculturales más publicitadas, el proyecto de las diez Universidades Interculturales (UI) fundadas a lo largo de la República. La primera se fundó en el Estado de México en 2004 y la UI de San Cristóbal de las Casas abrió sus puertas en el otoño del 2005. Las nuevas universidades reflejan una respuesta unilateral a los Acuerdos de San Andrés.

Según el rector de la Universidad Intercultural de San Cristóbal, el antropólogo Andrés Fábregas, las universidades tienen el fin de preparar

a intelectuales y profesionales indígenas, que mantienen el orgullo de su cultura, y que también fomentan el desarrollo sustentable de sus regiones.[11] Cuentan con las áreas de lengua y cultura, turismo alternativo, desarrollo sostenible, comunicación intercultural y agro-ecología. Las áreas fueron elegidas con base a las necesidades y oportunidades laborales de las regiones indígenas del país. Fueron el resultado de una investigación de expertos contratados, sin que los miembros de las comunidades beneficiadas hayan sido consultados.

La creación de las universidades interculturales también se inserta en procesos hegemónicos más amplios. Implementar unilateralmente modificaciones a programas educativos, como son las fundaciones de las universidades interculturales, sin implementar políticas en materia de los derechos territoriales y del derecho a la libre determinación, corre el riesgo de reinscribir las políticas del reconocimiento exclusivamente en términos de una participación cultural igualitaria. Incrementar el acceso a la educación y crear sistemas educativos interculturales y bilingües no resuelve las maneras en que las diferencias económicas se viven y se experimenta a través de las diferencias culturales.

Parte de esas relaciones hegemónicas más amplias es la tendencia de fomentar el capital humano y cultural de la población para impulsar el desarrollo. En el caso de la Universidad Intercultural en Chiapas, el hecho de que las áreas de estudio se definieron principalmente en función al mercado laboral, y no a partir de las necesidades de las mismas comunidades, refleja estas tendencias más amplias en las que políticas multiculturales se articulan a procesos que promueven el desarrollo de sus comunidades.

En un seminario organizado en 2005 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Néstor García Canclini ofreció una reflexión sobre el vínculo que une la cultura y el desarrollo. Su ponencia, "Todos tienen cultura: ¿ quién puede desarrollarla?" reconoce el énfasis que los institutos internacionales le han depositando a la cultura y al capital cultural como motores detrás del desarrollo. "La cultura ahora es un recurso para atraer inversiones, para generar crecimiento económico y empleos… la cultura

11 Entrevista Andrés Fábregas, julio 2005.

es como un potente motor del desarrollo. También como pretexto para marcar las diferencias y para discriminar" (García Canclini, 2005).

Canclini señala el doble filo de la cultura cuando ésta se promueve como parte del desarrollo. Institutos como el BID argumentan que es necesario incorporar el capital social y cultural para no reducir el desarrollo a un impulso exclusivamente económico. Estados-naciones y sus regiones tienen, además de recursos naturales, industria y una economía de servicios, producciones culturales que se pueden desarrollar. Incluye el rescate de las identidades culturales como parte de la explotación de nuevos mercados. En el caso de Chiapas, sería el sector turístico. Pero a la vez, relacionar el desarrollo con cultura significa dividir los que tienen "cultura" de los que no tienen "cultura". Separa a los que tienen que desarrollar su cultura de los que tienen culturas para desarrollar.

Las nuevas políticas neo indigenistas y multiculturales colocan a los pueblos indígenas beneficiados en esta doble lógica. En primer lugar, sus condiciones de pobreza se deben a un atraso cultural que se tiene que desarrollar. Los programas de infraestructura de la CDI pretenden integrar a los pueblos indígenas más marginados de la República como mecanismo para combatir el atraso económico y cultural. Por otro lado, la identidad cultural de los pueblos puede impulsar el desarrollo local. En este caso, el concepto de cultura se basa en una noción de una entidad fija, separada de las relaciones política económicas. En ninguno de los dos casos la relación entre el desarrollo y la cultura afecta la base fundacional del mestizaje. Frente a este panorama, las prácticas cotidianas de la autonomía están construyendo una "indianización" de los espacios y actividades del municipio, procesos que enfrentan directamente las lógicas de un racismo cultural implícito en las políticas (neo) indigenistas y multiculturales del Estado.

La indianización del municipio autónomo

Las prácticas de la autonomía, influenciadas por la lucha por los derechos indígenas, están generando procesos de "indianización" en las comunidades zapatistas del municipio autónomo 17 de Noviembre. Se ve reflejado

en el rescate de lo que señalan como tradiciones culturales –los bailes, las ceremonias, la valorización de la entidad indígena en obras de teatro escolares, y un énfasis en la educación bilingüe y bicultural.

Procesos de "indianizacion" se ven reflejados en todos los ámbitos de lo cotidiano. Por ejemplo, en la resignificación de las prácticas del buen gobierno como parte de un ejercicio de gobernar propio de los tseltales y tojolabales. El símbolo de estas formas de ser gobierno son los bastones de mando que cuelgan en las oficinas del consejo autónomo. Parte de los debates que se generan sobre la toma de decisiones surgen al evaluar cómo representan formas de gobernar en contraste al mal gobierno. En otros textos, describo cómo el gobernar aprendiendo a gobernar, el dejarse guiar por el pueblo, como elementos filosóficos que describen el sistema de gobierno autónomo, han sido construidos como referentes principales para describir la tradición de mandar obedeciendo, como práctica política que redefine la relación entre las autoridades y la población local (Mora, 2008).

La educación autónoma toma como punto de partida el conocimiento local y la historia regional. En la materia de cultura, a los niños se les da la tarea de entrevistar a los ancianos para poder aprender "las costumbres de antes". Parte de ello implica aprender el baile tradicional junto con sus instrumentos musicales. La alfabetización se enseña primero en la lengua materna para después integrar el español y los demás idiomas locales.[12]

En los trabajos agrícolas, las bases de apoyo resignifican y reproducen el trabajo colectivo de producción como parte de las tradiciones. Las bases de apoyo reconocen que hasta hace poco tiempo predominaban los trabajos individuales. Los esfuerzos de asegurar el trabajo colectivo junto con el sentido de propiedad comunal, son colocados como referentes para seguir resistiendo contra "el mal gobierno".

En el área de salud, en la última década los promotores y las promotoras han insistido en darle una preferencia igualitaria a los conocimientos en las plantas medicinales. Tan es así que en la comunidad zapatista de La Realidad, en el Encuentro de los Pueblos Zapatistas con los Pueblos del Mundo, celebrado en Julio de 2007, la comisión de salud transformó

12 Para estudios sobre la educación autónoma, ver (Núñez s/f; Gutiérrez, 2005; Baronett s/f).

la casa de salud en una sala de exposiciones sobre las plantas medicinales. Colocaron posters sobre sus propiedades curativas, métodos de cosecha y preparación. Vendieron tinturas, cremas y bolsas de té y explicaron cómo son medicinas que reflejan parte del concepto de salud de los pueblos.

En la comunidad zapatista 17 de Noviembre se ha recuperado la costumbre de rezar en las cuevas y junto a los manantiales para bendecir el agua al inicio de la época de lluvias. Y en otros poblados, se han generado debates en torno a cómo honrar el pasado de los pueblos mayas. Hace varios años, un joven encontró ollas, pequeñas figuras y artesanía de cerámica de "los de antes". Los colocó en su casa y colgó un letrero que anunciaba un "museo de nuestros antepasados". En una asamblea, los demás miembros del pueblo decidieron que era una falta de respeto a sus ancestros y le exigieron que devolviera los artefactos al lugar donde los había encontrado.

Mauricio, representante de consejo autónomo de la comunidad 17 de Noviembre en 2005, explicó en una entrevista que el conjunto de estas actividades forman parte de las luchas de la autonomía para:

> "Quitar la maleza que tenemos en la cabeza, en el corazón. Cuando llegaron los españoles nos sembraron otras ideas. Tantas ideas nos sembraron que las empezamos a creer y a pensar que el patrón o el ingeniero realmente es el más chingón. Ahora ya no somos como antes. Como quien dice estamos medio revueltos, todos somos medio revueltos con mestizos. Eso no importa. Lo que importa es la maleza que tenemos adentro. Es pura hierba que no deja cosechar nuestras propias ideas. Recuperar la tradición de los de antes es para quitar la maleza".

Jonathan Warren, en *Racial Revolutions: Anti-racism and Indian resurgence in Brazil*, describe un proceso en Brasil parecido a lo que se observa en los municipios autónomos. Él lo describe como *indianing*, como una serie de prácticas y discursos que articulan y reproducen un orden alternativo al blanqueamiento.

En el caso de Brasil, al igual que en México, lo racial no opera como un motor principal que moviliza a la gente. Estudiosos brasileños lo atribuyen en parte al poder hegemónico que ha tenido el mito de la democracia racial (Campos de Sousa y Nacimiento, 2008). Lo mismo se puede

argumentar en el caso de México. La ideología del mestizaje ha generado un sentido común en la población de que no existen diferencias raciales en el país. En la forma en que Rebeca Reichamn señaló la falta del lenguaje racial para explicar la sociedad brasileña, tiene paralelos en México donde "la discriminación racial es endémica… y sin embargo la mitificación y el rechazo a las diferencias raciales son comunes" (Reichmamn, 1999). Aunque las diferencias raciales no actúan como elemento principal para la movilización política, eso no quiere decir que las prácticas raciales y los sentidos que se le depositan son poco significativas para el ordenamiento de la sociedad (Warren, 2001).

Las prácticas de la autonomía que han mejorado la calidad de vida de las comunidades zapatistas –lo que sería la participación política activa, la educación bilingüe y cultural, el mayor acceso a los niveles de salud, la ampliación de técnicas agroecológicas– junto con la resignificación del ser indígena están modificando el orden étnico racial del *kaxlan* (el de afuera), blanco, criollo (Mora, 2008). Mejorar índices que se consideran en términos dominantes de "desarrollo" no está ligado a "desarrollar" mejor la cultura, como procesos de blanqueamiento, sino de resignificar los atributos asociados con la identidad indígena, pero otorgándoles nuevos valores.

La "indianización" de espacios autónomos y de prácticas culturales desestabilizan una política del reconocimiento que existe sólo al manipular o alterar ciertos elementos étnicos culturales específicos, tal como argumenté en la sección anterior. Señalan un conocimiento compartido entre las bases de apoyo de experiencias de racialización. Los procesos de "indianización" en el municipio autónomo están así ubicados en el tiempo y en el espacio e impregnados de relaciones de poder. Las expresiones culturales –materializadas en ceremonias, en los rezos, en obras de teatro– son un reflejo político de la persistencia y supervivencia de los pueblos, a pesar de todos los actos de represión que las generaciones de los tseltales y tojolabales han sido testigos. Desde esta perspectiva, rescatar y recuperar las tradiciones forma parte de ejercicios que critican los límites étnicos raciales impuestos en la formación del Estado-nación mestizo.

El referente más inmediato a estos procesos es la ideología del indianismo que surgió en la década de los años setenta en algunos círculos pro-

gresistas del movimiento indígena y de mestizos simpatizantes. Y sin embargo, cuando hablo de "indianización" me refiero a procesos muy distintos a los del indigenismo y el indianismo. Si el indigenismo representa el conjunto de políticas de Estado, el indianismo surge como su expresión crítica independiente. Sus fundadores atacaron las actitudes paternalistas, corporativistas y autoritarias (de la Peña, 1999). Establecieron el indianismo como un movimiento que luchaba por el derecho a las diferencias culturales frente a las identidades nacionales dominantes. En este sentido pretendía liberar a la civilización india aún viva en la memoria colectiva de la población actual pero que no se había podido materializar de nuevo (Velasco, 2003).

Mientras ensayos como la "Raza Cósmica" de José Vasconcelos (1961) ubican el ideal del mestizo en un continuo de evolución, con criollos superiores a los indígenas, las ideologías indianistas invierten el orden. Posicionan a los pueblos indígenas como los representantes del México originario y verdadero. En este sentido se contrapuso una civilización occidental a una civilización indígena (Bonfil Batalla, 1987). Faltan estudios que analicen los efectos que la inversión de la dicotomía ha tenido para visibilizar o seguir invisibilizando a los pueblos afro-mexicanos.

Cuando hablo de procesos de "indianización" en los espacios de la comunidad 17 de Noviembre señalo diferencias marcadas con el indianismo. En primer lugar, el último tiende a enfocarse casi exclusivamente en el rescate y recuperación de las tradiciones y de las costumbres de los pueblos, muchas veces basadas en nociones muy reducidas de lo que constituye la identidad cultural. Definiciones esencialistas de la cultura indígena corren el riesgo de deshistorizar los procesos de formación identitaria. Depositar ciertos elementos culturales inherentes –una conexión espiritual con la tierra que los predispone a su conservación, o una cosmovisión integral del universo la cual hace que los indígenas sean los que tengan las soluciones a los problemas de la (pos)modernidad– enmascaran significados biológicos de la misma forma que las ideologías del mestizaje.

En contraste, los procesos de "indianización" al interior de las comunidades zapatistas colocan las prácticas de recuperación y de rescate de la cultura como punto de partida, como parte de un proceso más amplio, y no como un objetivo de la autonomía. Reconstruir una historia, como un

acto político, en oposición a la historia dominante y plasmarlo en los espacios cotidianos forma una parte de procesos de descolonización. Y sin embargo, no es suficiente. En primer lugar, una recuperación frente a un poder homogenizador corre el riesgo de producir otra meta-narrativa que genera nuevas exclusiones al interior del pueblo. Contra esta tendencia, mujeres zapatistas, en los espacios de los colectivos de producción impulsan procesos de auto-reflexión colectiva.

En otros textos detallo cómo las aportaciones de mujeres indígenas zapatistas al quehacer político inyectan lógicas pedagógicas al ejercicio de gobernar, de los que se desprenden conocimientos nuevos (Mora, 2008). Este mismo impulso genera discusiones que cuestionan las prácticas que constituyen expresiones culturales, a la vez que las reconstruyen. En los colectivos de las mujeres, la combinación de prácticas critican las formas en que construcciones dominantes de género se mezclan con expresiones de un racismo cultural.

Rosana, una mujer tseltal de 50 años es una figura de autoridad política y religiosa en el municipio. Cuando le pregunté si existen contradicciones entre el resurgimiento de las tradiciones indígenas y los derechos de la mujer, contestó:

> "¡ Ay, por supuesto que los hombres no quiere cambiar sus tradiciones! Ellos dicen que nosotras los tenemos que respetar porque así lo hacían los antepasados. Pero eso es mero pretexto porque ellos no quieren perder su poder. Por eso las reuniones en mujeres discutimos cuáles son las tradiciones que tienen que cambiar. Por ejemplo, la tradición de no participar en asamblea, o no dejar que las niñas vayan a la escuela, o cuando sus maridos las golpean".[13]

Respuestas parecidas surgieron en casi toda las entrevistas colectivas en las que otras mujeres identificaban no solamente cambios en las tradiciones entendidas estrictamente en términos culturales, sino casi siempre agregaban otras costumbres que ampliaban la definición de cultura para hablar de las relaciones con el Estado, relaciones políticas económicas, muchas

13 Para un argumento parecido, ver Hernández (2001), Speed (2008), Forbis (2006), Millán (2008).

veces articuladas a través del eje de género. Depositar valores positivos a lo que señalan como tradiciones indígenas, contrasta con los procesos de blanqueamiento de una racialización étnica relacionada a la ideología del mestizaje. Al mismo tiempo, las mujeres zapatistas, al enfatizar las relaciones de poder que se expresan a través de las prácticas culturales, ofrecen una crítica a las ideologías multiculturales oficiales y a las políticas indianistas de izquierda. Cuestionan cómo "la cultura" es simultáneamente una mercancía que impulsa el desarrollo y un reflejo de las "deficiencias" que se tienen que desarrollar y cómo genera la posibilidad de fomentar nuevas exclusiones.

Este cuestionamiento está íntimamente ligado a procesos de auto-reflexión colectivo en los colectivos de las mujeres –mientras trabajan la tierra, al tener encuentros de capacitación, muchas veces platicando de las condiciones en las casas– que relacionan las micro políticas del día a día con estructuras más amplias de poder. Sus reflexiones colectivas han servido para nombrar los actos de opresión y a la vez apuntan hacia esfuerzos de revertirlos. Es justo en estos momentos, en los espacios que se generan entre rescate y el cuestionamiento, en que los límites de una política de identidad se convierten en políticas de transformación (Sudbury, 1998).

Conclusión

Frente a procesos regulatorios dominantes, un punto de partida desestabilizadora a nivel local son las prácticas de "indianización", de la valorización de la identidad indígena como un acto y un resultado político. Se ve reflejado en la transformación de los paisajes cotidianos en las comunidades que forman parte de 17 de Noviembre. Ofrece una contrapropuesta local al blanqueamiento aún prevalente en la formación del Estado-nación.

Esos procesos de "indianización" adquieren significados particulares desde las prácticas de una auto-reflexión colectiva, impulsada principalmente por las mujeres en los colectivos de producción, como acto indispensable en cualquier intento de descolonización (Alexander, 2005). Permite abrir la revalorización de lo indígena en los espacios de 17 de

Noviembre a las pequeñas verdades, a los cuestionamientos, a los actos desestabilizadores para así crear un contrapeso a los intentos de cualquier meta-narrativa local. En su conjunto, estos elementos dibujan nuevas cartografías políticas autonómicas que se basan en experiencias de lucha contra las múltiples expresiones de opresión y ofrecen la posibilidad de forjar alianzas a través de las diferencias culturales en espacios de lucha política compartida.

Es aquí una de las propuestas más novedosas de la producción de identidades indígenas como parte de la autonomía zapatista, no solamente por su capacidad transformadora a través de las diferencias culturales, sino por su capacidad de generar subjetividades radicalmente distintas a las producidas mediante las fuerzas regulatorias del Estado mexicano, particularmente frente a las políticas multiculturales y neo-indigenistas. A la vez, reflejan esfuerzos, desde las prácticas de autonomía zapatista, de generar mayores condiciones de control sobre la reproducción social de sus pueblos.

Bibliografia

Alexander, Jacqui (2005). *Pedagogies of crossing: Meditations on feminism, sexual politics, memory and the sacred*. Durham: Duke University Press.

Baronnet, Bruno (s/f). "De la asamblea al cargo de docente comunitario: Los promotores de educación autónoma zapatista en la zona Selva Tseltal". Manuscrito.

Bellingeri, Marco (2003). *Del agrarismo armado a la guerra de los pobres 1940-1974*. México D.F.: Ediciones Juan Pablo y Secretaría de Cultura de la Ciudad de México.

Bobrow-Strain, Aaron (2007). *Intimate Enemies. Landowners, Power, and Violence in Chiapas*. Durham, NC: Duke University Press.

Bonfil Batalla, Guillermo (1987). *México profundo: una civilización negada*. México, D.F.: Secretaría de Educación Pública. CIESAS.

Campos de Sousa, Leone; Nascimento, Paulo (2008). Brazilian National Identity at a Crossroads: The Myth of Racial Democracy and the Development of Black Identity. *International Journal of Politics, Culture, and Society* 19: 3-4.

De la Peña, Guillermo (1999). Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada. *Desacatos* 1(1). (México).

De Teresa, Paula Ana, Luis María Bravo Fuerte y Flor María Romero Julián (2005). *Informe sobre la evaluación de resultados 2004 del programa fomento y desarrollo de las culturas indígenas*. Universidad Autónoma de México. Unidad Iztapalapa.

EZLN comunicado (2003). *Chiapas: La treceava estela (quinta parte).* Julio

EZLN comunicado (1994). *Carta del Subcomandante Marcos al Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.* 19 de diciembre

García Canclini, Néstor (2005). Todos tienen cultura: ¿ Quiénes pueden desarrollarla? Conferencia para el Seminario sobre Cultura y Desarrollo, en el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 24 de febrero de 2005.

Gómez, Magdalena (2001). Entre la autonomía de los pueblos indígenas y la tutela del Estado. *La Jornada.* 12 de Mayo.

Fábregas, Andrés (2005). La interculturalidad en el mundo contemporáneo. *Gaceta*, órgano de difusión de la Universidad Intercultural de Chiapas.

Forbis, Melissa (2006). "Autonomy and a handful of herbs: Contesting gender and ethnic identities through healing". En *Dissident Women: Gender and cultural politics in Chiapas*, Shannon Speed, R. Aída Hernández Castillo and Lynn Stephen. Austin: University of Texas Press.

Gutiérrez Narváez, Raúl de Jesús (2005). "Escuela y zapatismo entre los tsotsiles: entre la asimilación y la resistencia. Análisis de proyectos de educación básica". Tesis de Maestría en Antropología Social, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas: CIESAS.

Hardt, Michael and Antonio Negri (2004). *Multitude: War and democracy in the age of empire.* New York: The Penguin Press.

Harvey, Neil (2008). "Beyond hegemony/ Zapatismo and Dissent." En *Empire and dissent : The United States and Latin America*, ed. Fred Rosen, 117-136. Durham: Duke University Press.

Hernández, Aída (2001) "Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico: las mujeres indígenas y sus demandas de género." *Debate Feminista,* 206-230.

Hernández Castillo, Rosalva Aída, Sara Paz y María Teresa Sierra (2004). *El estado y los indígenas en tiempos del PAN: Neo-indigenismo, legalidad e identidad.* México, D.F.: CIESAS.

Hernández Navarro, Luis y Ramón Vera. 1998. Acuerdos de San Andrés. México: Ediciones Era.

Millán, Margara (2008). "Nuevos espacios, nuevas actoras. Neozapatismo y su significado para las mujeres indígenas." En *Etnografías e historias de resistencia. Mujeres indígenas, Procesos organizativos y nuevas identidades políticas*, ed. Rosalva Aída Hernández, 217-249. México: CIESAS/PUEG-UNAM.

Mora, Mariana (2008). "La descolonización de la política: La autonomía indígena zapatista frente a las lógicas neoliberales de gobernabilidad y la guerra de baja intensidad". Tesis doctoral. University of Texas, Austin.

Núñez Patiño, Kathia (s/f). "De la casa a la escuela, Etnografía del aula escolar en una escuela autónoma zapatista". San Cristóbal de las Casas. Manuscrito

Ong, Aihwa (2006). *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham: Duke University Press.

Quijano, Aníbal (1998). La colonialidad del poder y la experiencia cultural latinomericana. En *Pueblo, época y desarrollo: la Sociología en América Latina.* Roberto Briceno-León, Heinz R. Sonntry. Caracas: CENDESLACSO Nueva Sociedad.

Reichmamn, Rebecca (1999). "Introduction". In *Race in cotemporary Brazil: From indifference to inequality.* University Park: The Pennsylvania State University Press.

Rose, Nicolas and Andrew Barry (1996). *Foucault and Political Reason: Liberalism Neo-Liberalism and Rationalities of Government.* Chicago: University of Chicago Press.

Rose, Nicolas (1999). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: United Kingdom.

Speed, Shannon (2008). *Rights in Rebellion Indigenous Struggle and Human Rights in Chiapas*. Palo Alto: Stanford University Press.

Sudbury, Julia (1998). *Other Kinds of Dreams: Black Women's Organisations and the Politics of Transformation.* Hoboken: Routledge.

Velasco Cruz, Saúl (2003). *El movimiento indígena y la autonomía en México*. México D.F.: UNAM. Colección Posgrado.

Villafuerte Solís, Daniel *et al.,* (1999). *La tierra en Chiapas: viejos problemas nuevos*. México: Plaza y Valdés/ Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas.

Warren, Jonathan W. (2001). *Racial revolutions: antiracism and Indian resurgence in Brazil*. Durham: Duke

La (ausencia de) demanda autonómica en Guatemala

Santiago Bastos

El tema de la autonomía indígena ha tenido en Guatemala una azarosa vida como propuesta desplegada tanto por la izquierda como por los mismos mayas organizados. En este capítulo se muestra cómo en las últimas tres décadas se ha desarrollado como concepto y como demanda, y cómo ha tenido una presencia variable y diversa en el convulso proceso de la participación política de los mayas en Guatemala, que ha llevado a pensar en una ausencia de esta demanda en el proceso. Finalmente se exponen una serie de ideas sobre las razones de esa dinámica, basadas tanto en la conformación étnica del país y como en el proceso político.

Palabras clave: Guatemala, movimiento indígena, autonomía, proceso de paz, derechos indígenas.

Introducción

Cuando se habla de cuestiones relacionadas con la autonomía indígena, los mayas de Guatemala son un caso extraño. Por un lado, son conocidos por el importante proceso de movilización política, a través del movimiento maya, después de la experiencia del genocidio sufrido en manos del ejército a inicios de los años ochenta del siglo XX; y por el vigor de sus propuestas políticas desarrolladas por sus intelectuales. Pero por otro lado, el tema de la autonomía apenas ha ocupado lugar en ese desarrollo teórico y político. De hecho, ésta ha sido una pregunta recurrente en los corrillos y conversaciones con los colegas de otros países: ¿por qué en Guatemala no se han desarrollado demandas relacionadas con la autonomía, del tipo mexicano, por ejemplo? que se intenta responder relativizando en lo posible la supuesta ausencia –"no es tan claro, algo hay"– y haciendo referencia a factores varios, como la misma proporción de la población indígena en Guatemala, el desarrollo del proceso de paz, etcétera.

Voy a aprovechar este espacio para avanzar y poner orden en estas ideas, intentando aportar a la comprensión del caso guatemalteco en el contexto de las demandas por autonomía política desarrolladas por el movimiento indígena en América Latina en las últimas décadas. Para ello, me voy a basar en una revisión de las propuestas políticas más importantes hechas sobre el tema indígena desde los años setenta por actores diversos, buscando referencias explícitas al tema autonómico y a temas o propuestas que tengan que ver con ello. Evidentemente, la exposición va a ser siempre selectiva, pues la cantidad de documentos es más grande de lo que se puede exponer en un texto como éste y la riqueza de temas, análisis y opiniones de lo que tratan estos documentos, mucho más amplia de lo que acá se reseña.

Podemos distinguir tres (o cuatro) momentos en la producción de ideas sobre la autonomía que coinciden con etapas de la historia política reciente de los indígenas en Guatemala, cuyo desarrollo incide precisamente en las formulaciones que encontramos. Sólo en uno de estos tres (o cuatro) momentos encontramos la situación de ausencia casi total de la demanda autonómica en el debate político, pero coincide con el momento –el cambio de siglo– de mayor avance político y cuando más se

da en otros países como Bolivia o Ecuador; seguramente por eso la situación guatemalteca llama la atención. De todas maneras, la producción y el debate sobre la autonomía también muestra vacíos y características que lo diferencian de otros desarrollos, como por ejemplo el mexicano. Para mostrar esta especificidad de la forma en que en Guatemala se da la demanda autonómica, voy a desarrollar el texto a partir de estos tres (o cuatro) momentos, viendo las condiciones que van haciendo que se avance y consoliden diferentes formas de (no) entender la autonomía indígena en Guatemala.

Para acotar un término tan amplio y a veces ambiguo, podemos hablar de tres niveles en que este concepto se utiliza (o no). En primer lugar estaría el derecho a la acción autónoma de los mismos actores indígenas en la arena política, elemento reclamado pero sobre todo actuado. Después estaría autonomía local como el reclamo o reconocimiento de una situación de un poder históricamente creado o políticamente reclamado a este nivel, que ha actuado o actúa de forma "paralela" al poder del Estado. Finalmente estaría la autonomía de base territorial, como a una forma de ejercer el control político en una porción del espacio del país, relacionado con la cuestión de la nación-nacionalidad y su grado/derecho de soberanía. En las conclusiones se retomará esta clasificación, que se pondrá en relación con los conceptos de reconstitución, resistencia, autodeterminación y reconocimiento propuestos por Araceli Burguete (2008).

El entorno de la revolución posible (1976-1985)

La segunda mitad de los años 1970 conocieron un importante desarrollo político de los indígenas en Guatemala (Arias, 1985; Cojtí, 1997; Bastos y Camus, 2003; Hale, 2007; MacLeod, 2008), que conllevó la aparición de textos redactados por los mismos mayas y una discusión en la izquierda en torno a su papel en la conformación social guatemalteca –mostrado por el debate sobre las obras de Martínez Peláez (1970) y Guzmán Böckler y Herbert (1970)–.[1] El proceso político llevó a una situación *cuasi*

1 La preocupación por lo indígena está presente en la izquierda guatemalteca desde sus inicios (ver

revolucionaria en parte fomentada y desde luego respondida por el Ejército con el mayor conjunto de represión y masacres de la historia reciente de este continente (ODHAG, 1998; CEH, 1999).

El avance desde la izquierda

En este contexto se da el desarrollo político de dos posturas, que avanzan a lo largo de media década y cristalizan en sendos documentos producidos ya al calor de la tensión represión-revolución en los años 1982-1984.[2] En la primera encontramos el texto de Falla sobre el movimiento indígena (1978), que se plantea la posibilidad de aplicar tal categoría de "nacionalidades" usada en la URSS a los indígenas guatemaltecos; pero termina desechándola. No cree que tengan desarrollo político propio como para llegar a esta calidad, pues el capitalismo les ha insertado en la formación social guatemalteca (1978: 438-440).

Esta es una idea muy propia del desarrollo que se hará de la cuestión étnica desde la izquierda no indígena en estos años. En general se identifica por una cuestión de enfoque que puede parecer evidente pero hay que destacar: lo indígena es pensado desde la nación guatemalteca, conformada por indígenas y ladinos, en una desigualdad inserta en la conformación de clases. Esta versión de lo indígena como parte de lo guatemalteco aparece en la gama de posturas que va desde los planteamientos clásicos de el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) en que lo étnico sólo es visto como una "contradicción secundaria", hasta las más avanzadas del momento. El mismo texto de *Racismo* de la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA), se hace desde la idea de una nación que está conformada desde

Reyes, Miguel Ángel, 1986; Taracena *et al*, 2004; Pinto Soria, 2003). Como antecedente necesario para el viraje de los años 1970, hay que mencionar el "documento de marzo de 1968" redactado en La Habana por Rolando Morán, y considerado documento "fundacional" de lo que después sería el Ejército Guerrillero de los Pobres.

2 Para 1978 podemos decir que ya existe cierto debate abierto en el país sobre la calidad política de los indígenas en él, pues en la campaña electoral de ese año, Francisco Villagrán Kramer, candidato a Vicepresidente, habla de las "nacionalidades indígenas en Guatemala" (Falla, 1978: 437).

el racismo, con el que hay que acabar precisamente para lograr la unidad de "un pueblo partido en dos" (Falla, 1978: 103). Incluso el trabajo de Guzmán Böckler y Herbert (1970) está desarrollado desde la idea de un país en cuya conformación los indígenas fueron colonizados, pero en la solución no piensan sólo en ellos, sino en todo el país (Falla, 1978: 440; Reyes, Miguel Ángel, 1986: 6). En la proclama de formación de la Unidad Revolucionaria de Guatemala (URNG) entre las cuatro organizaciones mencionadas, el tema indígena parece con estas características: "la Revolución garantizará la igualdad entre indígenas y ladinos, terminando con la opresión cultural y con la discriminación" (citado en Reyes, Miguel Ángel, 1986: 12).

El texto que tiene un mayor desarrollo de estas propuestas, y que podemos considerar como el culmen y más representativo para lo que nos interesa, es "Los pueblos indígenas y la revolución guatemalteca", escrito por Mario Payeras y publicado en revista "Compañero", del Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) en 1982.[3] Díaz Polanco (1997: 7) comenta cómo en su momento supuso un acto de "heterodoxia audaz" por la "búsqueda de conexión entre lo étnico y lo nacional". El documento parte de la idea de que Guatemala fue un "país multinacional" pero que el desarrollo capitalista borró las nacionalidades indígenas (Payeras, 1997: 74) al mismo tiempo que las marginaba del desarrollo y de la nación. Esta "contradicción étnico-nacional" se resolverá "con la gran unidad indígena-ladino" que dé lugar a "la nueva patria multinacional" (Payeras, 1997: 82-84). El reconocimiento de los indígenas como sujetos políticos lleva al "derecho a la autonomía política local" como forma de ejercer el "derecho a la autodeterminación", y a su "participación plena a nivel nacional" (Payeras, 1997: 87-88). Así, pese a la negación de un carácter nacional, Payeras llega a una propuesta que Díaz Polanco considera "un virtual régimen de autonomías" (1997: 7).[4] Pese a estas avanzadas ideas –o quizá por

3 Mario Payeras es uno de los más influyentes intelectuales revolucionarios de Guatemala. Formado en las FAR, fue fundador del EGP a inicios de los años 1970; rompió con esta organización en 1984 por la valoración de la derrota de 1980-82 y siguió activo hasta su muerte a mediados de los años 1990. Escribió textos diversos a lo largo de su trayectoria, algunos testimoniales como "Los días de la selva" o "El trueno en la ciudad" y otros de reflexión política como "Los fusiles de octubre" y "La latitud de la flor y el granizo" (ver Díaz Polanco, 1997).

4 La ambigüedad entre lo nacional guatemalteco y lo nacional indígena se manifiesta en las for-

serlo- el tema de la autonomía no se desarrolla más a nivel orgánico, y como se vio, no aparece en la proclama de fundación de la URNG.

Las propuestas soberanistas indígenas

Al mismo tiempo que se iban dando estos planteamientos, la politización entre los indígenas va llevando a desarrollos muy variados: desde los más culturalistas y los preocupados por el idioma (Fisher, 1999), hasta los que se vincularon más a las organizaciones revolucionarias por sus planteamientos campesinos (Arias, 1985), pasando por los que buscan integrarse al sistema político vigente para abrirlo "desde dentro" (Falla, 1978). Entre ellas, se desarrolla una línea que se piensa en términos de "naciones indias", en la línea que se desarrolla en América del Sur por pensadores como Fausto Reynaga (ver Bonfil Batalla, 1981) y que se apoya en textos como la Declaración de Barbados o la experiencia kuna en Panamá (Uk'u'x Be', 2005: 33). La revista *Ixim*, que se publica en la segunda mitad de la década (Bastos y Camus, 2003), es un foro para estas posturas –y muchas otras.

Según Uk'u'x Be' (2005) y Mac Leod (2008), ya a finales de los años 1970, es clara una línea que desarrolla sus escritos desde una perspectiva que combina posturas de izquierda con lo que ellos mismos llaman "el nacionalismo maya". No son los únicos que desarrollan esta idea "nacional" pero lo hacen con una gran potencia intelectual, que se plasma en varios escritos a inicios de los años 1980 firmados por organizaciones que responden nombres diversos: desde el Movimiento Indio Nacionalista o el Movimiento Revolucionario Indígena, hasta el mítico Movimiento Indio Tojil (Bastos y Camus, 2003; Uk'u'x Be', 2005; Hale, 2007, Mac Leod, 2008).[5]

mas de denominar a estos últimos a lo largo del documento: "grupos étnico-nacionales", "grupos étnicos-culturales", "pueblos indígenas"…

5 MacLeod (2008: 225-254) hace la reconstrucción más completa que conozco de este período. Ella plantea que podría tratarse de un mismo colectivo que va cambiando de nombre e imagen para sobrevivir en la clandestinidad de un entorno cada vez más represivo. La repetición de ideas e incluso frases completas en los textos avalaría esta idea.

El máximo exponente de esta línea de pensamiento es el famoso texto "Guatemala: de la república centralista burguesa a la república popular federal", que ya desde su título declara sus pretensiones. Escrito en 1984 (o en 1981) podría ser considerado como el desarrollo más acabado de esta línea de pensamiento político y Miguel Ángel Reyes, lo considera "el primer planteamiento propiamente indio que se publica en el país" (1986: 10).[6] De hecho, una de sus advertencias iniciales es bastante explícita: "si de inmediato se interpretan aquí las relaciones indio-ladinas en términos de nacionalidades, es porque es el enfoque correcto de la realidad política guatemalteca" (Mayas, 1990: 45). Y congruentes con ello, su propuesta es formar "una república popular maya federada a una posible república criolla", que otras veces aparece como una "federación de repúblicas mayas confederadas a una república criolla". Esta idea, que se repite a veces de forma literal en otros documentos, muestra la característica de esta línea de pensamiento en comparación con la de la izquierda no indígena: no se sitúa desde la nación guatemalteca, sino desde el pueblo o nación indígena –maya más tarde– que se considera colonizada por el pueblo o nación ladina.

Por tanto, la diferencia es de base: la idea de "la nación guatemalteca" es una falacia, lo que existe de común es un Estado, no una nación. Por eso, la solución que se plantea no se da a nivel local o regional, no se trata de cómo obtener un encaje "autonómico" dentro de una nación. La "unidad de análisis" es el pueblo o nación, y el objetivo es lograr un pacto entre diversas naciones dentro de un solo Estado, que sea satisfactorio para todas ellas.

La respuesta de la guerrilla, ya unificada en la URNG es clara. Por un lado desautoriza los planteamientos: "No es de extrañar entonces que en América Latina esta tendencia no sea perseguida o rechazada por los sectores opresores y explotadores… Tampoco es extraño, pues, que instituciones norteamericanas vinculadas directamente o indirectamente con la

6 Sin embargo, en la sesión del Tribunal Russell en Rotterdam en 1980, esta organización ya había presentado un documento titulado "La violación de los derechos indígenas en Guatemala", en que ya habla de un "estado colonial que practica la represión hacia "las naciones indígenas" (citado en Bastos y Camus, 2003: 68), y MacLeod data el documento "Posturas Políticas" de Tojil en 1977 (2008: 225).

CIA o el Departamento de Estado… estén promoviendo desde hace algunos años el etnicismo etnopopulista." Pero por otro lado, hace su propia propuesta, que refuerza sus planteamientos ya vistos: "…sin ninguna duda, Guatemala constituye una nación… lo que corresponde para solucionar la cuestión nacional es replantear la nación, no negar su existencia… se puede resolver esas demandas indígenas sin necesidad de recurrir a un esquema de 'naciones' indígenas y sin plantear repúblicas propias o autodeterminación" (URNG, sin fecha: 1-4, subrayado en el original).

Este texto es una muestra de algo que está ocurriendo en estos momentos: la consumación de la "ruptura política" entre los indígenas que se han insertado en la URNG, y aquellos que no lo hacen, tanto porque la URNG no apoya las ideas sobre cultura y derechos específicos de los indígenas como porque al interior de las organizaciones revolucionarias mantienen comportamientos racistas contra ellos (MacLeod, 2008). Lo que estos mayas reclaman es lo ganado en esta década: su capacidad de acción autónoma como actores políticos con capacidad de defender sus propios intereses y proyectos.

En resumen, en esta época se da un gran desarrollo analítico, conceptual y político, alrededor de la situación de los indígenas en Guatemala, y sobre todo, de posibles formas de solucionar esa injusticia histórica que nadie cuestiona. De acuerdo a cómo se conciba la relación entre lo maya y lo guatemalteco, encontramos dos líneas de desarrollo político. Una habla del encaje de unos indígenas –que no llegan a la categoría de nacionalidades– en la nación guatemalteca; como mucho en unos términos que al final son conocidos como "autonomía": una cuestión de manejo de poder a nivel local y regional. La otra línea no habla de autonomía, sino que propone una transformación radical del Estado que supere lo territorial-administrativo y llegue a su propia concepción: un Estado multinacional. Son los momentos en que se permite soñar al calor de la revolución que se avizora en el horizonte cercano, y por eso se piensa en los modelos de esa Guatemala ideal.

El momento de la paz y el reclamo de participación (1986- 1996)

Pero, como todos sabemos, la revolución nunca triunfó, fue ahogada en sangre por medio de una estrategia de tierra arrasada que, entre 1981 y 1984 supuso la culminación de la historia represiva del Estado guatemalteco, y alcanzó las características de genocidio contra los indígenas (CEH, 1999). Con ello, el ciclo de movilización política iniciado a mediados de los años 1970 llegaba a su fin abruptamente, y las comunidades indígenas quedaban sujetas a una militarización que impedía su participación política (Schrimer, 1999) en la "reconstrucción" de la democracia guatemalteca que comienza en 1984, controlada de cerca por el Ejército (Jonas, 2000; Brett, 2006).

La autonomía en el surgimiento del movimiento maya

Sin embargo, los espacios que comienzan a abrirse en esta nueva "democracia" son aprovechados por múltiples actores, entre los que destaca la cantidad de indígenas que van conformando el "núcleo del bloque popular" (Jonas, 1994: 201). En parte por esta presión, la estrategia militar de la estabilidad nacional deja paso después de 1991 a un proceso de paz que culminará en 1996, y en que se reconoce que "la identidad y derechos de los indígenas" es uno de los temas sustantivos que está en la base del conflicto y ha de tratarse en el proceso de paz de forma específica.

Este es el contexto en que se da la consolidación del "movimiento maya" en la década de 1990. La forma de tratar las demandas relacionadas con la autonomía, que vamos a ver ahora, están marcadas por la ruptura que se dio en los momentos más álgidos de la revolución y la represión entre los mayas organizados. Esta ruptura supuso que las organizaciones revolucionarias no siguieran avanzando en el desarrollo de una forma propia de entender esa "autonomía" ni los derechos de autogobierno que habían aparecido esbozados en el texto de Payeras de 1982, y que tiene una gran discusión en Centroamérica y México a partir de la controversia sobre los miskitus en Nicaragua sandinista, y la promulgación de la Ley de autonomía en 1987. No aparece mención alguna a todo ello en los documentos

de la URNG.[7] Por su parte, las llamadas "organizaciones populares indígenas" (Smith, 1991: 29; Bastos y Camus, 1993: 58) que son las aliadas de la URNG en esta nueva fase, reclaman como víctimas –viudas, desplazados, refugiados, etc– de la represión previa y la que continúa. Lo étnico aparece unido a lo campesino y la calidad de víctimas, sin apenas mención alguna de los derechos culturales o políticos; ni nada que pueda tener que ver con autogobierno o autonomía (Bastos y Camus, 2003, Brett, 2006). Se conciben y luchan desde una concepción de nación guatemalteca y no desde la de un pueblo indígena con derechos a soberanía.[8]

Sin embargo, "la autonomía" se convierte en una de las puntas de lanza de las nuevas "organizaciones mayas" o "mayanistas" (Bastos y Camus, 1993; Cojtí, 1997) que aparecen también en este contexto, reclamando su reconocimiento como pueblo maya y el respeto a sus formas culturales, empezando por los idiomas mayas. Provienen de esas iniciativas que habían reclamado/mantenido su autonomía respecto a la URNG, y ahora buscan insertarse en la política desde su condición étnica, como pueblo. Lo hacen desde una praxis de acción autónoma respecto a los demás actores nacionales, y para ello conforman el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG).[9] Conforme se consolida el proceso de paz, estas organizaciones son quienes más claramente reclaman participación propia como mayas en las negociaciones de paz: "ya no queremos más métodos de inconsulta y manipulación… NOS ASISTE EL DERECHO A SER ESCUCHADOS " (COMG, 1991: 7, mayúsculas en el original).

Entre sus reclamos políticos, el término "autonomía" aparece continuamente. En 1991 aparece el texto *Rujunamil ri Mayab'* ("Derechos

7 Otras posturas de la izquierda tampoco avanzan en el concepto. Sí habría que mencionar a Octubre Revolucionario, disidencia del EGP liderada por Mario Payeras, que sí desarrolla las ideas de "autonomía" a partir de una estrecha relación con Héctor Díaz Polanco. El carácter que se le otorga queda patente en un documento de 1987, en que se habla del "reconocimiento de la autonomía local y regional de los pueblos indígenas… oponiéndonos a la federación y la descentralización" (Payeras, 1997: 114).

8 Según Cojtí estas organizaciones "no podían ser consideradas como parte del movimiento maya pues no reivindicaban derechos indígenas" (1997: 106)

9 Casi lo primero que reclaman y logran es la Academia de Lenguas Mayas –ALMG-, como ente autónomo del Estado guatemalteco, que lo reconoce, avala y financia (Bastos y Camus, 1993; Fisher, 1999).

específicos del pueblo maya"), documento que recoge sus demandas ante el proceso de paz. Pese a su brevedad y carecer normativo, se convertirá en el texto de base para todas las propuestas y debates que se desarrollan posteriormente. En él se habla de "reconocer derechos territoriales por ser los legítimos pobladores" y de "reconocer una autonomía de tipo territorial". Más tarde reclama "la autonomía política del pueblo maya", que debe ser "reconocida constitucionalmente", así como la "oficialización de los idiomas mayas" y el "derecho a la autonomía cultural" y el desarrollo de una "economía autogestionaria" (COMG, 1991).

Este texto muestra cómo en el transcurso de esta década entre 1982 y 1992 se ha dado un *enroque* discursivo: ahora el término "autonomía" lo manejan quienes antes no lo querían ver porque reclamaban un arreglo multinacional. Pero ahora las circunstancias políticas han cambiado, y en vez de soñar una Guatemala utópica, hay que pensar en soluciones posibles en la Guatemala que reconstruye su democracia en un contexto en que la diversidad va teniendo cada vez más legitimidad; pero que aún mantiene su fuertes raíces racistas. Así lo plantea clara y abiertamente Cojtí –el intelectual que más desarrolla esta línea de pensamiento–: Guatemala es un país multinacional y los mayas como pueblo, tienen derecho "a la autodeterminación interna o externa" (1994: 28-29). Como un paso en la "evolución hacia la solución federal", dadas las circunstancias políticas, se decanta por "la solución autonómica" al colonialismo interno, que debe contener competencias legislativas, ejecutivas y judiciales (Cojtí, 1994: 30). Las demandas contenidas en el *Rujunamil* se entienden como "inmediatas", "derechos específicos faltantes" (1994: 33). En definitiva, es una propuesta que rebaja la demanda de autogobierno desde lo federal a lo autonómico. Además tiene una ambigüedad que hace posible de reagrupar diferentes sensibilidades y grados de radicalidad en lo que puede implicar ese pensarse "pueblo maya" en relación al Estado guatemalteco.

De esta forma, en la primera mitad de los años 1990, el término "autonomía" se incorpora al vocabulario y al debate político, e identifica a una de las partes en disputa: la que se piensa a sí misma en términos de pueblo maya. Además de las menciones en los textos y apariciones públicas, la autonomía parece implícitamente en los mapas lingüísticos que empiezan a proliferar de la mano de la educación bilingüe y del mismo

trabajo de la ALMG. También aparece operacionalizada en la propuesta que hace el gubernamental Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala (FODIGUA) que se crea en el contexto de los Fondos Indígenas en 1992 en el continente (Bastos y Camus, 1995: 146-149). Esta agencia dispone una "regionalización operativa" para su trabajo que distribuye las comunidades lingüísticas con nombres mayas: "B'alam A'ab', Maju K'utaj, Ik'i B'lam y B'alam K'itze'" (Bastos y Camus, 1995: 147). Pese a que fue retomada más tarde por el grupo de notables reunidos en Kamal Be', esta propuesta nunca se desarrolló operativamente.[10]

Esta proliferación de artículos, mapas, libros, conferencias en las que se habla de la autonomía no reduce la ambigüedad del término –se sabe que hay una referencia territorial, pero no se sabe qué contenidos se le otorgarían–; pero no por eso deja de provocar recelos en el contexto de las luchas surgidas con el desmembramiento del bloque soviético, la guerras africanas, y el fundamentalismo islámico. Empiezan a oírse los términos de "balcanización", "como la ex-Yugoslavia", "Kosovo"; así como "ayotallahs mayas" que muestran el recelo ante esta consolidación de una propuesta que va en contra de los intereses de unos cuantos y de la ideología –racista– de la mayoría. No voy a desarrollar más este ambiente, pero es necesario tenerlo siempre presente al hablar de los desarrollos de la política maya en Guatemala.

Debate y convergencia sobre autonomía y otros temas

En el inicio de los años 1990, "el tema indígena" o "lo maya" toma fuerza en el debate político de la mano de la contra-celebración del V Centenario en 1992 y de su inclusión en la agenda de la paz. Ambos procesos crean espacios en que "lo maya" va tomando legitimidad y los mayas van logrando tener una voz propia. De forma similar a lo que ocurre en toda América Latina, las organizaciones campesinas indígenas van incluyendo cada vez más planteamientos culturales y políticos (Brett, 2006;

10 En la actualidad, en el link "Geografía" de la página web de FODIGUA, aparece un mapa de los departamentos de la República sin ninguna mención a las comunidades lingüísticas. (http://www.negociosenguatemala.com/ebusiness/FODIGUA/Pagina%20de%20Fodigua/index.htm)

Burguete, 2007). Los indígenas "populares" se piensan cada vez más también como "mayas"[11] y la URNG quiere estar presente en los espacios que los indígenas han conseguido que se les abran como tales. Como consecuencia, se crea la Coordinadora Maya Majawil Q'ij y se inicia una fase marcada por la pelea por espacios y la confluencia de discursos.[12]

El resultado de esta dinámica es que en el proceso de paz, el tema de la autonomía acaba siendo defendido por todas las organizaciones mayas. No es algo automático ni producto de una negociación fácil, pues los "populares" inician rechazando la idea y el término mismo de "la autonomía". El primer esfuerzo por lograr una postura común de cara a las negociaciones de paz es la Mesa Maya que entre 1992 y 1993 reúne a las diversas tendencias como parte de la Coordinadora de Sectores Civiles, (Bastos y Camus, 2003; Uk'u'x Be', 2005). El intento de unidad fracasa y finalmente los delegados del COMG se retiran dejando solos a los miembros de Majawil Q'ij en la redacción del documento final. Reflejando esta ausencia pero también los cambios, aparece el reclamo de "autonomía para las organizaciones del poder local y regional", "autonomía para planificar, decidir y ejecutar proyectos de desarrollo" y respeto a las "instituciones propias y autónomas de los pueblos indígenas para los derechos indígenas (Mesa Maya, 1993: 2, 5, 7).

Sin embargo, un año más tarde, los mayas logran que se les tenga en cuenta como actores diferenciados dentro de la Asamblea de la Sociedad Civil, que se crea en el proceso de paz. De esa manera se llega por fin al reconocimiento de la autonomía de acción tanto tiempo reclamada. Se crea así la Coordinadora del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA), que en los próximos años recogerá todas las tendencias ideológicas del movimiento maya, incluyendo a la URNG cuando se legalice (Bastos y Camus,

11 De hecho, Cojtí (1997) considera que, partir de 1993, las organizaciones populares ya pertenecen al movimiento maya.

12 Estas luchas por los espacios políticos encontraron un marco en la campaña 500 años de resistencia –en concreto el II Encuentro de la Campaña, desarrollado en Quetzaltenango en octubre de 1991 (Bastos Camus, 1993; Cojtí, 1997; Warren, 1998; Burguete, 2007)– y en el proceso de paz. A partir de 1992 se vive una extraña paradoja, por la que en el exterior la URNG es la defensora de lo maya, mientras en la política nacional se pelean los espacios con quienes defienden esa opción. Para entender mejor las complicadas relaciones entre los mayas y los revolucionarios, y los mayas revolucionarios, ver Bastos y Camus (2003; en prensa) y MacLeod (2008).

2003). Lo primero que han de hacer es presentar una propuesta común de contenidos de cara al Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas que Gobierno y URNG van a pasar a negociar. En estas condiciones se impone un "acuerdo obligado" entre las partes, y los populares acaban aceptando que "la autonomía" entre a formar parte básica de las demandas que como mayas hacen. Según Esquit, este tema fue de los más debatidos "no porque estuvieran en desacuerdo, sino por sus implicaciones en la negociación… la sociedad no indígena y el Estado la verían como algo radical" (2003: 19). Bastos y Camus (1995: 63) también lo afirman, acompañado del siguiente razonamiento de un actor:

> "…estamos conscientes de que la autonomía es necesaria, pero conocemos la sociedad… Planteábamos los elementos de la autonomía, pero no decir la palabra, que da miedo… Al fin avalamos que se quedara autonomía, pero era por cuestión de forma, de estrategia."

Y así se refleja en el documento de consenso que se presenta en mayo de 1994. Entre los "derechos políticos", se reclama "reconocer la autonomía política del pueblo maya" y "el derecho a decidir nuestro destino como pueblo"; que se concretarían en "una autonomía de tipo territorial delimitada por criterios históricos y lingüísticos" (COPMAGUA, 1994: 9). No está tan desarrollado como en el *Rujunamil*, pero aparecen los elementos básicos del derecho de autodeterminación y su operacionalización de una forma territorial. Se cierra así el ciclo que comenzó en los años 1980 cuando las organizaciones revolucionarias cerraron la puerta a toda discusión sobre una posible autonomía maya. Ahora todas las opciones de los mayas organizados que asumen la defensa de la autonomía como un principio de acción política y como la forma deseada de relación política del pueblo maya con el Estado guatemalteco. Los que antes no la aceptaban ahora imponen prudencia, y el resultado es que el consenso general se logra sobre la base más posibilista, pero que se acepte la formulación desde el pueblo maya.[13]

13 En general, en toda la negociación que siguió a la firma de la paz, los cuadros de la URNG manejaron posturas mucho más posibilistas y negociadoras que los que venían de la sociedad civil.

En estos años también va tomando forma otra característica de los planteamientos mayas sobre la autonomía: es un concepto que se vincula sólo a la categoría de pueblo –normalmente "el pueblo maya", a veces "el pueblo k'iche'", "el pueblo q'anjobal"– como categoría de referencia; pero no se desarrolla apenas nada alrededor de la base municipal. Esto es un reflejo de la desconexión doctrinaria y organizativa de la política maya con lo local, de la que sólo se escapa el Comité Cívico Xel.Ju en Quetzaltenango (Cajas, 1998).

El acuerdo de identidad

Paradójicamente, este momento de máximo consenso y desarrollo entre los mayas organizados es el preludio de la pérdida del monopolio sobre su destino y con ello, parte de la capacidad obtenida de decidir sobre su futuro. El éxito de lograr el reconocimiento como actores políticos se revela parcial, pues no son ellos finalmente quienes van a firmar el Acuerdo que les afecta. En primer lugar, la propuesta de derechos indígenas presentada por COPMAGUA es discutida en la Asamblea de Sectores Civiles (ASC), donde reaparecen viejos temores y mecanismos de la dominación étnica.[14] El documento de consenso de esta instancia retorna a una visión desde Guatemala, que se da en tal grado que prácticamente anula la posibilidad de una opción de autonomía ni siquiera entendida dentro de este cuerpo político, como había sido propuesta por COPMAGUA. El término explícito desaparece y, muy a tono con le Convenio 169 de la OIT, se habla del derecho a "la posesión, uso y administración de los territorios habitados por las comunidades lingüísticas mayas" a través de una "pro-

14 A partir de 1994, la ASC fue la instancia que representaba a la sociedad civil en las negociaciones de paz. No tenía capacidad de decisión, sino de presentar propuestas conjuntas (Jonas, 2000). Solares, presente en las discusiones comentaba en su momento cómo el debate de este Acuerdo "ha puesto al desnudo las fuertes discrepancias que se dan en torno a determinados aspectos de las relaciones interétnicas en Guatemala... Cuando se trata de ciertas reivindicaciones culturales, la aceptación o la indiferencia es la respuesta,... Pero la discusión de los problemas derivados de las relaciones de desigualdad,... se convierte en una discusión emotiva que apela a argumentos de alta sensibilidad. …Entre los puntos escabrosos cabe mencionar el relativo a la tierra y territorios, así como lo relacionado de una u otra forma a la autodeterminación o la autonomía" (1994: 10-11).

funda descentralización, desconcentración y revisión de la regionalización del Estado", con el derecho a participar en unas "instancias locales, regionales y nacionales de decisión" que no se aclaran (citado en Bastos y Camus, 1995: 69).

Con este antecedente, no es de extrañar que en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) que finalmente firma el Gobierno y la URNG en México el día 30 de abril de 1995, tampoco haya apenas referencia explícita a la autonomía territorial o política como reclamaban los mayas organizados. Los redactores afirman que se usó el Convenio 169 de la OIT como base de este Acuerdo (Bastos, 2010) y así se aprecia en la concepción de los pueblos indígenas como sujetos políticos y en el reconocimiento de la diversidad intrínseca de la nación guatemalteca, pero no en las formas políticas de llevarlo a cabo, como la obligación de consulta o el derecho sobre territorio y recursos naturales. Lo que es evidente es que, como han reclamado continuamente los mayas organizados, ni la URNG ni el Gobierno ven el problema como mayas, por lo que la visión es claramente desde la idea de la nación guatemalteca, que se define como "de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe" (MINUGUA, 1995: 13).

En el texto del AIDPI no aparece el término "autonomía", pero sí menciona de algunas cuestiones que se podrían considerar como mecanismos para poner en marcha algunas facetas de una relación basada en ella. Por un lado, sí queda bastante definida la autonomía de acción política y la necesidad de participación de actores indígenas en la toma de decisiones. La mayor expresión es la propuesta de una serie de comisiones "paritarias" y "específicas" en que los representantes de las organizaciones mayas se sentarán a negociar con los delegados gubernamentales las reformas legales en campos como la reforma educativa, la oficialización de los idiomas indígenas, los lugares sagrados, la participación "a todos los niveles" y las tierras comunales.

Pero a nivel territorial, en cambio, la cuestión es más ambigua. Por un lado, sólo se hace mención a una "regionalización, descentralización, desconcentración, en la administración de servicios educativos, de salud y de cultura"… basada en criterios "económicos, sociales, culturales lingüísticos y ambientales" (MINUGUA, 1995: 14); y por otro, se menciona la

necesidad de "institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local regional y nacional" (1995: 15).

En cambio, se desarrollan bastante –en comparación– los contenidos de lo que podrían ser mecanismos para podríamos llamar una "autonomía local y regional" a través del reconocimiento de las "autoridades tradicionales", la propuesta de reformas al Código Municipal para el respeto al derecho consuetudinario, y la propuestas de "formas para la asociación de comunidades en la defensa de sus intereses" (MINUGUA, 1995: 15), que podrían ser una invitación a buscar construir desde abajo esa autonomía. Pareciera como si desde la izquierda revolucionaria se hubiera retomado aquella idea de las autonomías locales y regionales que aparecía en los primeros documentos y se hubieran puesto algunas bases para llegar a ello. Pero lo que desde luego deja claro es que el sujeto de la participación indígena no es "el pueblo" en el sentido que le dan los mayanistas –y por eso no se reconoce territorialmente–, sino "la comunidad" entendida en su forma clásica localmente definida. Esta insistencia puede ser otra razón para que los mayanistas se alejen de la idea de este espacio como locus de autonomía.

El contexto del multiculturalismo cosmético del post conflicto (1997-2007)

El AIDPI y la firma de la Paz Firme y Duradera un año después suponen el inicio de una nueva etapa en la política guatemalteca en que finalmente cambian muchas menos cosas de las que se esperaba. Pero para los mayas organizados se abre una nueva época con la posibilidad de intervenir en la formulación de las políticas públicas. Se iniciará con la puesta en marcha de las comisiones paritarias, en que se centrará prácticamente toda la acción política entre 1997 y 2000 (Bastos y Camus, 2003); y se continuará con la presencia de prominentes figuras mayas en puestos de responsabilidad en los siguientes gobiernos y la apertura de espacios específicos para mayas en el Estado y la cooperación internacional (Esquit, 2003; Bastos y Brett, 2010). Esta es la etapa en que "la autonomía" prácticamente desaparece del mapa político y discursivo de los mayas organizados.

Las comisiones paritarias

Los primeros años después de la firma de la paz, son la "época de oro" de la movilización política mayas, en que todos trabajan juntos en COPMAGUA, con financiamiento y atención internacional y reconocimiento del Gobierno, para sacar adelante el trabajo en las comisiones paritarias y específicas. Pero COPMAGUA desaparece en 2001, después del fracaso de la consulta popular y del triunfo del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) en 1999 (ver Bastos y Camus, 2003). La fórmula muestra sus límites, tanto por las dificultades que conlleva esa ansiada "unidad maya" como por la escasa voluntad gubernamental ante verdaderas reformas, que hace que, año con año, el AIDPI aparezca como un Acuerdo en que apenas hay avances. Esto va llevando a un cambio de foco en la acción y la presión política: si este Acuerdo era inicialmente "una buena base para ir más allá", ahora se queda en "aquello que hay que lograr que se cumpla", con lo que el listón de aquello por lo que se pelea baja bastante.

Por ello no ha de extrañar que en estas negociaciones no se avance en el desarrollo de la regionalización administrativa de las áreas propuestas –que hasta la fecha siguen igual que siempre–, ni en la autonomía local. Después de mucho trabajo, ya en 2003, la Comisión de participación a todos los niveles anunció la propuesta de unas reformas al código municipal y la Ley de descentralización que, además de mencionar que Guatemala es un país multilingüe, reconocieron a los alcaldes auxiliares como "alcaldes comunitarios", aseguraron la presencia de representantes de los pueblos indígenas en los consejos de desarrollo comunitarios, municipales y departamentales. Pero no se avanzó en derecho indígena ni reconocimiento de autoridades; ni mucho menos en las propuestas de "asociación de comunidades" que aparecían en el AIDPI.

La derrota de la consulta popular que debería oficializar las reformas constitucionales que se desprendían de los acuerdos de paz es una muestra de que la sociedad guatemalteca no había hecho suyos estos acuerdos (Azpuru, 1999). Mucha de la campaña en su contra se basó en levantar el miedo a las consecuencias del reconocimiento de los derechos indígenas. En artículos de prensa y debates públicos, un sector volvió a sacar el

fantasma de la división y el separatismo indígena e incluso de "la vuelta a la tortilla."[15]

La ausencia de la demanda autonómica en la Guatemala multiculturalizada

Una vez agotado el primer impulso de la paz, a partir del año 2000 se pone en marcha en Guatemala un "multiculturalismo cosmético" (Bastos y Camus, 2003) basado en el uso del discurso de la diversidad y la instalación de dependencias y programas sobre "pueblos indígenas" que son gestionadas por mayas pero en que no se cuestionan las bases de poder oligárquico ni el modelo de inserción económica que refuerza la desigualdad. Lo "maya" queda apenas reducido a su dimensión cultural, que es el campo en que se ponen en marcha las políticas de reconocimiento. En esta situación, la plana mayor de los mayas organizados, la mayoría de quienes habían estado presentes en las negociaciones previas, optan por aceptar entrar a estos espacios, para alcanzar al menos uno de sus objetivos: estar presentes en la toma de decisiones que les afectan (ver Bastos y Brett 2010).[16] Así, el listón de "lo deseable" vuelve a bajar. Ya no se trata sólo de reclamar las cosas que serán posibles de negociar, sino de dar cuerpo y sacar adelante las responsabilidades de cada uno de los (pequeños) espacios que se gestionan.

En este contexto, en esta década la producción de pensamiento maya va cambiando. Existe un gran desarrollo de lo que implica "ser maya" desde lo cultural, y sobre todo de los valores y la cosmovisión (Bastos, 2007). Es parte y consecuencia del desarrollo de un "soberanismo" indígena que se va profundizando en todo el continente y se basa en la idea de la otredad intrínseca de los "pueblos indígenas" respecto a occidente a un nivel de civilización, que se expresa en ese núcleo cultural que es la cosmovisión (y a veces la espiritualidad). Pero a cambio, se reduce bastante la producción de pensamiento político en el sentido de plantear y argu-

15 Ver Warren (2003).

16 Este el contexto político en que Hale (2002, 2004, 2007) desarrolla sus ideas del "multiculturalismo neoliberal" y del "indio permitido".

mentar fórmulas de manejo del poder que se deriven de esas bases soberanas, de la autodeterminación, por ejemplo.

Por todas estas razones, en este contexto "la autonomía" desaparece del debate sobre la política étnica en esta última década. En el texto escrito al inicio de esta fase, Cojtí dice que dentro del movimiento maya existen "autonomistas relativos", que buscan "cambios en el reordenamiento étnico permaneciendo en el seno del Estado" y "autonomistas absolutos o independentistas" para quienes "el desarrollo como pueblo sólo puede darse a través de la separación o desmembramiento del Estado colonial que los subordina" (1997: 41). Lo que es importante es que "en la actualidad, por razones de factibilidad la tendencia independentista casi no se ha desarrollado" mientras que el AIDPI ha hecho que "la tendencia del autonomismo relativo tenga más desarrollo", pues consagra el enfoque del "poder compartido" (1997: 41).

Así, no es que no se escriba sobre autonomía, es que no está incluida en el debate de la forma que estaba antes; y las menciones son más hacia el "relativismo" que hacia el "independentismo". Las demandas se centran en poner en marcha esa regionalización que se presentaba en el AIDPI, y que finalmente tampoco se acaba de desarrollar. Un ejemplo es el Seminario Nacional organizado para presentar diferentes iniciativas de las "regiones sociolingüísticas para la descentralización del currículo" (Seminario Nacional, 2001). Otra buena muestra de esta situación es la Agenda Maya recogida por el Comité por el Decenio del Pueblo Maya después de una consulta entre diversas organizaciones y activistas. Se dedica sobre a todo a recoger propuestas sobre "acciones operativas", y entre sus "temas *sustantivos*" (cursivas mías) aparece la demanda de que "las políticas de descentralización y desconcentración del Estado sean en función de las características étnicas, culturales y lingüísticas de Guatemala" (CDPM, 2002: 17), casi en los mismo términos que aparecían en el AIDPI. La autonomía aparece en el último apartado del documento, titulado "Anexo. Contexto histórico", como "el nivel superior del proyecto político maya" que "depende de un proceso largo de lucha y compromiso de las actuales generaciones y las que vienen en el futuro" (CPDM, 2002: 26).

En estos momentos aparecen otras propuestas que muestra la diversidad de posturas. Así, la Asamblea de Representantes del Pueblo Maya,

promovida por organizaciones que vienen de la izquierda revolucionaria habla de "un Estado y una nación para todos.. una nación pluricultural y multilingüe… cuya identidad se ha desarrollado en respeto a la diversidad cultural" (Asamblea de Representantes del Pueblo Maya, 2003: 6). Mientras, en 2001 CONIC presenta su "Propuesta de Ley de nacionalidades indígenas", de alguna manera empujada por todo lo que está ocurriendo en Ecuador con el cambio de milenio. Se recupera el vocabulario "independentista", al utilizar el término "nacionalidades", desaparecido desde los años 1980. Con ella se pretende levantar el debate que pueda llevar a cambios constitucionales, pero la misma falta de respuesta es muestra de ese cambio de foco.

No hay mucho más que decir al respecto en esta época. El desarrollo político de estos años llega a hacer dudar de que realmente todos aquellos que dicen trabajar por el pueblo maya, lo hagan desde la idea de la autodeterminación como base y objetivo final de la relación política, como parecía haber sido el consenso en 1994. Podemos plantear que con el reconocimiento estamos ante la puesta en marcha de un modelo de gestión de la diferencia que de alguna manera es una opción a los planteamientos autonomistas: no se trata de poner en marcha políticas multiculturales –o multiétnicas– en una porción del territorio nacional, sino en etnizar, en multiculturizar toda la política, y con ello toda la sociedad. En este caso, eso se hace a base de acotar la participación en la toma de decisiones y de restringir lo étnico a "lo culturalmente diferente".

¿El inicio de una nueva fase?

La situación descrita se desarrolla a lo largo del cambio de siglo, pero en la segunda mitad de la década algo empieza a cambiar, quizá para dar lugar a un nuevo contexto político en que se desarrolle la temática relacionada con la autonomía. Algunas organizaciones y personas empiezan a ver las consecuencias políticas de alejarse de las bases y hacer sólo políticas públicas desde espacios limitados dentro de Estado.

Se empiezan a repensar una serie de iniciativas que se están dando a nivel local, y que muestran que algo se ha movido durante estos años,

aunque no se le hiciera caso desde el centro. Se trata, por ejemplo de las consultas comunitarias contra las concesiones mineras. En los departamentos de San Marcos y Huehuetenango se han realizado 21 consultas entre 2005 y 2008 (Castillo, 2010), a las que la gente respondió de forma importante (Camus, 2010). No se hacían explícitamente desde "lo maya" y no ha habido apenas presencia del liderazgo nacional mayanista en ellas, pero han incorporado el discurso multicultural como elemento de la legitimación de la lucha. Estas protestas contra el expolio de recursos naturales locales se ha extendido a numerosos proyectos hidroeléctricos, petroleros, de cultivo de palma africana, etc.[17]

A la vez, se van dando una serie de iniciativas que retoman y revitalizan –a veces resucitan– las alcaldías indígenas y otras instancias locales, desde la perspectiva mayanista pero también insertos en las luchas locales. Estas actuaciones hacen volver a estos actores críticos la vista hacia los espacios locales, buscando en estos comportamientos y valores "comunitarios" la base de "lo maya" y la actuación política maya[18]; y empezando a interpretar estas instituciones históricas en clave de autonomía.

Al mismo tiempo, la llegada de Evo Morales a la Presidencia de Bolivia, refuerza la capacidad política de quienes han estado cuestionando el formato de participación restringida en el Estado, y pone sobre el tapete el rezago de Guatemala en cuanto a organización y situación social de los indígenas. En 2007, las Naciones Unidas presentan la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, con referencias concretas a la autodeterminación. De esta manera, resurgen las ideas que abogan por una crítica más evidente al modelo neoliberal y que cuestionan el status quo político alcanzado.

En ese contexto "la autonomía" empieza a estar en boca de muchos mayas organizados como panacea para salir de la situación actual. En el norte de Huehuetenango se pone en marcha el "Parlamento Q'anjobal."[19] Demetrio Cojtí publica un texto titulado "Elementos para un modelo

17 Estas luchas ubican a estas organizaciones a la última "generación" de la lucha indígena en América Latina, que se enfrenta a la dinámica de despojo neoliberal a través de los reclamos sobre recursos naturales, hechos desde la perspectiva de la soberanía y la territorialidad.

18 Ver (Castillo, 2008 y Ajxup, Hurtado y Rogers, 2010).

19 Ver (Camus 2010 y Castillo 2010).

guatemalteco de Estado multinacional", en el libro *Nuevas perspectivas para la construcción del Estado multinacional*, con el objetivo de "superar algunas de las actuales limitaciones que tiene la lucha indígena y las políticas del Estado con respecto al tratamiento de los pueblos indígenas" (2007: 92). Al mismo tiempo, se ponen en marcha unos seminarios sobre federalismo, y en 2008 la Coordinación Maya Waqib Kej se une a una iniciativa de reflexión sobre la autonomía organizado por Hivos a nivel latinoamericano, en el que CONIC pretende rescatar su propuesta de Ley sobre nacionalidades (…. y a mí me toca escribir este texto).

Las diferentes versiones de la demanda autonómica

Tras este repaso centrado en la producción política alrededor del tema de la autonomía en Guatemala, ya tenemos elementos para entender la situación que dio origen a este texto. El somero análisis realizado muestra que aún hay mucho que reseñar y desentrañar en este tema.[20] Para ello, vamos a recuperar los tres niveles de los que se habló al inicio, y que se han ido rastreando con desigual fortuna en las páginas previas.

La acción política: de la autonomía al reconocimiento

La primera acepción de la que podemos hablar es la que se refiere a las demandas y el mismo proceso por lograr una autonomía de acción como actores políticos por parte de las organizaciones, instituciones y personajes mayas. Sería parte de un proceso más amplio de lo que Burguete denomina la reconstitución del sujeto indígena, referido en concreto a los actores políticos que reclaman y ejercen la agencia como tales indígenas.

Es un derecho que se ejerce con la formación del FIN en 1978 –aunque su trayectoria no llegue a mucho más– y es lo que reclaman el Movimiento indio *Tojil*, Mayas y los demás a la URNG a inicios de los años

20 Nos han faltado, entre otras cosas, el escaso debate suscitado en la prensa, con los escasos pero interesantes aportes de algunos no indígenas que en la prensa han argumentado a favor de una solución autonómica en Guatemala.

80: que ninguno hable por ellos, pues los mismos mayas tienen y demuestran la capacidad de articular sus propias demandas, que no tiene porqué coincidir con las de otros actores. Se convierte en uno de los reclamos básicos en el período de la transición (y es ganado a pulso), a partir de la conformación de organizaciones que se definen como mayas. Se logra con el reconocimiento de COPMAGUA como el interlocutor indígena en 1994; y toma forma con el trabajo de las comisiones paritarias en los años siguientes; aunque en esta fase siempre se dé una intromisión de la URNG en un espacio que sigue considerando en buena parte suyo.

Podríamos considerar que el grado máximo de esta autonomía se da cuando, tras el año 2000, un buen sector de los mayas organizados se encargan de los espacios dentro del Estado que trabajan los temas mayas. Sin embargo, lo ocurrido en este período más bien muestra los límites de la autonomía cuando entra en relación con el reconocimiento como política estatal (y como contraparadigma, según Burguete). Al lograr ser reconocido como actor, se entra a las reglas del juego y se pierde –o se pone en riesgo– una buena parte de la capacidad de acción autónoma cuando se estaba fuera de él. En el caso guatemalteco, el proceso político ligado a la paz lanzó a las organizaciones y actores a ocupar espacios, pero lo hizo a costa de perder el contacto con las bases a las que decía representar. Con ello, el reconocimiento se logró a costa de quedarse sin la capacidad de presionar al sistema político para logar los objetivos del movimiento. Parece que en los últimos tiempos esta actitud está cambiando y se busca una mayor autonomía respecto al Estado.[21]

La ausencia de lo local en las demandas autonómicas

Como en otras partes de América, en las localidades mayas de Guatemala se fueron creando desde la colonia y la República unas instituciones y un

21 Sin embargo, el logro de esta autonomía –y con ello de la reconstitución como pueblo- puede ser más complicada de lo que parece. Al analizar las reacciones de los no indígenas ante las demandas de los mayas, aparecía que muchas veces el recelo no era tanto contra las propuestas, sino contra el hecho de que fueran los mismos mayas los que las presentaran como un reclamo (Bastos, 2007b).

comportamiento político que en muy buena proporción funcionaba de forma paralela a las estatales[22]. Esas instituciones se mantienen en muchos lugares con diversa fortuna, pero en general con una gran legitimidad local.[23] Pueden verse como una forma histórica de resistencia según la acepción de Burguete, en que los indígenas han mantenido al nivel local una autonomía de hecho frente a las estructuras de poder estatales.[24]

Sin embargo, desde el movimiento maya apenas se ha interpretado la riqueza de estas experiencias históricas y locales de formas de gobierno local paralelos o alternativos, como formas de autonomía, a partir de las cuales se puedan construir lo que ahora llamaríamos "buen gobierno". Apenas se han desarrollado propuestas a partir de las "formas para la asociación de comunidades" que aparecían en el AIDPI. Las lecturas sobre las autoridades tradicionales se han hecho en clave de los valores mayas que sustentan su trabajo[25], más insertas en el proceso de reconstitución como pueblo que en el de autogobierno.

Esta ausencia se debe a varios factores que han actuado conjuntamente a lo largo de estas décadas. Por un lado, el desarrollo político de la identidad indígena en este último medido siglo se ha basado en buena medida en la idea del "pan-mayismo" como unidad de todos y todas los mayas (Smith, 1991; Warren, 1998). En buena parte, esto viene de la idea del pueblo como sujeto de la reconstitución, pero también ha sido una forma de contrapesar la fortaleza de las identidades locales y la forma comunitaria de entenderse como indígenas, que es entendida como una construcción colonial. En apoyo a este recelo hacia lo local como espacio de la

22 Ver Barrios, 1996; Carmack, 1995; Esquit, 2002.

23 Totonicapán es el lugar en que la estructura de gobierno indígena funciona de forma más compleja y a la vez actualizada, muy ligada al control de los recursos naturales (Reyes, Virgilio, 1998; Ekern, 2006). Pero además hay aún alcaldías indígenas activas en lugares como Chichicastenango, San Juan Sacatepequez o Sololá, y prácticamente en todas las comunidades hay cofradías, comités, alcaldes auxiliares e incluso los recién formados Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODE-, que actúan bastante de acuerdo a este patrón de gobierno paralelo.

24 La paradoja es que esta autonomía se ha logrado en buena parte porque las instituciones que la ejercían servían como intermediarias ante estos poderes, por lo que también pueden verse como las que permitieron la sujeción étnica. Así lo entendieron los jóvenes mayas que en los años 1970 lucharon contra el sistema de cargos en sus comunidades como un paso para su emancipación como tales indígenas (ver Brintnall, 1979 y Wilson, 1999).

25 Ver Oxlajuj Ajpop, 2001; Ajxup *et al.,* 2010.

política maya, ha estado la insistencia desde el mundo no indígena de que la "unidad política" de los derechos indígenas sea "la comunidad" local y nunca el "pueblo" con una territorialidad más amplia.

Por otro lado, como efecto del proceso de empoderamiento político y social de algunos sectores mayas, desde los años 1970 y sobre todo en los años 1990, muchas de las municipalidades de localidades mayoritariamente compuestas por mayas están gobernadas por mayas (Adams y Bastos, 2003). Eso sí, se trata de indígenas que no están insertos en el proceso de reclamar autodeterminación ni pensarse siquiera como "mayas" (Bastos, 2007).[26] Esto ha hecho que durante mucho tiempo se haya dado un divorcio entre lo local y ese nivel de pueblo al que se aspira, y explicaría la otra cara de porqué no las municipalidades tampoco han aprovechado el recurso de la "asociación desde abajo" propuesta en el AIDPI: no ha habido visión de "pueblo" desde las autoridades municipales.

Como se ha dicho, esta distancia entre la reconstitución como pueblo y la resistencia local es una de las brechas que parece estarse rompiendo en la última época, al interpretarse las movilizaciones populares alrededor de la minería y otros recursos naturales como una forma de defender y crear soberanía indígena frente al Estado y las empresas multinacionales. De la misma forma, en varios lugares son las experiencias de aplicación del derecho indígena entendido como tal, las que están sirviendo de base para la rearticulación de las instituciones locales como las alcaldías indígenas.

Los avatares de la autonomía territorial: entre la nación guatemalteca y el pueblo maya

Finalmente, podemos decir que en el período estudiado, cuando los actores indígenas u otros se han referido a "la autonomía", lo han hecho sobre todo –o casi exclusivamente– para referirse a la autonomía de base territorial, a una forma de ejercer el control político relacionado con la cuestión de la nación-nacionalidad y su grado/derecho de soberanía.

26 Por su parte, excepto en el caso de Quetzaltenango y otros casos aislados, los mayanistas apenas han competido por el poder municipal. La experiencia de Winaq en la últimas elecciones es la primera vez que de forma articulada se busca una presencia mayanista en las municipalidades.

Por lo que hemos estado viendo en los textos mostrados en este artículo, al referirse a este asunto, se pueden detectar dos líneas de pensamiento que se entrecruzan en el tiempo, y que parten de dos maneras diferentes de entender la relación entre lo indígena y el Estado; o mejor, de entender la calidad nacional de lo indígena y lo estatal en Guatemala. En términos de Araceli Burguete, mostrarían la disputa entre el paradigma de la autonomía como autodeterminación, y el de la asimilación desde la nación. A pesar de que existe debate entre estas dos posturas, apenas podemos hablar de una discusión conceptual o política sobre todas estas cuestiones que pretenda profundizar en el porqué de unas u otras soluciones

La primera línea, la que aparece nítidamente mostrada en el primer texto de MAYAS, parte de la idea de un pueblo o nación indígena que, en ejercicio su derecho de autodeterminación, reclama un reconocimiento a su soberanía dentro del Estado guatemalteco, para lo que propone un tipo de asociación con referente territorial en iguales condiciones con los ladinos. Desde este punto de vista, "la autonomía" es entendida como una forma posibilista de esa asociación, que no llega al nivel necesario de igualdad pero que, si conlleva a un autogobierno y que supone un paso hacia la equidad étnica (Cojtí, 1994).

La segunda forma de entender la autonomía, parte de la idea de una nación guatemalteca que reconoce una diversidad sociocultural a su interior que amerita un tipo de reconocimiento de autonomía a nivel local o regional en algunas áreas. Supondría el grado máximo de una descentralización que podría llegar a tener contenidos de autogobierno. Así, aunque el resultado final puede llegar a ser similar a la de la postura previa, la base conceptual es otra, y el punto de arranque es el opuesto.

Lo que muestra el desarrollo de la idea de autonomía en Guatemala, y que en parte ayuda a explicar la imagen de una falta de avance como demanda política, es la paradoja de que conforme la línea ideológica que partía de una idea del pueblo maya que sufría una situación colonial en Guatemala –la primera versión.– fue obteniendo cada vez más peso dentro de la movilización política maya y frente al Estado, se fue bajando el reclamo respecto al nivel de autogobierno, hasta llegar a las formas de la segunda opción. Se trata de un proceso en que pareciera que la pragmática de la práctica política va dando forma a las aspiraciones –en vez de lo

contrario–; y lo que en un momento es un medio, en el siguiente se convierte en fin en sí mismo. Así se aprecia al comparar los documentos más importantes que hemos visto en este artículo:

Para MAYAS, la soberanía es el fin, y el federalismo se concibe como medio.

Para COMG, el federalismo es el fin, y la autonomía, el medio.

Para COPMAGUA, la autonomía es el fin, y la regionalización, el medio.

En el AIDPI y el CDPM, la regionalización es el fin, y las políticas sectoriales el medio.

El texto de Cojtí (2007) podría representar el final de esta tendencia, pues se reconoce esta situación y se vuelve a situar el federalismo como finalidad y la autonomía como el mejor medio para salir de la condición de sujeción colonial.

Este comportamiento no es casual, y responde a varios procesos que han actuado simultáneamente, llegando a la situación en que "en Guatemala no hay demandas autonómicas". En primer lugar deberíamos hablar de una serie de factores que podríamos denominar "estructurales", que tienen que ver con la relación de los mayas con Guatemala como país. Su misma proporción demográfica –la mitad o más de la población– en un país tan pequeño como Guatemala (100 mil km^2) y el que la mitad del territorio nacional sea "territorio indígena", han hecho que cualquier mención a una posible "autonomía" haya sido vista como una amenaza a la existencia misma del país para quienes manejan el poder en él. Por eso, todo el proceso de lucha maya por sus derechos ha estado acompañado de la presión continua de ciertos sectores que han levantado todas las fuerzas –no sólo discursivas– en contra de ello. Podemos interpretar el genocidio de los años 1980 del siglo XX como una reacción "preventiva" ante el proceso de reconstitución de los indígenas que ya se adivinaba (Bastos, 2010); de la misma manera que buena parte de las campañas que se desarrollaron con ocasión de la Consulta Popular de 1999 estaban basadas en un "miedo al indio" en caso de que se reconocieran los derechos indígenas –mínimos– propuestos para la Constitución.

En este contexto de racismo presente, el peso poblacional y la presencia geográfica, han llevado a muchos mayanistas a pensar en la posibilidad y la necesidad de acceder a las políticas, instituciones y poder central directamente, sin tener que comportarse como "minorías" que necesitan un espacio específico para su desarrollo político. Esto ha dado más vuelo a las propuestas de participación que de autonomía, como ocurrió en los gobiernos tras el año 2000. Como contraparte a esta concentración territorial y social, la gran variedad de idiomas –22– en un territorio tan pequeño dificulta la puesta en marcha de propuestas concretas de una territorialización que se piensa sobre todo en términos idiomáticos. Para terminar, hace al menos 50 años comenzó a darse una dispersión territorial de los indígenas fuera de sus espacios históricos (Camus, 2002) que ya llega hasta los Estados Unidos (Dardón, 2007; Camus, 2008) que hace más difícil aún la delimitación de los posibles territorios.

Con este marco, hay otra serie de elementos que provienen del mismo proceso histórico en que se ha enmarcado la evolución de las demandas mayas, dando más fuerza a quienes defendían una inserción –diferenciada pero inserción– en lo estatal-guatemalteco, por encima de un autogobierno maya. En un primer momento, podemos suponer que la polarización de posiciones entre la izquierda revolucionaria y las iniciativas "indianistas" desde los años 1980 está en la base del abandono de la idea de autonomía por parte de la URNG una vez que fue asumida por los segundos en el contexto de la transición. Con ello, se perdió la oportunidad de un debate entre los diferentes sentidos que se le daba al término y, como consecuencia, "la autonomía" quedó asumida a las posiciones que la veían desde lo maya como el conjunto nacional de referencia, mientras que quienes lo veían más desde lo guatemalteco, se quedaron sin este recurso político para plantear propuestas concretas. Cuando la URNG retoma el tema en el contexto de las negociaciones de paz, se suma al multiculturalismo triunfante y hace sus propuestas desde la lógica del reconocimiento y no de la autonomía. Esta renuncia, en el contexto de una academia altamente politizada, puede también explicar el hecho de que el debate sobre el papel de lo indígena y los indígenas en la sociedad guatemalteca, que tomó gran impulso en los años 1970, no tocar más la faceta de soberanía-inserción que estaba en la base de los textos de Falla y

Payeras. En los años 1990 es un tema que se toca en su faceta política, pero no es motivo de reflexión por los académicos de forma explícita, ni siquiera en los momentos de más presencia –no digamos después–.[27]

En otro nivel, como consecuencia del genocidio cometido por el Ejército de Guatemala contra los mayas (CEH, 1999) y su continuación en la militarización de las comunidades, las organizaciones y activistas mayas no tenían mucha capacidad de presión cuando se abrió la oportunidad en el proceso de paz, y tuvieron que privilegiar la negociación por encima de la oposición. Su aliado en este proceso, la comunidad internacional, favorecía soluciones de tipo multicultural más que autonómicas.

Por eso, los mayanistas fueron rebajando de contenido sus demandas conforme se fue acercando la posibilidad de la gestión de ciertas políticas. Cuando se llegó a la negociación directa con el Estado a nivel central, se pusieron en marcha políticas de base multicultural que en la mayoría de los casos no han contado con un referente territorial claro que apunte siquiera a la transformación de la estructura administrativa del país. Por el contrario, este formato de gestión de la diferencia ha estado basado en la idea del pueblo maya como un colectivo culturalmente definido y diferenciado, dejando de lado el asunto de soberanía y autodeterminación que conlleva el concepto de pueblo y desarrollando una política de reconocimiento de esa especificidad cultural.

Como consecuencia, las políticas multiculturales puestas en marcha por el Estado han conseguido que el escabroso tema de la territorialidad de la diferencia étnica no se desarrolle más allá de la descentralización de ciertos servicios; mientras que las formas de actuar de los mayas organizados no ha favorecido la búsqueda de autonomías de hecho en el nivel local.

Además, este contexto favoreció que en el proceso de reconstitución de los mayas como pueblo, se reforzara la parte de la otredad civilizatoria que está en la base del ser indígenas, originarios, pre- y no-occidentales; frente a la búsqueda de una autodeterminación de base política. Quizá por ello, en una buena parte del discurso "hegemónico" entre los mismos mayas, el "ser maya" está compuesto valores y cosmovisión propios, pero apenas aparece mención alguna a su agencia política, al hecho de que hace

27 Esta es seguramente otra razón más para la imagen del escaso desarrollo del debate sobre la autonomía en Guatemala.

30 años protagonizaron una rebelión para terminar con las condiciones de miseria y racismo en que vivían (Bastos, Hernández y Méndez, 2008).

Sin embargo, parece que hay cosas que están cambiando, y está terminando la forma de entender la política casi sólo como búsqueda de reconocimiento por el Estado. Parece que las iniciativas de unas comunidades que se suman al reclamo cada vez más importante por una gestión soberana de los recursos naturales contra la depredación neoliberal; el ejemplo de los avances de los pueblos indígenas en Sudamérica y los límites del modelo intentado en Guatemala; están promoviendo un cambio hacia formas más autónomas de actuar como movimiento, más soberanas de entenderse como pueblo y más ligadas a las experiencia de resistencia desarrolladas en las comunidades.

Bibliografía

Adams, Richard y Santiago Bastos (2003). *Relaciones étnicas en Guatemala, 1944-2000*. Guatemala: Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica.

Ajxup, Virgina, Juan José Hurtado y Oliver Rogers (2010). "El movimiento maya al fin del Oxlajuj B'aqtun: retos y desafíos." En *El movimiento maya de Guatemala en la década después de la paz*, comp. Santiago Bastos y Roddy Brett. Guatemala: FyG Editores.

Arias, Arturo (1985). "El movimiento indígena en Guatemala: 1970-1983." En *Movimientos populares en Centroamérica*, coord. Rafael Menjívar y Daniel Camacho. San José de Costa Rica: FLACSO/ UNU/ Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Asamblea de Representantes del Pueblo Maya (2003). "Kemom Tzij. Un Estado y una nación para todos". Guatemala: Defensoría Maya, Programa educativo Kaji'E, ASIES, ASCODIMAYA, Oxlajuj Ajpop, Progarma de Derechos Indígenas de CALDH, CITI. Documento

Azpuru, Dinorah (1999). "La consulta popular: un voto dividido." En *La consulta popular y el futuro de Guatemala*, ed. Cynthia J. Arson. Documento de Trabajo No. 243. Washington, D.C: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Barrios, Lina (1996). *La alcaldía indígena en Guatemala. Época colonial (1500-1821)*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Bastos, Santiago (2007). "La ideología multicultural en la sociedad guatemalteca". En *Mayanización y vida cotidiana. La ideología multicultural en la sociedad guatemalteca.* Volumen 1: Introducción y análisis generales, coord. Santiago Bastos y Aura Cumes. Guatemala: FLACSO-Guatemala/ CIRMA/ Cholsamaj.

———— (2010). "La política maya en la Guatemala post conflicto." En *El movimiento maya de Guatemala en la década después de la paz*, comp. Santiago Bastos y Roddy Brett. Guatemala: FyG Editores.

Bastos, Santiago, Domingo Hernández Ixcoy y Leopoldo Méndez (2008). "Resarcimiento y reconstitución del pueblo maya en Guatemala: entre la acción autónoma y el reconocimiento estatal." En *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Caminando hacia la investigación descolonizada*, coord. Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shannon Speed. CIESAS / FLACSO-Guatemala / FLACSO-Ecuador.

Bastos, Santiago y Roddy Brett, comp. (2010). *El movimiento maya de Guatemala en la década después de la paz*. Guatemala: FyG Editores.

Bastos, Santiago y Manuela Camus (1993). *Quebrando el silencio. Organizaciones del pueblo maya y sus demandas (1986-1992)*. Guatemala: FLACSO-Guatemala.

———— (1995). *Abriendo caminos. Las organizaciones mayas desde el Nobel hasta el Acuerdo de Derechos Indígenas*. Guatemala: FLACSO-Guatemala.

———— (2003). *Entre el mecapal y el cielo. Desarrollo del movimiento maya en Guatemala*. Guatemala: FLACSO Guatemala / Cholsamaj.

———— (en prensa). "La difícil complementariedad. Relaciones entre el movimiento maya y el revolucionario entre 1980 y 2000." En *Harvest of Violence Revisited*, coord. Diana Nelson y Carlota Mc Allister. Duke University Press.

Bonfil Batalla, Guillermo, comp. (1981). *Utopía y revolución. El pensamiento político contemporáneo de los indios de América Latina.* México: Editorial Nueva Imagen.

Brett, Rodderick (2006). *Movimiento social, etnicidad y democratización en Guatemala 1985-1996*. Guatemala: FyG Editores.

Brintnall, D. (1979). *Revolt Against the Dead, The Modernization of a Mayan Community in the Highlands of Guatemala.* New York: Gordon and Breach.

Burguete Cal y Mayor, Araceli (2007). Cumbres indígenas en América Latina. Resistencia y autonomía. *Memoria* 220, junio.

———— (2008). "El paradigma autonómico y las luchas indígenas." Ponencia presentada en el *Seminario Internacional Construyendo el estado multiétnico desde sitios políticos múltiples: Regímenes de autonomía en América Latina*. Universidad de York / FLACSO-Ecuador / UNICEF/ GTZ, Quito, 27 y 28 de noviembre.

Cajas, Ricardo (1998). "Lógica local de participación política maya: la experiencia de Xel-Jú en Quetzaltenango". Tesis, Maestría en Gerencia para el Desarrollo Sostenible, Quetzaltenango: Universidad Autónoma de Madrid / Instituto Chi-Pixab.

Camus, Manuela (2002). *Ser indígena en ciudad de Guatemala*, Guatemala: FLACSO-Guatemala.

———— (2008). *La sorpresita del Norte. Migración internacional y comunidad en Huehuetenango*. Guatemala: INCEDES / CEDFOG.

———— (2010). "La movilización indígena en Huehuetenango." En El *movimiento maya de Guatemala en la década después de la paz*, comp. Santiago Bastos y Roddy Brett. Guatemala: FyG Editores

Carmack, Robert (1995). *Rebels of Highland Guatemala, The Quiche-Mayas of Momostenango*. Norman: University of Oklahoma Press.

Castillo, Iván (2008). *Descolonización territorial, del sujeto y la gobernabilidad. Examen crítico del discurso restringido de la inclusión (individual) del indígena maya en el sistema de partidos políticos*. Guatemala: Instituto de Gerencia Política, Universidad Rafael Landívar.

———— (2010). "En torno a especificidades observables en movimientos indígenas de lucha contra la acumulación global en el altiplano occidental guatemalteco." En *El movimiento maya de Guatemala en la década después de la paz*, comp. Santiago Bastos y Roddy Brett. Guatemala: FyG Editores.

CEH (1999). "Guatemala, memoria del silencio". Informe presentado por la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Guatemala.

Cojtí, Demetrio (1994). *Políticas para la reivindicación de los mayas de hoy (Fundamentos de los derechos específicos del pueblo maya)* Guatemala: SPEM / Cholsamaj.

———— (1997). *Ri Maya' Moloj pa Iximulew. El movimiento maya (en Guatemala)* Guatemala: IWGIA / Cholsamaj,

Cojtí, Demetrio, Ixtz'ulu' Elsa Son Chonay y Raxche' Rodríguez Guaján (2007). *Nuevas perspectivas para la construcción del Estado multinacional. Propuestas para superar el incumplimiento del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*. Guatemala: Waqib' Kej – Fundación Cholsamaj.

COMG (1991). *Rujunamil ri Mayab' Amaq'. Derechos específicos del pueblo maya*. Guatemala: Rajpopi' ri Mayab' Amaq'- Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala.

CDPM (2002). *Agenda política maya*. Guatemala: Comité para el Decenio del Pueblo Maya, CECI.

CONIC (2001). "Anteproyecto de ley de las nacionalidades indígenas, para el debate nacional". Guatemala: Coordinadora Nacional Indígena y Campesina, documento.

COPMAGUA (1994). "Qasaqalaj Tziij, Qakemoom Tziij, Qpach'uum Tziij. Propuesta para las negociaciones de paz Gobierno –URNG." Guatemala: Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala, documento.

Dardón, Jacobo (2007). "Pueblos indígenas, regiones exlcuidas y globalización en Guatemala: de peones acasillados a clientes consumidores." En *Guatemala: Globalización y pueblos indígenas*, coord. Rafael Machado. Granada: Universidad de Granada.

Díaz Polanco, Héctor (1997). "Prólogo". Etnicidad y autonomía en el pensamiento de Mario Payeras." En *Los pueblos indígenas y la revolución guatemalteca. Ensayos étnicos 1982 1992*, Mario Payeras. Guatemala: Luna y Sol / Magna Terra Editores.

Ekern, Stener (2006). "Making Government: Community and Mayan Leadership in Guatemala", PhD Thesis in Anthropology, University of Oslo.

Esquit, Edgar (2002). *Otros poderes, nuevos desafíos. Relaciones interétnicas en Tecpán y su entorno departamental (1871-1935)*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala. Instituto de Estudios Interétnicos.

———— (2003). *Caminando hacia la utopía. La lucha política de las organizaciones mayas y el Estado en Guatemala*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala. Instituto de Estudios Interétnicos. Reflexiones. Año 4. No. 4. Enero.

Falla, Ricardo (1978). El movimiento indígena. *Estudios Centroamericanos* 356/357. San Salvador: Universidad Centroamericana Simeón Cañas.

Fisher, Edward F. (1999). "El cambio cultural inducido como una estrategia para el desarrollo socioeconómico. El movimiento maya en Guatemala." En *Rujotaiyixik ri Maya' B'anob'al. Activismo cultural maya*, ed. Edward R. Fisher y R. McKenna Brown. Guatemala: Cholsamaj.

Guzmán Böckler, Carlos y Jean-Lup Herbert (1970). *Guatemala: Una interpretación histórico social*. México: Siglo XXI.

Hale, Charles (2002). Does Multiculturalism Menace Governance? Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies* 34.

———— (2004). "Re-pensando la política indígena en la época del 'indio permitido'" Ponencia para la conferencia *Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado*, organizado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), 27-29 de octubre.

———— (2007). *Más que un indio". Ambivalencia racial y multiculturalismo neoliberal en Guatemala*. Guatemala: Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala.

Jonas, Susanne (1994). *La batalla por Guatemala. Rebeldes, escuadrones de la muerte y poder estadounidense*. Caracas: FLACSO-Guatemala / Nueva Sociedad.

———— (2000). *De centauros y palomas. El proceso de paz guatemalteco*. Guatemala: FLACSO-Guatemala.

MacLeod, Morna (2008). "Luchas político-culturales y auto-representación maya en Guatemala". Tesis del Doctorado en Estudios Latino-

americanos. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Martínez Peláez, Severo (1970). *La patria del criollo*. Guatemala: Editorial Universitaria de Guatemala.

MAYAS (1990). "Guatemala: de la República burguesa centralista a la República popular federal". En *Guatemala: Seminario sobre la realidad étnica* vol II. México: Centro de Estudios Integrados de Desarrollo Comunal, Editorial Praxis.

Mesa Maya (1993). "Identidad y derechos indígenas. Planteamientos y demandas en el proceso de negociaciones Gobierno-Ejército y URNG" Guatemala, documento.

MINUGUA (1995). *Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas*. Guatemala: Misión de las Naciones Unidas para Guatemala.

ODHAG (1998). *Guatemala. Nunca más*. Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica –REMHI– (4 volúmenes). Guatemala: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.

Oxlajuj Ajpop (2001). *Uxe'al pixab' re k'iche' amaq'. Fuentes y fundamentos del derecho de la nación maya-k'iche'*. Guatemala: Conferencia Nacional de Ministros de la Espiritualidad Maya Oxlajuj Ajpop.

Payeras, Mario (1997). *Los pueblos indígenas y la revolución guatemalteca. Ensayos étnicos 1982 1992*. Guatemala: Luna y Sol/Magna Terra Editores.

Pinto Soria, Julio César (2003). *El debate sobre la cuestión étnica en Guatemala (1944-1970).* Cuadernos Pedagógicos No. 27. Guatemala: Ministerio de Educación.

Reyes, Miguel Ángel (1986). El indio en la lucha ideológica. *Polémica. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* 5, mayo-agosto.

Reyes, Virgilio (1998). Poder local y bosques comunales. *Cuadernos Debate* 43, Guatemala: FLACSO-Guatemala.

Schirmer, Jennifer (1999). *Las intimidades del proyecto político de los militares en Guatemala.* Guatemala: FLACSO-Guatemala.

Seminario Nacional Regiones Sociolingüísticas para la Descentralización del Currículo. (2001). Relatoría Informe final. Guatemala: MINEDUC/ SIMAC/DIGEBI/MI-CCRE/ CNEM/ ALMG.

Smith, Carol A. (1991). Maya Nationalism. *Report on the Americas* XXV(3).

Solares, Jorge (1994). "Lo étnico en las pláticas de paz". *Boletín del Instituto de Estudios Interétnicos,* junio-julio, Guatemala.

Taracena, Arturo, Enrique Gordillo y Tania Sagastume (2004). *Etnicidad, estado y nación en Guatemala 1808-1944*, volumen II. Colección "¿Por qué estamos como estamos?" Guatemala: Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica.

Uk'u'x B'e (2005). *El movimiento maya. Sus tendencias y transformaciones (1980-2005).* Guatemala: Asociación Maya Uk'u'x B'e.

URNG (s/f). Comentarios sobre el texto "Guatemala: de la república burguesa centralista a la república popular federal", documento.

Warren, Kay (1998). *Indigenous Movements and their Critics. Pan-Maya Activism in Guatemala.* Princenton: Princenton University Press

———— (2003). "Voting against Indigenous Rights in Guatemala: Lessons from the 1999 Referendum." En *Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America*, ed. Kay B. Warren and Jean E. Jackson. Austin: University of Texas Press.

Wilson, Richard (1999). *Resurgimiento maya en Guatemala. Experiencias q'eqchi'es*. Antigua: Plumsock Mesoamerican Studies / CIRMA

Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia

Xavier Albó

Resumen: La nueva Constitución Política del Estado aprobada en Bolivia en 2009 es la más avanzada en términos de la incorporación de la temática indígena en toda su estructura y, dentro de ello, una importante innovación es la nueva figura de autonomía de las "naciones y pueblos indígena originario campesinas". Esta frase, muy reiterada en la Constitución ya desde el art. 2, es clave para comprender la nueva visión del Estado Plurinacional y debe entenderse como un único concepto. Se analizan las dos principales vías complementarias para lograr un primer nivel de autonomía indígena: a partir de municipios o a partir de "territorios" indígenas; este último concepto implica en la Constitución la propiedad colectiva indígena pero cuestionamos tal restricción teórica. Un nivel superior de autonomía indígena puede surgir de la unión de varias autonomías en una región mayor.

Palabras clave: nación indígena originario campesina, estado plurinacional, territorio indígena, autonomía indígena, constitución política, Bolivia.

Introducción

La nueva Constitución Política del Estado –CPE– de Bolivia, elaborada con tanto sacrificio y forcejeo desde agosto 2006 y vigente desde febrero 2010, es la primera que realmente reconoce a las naciones y pueblos indígenas originarias y los toma en cuenta en sus diversas partes. Dentro de ello, la figura jurídica de autonomía indígena ocupa un lugar muy especial para aquellos pueblos que siguen en sus territorios en el área rural.

Recordemos que en el Censo 2001 un 62 por ciento de la población boliviana se auto-identificó como perteneciente a alguno de los pueblos indígenas originarios: un 31 por ciento se auto-identificó como quechua, otro 25 por ciento como aymara –ambos mayormente en las alturas andinas– y otro 6 por ciento, como miembros de 32 pueblos minoritarios, casi todos en las tierras bajas tropicales. La figura jurídica de autonomía indígena, sin embargo, sólo se aplica a aquellos que siguen vinculados a sus territorios, mayormente en el área rural, donde actualmente vive sólo algo menos de la mitad del total mencionado.

Para enmarcar mejor nuestro tema, primero nos fijaremos en el texto clave de la CPE para, a partir de él, ver el alcance y objetivo final de las autonomías indígena originarias.

El texto clave: CPE art. 2

El punto de partida fundamental para ello es el artículo 2 de esta CPE. Por su carácter fundacional y ordenador de todo lo que sigue, aquí lo repetimos:

> "Artículo 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley".

Naciones y pueblos indígena originario campesinos [NyP IOC]

Este largo concepto, con sólo una 's' plural al final de las tres últimas palabras y sin comas intermedias, se debe tomar como una unidad. En esa forma se repite 69 veces en la CPE y las tres últimas palabras –*indígena originario campesino/a*[*s*] [IOC]– aparecen también muchas veces más, detrás de términos como pueblo, comunidad, autonomía, jurisdicción, etc.

Cuando aparece de esta forma conjunta, como una unidad de cinco (o tres) palabras complementarias, no tiene mayor sentido pretender diferenciar en qué casos se trata de un "pueblo" y en cuáles de una "nación"; o si se trata de "indígenas", de "originarios" o de "campesinos". Lo central, entonces, de la expresión [NyP] IOC es su referencia a aquellas naciones y pueblos o grupos humanos que existen desde antes de la existencia del Estado boliviano e incluso la Colonia, a los que hace referencia el art. 2 de la CPE, y cuyos descendientes forman hasta ahora grupos socio-culturales reconocidos como tales. Aunque ahora por razones históricas prefieran utilizar uno u otro de los tres términos así unidos en un conjunto: los más marcados por la Reforma Agraria de 1953 y los programas de colonización o nuevos asentamientos, prefieren "campesinos", los grupos indígenas de las tierras bajas, siguen prefiriendo "indígenas", en reacción, los andinos hay recuperado el término "originarios", en referencia a sus tierras de origen que nunca fueron de hacienda. Pero lo común de todos ellos es que, con uno u otro nombre, se sienten y son reconocidos como descendientes de aquellos que ya estaban aquí en estas tierras antes de la llegada de los españoles.

Así mismo, unos prefieren "naciones" o quizás "nacionalidades", otros "pueblos", unos se organizan en ayllus, otros en comunidades o incluso sindicatos; los de tierras bajas, en *tentareta* o en cabildos, etc. Pero eso son detalles que no debieran dividirnos a la hora de recuperar nuestra propia autonomía y autogobierno. Lo más fundamental a todos ellos, tanto si mantienen o recuperan un nombre y una organización más antigua o si, por sus circunstancias históricas, ya adoptaron otras formas y nombres más recientes y hasta traídos de otras partes, es, de nuevo, su común existencia precolonial.

Es precisamente esto último lo que a todos esos pueblos y naciones, les otorga derechos especiales, que la CPE pone en una lista del art. 30 y que se complementan también con algunos documentos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y, sobre todo, la más reciente Declaración de la Naciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se aprobó apenas dos meses antes de que concluyera nuestra Asamblea Constituyente. Ambos documentos son ya leyes bolivianas: el Convenio 169 por la ley 1257 del 11 de julio de 1991 y la Declaración de NN.UU por la ley 3760 del 7 de noviembre de 2007 (completada por la ley 3697 del 26 de junio de 2008).

El mencionado art. 2 sintetiza lo más central de esos derechos, al decir que "se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales".

Libre determinación, autogobierno y autonomía

El más amplio de estos tres conceptos es el de libre determinación (a veces llamada también autodeterminación) utilizado de nuevo en la lista de derechos del art. 30 nº 4 de la misma CPE. Se podría definir como "el derecho de un pueblo a decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural y estructurarse libremente, sin injerencias externas y de acuerdo con el principio de igualdad"[1] Para comprender mejor su relación con los otros dos términos, en el contexto de las NyP IOC, es útil recurrir a la Declaración de Naciones Unidas arriba mencionada, que también los utiliza. En su art. 3 ésta dice:

> "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural".

1 Ver "libre determinación" en Wikipedia, donde se sintetiza el largo debate, todavía en marcha, dentro de las Naciones Unidas sobre los alcances de este término y el de "pueblos".

Pero esta libre determinación se puede realizar de muchas maneras, por ejemplo teniendo la soberanía de un Estado independiente (como Bolivia), o de un Estado federal (como los varios que constituyen el Brasil o México) o con ciertos niveles de autonomía o autogobierno dentro de un Estado unitario. Esto es lo que propone nuestra CPE en su Tercera Parte (art. 289-296 y 303-304) y también la Declaración de Naciones Unidas en su art. 4:

> "Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas".

Como puede observarse, aquí autonomía o autogobierno se toman prácticamente como sinónimos. Por otra parte, este artículo precisa que esta autonomía o autogobierno es "en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales". Estos asuntos se refieren, como dice ya el art. 2 de nuestra CPE –que aquí comentamos– al pleno desarrollo del derecho "a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales": una síntesis muy apretada de los derechos específicos de las NyP IOC por ser tales y "dada su existencia precolonial", algo ignorado por todas las constituciones anteriores.

Un avance fundamental a nivel local e internacional es que tanto la CPE como la Declaración reconocen ya este derecho como colectivo y propio de pueblos (algo complementario, no contrario a los derechos individuales de sus miembros). La Declaración reconoce que "los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena" (art. 9), un término que nuestra CPE reitera una y otra vez en su fórmula consagrada de NyP IOC y que aplica también al conjunto del Estado al caracterizarlo como plurinacional, a igual que a sus instituciones clave, como el Tribunal Constitucional o la Asamblea Legislativa.

Los art. 43 y 46 de la Declaración de Naciones Unidas marcan sus límites mínimo y máximo. Por un lado, el art. 43 afirma que los derechos reconocidos en ella "constituyen las normas mínimas para la superviven-

cia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo". Y, por otro, el art. 46 precisa que "nada de lo señalado… se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de estados soberanos e independientes". Este artículo fue un aditamento de última hora para asegurar la masiva aprobación internacional de la Declaración, también por parte de algunos estados africanos de reciente creación. Viene a ser una especie de candado para evitar que esa autodeterminación y autonomía sea una excusa para reclamar también soberanía como un Estado separado, algo que nuestras NyP IOC no plantean en Bolivia ni en otros países latinoamericanos, salvo quizás de una manera sólo retórica.

Más adelante detallaremos cómo se realiza esta autonomía IOC, según la CPE y la Ley Marco que todavía se está elaborando. Pero es importante dejar claro que el principio constitucional básico en que tales concreciones de enmarcan es ese art. 2, en que este es un derecho colectivo que se aplica a las "naciones y pueblos" IOC. Si de momento, por razones prácticas, se aplica sólo a determinados municipios y territorios, hay que verlo como un punto de partida pero para poner en marcha un proceso que, en última instancia apunta a esas "naciones y pueblos" como unidades territoriales propias con frecuencia mucho más amplias.

Caminos prácticos hacia la autonomía IOC

La Tercera Parte de la CPE, dedicada a la "estructura y organización territorial del Estado" se dedica a todos los procesos autonómicos, incluido el de las autonomías indígena originario campesinas [AIOC]. El art. 289 define esta AIOC como:

> "el autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias".

Esta definición define esa autonomía como autogobierno, el cual, por los rasgos que siguen, rige sobre un determinado territorio en el que vive una nación o pueblo IOC o, en muchos casos, al menos una parte de éste, que comparte historia, cultura, etc. Conviene aclarar que aquí territorio se entiende como una jurisdicción geográfica sobre la que se ejerce tal autogobierno. Como enseguida veremos, el pueblo en cuestión puede o no tener además propiedad colectiva sobre ese territorio, pero ello no es de ninguna manera algo esencial para poder ser AIOC.

Las demás cualidades que aquí se enumeran son otros tantos ámbitos sobre los que, de alguna manera, este pueblo que vive dentro de esa jurisdicción territorial podrá ejercer su autogobierno. Este listado es más completo que el del art. 2 antes señalado y no coincide del todo con otro que hay en el art. 30-I, ni con la larga lista de competencias autonómicas del art. 304, por lo que hay que verlo no como una lista fija ni mínima ni exhaustiva sino más bien sólo como algo indicativo y flexible, que podrá ser más o menos amplio según la realidad de diversos lugares. Por ejemplo, en algunos pueblos la lengua propia es muy importante pero otros ya la han perdido en parte o del todo (sobre todo si ya están en centros urbanos) sin que por ello dejen de ser indígena originarios. Puede ser útil aquí aplicar el criterio flexible señalado por el art. 1.1-b del Convenio 169 de la OIT (que ya es también la Ley 1257 del Estado boliviano) que define como pueblos indígenas a aquellos que son considerados tales:

> "por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas *o parte de ellas*". [Énfasis mío].

Es igualmente revelador lo que añade el siguiente numeral 1.2 del mismo artículo del Convenio 169:

> "La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio".

Por otra parte, el art. 291-I de la CPE precisa las tres vías principales por las que se podrá acceder a ser AIOC:

> "Son autonomías indígena originario campesinas (1) los territorios indígena originario campesinos [TIOC], (2) los municipios, y (3) regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley" [Yo he añadido los números].

Ilustraré esta situación con el caso del departamento de Chuquisaca, en que aparecen las tres posibilidades. Insistiré sobre todo en la vía (2), o municipal, por ser la más viable en lo inmediato, tanto el Chuquisaca como en el resto del país, sobre todo en la región andina donde la mayor parte de la población rural se considera quechua (o, en otros departamentos, también aymara). Sólo al final añadiré algo complementario sobre la primera vía (TIOC) y la tercera (regional).

La vía municipal

Esta es de momento la única que ya se ha puesto en marcha, siquiera de manera incoativa en once municipios, nueve en tierras altas y sólo dos en tierras bajas, ambos en el Chaco guaraní. Pero su potencial futuro es mucho mayor. El cuadro 1 muestra la distribución de todos los municipios de Bolivia, por departamentos de Bolivia de acuerdo a su condición étnica y lingüística, explicada al pie del cuadro. Como podrá observarse, en los 28 municipios del departamento de Chuquisaca se da una amplia gama de situaciones: trece municipios rurales de la zona andina occidental tienen un altísimo porcentaje que se autoidentifica como quechuas y además hablan la lengua; en otros seis, sin llegar a tanto, la mayoría de su población se sigue identificando como indígena originario. Califican por tanto plenamente para convertir su jurisdicción municipal en autonomías IOC. El cuadro 2 (ver anexos) presenta el detalle de esos 28 municipios chuquisaqueños.

En el primer grupo altamente quechua están los municipios quechuas de Tarabuco y Mojocoya que ya realizaron y ganaron ampliamente su

referéndum para realizar esa conversión. Sólo el municipio urbano de Sucre, aunque mantiene un notable 64,6 por ciento que se considera quechua, está en un grupo inferior por tener sólo un 44 por ciento que sabe la lengua. Ello se debe sobre todo a su pérdida en la población urbana más joven. Pero en el vasto sector rural del mismo municipio, las condiciones son prácticamente iguales que en los otros 13 municipios. Quizás sería oportuno que este sector se desgajara del resto como uno o dos municipios aparte. En ese segundo grupo está también el municipio guaraní de Huacaya, que igualmente aprobó su referéndum para transformarse en AIOC.

El plus de una autonomía IOC

¿Qué ventajas teóricas y prácticas implica convertir un municipio en AIOC? En términos teóricos, se explicita el reconocimiento de su carácter indígena originario. En términos prácticos, como punto de partida, no pierde ninguna de las ventajas que ya tenía como municipio, con los recursos que ya recibía de la coparticipación popular, su condición de pobreza, etc. y mantiene asimismo las 43 competencias exclusivas propias de todo municipio, señaladas en el art. 303 de la CPE. Su inciso I nos da la clave de partida para interpretar todo lo demás:

> "La autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización."

Pero a ello se le añade la posibilidad de tener además[2] las otras 23 competencias exclusivas de una AIOC. Pero ello no quiere decir que entonces

2 Nótese, de todos modos, que mientras la CPE define categóricamente cuáles "son" las competencias propias de los niveles central del Estado, departamental y municipal (art. 298 a 302), en el caso de las autonomías IOC sólo dice que "podrán ejercer" las competencias señaladas en el art. 304, sean exclusivas, compartidas o concurrentes. De todos modos, hay que recordar algunos otros principios de toda autonomía, enumerados en el art. 270, entre los que están los de "la voluntariedad, la complementariedad, la subsidiariedad, la gradualidad, la provisión de

el total de competencias sean 66, porque hay varias comunes.

Una comparación detallada de las competencias exclusivas municipales y las exclusivas de la AIO, enumeradas en los art. 302 a 304 de la CPE muestra cuatro grandes bloques:

> "A) 9 competencias que sólo aparecen en la autonomía IOC (sea o no creada a partir de un municipio).
> B) 12 competencias que, con distinta formulación, aparecen tanto en el catálogo municipal [EM] como en el de autonomía IOC [Ei]; se añaden otras 3 que son exclusivas del municipio pero aparecen en la autonomía IOC como compartidas o de alguna otra manera.
> C) 26 competencias que sólo aparecen en el catálogo municipal.
> D) Otras competencias que sólo son compartidas o concurrentes con las equivalentes del nivel central de Estado. En las compartidas el Estado dicta las leyes básicas y otros niveles autónomos subestatales (en nuestro caso, la AIOC) las complementan con otras leyes de desarrollo. En las concurrentes, sólo el nivel central del Estado legisla y las otras autonomías subestatales sólo tienen la facultad de reglamentar y ejecutar (art. 297)".

A la luz de todo ello, el plus principal que tiene un municipio por convertirse en AIOC son las competencias del bloque A, que a continuación enumeramos reordenándolas de una manera más lógica[3]:

recursos económicos y la preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos". Por tanto, deberá haber cierta flexibilidad, porque varias de las competencias municipales tiene poca o ninguna aplicación en municipios rurales y chicos como los de Chuquisaca, o quizás sólo podrán aplicarse de una manera gradual, según las características y desarrollo de esos municipios. Por otra parte, por el principio de "la preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos" al añadir que ese apropiarse de las competencias municipales deberán realizarse "con las características culturales propias".

3 En cada competencia se indica el número que tiene en los listados originales de la CPE. Las siglas se refieren al tipo de competencias: EM exclusivas municipales, Ei: exclusivas indígena originarias, ED: exclusivas departamentales, EC: exclusivas del nivel central del Estado.

A) Exclusivas indígenas [Ei], sin paralelo en Autonomía municipal.
2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.
23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.
8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.
21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.
15. Planificación y gestión de la ocupación territorial en coordinación con otros niveles de gobierno.
17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.
3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.
19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva [EC35,ED31,Ei19]
16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.

La madre de todas las demás competencias exclusivas de la AIOC, por su amplia cobertura temática, es la primera (codificada *Ei2*), que dice así:

> "Ei2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo".

De alguna manera se complementa con otra competencia compartida con el nivel central del Estado, que podría dar una mayor operatividad a esta competencia madre:

> *"Comp4*.Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, *inherentes* al desarrollo de

su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural" (Ver también EC25, ED18-19, EM15-16, Ei10).

El fiel cumplimiento de la competencia Ei2 que, además, es exclusiva de la autonomía IOC y no tiene parangón en ninguna otra autonomía, permitiría asegurar el tono y estilo "indígena originario" a cualquier otra competencia. La mayoría de los derechos de las naciones y pueblos IOC mencionados en el art. 30 de la CPE justifican también alguna o varias de las cinco dimensiones de esta competencia madre.

Varias otras competencias *Ei* no hacen más que explicitar determinados aspectos de esta *Ei2*. He aquí algunos ejemplos más significativos:

Ei23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.

Esta competencia permite que estas nuevas autonomías IOC definan en sus estatutos sus propias formas de gobierno, sin tener que regirse necesariamente por el molde hasta ahora impuesto por el Código municipal o las normas rígidas de la Corte Electoral, mantenidas incluso en la ley transitoria y su reglamentación hasta las elecciones de abril 2010, según las cuales hay que presentar listas por partidos o asociaciones ciudadanas, de modo que después cada una de ellas tendrá más o menos concejales (por el orden de la lista). Puede además permitir, por ejemplo, que las autoridades de Gobierno local representen a los diversos distritos o subcentrales del territorio, definir su tiempo de duración y determinados mecanismos de nombramiento, siembre que no resulten contrarios a la CPE.

Ei8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.

Este es uno de los cambios más significativos de la nueva CPE, que se explica en sus arts. 190-192. Esta competencia, que no existe en los muni-

cipios corrientes y ni siquiera en las autonomías departamentales, es la que permite que en las AIOC el sistema judicial se aplique de acuerdo a las normas y procedimientos propios. Según ello, para los asuntos internos, ya no sería necesario gastar allí tiempo, plata y recursos yendo de un abogado a otro y esperar que jueces ajenos, que desconocen la realidad propia de cada pueblo y cultura, decida lo que hay que hacer y el tipo de sanción que deba aplicarse en cada caso, según la justicia ordinaria, codificado en tantas leyes y decretos.

Más bien se aplicaría allí el derecho propio de cada pueblo indígena originario campesino, del que forma parte también su "justicia comunitaria", que se aplica a través de sus propias autoridades, dejando constancia en sus libros de actas, y recurriendo si hace falta a la asamblea comunal. Esto mecanismos, que no deben confundirse con linchamientos (como hacen con frecuencia los medios de comunicación) resultan por lo general mucho más rápidos, baratos, eficientes y justos.

Está todavía pendiente la Ley de deslinde jurisdiccional (art. 192), que precisará dentro de qué territorios, sobre qué personas y para qué materias se aplica esta justicia o la justicia ordinaria.

Pero, a partir de su práctica tradicional, ahora reconocida por la Constitución, estas AIOC ya pueden trazar sus lineamientos clave en sus estatutos.

Ei21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.

Esta competencia recoge y hace operativo el derecho de consulta reconocido también en el art. 30, numeral 15, de la CPE. Resulta particularmente importante para aquellos lugares en que existen apetecibles recursos naturales de los que, en el pasado, las empresas se apoderaban sin tomar en cuenta a la población local o incluso obligándola a irse a otra parte. Pero tanto en ese art. 30,15 como en la competencia Ei21 y en la Declaración de Naciones Unidas de 2007, este derecho y competencia es aplicable a cualquier ámbito "cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles".

Con relación a las competencias exclusivas relativamente comunes a municipios y AOIC (bloque B), éstas se refieren al ordenamiento territorial, la elaboración y ejecución de planes y otros elementos que ya conocemos desde la experiencia de gobierno municipal que ya se ha venido trabajando desde la Ley de participación popular de 1994. Llamaré con toda la atención sobre dos materias: la capacidad impositiva y el manejo del patrimonio.

La capacidad impositiva aparece tanto en los municipios regulares como en las AIOC (EM 19, 20 y Ei 12 y 13). Enfatizo que esta capacidad existe en ambos casos, porque en algunos municipios las bases, mal informadas, han rechazado convertirse en AIOC por el temor de que, al ser autónomos, se cargarían con más impuestos locales. No hay tal. Más aún, esta capacidad impositiva es incluso mayor en los municipios porque no sólo puede administrar sino también crear impuestos. Sin embargo, si se trata de una AIOC que antes era municipio, al convertirse en AIOC tampoco pierde esa capacidad mayor de crearlos.

El segundo aspecto es todo lo relacionado al patrimonio cultural tangible e intangible (EM 15-16 y Ei10). Esta competencia es muy semejante en ambos casos y existe también en la autonomía departamental (ED 18-19) y en el Estado central (EC 25). Relacionado con ello, está también la competencia para definir políticas de turismo (EM 17 y Ei 11), las cuales existen también en los otros dos niveles. Es explicable que, según la dimensión de esos patrimonios y el volumen de turismo que pueden generar, esas competencias puedan desarrollarse a uno u otro nivel. Con frecuencia el patrimonio –sean monumentos tangibles o expresiones culturales intangibles– van muy ligados a la identidad cultural del pueblo IOC autónomo y, sin embargo, el manejo de ese patrimonio poco aprovecha a ellos. Los folkloriza y los recursos así generados pasan más bien a manos de otras empresas y mercaderes ajenos. ¿ No habrá mu-cho de ello, por ejemplo, en Tarabuco? Pero un manejo adecuado de ese tema podría llevar más bien al fortalecimiento identitario de esos pueblos, a la difusión de sus valores a los demás y también a ciertos ingresos adicionales.

Hay todavía un cuarto grupo (el bloque D del Anexo) con las competencias compartidas y concurrentes entre el nivel central del Estado u otras

autonomías subestatales. Para el caso de las AIOC se especifican cuatro compartidas –en las que, como se recordará, al nivel central del Estado se promulga una ley básica y a nivel de autonomía local aquella se complementa con leyes locales que desarrollan dicha ley de acuerdo a las especificidades locales o del pueblo en cuestión– de las que resalto las dos últimas:

> "3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley.
> 4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural".

Pero llama la atención la ausencia de competencias siquiera compartidas en otros puntos claves para el desarrollo y autodeterminación de las NyP IOC. Por ejemplo en educación y en el régimen de tierra y territorio (entre otros temas que aquí no especifico).

En cuanto al tema educativo, sólo hay la referencia escueta, nada desarrollada, de una competencia concurrente para todos los niveles llamada "gestión del sistema de educación y salud" (art. 299-II-2). Competencia concurrente quiere decir que sólo el nivel central del Estado legisla y los demás se limitan a ejercer conjuntamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. En este mismo nivel de sólo una competencia concurrente se especifica también:

> "2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado".

Pero se trata sólo de implementar lo que ya viene determinado desde el nivel central del Estado.

La educación es una de las instancias en que más central debería ser el peso de la propia cultura. La CPE reconoce el derecho de los pueblos IOC "a una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo" (art. 30.12) y dedica más adelante un largo capítulo a la "Educación, Interculturalidad y Derechos Culturales", en el que se reite-

ra ese derecho (art. 78-II, 80-II) y se presenta además la mejor definición y normatividad del patrimonio cultural y de las relaciones interculturales; por su importancia, reproducimos todo ese artículo 98:

> "Artículo 98. I. La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones.
> II. El Estado asumirá como fortaleza la existencia de culturas indígena originario campesinas, depositarias de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones.
> III. Será responsabilidad fundamental del Estado preservar, desarrollar, proteger y difundir las culturas existentes en el país".

Pero nada de ello queda reflejado en el tratamiento competencial que se da a esta temática. ¿ Cómo podrá asegurarse la educación intracultural sin una competencia específica de las NyP IOC en este punto? ¿ Y cómo se asegurará la paridad de las relaciones interculturales en la educación y en otros ámbitos si a la vez no se ha asentado bien las raíces identitarias y culturales de cada pueblo mediante esa intraculturalidad?

Nuevamente, aquí habrá que apelar a la competencia madre *Ei2* y, a partir de ella, asegurar que el gobierno autonómico originario tome efectivamente en serio su "definición y gestión de formas propias de desarrollo [...] cultural, de acuerdo con su identidad y visión", apelando además a lo que ya establece la CPE en otras partes, como los que acabamos de citar. Por tanto la legislación nacional sobre este tema deberá basarse en ellos. Bajo estas condiciones, las "reglamentaciones" que haga cada autonomía originaria podrían bastar en la medida que lo que diga la nueva ley nacional educativa sea bien explícita. Pero aún así –en mi opinión– la autonomía IOC se respetaría mejor con una competencia al menos compartida.

El otro punto clave es el del régimen de la tierra agrario, que en la CPE aparece sólo como una competencia exclusiva del nivel central del Estado (art. 298-II-38); más aún la "política general sobre tierras y territorio, y su titulación" son una competencia privativa de ese nivel central (art. 298-I-17), lo que significa que sólo el nivel central del Estado puede legislar,

reglamentar en este punto, y ejecutar sin poderlo delegar a otros niveles. Haber colocado un candado así de fuerte se comprende con relación al control que el Estado debe reservarse para sí frente a la injusta y creciente acumulación de tierras en los cuatro departamentos de la Media Luna. Es precisamente éste uno de los puntos en que los estatutos inicialmente propuestos por Santa Cruz más se enfrentan con la CPE.

Sin embargo, en lo relativo al control de cada NyP IOC sobre el manejo interno y autónomo de su propio territorio tal disposición resulta también insuficiente para asegurar ese derecho colectivo expresado, por ejemplo, en el art. 30-II-17 y en el art. 403. En la medida que un pueblo o parte de él tenga ya propiedad colectiva, sobre todo como TCO/TIOC (ver infra), este tema se salva mejor, puesto que el Estado ya ha cumplido su rol privativo de haberlo titulado y el resto queda como asunto interno de los propietarios colectivos. Pero, como enseguida veremos, es precisamente para este tema donde esa segunda vía podría ofrecer ciertas ventajas complementarias, aunque en el caso de Chuquisaca su incidencia es mínima.

En este departamento, como en Cochabamba y otras muchas partes sobre todo de valles la creciente irrupción de haciendas, unas durante la Colonia, otras en la República, establecieron un régimen distinto de tenencia, que con la Reforma Agraria de 1953 acabó de consolidarse en comunidades con una gran preponderancia de pequeñas propiedades individuales, salvo en áreas comunes incultivables o quizás de sólo pastoreo. Así ocurre en casi todos los municipios rurales de Chuquisaca.

También en esas comunidades formadas por pequeñas propiedades tituladas de manera familiar podría tener sentido que fueran las autoridades comunales (en su mayoría llamadas desde los años 1950 "sindicales") las que, con el apoyo de la asamblea comunal se responsabilizaran de la resolución interna de conflictos de tierras y del permanente saneamiento interno, sin necesidad de que cada vez las familias involucradas gastaran su tiempo y dinero yendo a las oficinas externas del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y de los abogados. Este podría ser otro de los ámbitos regulares del derecho indígena, pues sea cual fuere la forma de propiedad de la tierra, toda la comunidad sigue conformando un territorio común a todos ellos. Y viceversa, aun donde el título propietario es colectivo los derechos de posesión y uso sobre parcelas es y era individual

o familiar. Posiblemente, una vez consolidado, este régimen interno podría incluso expandirse al nivel de todo un municipio transformado en AIOC. La propia CPE ya da una pista para ello cuando en el mismo art. 298-II-38, tras establecer que el régimen de tierras es competencia exclusiva del nivel central del estado [EC], añade: "La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías". Lo único que –a menos que cambie la Constitución– debería seguir en manos del Gobier-no central de manera privativa, y por cierto como una atribución del Presidente del Estado plurinacional, serían las nuevas titulaciones finales. Todos quieren ciertamente seguridad jurídica sobre la tierra en que viven y trabajan. Pero al mismo tiempo, las comunidades buscan también mecanismos para que su tierra y otros recursos no pasen a mano de terceros ajenos a las comunidades pudiéndolos comprar de comunarios particulares. Este es el equilibrio que debe buscarse entre una presencia del Estado central y sus leyes agrarias y la resolución interna de conflictos dentro del territorio comunal y quizás también a otros niveles dentro del territorio de toda la AIOC.

La vía TCO o TIOC

La otra vía principal señalada en el art. 291-I para llegar a ser AIOC es a partir de los (nuevos) TIOC, que a su vez –según la 7ª disposición transitoria de la CPE– "tendrán como base para su delimitación a las Tierras Comunitarias de Origen" (TCO), que ya existen en Bolivia a partir de los cambios constitucionales de 1994 (art. 171) y la Ley INRA de 1996. No bajaré aquí a una discusión detallada de esta vía y sus procedimientos, porque sigue pendiente su normativa complementaria en la Ley Macro de Autonomías, que pronto entrará a ser discutida en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Pero sí debemos explicar lo esencial de ella. En los citados cambios constitucionales y legales de 1994 y 1996, que crearon esta figura TCO, ya se introdujo en esa forma de propiedad colectiva un embrión de autonomía, porque se incluyeron en ella rasgos como su derecho sobre los recursos renovables (por ejemplo, bosques), el derecho de consulta sobre

los recursos no renovables e incluso la facultad de aplicar, en su interior, "sus normas propias". Esos temas estaban ya en el Convenio 169 de la OIT, que desde 1991 fue ratificado por el Estado boliviano gracias a la I Marcha Indígena de 1990 "por el territorio y la dignidad" del año anterior y, de ahí, entraron de alguna manera en los cambios constitucionales de 1994. Se puede decir que, de esta forma, ya en 1994 el tema del autogobierno de la TCO había entrado en la agenda pública siquiera por la ventana trasera, la del régimen especial agrario.

Eco de todo ello es lo que ahora se dice en art. 403-I, todavía en la Cuarta Parte de la nueva CPE, sobre la estructura económica del Estado:

> "Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza".

Pero para ser plenamente autonónomo, este tema tiene que pasar de la Cuarta Parte de la actual CPE a su Tercera Parte, que es la dedicada a la estructura territorial del Estado y, dentro de ella, a los diversos tipos de autonomía. Para ello se prevén dos pasos: el primero es un proceso administrativo por el que las TCO ya tituladas (como una forma sui generis de propiedad agraria colectiva) se transformarán en territorios indígenas (TIOC) propiamente dichos (7ª disposición transitoria); y el segundo es que esos TIOC puedan además adoptar la "cualidad" (art. 291-I) de ser una autonomía o AIOC. Para esto último, deben expresar "la voluntad de su población en conformidad a sus normas y procedimientos propios (art. 293-I)". Allí mismo se dice que ese es el "único requisito exigible", pero enseguida, en los siguientes parágrafos del mismo art. 291, se añaden

4 En los borradores se habla de que en la región andina, una TCO debería tener al menos 10.000 habitantes, como cualquier nuevo municipio. Es una cautela para frenar la tendencia faccionalista hacia fragmentaciones interminables, algo demasiada común entre nosotros.

otros "requisitos mínimos" de población[4] y otros, los cuales todavía se están discutiendo en el proyecto de Ley Marco de Autonomías en vías de ser presentado a la Asamblea Legislativa Plurinacional (marzo 2010).

Toda esta vía TCO/TIOC para llegar a ser AIOC tiene mayor importancia para los pueblos minoritarios de tierras bajas porque es más difícil que ellos constituyan la mayoría de un municipio. En el caso concreto de Chuquisaca, así ocurre en las tierras bajas del Chaco donde existen ya varias TCO guaraní consolidadas dentro de cuatro municipios mayores con mayoría no guaraní (o *karai*), a saber, Monteagudo, Huacareta, Muyupampa (que incluye El Ingre) y Macharetí. Estos últimos, por tanto, nunca querrán transformarse en AIOC; a sus pueblos guaraní, por tanto, no les queda más remedio que hacerlo por la vía TCO/TIOC, una vez la Ley Marco de Autonomías haya precisado mejor ese camino. El municipio de Huacaya es –como ya vimos– el único del departamento con una mayoría de población guaraní (66 por ciento) y, como tal, ha entrado en el proceso de hacerse autonomía por esa vía municipal.

En cambio en la región andina esta vía TCO/TIOC resulta menos práctica, en muchas partes, porque ni existen ni se han solicitado tales propiedades colectivas; en otras, porque aún si existen, la población involucrada es igualmente mayoritaria en su municipio y puede también escoger esa vía municipal, por ser de momento más expedita.

Así ocurre en la parte alta del departamento de Chuquisaca, como se señala en la última columna del cuadro 2 (ver anexos). Hasta abril 2009 allí sólo había TCO tituladas en algunas zonas de ayllus del municipio de San Lucas (prov. Nor Cinti) y otro pedacito del municipio de Poroma (prov. Oropeza). En ese mismo municipio hay otras varias demandas en proceso. Además, dentro del municipio de Sucre y el de Tarabuco se habla también de la reconstrucción de algunos ayllus pero éstos no habían empezado ningún proceso de transformación en TCO. Por otra parte, salvo el municipio de Sucre, todos esos municipios pueden acceder ya a la AIOC de una manera mucho más expedita y con ciertas ventajas prácticas por la vía municipal, pues la inmensa mayoría de sus población son también quechuas que, por razones históricas, sufrieron la opresión de la hacienda y –por tanto– después se liberaron de ella por la vía sindical.

¿Acaso ellos son los culpables de haber sido avasallados tanto tiempo por los patrones para que ahora no se les quiera reconocer como hermanos quechuas que igualmente califican para recuperar su autonomía? Incluso en Sucre podría ser más fácil crear nuevos municipios en su área rural y transformarlos en AIOC por esa vía.

Sea cual fuere esta viabilidad práctica, las dos principales diferencias prácticas entre esta vía TCO/TIOC y la vía municipal es que cada tiene una particularidad distinta, que –según las circunstancias locales– puede ser vista como ventaja o desventaja:

- La ventaja de la vía municipal es que tiene también todas las competencias municipales y, con ellas, también los recursos financieros que para ellas tenía ya destinados desde el Tesoro Nacional como recursos de la coparticipación popular, los bonos por la pobreza y otros. Pero esta ventaja podría ser también vista por algunos como una carga, en el sentido de que entonces la AIOC tiene que seguir cumpliendo una serie de obligaciones administrativas y gerenciales que quizás no son tan centrales para su desarrollo como NyP IOC. Por eso algunos critican esta vía como el mismo municipio de siempre pero "con poncho".

- La ventaja de la vía TCO/TIOC es que como punto de partida tiene además una propiedad colectiva y ya titulada de todo su territorio por mucho que, en su interior haya seguramente posesiones y usos individuales y familiares. Ello es una ventaja sobre todo porque facilita aplicar el propio derecho indígena originario en su interior, sin necesidad de meter al INRA ni a otras instancias estatales en la resolución de sus conflictos internos. Pero esta ventaja ha sido a su vez vista por otros como un obstáculo práctico si ya tienen consolidadas sus propiedades individuales, lo que les da una mayor seguridad personal.

Hay que reiterar que, en cualquier caso, tener tal propiedad colectiva no es un requisito indispensable para ser AIOC pues la calidad autonómica no se refiere a la propiedad sobre la tierra y territorio sino a la capacidad de tener jurisdicción y, por tanto, auto gobernarse dentro de él, incluyendo el manejo de sus recursos. Por otra parte, si la AIOC se ejerce sólo

sobre ese territorio TCO/TIOC sin ser municipio, sus competencias se reducen a las 23 propias de esa forma de autonomía pero no sobre las demás propias de un municipio. Por tanto, tendrá que mantener cierta relación con los municipios de su contorno (y el departamento) para aquellas tareas que correspondan a esas competencias que ellos no tienen.

Son dos vías complementarias

En realidad, una vía puede asumir la otra o ser el camino para la otra. Veámoslo desde ambas perspectivas.

Como punto de partida, es oportuno recordar lo que dice el art. 303.I de la CPE:

> "La autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización."

Este artículo fue añadido durante las reuniones de concertación de septiembre 2008 y refleja seguramente el peso que en ellas tuvieron los mediadores municipalistas, que tendían a absorber a las AIOC, fuera cual fuere su origen, dentro del nivel municipal, para simplificar todo el proceso. Algunos requisitos mínimos, demográficos u otros, que se mencionan en los borradores para la Ley Marco apuntan también a ese acercamiento entre nuevas AIOC y antiguos municipios para facilitar su gobernabilidad interna.

No es claro, con todo, que siempre sea posible hacer tal proceso de "municipalización", sobre todo con relación a algunos pueblos más minoritarios de las tierras bajas. No olvidemos que el derecho a tener cierta autonomía IOC se refiere inicialmente a una cualidad por el hecho de ser IOC, más que a un nivel único que deba inevitablemente equipararse a un municipio.

Abordando el tema desde el otro lado, de hecho, varios de los municipios convertidos en AIOC tienen ya en su interior una o varias TCO,

no reconvertidas aún en TIOC por no existir hasta ahora el procedimiento. Por ejemplo, Jesús de Machaqa en La Paz, tiene ya 18 (de 24) ayllus que ya son TCO consolidada; Chayanta en Potosí, tiene los dos inmensos ayllus Chayantaqa y Phanakachi, también titulados; algo comparable ocurre en las cuatro AIOC de Oruro y, en menor grado, también en Charagua en el Chaco guaraní. En el caso de San Pedro de Totora (Oruro) hay incluso una coincidencia casi total entre ser municipio, provincia y TCO, lo que la hace AIOC plena desde tres vertientes.

Son bastantes más los posibles candidatos futuros con esa condición. Entre ellos, en la Chuquisaca andina están los de San Lucas y –si logra consolidar sus TCO/TIOC en proceso– el de Poroma. Hay incluso algunas situaciones –como Raqaypampa, en el municipio de Mizque en Cochabamba y San Antonio de Lomerío, en el municipio del mismo nombre en Santa Cruz– en que no se descarta la posibilidad de que más bien se invierta el proceso, de modo que se busque llegar a ser AIOC por la vía TCO/TIOC y sea ésta la que acabe por absorber el municipio (caso Lomerío) o acelerar la formación de un nuevo municipio (caso Raqaypampa).

Lo que debe quedar siempre claro es que el hecho de ser ya AIOC por la vía municipal, no elimina la cualidad TCO/TIOC de los territorios internos que ya tienen tal característica. Lo que entonces no tendría mucho sentido sería que esas TCO/TIOC fueran una autonomía IOC menor inserta dentro de otra mayor. La razón es que el objetivo final al que nos hemos referido desde el principio de este trabajo, al comentar el art. 2 de la CPE, no es multiplicar un sinfín de pequeñas unidades unas dentro de otras sino ir reconstruyendo paso a paso, adobe sobre adobe, las "naciones y pueblos" IOC. Eso es lo siguiente que nos queda por ver.

La vía región IOC

El ya citado art. 291.I menciona también la tercera vía por la que se puede adquirir la "cualidad" de ser AIOC, a saber: la región. Por otra parte, existe también, dentro de la Tercera Parte de la CPE una forma especial y mucho más limitada de "autonomía regional" (no necesariamente indíge-

na), que fue objeto de muchas clarificaciones y recortes en las conversaciones de concertación del texto constitucional entre el Gobierno y la oposición en septiembre 2009. Pero no hay una plena correspondencia entre estas dos concepciones de región.

Tal como éste ha quedado finalmente en los art. 280-282, una autonomía regional está "conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas" y ha quedado sólo como "un espacio de planificación y gestión" (art. 280-I), sin capacidad legislativa, propiamente dicha, sino sólo "normativo-administrativa" y sin competencias propias sino sólo aquellas que le sean "conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental" (art. 280-III).

Sin embargo, cuando en la sección de autonomías IOC, se dice que esta "cualidad" se puede lograr también por la vía regional, el punto de partida para conformar dicha región IOC ya es otro: "la agregación de municipios, distritos municipales y/o autonomías IOC". Es decir, se puede partir de municipios (como en las otras regiones) pero también de AIOC surgidas de antiguas TCO/TIOC, o incluso de distritos municipales –una categoría territorial submunicipal[5] que recién aquí aparece– o de cualquier combinación de las anteriores. Si afecta límites municipales, la definición final de éstos deberá ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Esta particularidad muestra que aquí lo importante no es que el departamento se organice mejor con espacios regionales de planificación, sino que la nueva figura de autonomía y autogobierno IOC se vaya aglutinando hacia niveles superiores. Ello está muy en consonancia con la idea inicial del art. 2 de la CPE, con que hemos empezado este trabajo, de que el objetivo final de las AIOC es la recuperación del derecho a una libre determinación de las naciones y pueblos IOC.

Por eso mismo, en este caso, la autonomía regional IOC hereda su cualidad autonómica de sus componentes inferiores que ya la tienen, aun-

5 El distrito municipal viene a sustituir los antiguos cantones, como una instancia sólo administrativa dentro del municipio.

que sólo en el marco de aquellas 23 competencias propias de las AIOC. No necesita –a diferencia de las otras regiones– que la Asamblea Legislativa Departamental se las dé por 2/3 de sus miembros, aunque también puede hacerlo en otras competencias complementarias siquiera concurrentes. Por otra parte –al igual que en las demás regiones– el adquirir esa calidad autónoma regional IOC, no implica necesariamente que ésta asuma y elimine la autonomías que ya tenían antes cada una en esos niveles inferiores.

Todo ello puede ser muy relevante a mediano y largo plazo para el caso de los municipios andinos quechuas de Chuquisaca, que con los años podrían irse aglutinando a niveles cada vez más inclusivos, empezando quizás desde dos frentes –uno en Tarabuco y otro en Mojocoya, que ya se han convertido en AIOC– hacia su municipios más cercanos y afines. Es previsible que Poroma y San Lucas, los dos municipios con más ayllus en todo el departamento, convoquen pronto su referéndum para ser AIOC. Desde ahí pueden surgir otras regiones menores o combinarse en otras mayores, sea como una autonomía regional IOC más incluyente (para la que algunos ya empiezan a sugerir nombre etnohistóricos como Yampara o Qaraqara) o por lo menos como instancias de concertación para tener políticas y criterios semejantes hacia la consolidación de la NyP IOC quechua de Chuquisaca. En otras partes, más cercanas a la frontera castellana/quechua, existen grupos más diversos de población y no es tan claro si sus municipios con alto porcentaje quechua (como Tomina y Tarvita) mantendrán más relación con otros ya castellanizados, dentro de su provincia o más bien se irán acercando a sus vecinos quechuas en otras provincias.

A un nivel más incipiente, la AIOC de Huacaya también podría apuntar hacia una regionalización con las TCO/TIOC de Macharety, Tentayapy, Ingre y Huacareta apuntando a la larga –cuando, tarde o temprano, se abra el candado para regiones interdepartamentales– a la consolidación de la NyP guaraní del Chaco de Santa Cruz, Chuquisaca y norte de Tarija.

Estamos entrando así ya en el terreno de los sueños utópicos. Pero, como sabemos, éstos ayudan siempre seguir avanzando. Naturalmente, volviendo a tocar de pies al suelo cotidiano de aquí y hoy, para empezar a

avanzar en esta dirección, tenemos ya a la vuelta de la esquina dos tareas ambas importantes y claves, inmediatamente después de las elecciones del domingo 4 de abril 2010, a saber: concentrarnos en la elaboración de los estatutos IOC en los tres municipios pioneros y compatibilizarlos con los estatutos departamentales, que ya están en marcha. Valdrá también la pena, donde corresponda, trabajar asimismo en las Cartas orgánicas municipales para la autonomía de aquellos municipios que tienen mucha población quechua pero de momento no se plantean aún la posibilidad de convertirse en AIOC.

Para el caso de los estatutos de las tres AIOC incipientes, contamos ya con un borrador bastante avanzado para Mojocoya, cuya situación es bastante homogénea y relativamente sencilla. Para Tarabuco se ha empezado igualmente el proceso y existen ya borradores de algunas comisiones pero hay todavía bastante trabajo pendiente. Pero el caso más arduo será el de Huacaya, por la mayor heterogeneidad y conflicto interno dentro de su población, para asegurar la hegemonía guaraní y la de su propuesta de autogobierno pero sin descuidar la inclusión y derechos de otros grupos *karai* (= no guaraní).

Respecto a la compatibilización con los estatutos departamentales, en el borrador que se ha elaborado con la Federación Campesina, se plantean también tres regiones (art. 19). De ellas, la que allí se llama Norte –similar a las que ya había sugerido años atrás el Viceministerio de Descentralización– coincide en gran medida con la región IOC quechua que aquí sugerimos. Lo que en ese borrador aún no se considera es que, con el tiempo, podría adquirir las características de una autonomía regional IOC.

Ambigüedad constitucional del término TIOC

Antes de concluir, dejemos constancia de una ambigüedad conceptual en el uso del término "territorio indígena originario campesino" en el texto constitucional:

- Cuando en este artículo 291-1, en el artículo 293-I y en la 7ª dispo-

sición transitoria se habla de "territorios indígena originario campesinos" [TIOC], se entiende a aquellas TCO ya consolidadas (es decir, tituladas), que en función de un trámite administrativo, en el plazo de un año se transformarán de TCO en TIOC. Como vimos, esta transformación no quiere decir que automáticamente ya serán una autonomía o AIOC. En el fondo es sólo un cambio de nombre, porque la nueva CPE ya no habla de TCO sino que finalmente hace suyo el nombre de TIOC, oyendo el reclamo de los IOC que siempre querían ser reconocidos como territorios. Si la CPE de 1994 y la ley INRA de 1996 los bautizó como TCO fue simplemente porque los parlamentarios de entonces no querían reconocer más "territorios" que los del ordenamiento estatal previo. Pero la nueva CPE ya es más abierta y, por eso ahora se ha decidido llamar territorios a las antiguas TCO. Sin embargo, en este cambio sigue tratándose todavía de una forma de propiedad agraria colectiva, que se explica en los artículos 394-III y 403 del capítulo 9 "Tierra y territorio" de la Cuarta Parte de la CPE, dedicada sólo a la estructura y organización económica del Estado. Por tanto, ese primer sentido de TIOC no corresponde aún al régimen de autonomías, que se halla en la Tercera Parte de la CPE. Sin embargo, por los rasgos que se mencionan en esta forma de propiedad en el art. 403 es claro que –al igual que su antecesora la TCO– ya tiene algunos rasgos que no tienen que ver con el régimen agrario sino con una jurisdicción territorial.

- En cambio, en el art. 269, con que se abre la Tercera Parte de la CPE, se usa el mismo término TIOC en otro sentido. Allí se dice que "Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipio y territorios indígena originario campesinos". Al hablar allí de la estructura y organización territorial del Estado, ese término TIOC ya tiene un sentido distinto del que mencionamos en el párrafo anterior: se trata de una de las cuatro categorías del ordenamiento territorial del Estado, algo mucho más significativo que una propiedad agraria.

Surgen entonces varias posibles preguntas:

(1) Cualquier TCO transformada administrativamente en TIOC, ¿ es ya

–por el hecho de ser TIOC– una de las cuatro categorías del ordenamiento territorial del Estado, aun cuando no haya alcanzado todavía la calidad de autonomía (como no la tienen tampoco las provincias)?
(2) El uso que aquí se hace de TIOC ¿ se refiere *sólo* a las AIOC que provienen de antiguas TCO?
(3) Si es así, las AIOC que provienen de municipios ¿ seguirían siendo municipios IOC?
(4) ¿ O serían ya una segunda forma de TIOC, en cuanto una de las formas en que Bolivia "se ordena territorialmente"?

Caben varias respuestas y no sabemos todavía cómo se manejará ese asunto en la Ley Marco. En términos lógicos a mí, personalmente, lo más coherente me parecería responder "no" a las preguntas (2) y (3), "sí" a la (4) y vería posible tanto el "sí" como el "no" en la (1).

En cualquier caso el TIOC aparece con dos sentidos, dentro de la CPE: el primero, más restringido, para cualquier TCO transformada administrativamente en TIOC como una forma particular de propiedad agraria, tanto si después ha llegado a ser autonomía plena como si se ha quedado sólo a medio camino. Y el segundo, más amplio, como una categoría cualitativamente distinta dentro del ordenamiento territorial del Estado.

Lo que entonces sigue ambiguo y debatible en el texto constitucional es si este sentido de una jurisdicción estatal (o, como se diría más técnicamente, como una "entidad territorial IOC" es si éste cabe aplicarlo a toda AIOC, sea cual fuere su origen previo –una TCO, un municipio o incluso una región– y se restringe a sólo a las AIOC originadas en una TCO / TIOC. En esa hipótesis más restringida, nos preguntamos por qué la CPE ha evitado cuidadosamente hablar, por ejemplo, de "municipios IOC". En todo caso, los redactores finales seguramente deberían haber refinado más el uso del concepto.

Conclusiones

Estos son los principales procesos iniciados ya en Bolivia, a partir de la CPE 2009, hacia la conformación de autonomías indígena originarias. Nos hemos fijado bastante en los principales elementos que, para ello, señala el texto constitucional, pero por el camino hemos mostrado el potencial real que ello podría tener en el país, aunque en el momento actual sólo se hayan implementado experiencias en once municipios con alta densidad indígena, aparte de los "embriones" autonómicos que existen también en las propiedades agrarias colectivas llamadas TCO, puestas en marcha a partir de 1996.

Lo hemos ilustrado sobre todo con ejemplos del departamento de Chuquisaca pero ésta es sólo una muestra más localizada de lo que, en realidad, empieza a ocurrir también en otras partes del país y que potencialmente podría llegar a transformar de forma muy significativa todo el ordenamiento territorial del país.

Se trata de sólo los primeros pasos, todavía muy pioneros y no exentos de tropiezos. En agosto de 2009 se habló de más de veinte municipios que deseaban iniciar esta vía. Por el camino, sólo doce de ellos llegaron a realizar su referéndum para ratificar su decisión y en uno de ellos se perdió dicho referéndum, por lo que quedaron sólo once en carrera. Los ojos de muchos, tanto dentro como fuera del país, están desde entonces puestos en esas primeras experiencias.

En los pocos meses transcurridos desde entonces se han debido afrontar diversas dificultades. Por ejemplo, la Corte Nacional Electoral todavía no aceptó que en ellos se aplicaran sus propias normas para renovar sus autoridades internas, alegando que aún no tienen elaborados ni menos aprobados sus propios estatutos. Ello ha dado paso a algunos otros tropiezos porque para las elecciones de abril 2010 ha seguido confrontándose la lógica partidaria para la elección y nombramiento de candidatos. El resultado ha sido que, en dos o quizás tres de esos lugares, las autoridades elegidas en las elecciones del pasado 4 de abril, se muestran todavía reacias a esa transformación, pese al referéndum ya previamente aprobado. Pero,

por otra parte, ya se vislumbran también en su interior interesantes y creativas innovaciones, por ejemplo, en los mecanismos utilizados para elaborar sus primeros borradores de estatutos propios y, de ahí, para establecer sus propios mecanismos de autogobierno.

Será importante cotejar, dentro de unos cuantos años hasta dónde se ha avanzado y con qué resultados en la conciencia de la población de esos lugares y los otros que lo están observando desde afuera.

Anexos

Cuadro 1. Tipología CEL por departamentos

Tipo	Número CEL 7-5, 7-4, 7-2*	Chuq	LPaz	Cochb	Oruro	Potosí	Tarija	SCruz	Beni	Pando	TOTAL n	TOTAL %	acumulado n	acumulado %
A	90,90,90 +	0	25	18	3	18					73	22,3	73	22,3
B	67,90,90 +	5	35	18	18	11			2		90	27,5	163	49,8
C	60,67,67 +		7	3	10	3			1		24	7,3	187	57,2
D	33,50,67 +	4	10	4	1	4			7		30	9,2	217	66,4
E	≥ 75+								6	1	7	2,1	224	68,5
F	≥ 50 +	1	2		2	1			6	3	15	4,7	240	73,4
G	≥ 33 +	6	1	1		1			18	6	33	10,1	273	83,2
H	≥ 10 +	4						6	10	6	7	35	11,0	308	94,2
I	< 10%							5	8		8	19	5,8	327	100,0
	Total	25	80	45	35	35	11	56	18	15	327	100,0		

ESCALA CEL (Condición Bloco Lingüístico)

Tot	7	3SS pertenece, habla, desde niñez, sin cual
	6	3SSc pertenece, habla, desde niñez, con cual
	5	3SN pertenece, habla, no desde niñez con cual
Tot	4	3NN pertenece, no habla no desde niñez, con cual
	3	1SS no pertenece, habla, desde niñez, sin cual
Tot	2	1SSc no pertenece, habla, desde niñez, con cual
	1	1SN no pertenece, habla, no desde niñez, con cual
	0	1NN no pertenece, no habla, no desde niñez, con cual

Fuente: Censo 2001, procesado con SIGEL y elaborado por Xavier Albó y Carlos Romero, Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución, La Paz, 2009

Cuadro 2. Municipios de Chuquisaca, según su potencialidad para ser autonomía indígena

Prov y Municipio	nivel CEL	IDH	miles hbs	urb	TCOs t[itul] p[rocesándose]
Presto	A	0.356 Que	8,9		3p
Poroma	A	0.411 Que	17,0		3p(t)
Icla	A	0.420 Que	8,6		
Yamparáez Tarabuco*	A	0.423 Que	19,6	u	
San Lucas	A	0.478 Que	32,1		1t
Zudañez	A	0.521 Que	7,4		
Yamparáez	A	0.529 Que	10,0		
Mojocoya*	A	0.539 Que	7,9		
Tomina	B	0.423 Que	9,1		
Tarvita	B	0.424 Que	15,8		
Incahuasi	B	0.448 Que	23,3		
Sopachuy	B	0.472 Que	7,2		
Yotala	B	0.590 Que	9,5		
Azurduy	D	0.453 Que	11,3		
Huacaya*	D	0.515 Gua	2,3		
Tomina Padilla	D	0.533 Que	12,6	u	
Cap. Sucre	F	0.704 Que	214,4	U	
El Villar	F	0.501 Que	4,6		
Culpina	G	0.512 Que	17,6	u	
B Boeto Villa Serrano	G	0.535 Que	12,3	u	
Huacareta	G	0.548 Gua	10,0		3t/p, 1 con otros munic
L Calvo Muyupampa	G	0.573 G(Q)	10,7	u	1t(p) con Huacareta
N Cinti Camargo	G	0.621 Que	14,0	u	
Macharetí	G	0.666 Gua	7,4		3t/p, 1 con otros munic
Villa Alcalá	H	0.530 Que	4,0		
S Cinti Villa Abecia	H	0.582 Que	3,2		
HSiles Monteagudo	H	0.612 G(Q)	26,5	u	
Las Carreras	H	0.643 (Q)	3,5		

CEL (Condición étnico lingüística):
A: 90+ % se autoidenfifica miembro de un pueblo indígena originario y habla la lengua
B: 80 a 90% se autoidenfifica miembro de un pueblo indígena originario y habla la lengua
D, F: 50 a 66%% se autoidentifica miembro pero sólo una minoría habla la lengua
G, H: sólo una minoría se autodentifica miembro de un pueblo indígena originario

IDH: Índice de Desarrollo humano, 2001
u,U,U= con núcleo urb minoritario, MAYORIT, 80% o más

* Municipios que hicieron y aprobaron su referéndum para transformarse en autonomía indígerna originaria

Fuente Censo 2001: CEL (con inferencia de autopertenencia para los menores de 15 años)

Bibliografía

Albó, Xavier y Carlos Romero (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución.* La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional y GTZ-PADEP (2ª ed.).

Bolivia. Constitución Política del Estado

2004. Constitución de 1967 con los cambios introducidos hasta abril 2004.

2007. Aprobada en grande, en detalle y en revisión por la Asamblea Constituyente en Oruro, diciembre.

2008. Consensuada en el Congreso, para pasar al referéndum del 25-I-2009.

Bolivia. Legislación citada:

1991. Ley 1257, Ratificación del Convenio 169 de la OIT

1996. Ley 1715, INRA

2007. Ley 3760, Apropiación de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Naciones Unidas (2007). "Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas". New York.

OIT (1989). "Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes". Ginebra.

V
Representación política y autonomía

Representación política, género y etnicidad: participación político-electoral de mujeres kichwas y miskitas en gobiernos autónomos y locales

Dolores Figueroa

Resumen: El presente ensayo se centra en discutir sobre diversas formas de discriminación que mujeres indígenas sufren en su intento de participar políticamente en organizaciones indígenas, gobiernos locales y procesos electorales. De manera comparativa el ensayo describe como mujeres miskitas en Nicaragua y kichwas en Ecuador contribuyen a la vida política de sus organizaciones, y cómo ellas aspiran avanzar su perspectiva de "mujeres" en el marco de la construcción de espacios autónomos de gobernabilidad indígena. El ensayo critica cómo la institucionalización de diversos mecanismos de representación política ha dejado de lado la inclusión significativa de mujeres, hecho que debe ser re-visitado y cuestionado si es que realmente se quiere aspirar a construir sociedades justas y plurales.

Palabras clave: Participación política de mujeres indígenas, procesos electorales, representación política, liderazgo y autonomía política.

Introducción

Esta contribución tiene por objetivo introducir la dimensión del género en la reflexión de las dinámicas de participación política-electoral que organizaciones indígenas han impulsado en las últimas décadas a través de estructuras partidistas. Centraré mi narrativa en la particularidad de la participación femenina en organizaciones indígenas que tienen un amplio y sólido proceso organizativo de base, y que se han propuesto posicionarse de manera estratégica en gobiernos locales a través de la participación en procesos electorales como una faceta más de su actuar organizativo en Nicaragua y Ecuador. Este ensayo contribuye al debate teórico y político sobre experiencias de gobierno autonómicas en dos sentidos; primero, discutir cómo en estos espacios se dan formas de discriminación de género particularmente en las dinámicas de representación y ejercicio de la administración pública –ya sea ésta descentralizada y/o autonómico– en Ecuador y Nicaragua. Segundo, se busca interrogar en qué medida la construcción de estas experiencias de poder autonómicos/alternativos abrazan de manera consistente acciones positivas hacia la inclusión de mujeres y el reconocimiento de ellas como sujetos políticos que demandan el respeto de sus derechos como mujeres.

Este ensayo deriva de un ejercicio comparativo sobre la participación de mujeres kichwas y miskitas en espacios organizativos de las organizaciones indígenas YATAMA ("La organización de los pueblos de la madre tierra", Nicaragua) y CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). En específico, se parte de dos escenarios de acción política que son: la participación de Yatama en las elecciones en la costa Atlántica de Nicaragua, y la conformación de los consejos regionales autónomos y, de la relación de Conaie con Pachakutik por un lado, y por el otro, el impacto de la Ley de cuotas en los procesos de participación política de mujeres indígenas en las provincias serranas del centro del Ecuador.

En los escenarios mencionados, ubicaremos la situación de las mujeres indígenas en sus respectivas organizaciones político-partidarias a fin de responder a las siguientes preguntas: ¿ En qué sentido es diferente la participación política y electoral de mujeres en los dos casos comparados?

¿Cómo y cuántas mujeres indígenas organizadas han participado en procesos electorales? ¿Qué dificultades han tenido para incursionar en esos espacios? ¿En qué medida la construcción de los distintos espacios de gobernabilidad y autónoma indígena ha sido receptiva a la contribución de las mujeres? ¿Cuáles pueden ser las lecciones aprendidas en función de visualizar una redefinición de la democracia formal y la apertura de la política a los hombres y mujeres indígenas?

Hasta el momento, los distintos procesos que se han dado en América Latina para la consolidación de estructuras de poder autonómico –quizás con excepción de la experiencia zapatista– han avanzado de manera poco consistente sobre la problemática de la inclusión de mujeres en espacios de poder decisorios (Forbis, 2003; Gutirrez y Palomo, 1999). En ese sentido, las experiencias que ya existen de auto-determinación y autonomía –a nivel regional, municipal y comunitaria– han adolecido de mecanismos para contrarestar las prácticas más comunes de exclusión de género que se dan en los procesos de elección de lideresas y representantes femeninas (Figueroa, 2006; González, Figueroa y Barbeyto, 2006). En los casos tratados en este ensayo, tanto mujeres miskitas como kichwas han sufrido algún tipo de discriminación en el proceso de participación como candidatas a través de las estructuras partidarias de Yatama y de Pachakutik. Sin embargo, cabe señalar aquí que la naturaleza organizativa del movimiento indígena en Ecuador, y su escala de influencia geográfica y política han brindado más oportunidades de participación a mujeres kichwas que en el caso nicaragüense. Por su parte, la región de la costa atlántica de Nicaragua que cuenta con un régimen de representación multiétnica consolidado, los espacios de representación política de las municipalidades y territorios indígenas en los consejos de gobierno han contado con una muy pobre participación femenina indígena (González, Figueroa y Barbeyto, 2006). Ambos procesos aquí brevemente esbozados –y que desarrollaré más ampliamente en el cuerpo del ensayo– son ilustrativos de lo diverso que pueden ser la naturaleza organizativa de los movimientos sociales de base indígena, así como las oportunidades políticas que cada organización construye en sus respectivos contextos.

Desde la reflexión feminista cabría complementar con lo siguiente. En las experiencias de implementación y otorgamiento legal de derechos

colectivos de pueblos indígenas, la atención a derechos individuales de sectores minoritarios así como la prevención de la violencia de género ha quedado –hasta el momento– en segundo plano. Por diversas razones la marginalidad de mujeres indígenas en materia de atención social, representación política y violencia sistémica no ha sido debidamente atendida dentro de las emergentes experiencias de gobernabilidad autonómica y/o descentralizada. Es entonces que bajo esa perspectiva, los procesos organizativos de las mujeres indígenas cobran especial relevancia, pues abogan por traer equidad de género –culturalmente definida– a los espacios de poder comunitario y las dinámicas propias del quehacer público (Valladares, 2008; Speed, Hernández y Stephen, 2006; Palomo Sánchez, 2007; Gutiérrez y Palomo, 1999).

Las mujeres kichwas y miskitas han vivido intensos procesos de politización y activismo donde muchas facetas de su vida personal y comunitaria se han visto modificadas de tal forma que han crecido como actoras de una autonomía que trata de conciliar lo colectivo con lo personal. Estos cambios sustanciales en sus experiencias de vida nos hablan de cuán intenso y cuán relevante es detenerse a reflexionar sobre cómo lo político, lo público y lo comunitario se entrelaza de manera estrecha con la experiencia personal y la formación de las identidades de género y etno-culturales. La perspectiva de las mujeres da cuenta de las contradicciones que cruzan los espacios domésticos y comunitarios donde ellas participan como agentes de desarrollo y como reproductoras de la vida comunitaria. En ese sentido es que las demandas de las mujeres indígenas enriquecen la conceptualización de la autonomía como un proceso que es vivido y experimentado intensamente por ellas tanto en el plano público como en el ámbito doméstico y personal (Gutiérrez y Palomo, 1999; Méndez Torres, 2009; González, Figueroa y Barbeyto, 2006; Palomo Sánchez, 2007; Speed, Hernández y Stephen, 2006).

Elementos comparativos de los dos casos

Los elementos comunes de los que parte este ejercicio comparativo son los siguientes.

Primero, los movimientos indígenas –YATAMA (*Yapti Tasba Masraka Nani Alsatakanka*– La organización de los pueblos de la Madre Tierra) y CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador)- han incursionado en los espacios de representación política bajo el argumento de que acceder a espacios formales de poder dentro del sistema político a nivel local, regional y nacional es una manera de avanzar y construir desde adentro "proyectos alternativos-políticos" que están guiados por principios como justicia social, interculturalidad, control territorial, autodeterminación, y reconocimiento de derechos colectivos (Van Cott, 2008; Guerrero y Ospina, 2003; García, 2008; Cameron, 2003a y 2003b).

Segundo, ambas organizaciones tienen una estructura organizativa territorial y su naturaleza como movimientos sociales indígenas sigue ligado sustancialmente al ámbito de la resistencia política; aunque la incursión de estas organizaciones en la política formal ha traído tensionamientos y nuevos posicionamientos entre líderes de ambas agrupaciones. Las diferencias entre YATAMA y la CONAIE residen en el hecho de que se cada una se ubica espacialmente en distintos contextos y tiene distintas trayectorias organizativas. La primera se adscribe a una región específica –la costa atlántica nicaragüense– y la segunda, es de carácter nacional. Yatama es una organización indígena de mayoría miskita, y su actuar político está restringido al régimen de autonomía regional. Por su parte, la Conaie es una organización que agrupa a varias nacionalidades indígenas y pueblos, y es un claro actor político de carácter nacional que aspira a transformar la estructura del Estado ecuatoriano en general (Yashar, 2005; Zamosc, 2004).

Tercero, tanto Yatama como la Conaie han adoptado y creado exprofeso agrupaciones partidistas que han estado participando en contiendas electorales desde principio de la década de los años noventa. Yatama es resultado de la confluencia de varias agrupaciones armadas indígenas durante el levantamiento armado de los años ochenta (Hale, 1994; Frühling, González y Buvollen, 2007). Después de la pacificación de la región y bajo la forma de asociación de suscripción popular, Yatama estuvo participando en varios procesos electorales hasta el 2000, cuando una reforma electoral le impidió participar en las elecciones municipales regiona-

les. A raíz de ello, Yatama procedió en dos sentidos, uno por demandar al Gobierno de Nicaragua por la violación de sus derechos políticos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, y segundo; por registrarse formalmente como partido político y asegurar su participación en futuros procesos electorales. Yatama ha participado en cinco procesos electorales regionales donde ha tenido éxitos importantes que lo han llevado a consolidarse como una de las más importantes fuerzas políticas en el régimen autonómico del atlántico norte (Wilson *et al.,* 2008). En el caso de la Conaie, su rol como una fuerza política nacional le han llevado desde mediados de los años ochenta a ir cosechando significativos triunfos en materia de educación bilingüe, bloqueo a medidas de ajuste estructural, titulación de tierras, y reforma constitucional (Zamosc, 1994; Tibán y García, 2008). Estos sucesivos avances legales y políticos alimentaron la idea de que la Conaie haría un mejor papel en trasmitir y representar genuinamente las aspiraciones políticas de los pueblos y nacionalidades indígenas de la Amazonía y de la Sierra que los partidos políticos regulares. Es entonces que en un congreso de la Conaie en 1993 se decidiera por participar en elecciones con un propio partido –Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik -Nuevo País– que tentativamente hiciera alianzas con otros sectores populares anti-neoliberales (Van Cott, 2005; Guerrero y Ospina, 2003; Yashar, 2005; Pallares, 2002; Ospina, 2009). En ese congreso salió la idea de que la participación en las elecciones se daría preferencialmente a nivel local para que desde ahí se fuera avanzando un nuevo modelo alternativo de gobierno que se consolidara desde lo local hacia ámbitos más nacionales (Yashar, 2005).

La incursión en política formal ha sido evaluada desde las bases comunitarias de variadas formas; primero, que esta vía electoral es una opción cupular que en el caso de Nicaragua ha creado un alejamiento de la directiva de Yatama de los intereses de las comunidades. Para el caso ecuatoriano pareciera que la incursión en la política formal, contrario a lo esperado inicialmente, ha provocado un distanciamiento del proyecto político original.[1] A raíz de lo anterior mencionado, ambas organizaciones experi-

1 En el caso de Nicaragua podríamos ejemplificar con la alianza entre el FSLN hegemonizado por Daniel Ortega y Yatama encabezado por Brooklyn Rivera. Esta alianza ha resultado beneficiosa para las cúpulas de ambas agrupaciones políticas. El FSLN quería asegurarse un triunfo electo-

mentan diversos reacomodos internos y alianzas que tensionan de manera significativa su identidad como organizaciones indígenas de base y la consolidación del proyecto político al que aspiran (Chancoso, 2005). Esta doble dinámica de "actuar en dos aguas" es la que ha estado influenciando la consolidación organizativa de los dos movimientos, así como los éxitos, retos y retrocesos en la construcción de sociedades multiétnicas, interculturales y plurinacionales.

Sobre el punto anterior podríamos argumentar que "el hacer política formal" ha implicado para las organizaciones y más que todo para sus cuadros políticos –hombres y mujeres que han sido electos como alcaldes, consejales, diputados, prefectos y demás– el pasar por procesos de aprendizaje y actuar conforme a reglas que están fuera de su control. "El hacer gobierno" les ha llevado a aprender nuevas habilidades y aprender el quehacer público-administrativo y la gestión de gobierno. Este nuevo momento en la vida organizativa de las agrupaciones mencionadas ha implicado varios retos, como la formación de cuadros donde no solo están requeridas habilidades políticas, sino también habilidades técnicas y administrativas (Prieto y Cervone *et. al.,* 1998; Bonfil, 2003; Velázquez, 2003).

Otra idea importante de introducir, es que en el campo político de la administración pública (sobre todo en gobiernos locales) las reglas son nuevas y escapan al control de las organizaciones. Los puestos públicos son determinados significativamente por estructuras burocráticas e ideologías liberales donde la sociedad mestiza hegemoniza tanto los espacios y como los discursos de legitimación y reconocimiento aprobatorio de la gestión (Van Cott, 2005; Velázquez, 2003; Bonfil, 2003). En este escena-

ral para el 2006, y para ello los votos indígenas de Yatama en las región autónomas resultaron vitales. Por su parte, Brooklyn Rivera ha ido construyendo una alianza estratégica con el FSLN a nivel regional y una a nivel nacional y que le ha asegurado posiciones de gobierno claves para líderes indígenas tanto a nivel nacional como regional. Las bases indígenas de Yatama recibieron con extrañeza la alianza con el FSLN, enemigo militar y político de los años ochenta (Wilson *et al.,* 2008). Para Ecuador, mencionaría el caso de la alianza entre el general Lucio Gutiérrez y Pachakutik (MUPP-NP) que claramente contribuyó al triunfo electoral del General Lucio Gutiérrez y la participación del movimiento indígena en la conformación del gabinete de gobierno. Sin embargo, la alianza con Gutiérrez no duró mucho debido en parte a que el gobierno rápidamente trato de implementar medidas neoliberales que fueron severamente criticadas por las bases indígenas y por su dirigencia (Yashar, 2005; Guerrero y Ospina, 2003).

rio, el desempeño de –los y las– líderes indígenas "haciendo gobiernos alternativos" ha implicado ganar triunfos a contracorriente, es decir, a pesar del criticismo de compañeros de trabajo. Muchas veces también los resultados inmediatos del desempeño administrativo de indígenas en el poder no han respondido de manera positiva las expectativas de la gente de base y a las dinámicas de movilización comunitarias (Van Cott, 2005; Lucero, 2008; Prieto y Cervone *et al.,* 1998).

El reto de hacer gobiernos alternativos en espacios locales está determinado por dinámicas muy particulares. Los períodos de gestión de los gobiernos locales son relativamente más breves que los nacionales y regionales, y en ese sentido son evaluados por la población en cortos plazos de tiempo. La ciudadanía de pequeñas poblaciones es especialmente diligente en demandar atención a sus necesidades y esperar resultados mediatos (Bassols y Massolo, 1998). La gestión pública que trata de incorporar valores como la interculturalidad y políticas de acción positiva tiene que traducir estos principios en claros indicadores tanto de los sujetos de derechos como de las acciones de gobierno. Se tiende a definir procedimientos, beneficiarios, y mecanismos de otorgamiento de servicios. Las políticas públicas en contextos multiculturales tienden a esencializar las identidades diferenciadas de los sujetos –como procedimiento para el otorgamiento de derechos y la jerarquización de prioridades. Estas acciones de gobierno de manera indirecta pueden profundizar diferencias que antes no estaban politizadas y/o no estaban abiertamente conflictuadas por el acceso a recursos, el otorgamiento de créditos, dotación de tierras, acceso a programas de becas, etc. (Figueroa, 2005). Es en este contexto donde los y las indígenas electos se insertan, y por supuesto se sienten presionados por mostrar avances y resultados positivos a fin de garantizar en el futuro para sus partidos y organizaciones de base nuevos triunfos electorales.

En cuanto a la dimensión del género, hay una serie de aspectos elementales de tomar para la comparación. Primero, en ambas organizaciones hay mujeres indígenas que han vivido procesos de politización y de formación de liderazgo (Cervonne, 2002; Bonfil, Barrera y Aguirre, 2008). Segundo, en ambos movimientos sociales las mujeres indígenas han incursionado asumiendo roles de liderazgo organizativo y de partici-

pación como candidatas a puestos de elección popular.[2] Estos dos espacios de participación política (contestataria y formal) están mediados por particulares formas de discriminación de género que la mayoría de las veces pasan desapercibidas al observador de la vida pública.[3] Tercero, el liderazgo de las mujeres indígenas está determinado por un posicionamiento político muy particular: las mujeres han asumido como elemento central de su actuar político el reconocimiento de los derechos colectivos de sus pueblos, y en ese proceso, el avance de sus derechos como mujeres ha ido de la mano de un ejercicio autónomo de reflexión interna donde se han dado de manera creativa distintas interpretaciones y posicionamientos sobre las relaciones de género en el mundo indígena (Pacari,

2 En el caso de Nicaragua, mujeres miskitas han contendido para consejales regionales a través de YATAMA desde 1990 a la fecha (1990, 1994, 1998, 2002, 2006). En las elecciones locales de alcaldías y de concejos municipales Yatama ha participado en tres procesos (1996, 2004, 2008 y 2009). En el 2000 fue excluido de las elecciones por efecto de la alianza PLC-FSLN que excluyo la participación de asociaciones de suscripción popular. Para las elecciones del 2004 ya como partido independiente Yatama ganó tres alcaldías en la región norte de la zona atlántica. Un total de once mujeres miskitas han sido electas como consejales regionales –que es la máxima instancia de poder en la región- por Yatama desde 1990 a la fecha. Este dato no incluye las compañeras que participaron como candidatas y que no fueron electas. Por ejemplo, para las elecciones del 1994 ocho mujeres miskistas contendieron para consejales de la región norte, de las cuales sólo tres ganaron. En el sur, ese mismo año ocho mujeres miskitas y creole participaron, de la cuales ninguna ganó. A nivel de las alcaldías y concejos municipales, las elecciones del 2004 tuvieron muy buenos resultados para Yatama ya que ganó Waspam, Prinzapolka, y Puerto Cabezas. De las tres alcaldías una fue ganada por una mujer, Elizabeth Henríquez, la primera alcaldesa indígena de Puerto Cabezas (González, Figueroa y Barbeyto, 2006). En el caso de Ecuador a través de Pachakutik mujeres kichwas han corrido como candidatas a alcaldías y concejos municipales y provinciales mayoritariamente, y en menor medida en elecciones nacionales, prefecturas y diputaciones nacionales de 1996, 2000, 2004, 2008, 2009. El número de mujeres indígenas electas a través de Pachakutik no es mayor de 5. En estas cifras yo quiero aclarar que estos datos no reflejan el universo de todas las mujeres indígenas que participan en elecciones a través de otras agrupaciones partidistas, como es el caso de los partidos de izquierda, partidos evangélicos, centro-cristianos y el partido indígena Amauta Jatari.

3 El liderazgo de mujeres indígenas en puestos directivos y de representación popular se consolida a través o gracias a sacrificios muy grandes de sus vidas personales. Las mujeres siguen siendo percibidas como las encargadas de atender las necesidades del núcleo familiar, y el dejar la familia por atender las responsabilidades de una oficina pública o por participar en un taller de capacitación puede llegar a ser causa de maltrato y violencia. Es por ello que las mujeres que han decidido abrazar el liderazgo y una vida pública intensa ponen en hipoteca su vida personal. Deciden evitar comprometerse con relaciones que las obliguen a cumplir con roles tradicionales como estrategia para poder desempeñarse se manera eficiente y efectiva (Entrevista a Sonia García por autora, 2006 y entrevista a Blanca Chancoso por Fernando García, 2003).

1998; Perrin y Perruchon, 1997). Las mujeres indígenas están luchando por la consolidación de una autonomía doble, una para sus pueblos y otra para ellas, donde de manera digna, multiforme y compleja han avanzando en sus propias maneras de re-significar y denunciar violencia y discriminación (Speed, Hernández, y Stephen, 2006; Palomo Sánchez, 2007; Prieto *et al.,* 2007; Figueroa, 2006).

Cuarto, las mujeres indígenas que han corrido por puestos de elección popular han sido elegidas mayoritariamente en espacios de gobierno local, y considerablemente menos en los puestos de elección nacional, aún cuando hay importantes excepciones.[4] Los gobiernos municipales y regionales han sido los espacios donde más mujeres indígenas se han ido fogueando en tareas de gestión y administración pública (Bonfil, Barrera y Aguirre, 2009: 67-109; Velásquez, 2003; Barrera Bassols, 2002, Vega Ugalde, 2005). Varios son ya los trabajos académicos que rescatan testimonios e historias de vida de mujeres que han pasado por esos oficios. "Mujeres contracorriente. Voces de líderes indígenas" es el título de un texto publicado por CEPLAES donde se avanza una reflexión pionera sobre los retos y dificultades que pasaron mujeres como Abelina Morocho al desempeñarse como alcaldesa.[5]

Quinto, tanto los espacios de poder local y como los procedimientos de elección están mediados por reglas que operan con criterios discriminatorios de género y etnicidad debido a que las reglas de participación

4 En el caso de Ecuador, Nina Pacari es una de las mujeres indígenas más prestigiadas que han ganado posiciones de poder en las esferas nacionales. Lourdes Tibán es otra importante lideresa que ha ocupado importantes cargos administrativos a nivel nacional, y ella también ha corrido como candidata a alcaldías municipales y más recientemente como candidata a la diputación nacional por la provincia del Cotopaxi. En Nicaragua, hay mujeres indígenas que han asumido puestos regionales de dirección como Mirna Cunningham Kain, aunque su nombramiento como gobernadora regional de la zona especial del norte no fue producto de un proceso electoral. La actual alcaldesa de la ciudad de Puerto Cabezas, región atlántica norte, fue elegida en el 2004, y ella también ha sido electa como consejera regional a través de Yatama.

5 Abelina Morocho es conocida como la primera mujer indígena electa como alcaldesa. Esta mujer indígena fue pionera en varios sentidos, en ganar exitosamente un puesto de elección popular en una población predominantemente indígena y recibir críticas por ser mujer e indígena al frente de una estructura de poder local. La falta de experiencia y otros factores incidieron en el desempeño de su gestión (Cervone, 2002). Sin embargo, después de varios años, su estadía en el gobierno municipal ha sido revalorada positivamente de tal forma que fue vuelto a ser electa (Entrevista a Sonia García, 2006).

electoral no benefician de manera general a mujeres, y de manera particular segregan a las mujeres indígenas. Específicamente nos referimos a los criterios de selección/ubicación de candidatos en las ternas electorales, y la forma en cómo opera el sistema de representación proporcional (Htun, 2005; González, Figueroa y Barbeyto, 2006). Claras formas de discriminación operan en contra de las mujeres indígenas, ya que dentro de los partidos políticos las mujeres son comúnmente excluidas de posiciones claves y determinantes en la composición de las ternas electorales. Los partidos políticos en general, y las agrupaciones partidistas de las organizaciones indígenas en particular, no han asumido de manera seria el compromiso por la inclusión de mujeres en sus estructuras internas ya sea facilitando procesos de representación donde las mujeres no tengan que verse obligadas a competir en condiciones desiguales, o ya sea eliminando la verticalidad de las estructuras organizativas partidistas (Htun, 2005 y 2004; González, Figueroa y Barbeyto, 2006).

Sexto, las mujeres miskitas y kichwas han sido beneficiadas de manera indirecta pero insuficiente por la llamada Ley de cuotas. Esta ley –que ha sido adoptada en casi todos los países de América Latina[6] ha impactado significativamente en el incremento de mujeres en general –y mujeres indígenas y afro-descendientes en particular– en puestos de elección popular, en los espacios legislativos y en la vida interna de partidos políticos. Ahora, también alrededor de esta política de equiparación numérica ha habido intensos debates, sobre si la cantidad ha impactado positivamente en la calidad de la gestión con fines hacia la equidad de género. A favor de esta medida, se ha afirmado que estas leyes han abierto una vena de participación de la mujer y que ello es parte de una etapa necesaria en la consolidación de los derechos civiles y liberales de las mujeres. Las indígenas también gozan de estos derechos y deberían también tener la op-

6 Mala Htun y Mark Jones nos dicen que esta ley fue adoptada en América Latina durante los años noventa. A nivel regional estas medidas de acción positiva a favor de la participación de mujeres en los procesos electorales a través de cuotas numéricas de candidatos femeninos en las ternas de los partidos políticos fueron adoptadas las constituciones nacionales. En Ecuador esa ley fue pasada en el 1997 (Htun y Jones, 2002: 38). En Nicaragua no ha habido una adopción oficial del sistema de cuotas. Sin embargo, partidos políticos como el FSLN y el PLC han modificado sus reglamentos adoptando ciertos criterios de inclusión de cuotas. Partidos políticos indígenas como Yatama lo hicieron de manera discrecional.

ción de ejercerlos para fines de sus propios intereses partidarios y organizativos. Sin embargo, es importante añadir que este tipo de medidas afirmativas de equidad política respecto al género dejan afuera otras formas de discriminación basadas en lo étnico-cultural y racial. Para problematizar este punto añadiría lo siguiente, legalmente se han instrumentado medidas en contra de la discriminación de género a través de requerimientos como cuotas de inclusión de mujeres en las candidaturas. Esta medida afirmativa lo que hace es modificar las formas internas de las organizaciones partidistas a fin de contrarrestar el sexismo que sufren las mujeres militantes de todos los partidos. Con respecto a la discriminación étnico-racial, la medida que comúnmente se han adoptado es la designación de curules a nivel de congreso que tiendan a representar porcentualmente grupos étnicos y/o raciales que son comúnmente sub-representados. Esta segunda medida no cruza transversalmente a todos las agrupaciones políticas sino que tiende a facilitar ciudadanía a colectividades que han visto restringidos sus derechos políticos. Entonces, la medida de cuota aspira transversalmente a luchar contra la discriminación de género independientemente de la clase, ideología o descripción social. Por su parte, la segunda medida aspira a implementar acciones positivas contra el racismo sistémico en el campo de la política (Htun, 2004: 439 y 2005: 25). En resumen, lo que tenemos aquí son dos tipos de medidas que puede no responder debidamente a la situación de las mujeres indígenas, que tienen una triple identidad, y que son discriminadas en distintas circunstancias, ya sea por género, o por origen étnico-racial o/y de clase. Este punto lo ejemplificaremos en el cuerpo del ensayo.

Séptimo, las mujeres indígenas enfrentan tres formas de discriminación que accionan de manera conjugada: de género, de clase y étnico-racial. Estas formas de discriminación están enraizadas en la historia colonial y clasista de nuestras sociedades nacionales (Prieto, 2004; Bonfil, 2003). Las barreras y los círculos de marginación que mantienen a las mujeres indígenas en espacios locales y domésticos son varios, unos son los propios de su cercano círculo familiar, otros son los que abrazan espacios más amplios donde mujeres interactúan con gente y fuerzas externas a la comunidad como la educación, la vida productiva, la vida gremial y los proyectos de desarrollo. El rompimiento de los círculos de marginali-

dad a través de la educación y la participación política son aspectos que he observado en los dos casos tratados (Prieto y Cervone, *et al.,* 1998; Palacios, 2005). En el cuerpo del ensayo argumentaremos alrededor de las diversas barreras a superar.

Octavo, en el tema específico de autonomía y propuestas políticas de autogobierno indígena habría que mencionar que en los dos ejemplos citados, las discusiones sobre la naturaleza de gobiernos autonómicos han avanzado de manera diferenciada de acuerdo a cada realidad organizativa. En el caso de Nicaragua, se ha logrado la instauración de un régimen de autonomía multiétnica de la Costa Atlántica, donde desde 1987 existe un estatuto de autonomía y que desde 1990 se han institucionalizado un régimen de representación multiétnica. Estudios sobre la composición política y de género en los consejos de gobierno desde su institución a la fecha señalan que en estos espacios las mujeres indígenas han sido escasamente incluidas (González, Figueroa y Barbeyto, 2006). Para el caso ecuatoriano, la discusión de las formas de autonomía territorial dentro del movimiento indígena ha ido avanzando de manera errática en dependencia de la apertura política hacia reformas constitucionales, y a la propia dinámica reflexiva interna de los varios sectores que componen la Conaie. La Conaie abraza de manera prioritaria la construcción de la plurinacionalidad, y en ese escenario, el ejercicio local de derechos indígenas territoriales no ha tomado todavía una forma concreta y útil. A lo largo del cuerpo del ensayo discutiremos el caso nicaragüense del régimen de autonomía regional donde las mujeres en general –y mujeres indígenas en particular– han visto disminuida su influencia de manera progresiva en los espacios formalizados de la autonomía. Esta mirada comparativa y crítica sobre la limitada feminización de la política autonómica en Nicaragua debe servir para evitar re-editar vicios y prácticas en otros modelos autonómicos por crear, y garantizar así la firme la participación de mujeres en la toma decisiones sobre el uso de recursos, servicios, promulgación y disposiciones de gobierno.

Noveno, en términos del avance de la presencia femenina dentro de los cuadros directivos y organizativos de Yatama y de la Conaie se podría mencionar que ha habido una preocupación por incluir mujeres en la composición de la organización aunque la participación de lideresas en

puestos de toma de decisiones ha estado muy restringida. Es por ello, que las mujeres han buscado espacios para organizarse e impulsar iniciativas que les faciliten posicionar a más compañeras en puestos de liderazgo a varios niveles. Esta inclusión no es sencilla debido en parte, a que ambas organizaciones tienen estructuras internas verticales. En el caso de Yatama diríamos que es una organización con una amplia base territorial en las comunidades indígenas distribuidas en la rivera del río Wangki y los litorales de la región atlántico norte y municipios noreste de la región atlántico sur. Yatama tiene una estructura de representación, donde las comunidades tienen voz a través de las llamadas asambleas comunitarias. De las asambleas comunitarias se eligen delegados que suben la representación a las diversas agrupaciones adscritas al directorio general de Yatama.[7]

Por su parte la Conaie se compone internamente de tres confederaciones sub-nacionales que representan la costa (Conaice), el centro (Ecuarunari) y la amazonía (Confeniae). La estructura de la Conaie descansa sobre estructuras y procesos organizativos de base y históricamente consolidados desde hace varias décadas. La Conaie es producto de alianzas entre múltiples organizaciones regionales que tienen raíces en luchas locales por la asignación de tierras y agua. Cada sub-región dentro del Ecuador tiene sus propias historias de lucha agraria, por acceso a la educación, defensa del territorio y bloqueo de la colonización. De esas historias de resistencia vienen las llamadas organizaciones de segundo y tercer nivel. Esta estructura de escalonada de árbol que interconecta las comunidades desde las parroquias, cantones, provincias hasta lo nacional es un complejo entramado de niveles de representación que es sin duda una estructura vertical. En esta estructura, la ascensión de mujeres a posiciones de representación organizativa no es fluida, ni fácil. Las mujeres indígenas organizadas de las dos instituciones comparten una misma situación de invisibilidad y falta de reconocimiento de la importancia y aportes de su participación en los procesos organizativos y políticos, a pesar de cómo mujeres han contribuido de manera significativa a sus organizaciones políticas.

7 Excombatientes, jóvenes profesionistas, consejo de ancianos, y mujeres miskitas organizadas en AMICA (Asociación de Mujeres Indígenas de la Costa Atlántica).

A manera de cerrar esta sección introductoria y tras la explicación de los componentes que considero importantes para el ejercicio comparativo, yo volvería a retomar la preocupación central del ensayo que aspira a re-dimensionar la participación de mujeres indígenas en los procesos contemporáneos de activismo indígena. La participación indígena en la vía electoral es un medio para llegar a la construcción política de oportunidades y en ese sentido, las mujeres han tenido un desempeño particular y diferente con respecto a sus compañeros de organización. Las siguientes dos secciones se centrarán en aspectos organizativos y políticos comparables de los contextos políticos de las dos agrupaciones y de la experiencia indígena femenina. La campaña primaria y electoral de Yatama es un ejemplo de cómo las medidas de cuotas fue adoptada en un momento muy preciso de la elección regional. También, la sección explicará cómo históricamente ha avanzado la representación femenina en los consejos regionales desde su instauración hasta el momento.

Las elecciones primarias de Yatama y el régimen de autonomía regional

Partiendo de una mirada a la participación de mujeres miskitas en el proceso electoral regional de la costa atlántica nicaragüense, esta sección brindará algunos elementos de reflexión sobre las barreras y los retos que las mujeres miskitas enfrentan cuando incursionan en el campo de la política formal y electoral. Esta sección describe y analiza dos cosas: la baja representación política de mujeres indígenas en el Consejo Regional Autónomo –que es el máximo cuerpo parlamentario y de gobierno en la región atlántica–; y, el proceso en el cual Yatama, estableció una cuota de inclusión femenina en las candidaturas electorales como una manera de impulsar la presencia de mujeres dentro de esta organización política. Sin embargo, una vez que la campaña electoral llegó a su fin, la medida de la cuota de inclusión no fue suficiente para influenciar los mecanismos de selección interna y cambiar tradiciones, costumbres y prejuicios que seriamente impiden y bloquean la participación de mujeres indígenas en espacios públicos y posiciones de poder.

El escenario de fondo a esta problemática es la quinta elección del gobierno regional de la Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua. Este es un cuerpo parlamentario multi-étnico que permite la representación política de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la región. Cuando se llevó a cabo la consulta de la Ley de autonomía –también conocida como Ley 28– y la estructuración de los gobiernos autónomos, la inclusión y representación étnica ciertamente inspiró los debates sobre la conformación de los parlamentos regionales a finales de los años ochenta (Vilas, 1992; González, Figueroa y Barbeyto, 2006; Frühling, González y Buvollen, 2007). En la coyuntura de ese momento el tema de género no fue discutido ni debatido con la misma intensidad que la inclusión étnica, y como consecuencia no se vislumbraron mecanismos especiales para asegurar la participación de mujeres en la estructura formal de los poderes regionales. Irónicamente el proceso de consultas populares que llevó a la pacificación de la región no devino en un reconocimiento institucional de las mujeres comunitarias y lideresas como artífices de la reconciliación y la autonomía multiétnica. La distancia histórica de la constitución de la autonomía ha servido a las actoras locales para reflexionar sobre el porqué el tema de género no fue visto como relevante en esos momentos donde las aspiraciones de autonomía y pacificación de la región no abrazaron con igual claridad conceptual la discusión sobre la participación de mujeres multiétnicas (Dixon y Sánchez, 2002). En una de sus atribuciones el Estatuto de Autonomía incluye la importancia de "promover la integración, desarrollo y participación de la mujer en todos los aspectos de la vida política, social cultural y económica de la región" (Art. 23, Ley 28), sin embargo las mujeres han sido las grandes ausentes en los cargos de elección regional desde la creación de los consejos regionales autónomos de la Costa Caribe de Nicaragua. El siguiente cuadro muestra el total de mujeres (indígenas, afro-descendientes y mestizas) que han sido electas en el consejo regional del norte. Este cuadro también muestra la organización política por la cual ellas contendieron.

Después de más de quince años de haberse instalado los gobiernos autónomos, y haber sido electos cinco consejos regionales (1990- 2010) es importante señalar que mujeres costeñas –indígenas y afro descendientes– no han sido progresiva ni claramente representadas, al menos no en

Mujeres, etnicidad y partidos políticos, Región Atlántico del Norte 1990 – 2010					
Grupo étnico	**Organización política**			**Total mujeres**	**Tot. candidatos**
	FSLN	PLC	YATAMA		
Miskitu	2	2	9	13	
Mestizo	6	7	0	13	
Mayagna	1	0	0	1	
Creole	4	1	1	6	
Total	13	10	10	33 (13.7 %)	240
Fuente: González, Figueroa y Barbeyto, 2006					

la misma medida que varones de grupos étnicos minoritarios, ¿ por qué de este hecho? Pudiéramos aquí adelantar algunos planteamientos teóricos. El campo de la política, las prácticas de poder y representación son –acorde a lo que muchas analistas feministas han dicho– un escenario público, marcado por principios de competición y con reglas dominadas por hombres (Prieto y Cervone *et al.,*1998; Bonfil, 2003; Barrera Bassols, 2002). La política es un ámbito hegemonizado por varones y es por lo mismo, un campo árido para las mujeres. La gestión pública, la representación política, los espacios formales de toma de decisiones, y los puestos de dirigencia son ámbitos donde muy pocas mujeres están, y en ese sentido sus derechos ciudadanos están claramente violentados.

Es entonces que los consejos regionales y la democracia electoral están inspirados en principios legales positivos que adolecen un enfoque genérico, es decir que están determinados por formas claras de exclusión de género que se manifiestan de varias formas. Hoy en día el tema de la apertura a las mujeres en los partidos políticos y órganos de gobierno es más común, y las mismas mujeres desean y se movilizan para conquistar esos espacios. Sin embargo, esta tarea no es fácil porque ellas tienen que buscar mecanismos creativos para enfrentar actitudes de rechazo y discriminación como son por ejemplo, los prejuicios que tienden a subestimar las capacidades intelectuales y liderazgo de mujeres indígenas.

Elecciones primarias en Yatama: "abriendo espacios"

En el trayecto preparatorio a las elecciones regionales de 2006, diversos partidos políticos anunciaron la intención de incluir una cuota de 30 por ciento de mujeres como candidatas a concejales sin ser ésta una medida de carácter obligatorio. En este tono, a mediados de 2005 Yatama realizó un llamado a incentivar la participación de mujeres en las elecciones internas primarias, sin embargo las reglas propias de la lucha política interna a largo plazo no facilitaron la participación de ellas.

En los hechos, la presencia de mujeres precandidatas de Yatama fue importante, sin embargo a medida que fue avanzando la pre-campaña, los requerimientos para la lucha política dificultaron en última instancia la participación significativa de mujeres. Los requerimientos a los cuales nos referimos fueron por ejemplo, contar como mínimo diez años de militancia y tener solvencia económica para auto-financiar sus propias campañas, y contribuir económicamente al partido político en actividades proselitistas generales.[8]

Esta dinámica monetarista desgastó a las candidatas, dejándolas en condiciones de desventaja frente a candidatos varones. En ese espacio se pudo percibir dos tipos distintos de campaña política: i) la dinámica de 'comprar' el voto que era la realizada por los candidatos varones con recursos; y ii) la campaña de ganar el voto por concientización, casa por casa, y haciendo uso de las redes locales –comunitarias de apoyo–. Inclusive algunas candidatas fueron sujetas algún tipo de intimidación por parte de simpatizantes en las campañas de promoción de compañeros de partido. Este hecho nos muestra que en contextos donde se dan cambios acelerados en el sistema de valores y prestigio, las mujeres se encuentran en desventaja, sobre todo cuando el poder económico se convierte en el principal medio para ganar respeto, y votos (Bonfil, 2003: 84). Es por ello

8 Yatama es un partido político indígena con muy pocos recursos económicos. Yatama al igual que otras organizaciones políticas regionales o partidos indígenas en América Latina no tiene suficientes recursos económicos para desarrollar sus campanas electorales en la región, una región que por sus características geográficas resulta sumamente costoso recorrer. Sólo los partidos políticos nacionales como el PLC y FLSN tienen capacidad económica para desplegar muchos recursos durante las campanas.

importante resaltar que no basta enunciar la participación de mujeres a manera de intención, sino también se requiere de políticas afirmativas que faciliten la creación de condiciones para favorecer la participación femenina equitativa dentro de las organizaciones políticas.

Cuadro 1. YATAMA 2006
Candidatos (hombres y mujeres) al Consejo Regional del Norte

Pre-candidatas total	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
Elecciones primarias	19	28%	51	73% (70)
Lista oficial de candidatos	11	24%	34	75.6% (45)

Fuente: González, Figueroa y Barbeyto, 2006

El cuadro número 1 incluye el numero de pre-candidatas femeninas que participaron en la elección interna de YATAMA y las que finalmente salieron como candidatas oficiales en la contienda electoral. El dato comparativamente ilustra cómo la cantidad del número de mujeres decreció de la fase primaria a la final contienda electoral, de un veintiocho por ciento (como pre-candidatas) a pasar a un veinticuatro por ciento de candidatas oficiales.

Cuadro 2. YATAMA
Posiciones en las ternas de candidatos al Consejo Regional del Norte

	Hombres	Mujeres	Hombres	Porcentaje Mujeres
Primera posición	41	4	91 %	9%
Segunda posición	43	2	96 %	4%
Tercera posición	40	5	89 %	11%
Total (135)	124	11	92 %	8%

Fuente: González, Figueroa y Barbeyto, 2006

El cuadro número 2 presenta la distribución interna de hombres y mujeres en las ternas oficiales de las candidaturas de Yatama. Aquí es posible apreciar que la proporción de hombres ubicados en la primera posición como candidatos al consejo fue del 91 por ciento, el cual fue muy superior al de las mujeres que fue tan sólo el 9 por ciento. Vale la pena señalar que la primera posición en las ternas es el puesto que realmente tiene más oportunidad de salir triunfante según cómo funcione el sistema electoral. Lo que podemos comentar de estos dos cuadros es que existe un proceso de "filtración" el cual elimina a las candidatas mujeres, numérica y estratégicamente de los puestos en donde existe oportunidad real de ganar. El total de mujeres que fueron candidatas por Yatama fue sólo del 8 por ciento (11 de 135), un porcentaje muy por debajo del 30 por ciento anunciado por Brooklyn Rivera, el máximo líder del partido.

Aunque las elecciones primarias contribuyen a la democratización interna de los partidos políticos, el análisis de los cuadros en el caso de Yatama nos muestra que éstas no facilitaron la inclusión de mujeres en posiciones con mayores posibilidades de ser electas al Consejo Regional Autónomo de la RAAN. Con esto no estamos afirmando que sea negativo realizar procesos de selección abierta internos, sino que a la par de procesos de pre-elección deben de implementarse procedimientos especiales para asegurar la participación de mujeres. De no hacerse esto, entonces se reeditan los mecanismos tradicionales que excluyen mujeres en general, y mujeres indígenas en especial.

En relación a otros partidos políticos y sobre el tema de discriminación étnico-racial mencionaría que Yatama es el partido que más mujeres miskitas incluye como consejales, contrario al caso de las candidatas mestizas están mejor incorporadas en los partidos nacionales según los datos que aquí se muestran. El FSLN muestra ser el partido más multiétnico al contener en su interior a mujeres mayangnas, miskitas, afro-descendientes y mestizas no obstante, esta diversidad cultural y de género es aún limitada en el FSLN, y en general en todos los partidos. Las mujeres afrodescendientes logran obtener escaños en mayor proporción dentro del FSLN, a diferencia de los otros partidos en donde su representación es nula o restringida.

Cuadro 3. Mujeres, identidad étnica y organizaciones políticas, RAAN 1990 - 2002

Grupo étnico	Organización política			Total
	FSLN	PLC	YATAMA	
Miskita	2	2	7	11
Mestiza	6	7	0	13
Mayangna	1	0	0	1
Creole	4	1	1	6
Total	**13**	**10**	**8**	**31**

Autonomía territorial indígena y regímenes de autonomía

El total de mujeres electas en los cinco períodos de gobierno del Consejo Regional del Norte es tan sólo del 14 por ciento.[9] Esta situación demuestra que los partidos políticos nacionales y regionales carecen de políticas inclusivas de mujeres indígenas en específico. Haciendo una revisión de los estatutos de los partidos políticos se puede comprobar que ninguno de ellos expresa claramente cuotas de mujeres para las elecciones, a excepción del FSLN (Montenegro, 1997). La discusión sobre la equidad de género en los consejos regionales autónomos, debe ir más allá del solo hecho de establecer cuotas para candidatas mujeres, cosa que se ha regulado en la legislación electoral de algunos países andinos. En esta legislación se ha incluido mecanismos que exigen a los partidos políticos establecer igualdad de oportunidades para las mujeres en los espacios políticos de elección. En el caso de Nicaragua, además de las reformas legales es también importante una labor de concienciación y promoción de los derechos políticos de las mujeres y de los derechos de ciudadanía en general.

9 Los datos mencionados se limitan a la región autónoma del Atlántico Norte. No incluí la región sur, porque la presencia política de Yatama en la región sur no es significativa. En la región autónoma del Atlántico Sur lo que se presenta como una clara tendencia es una mayor representación de mujeres en el consejo regional a través de partidos de derecha como es el PLC y la Alianza Liberal. La mayoría de las mujeres electas como consejales en la RAAS son mestizas (25) y afro-descendientes (13).

La inclusión de género y de la diversidad étnica en los consejos regionales autónomos de la Costa Caribe son dos principios que deberían de tomarse en cuenta para fortalecer la democracia y la pluralidad de la autonomía como proceso. Sin embargo, el actual sistema de elección y representación política en los consejos regionales autónomos no favorece la inclusión de las mujeres, especialmente las pertenecientes a los grupos étnicos minoritarios. Tampoco los partidos políticos, especialmente los nacionales, se muestran enteramente comprometidos con una adecuada composición multicultural de sus listas de elección. Y por lo general, todas las organizaciones políticas les han fallado a las mujeres en sus luchas por obtener cargos de elección en los consejos regionales. El comentario evaluatorio de la vida autonómica de las regiones apunta en dos sentidos, a señalar que la autonomía en la Costa Atlántica ha sido un proceso político-legal que ha avanzado hacia la masculinización de los espacios político formales y ha tendido a minimizar el avance sobre disposiciones administrativas a favor de las mujeres comunitarias y multiétnicas de la región. A luz de lo anterior cabe apuntar que la democratización de la autonomía debería pasar por la inclusión de la visión política de las mujeres indígenas sobre la convivencia multiétnica, el proyecto político de la autonomía y los derechos de ellas como minorías. De la misma manera, los consejos regionales en el desempeño de su gestión deben operativizar el mandato general del Estatuto de Autonomía, en lo que se refiere a implementar políticas afirmativas en beneficio de la inclusión de mujeres en el desarrollo político, social, económico y cultural de las regiones autónomas.

Mujeres indígenas en Ecuador: "…Nadando contra corriente"

Para el caso ecuatoriano, quisiera mencionar algunos aspectos preliminares. Esta sección está basada en reflexiones, estrategias y preocupaciones que recogí de mujeres indígenas organizadas en Ecuador que en diversos espacios –en sus organizaciones y en puestos de elección popular– están trabajando de manera intensa por el avance de dos autonomías (la de la colectividad y la individual). La agenda de estas lideresas es particular,

multiforme, política, comunitaria y personal. No todas las mujeres entrevistadas piensan de la misma manera en cuanto a las estrategias para alcanzar sus fines, ni todas comparten las mismas habilidades, formación y experiencia de vida. Los datos y reflexiones reflejadas en esta sección derivan de mi trabajo de campo en el año 2006, que como ya expliqué anteriormente, era conocer el trabajo de formación de liderazgo que la Escuela de formación de liderazgo para mujeres indígenas "Dolores Cacuango", y en ese espacio conocí a las mujeres de la Ecuarunari que en 2006 participaron de manera activa contra la firma del Tratado de Libre Comercio que el Gobierno de Alfredo Palacios intentaba llevar a fin.

Ecuarunari es una confederación indígena que representa a la nacionalidad kichwa de la sierra ecuatoriana.[10] Es una organización de carácter regional y tiene sus antecedentes en las movilizaciones indígenas en la década de los años sesenta y setenta por el acceso a la tierra y la reforma agraria de las provincias de Imbabura, Pinchincha, Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo y Cañar. La Ecuarunari es una organización que está ligada a varios otros espacios organizativos de carácter nacional como es la Conaie y el partido político multiétnico Pachakutik. Es entonces que la Ecuarunari como organización indígena que agrupa a nivel regional varias organizaciones provinciales y cantorales también es parte de mayores niveles organizativos-político indígena.[11]

Las mujeres de la Ecuarunari desde el año de 1997 iniciado su proyecto de formación para mujeres. Esta iniciativa inició con el objetivo de ayudar a la formación política de las mujeres de la confederación que tenían en ese momento muchas limitaciones para participar activamente en espacios decisorios de la organización. Desde entonces la escuela ha pasa-

10 Los pueblos de nacionalidad kichwa son natabuelas, otavalos, karankis, cayambis, kitu karas, panzaleos, salasacas, kisapinchas, chibuleos, puruháes, warankas, cañaris, saraguros. Ecuarunari -Escuela 'Dolores Cacuango' 2006.

11 Confederación de Pueblos Kichwas de Imbabura (INRUJTA-FICI), Federación de Pueblos del Pichincha (FPP), el Movimiento Indígena y Campesino del Cotopaxi (MICC), Movimiento Indígena y Campesino de Tungurahua (MIT), Movimiento Indígena de Chimborazo (MICH), Federación Campesina de Bolívar (FECAB BRUNARI), Unión Provincial de Comunas y Cooperativas del Cañar (UPCCC), Unión de Campesinos del Azuay (UNASAY), Unión de Indígenas del Azuay (UCIA), Corporación de Pueblos Kichwas de Saraguro, Loja (CORPUKIS), Federación Provincial de Kichwas Saraguros de Zamora Chinchipe (ZAMASKIJAT), Unión de Organizaciones Campesinas de Esmeraldas (UOCE).

do varias etapas y procesos de fortalecimiento. Su malla curricular se ha enriquecido con varias áreas de capacitación. Vale señalar que la escuela de formación no es el único espacio donde participan mujeres indígenas. Muchas de ellas, o la gran mayoría de ellas provienen de espacios organizativos y políticos en sus propias comunas y provincias. Algunas ya con varios años de lucha política desde la reforma agraria, en los años noventa con los alzamientos nacionales, y en el desarrollo local de sus comarcas. Como ya lo hemos señalado, la formación del Pachakutik permitió que varias compañeras hayan tenido la oportunidad de correr como candidatas a puestos de elección sobre todo a nivel local. La participación político-electoral es un espacio importante para la participación de mujeres indígenas desde 1996, y desde ese año ha habido un paulatino incremento de la participación de mujeres indígenas en los cabildos a nivel parroquial, como concejalas municipales, como alcaldesas, en las prefecturas como consejeras provinciales.

La participación en elecciones del Pachakutik ha corrido con varios aspectos positivos que han favorecido sus éxitos electorales.[12] La organización electoral ha favorecido a candidatos indígenas que participan en distritos de alta población rural. Los distritos electorales donde el Pachakutik ha ganado sus más importantes posiciones electorales están concentrandos en provincias donde los distritos electorales tienden a favorecer población rural asentada de manera dispersa, y la organización territorial de federaciones indígenas corresponde a los distritos provinciales electorales. También habría que mencionar que la disciplina organizativa indígena y la fortaleza de las candidaturas indígenas han ayudado de manera determinante para que Pachakutik haya acumulado durante varios procesos electorales significativos triunfos electorales (Collins, 2001; Guerrero y Ospina, 2003; Van Cott, 2005; García, 2006).

A manera de rastrear la presencia femenina en los procesos electorales cito el trabajo del Vega Ugalde que en el artículo sobre el impacto de la

12 Para las elecciones de mayo de 1996, Pachakutik obtuvo el 20 por ciento de los votos presidenciales. Ganó 8 asientos en Congreso Nacional (un diputado nacional y siete representantes provinciales). Obtuvo también 68 asientos en elecciones locales, que son 11 alcaldías distribuidos en 8 provincias, 12 concejeros provinciales pertenecientes a once provincias, y 45 concejales municipales de once provincias (Van Cott, 2005).

Ley de cuotas en el Ecuador nos ofrece algunos datos que se pueden usar para inferir la presencia de mujeres indígenas (2005).[13] Las cuotas electorales han mostrado ser efectivas para elevar cuantitativamente la proporción de mujeres en puestos de elección popular, sobre todo en sistemas electorales que son basados en la representación proporcional, como son casi todos los sistemas electorales en América Latina. En el caso de Ecuador la presencia de mujeres en la Cámara de diputados pasó de 6 por ciento en 1996, al 17 por ciento en el 2002. Mientras que en las elecciones municipales las mujeres pasaron de ganar un 8 por ciento en el 1996, a un 30 por ciento en el 2000. Estos datos muestran que las cuotas electorales presentan mejores resultados a nivel local que nacional (Htun, 2005: 29).

La Ley de cuotas (1997) impactó de manera indirecta la representación de mujeres indígenas de la siguiente manera. Para las elecciones de autoridades locales del 2003, el movimiento indígena participó activamente en la campaña con candidatos propios a través del partido multiétnico Pachakutik.[14] Los resultados electorales mostraron que el partido ganó un 15 por ciento de la votación nacional y un 20 por ciento de las juntas parroquiales –en el nivel municipal–. En ese momento muchas mujeres compitieron como candidatas del Pachakutik como resultado de la Ley de cuotas, ganando significativos puestos de elección popular a nivel local.[15] Para probar lo dicho, el siguiente cuadro nos muestra que la participación de mujeres a nivel local ha ido creciendo de un período a otro, y que esta tendencia podría resaltar el hecho de que las mujeres se colocan en más posiciones dentro de cuerpos consultivos –ya sea en los cabildos parroquiales, o como concejalas municipales o consejeras provinciales– que a posiciones

13 Vega Ugalde (2005) nos comenta que los partidos más influyentes en la sierra han adoptado medidas de promoción del género, y por ejemplo el Pachakutik establece la adopción de un 40 por ciento de mujeres para la conformación de su Congreso Nacional. Ahora Pachakutik no es un partido enteramente indígena, si no tiene alianzas con otros sectores de izquierda, de ahí que dentro de la coalición confluyen tanto representantes indígenas como políticos mestizos de carrera. En términos de composición étnica, las mujeres militantes del Pachakutik no son todas indígenas.

14 Movimiento de Unidad Plurinacional, *Pachakutik Nuevo País*, fundado en 1995.

15 Cecilia Velázquez, consejera provincial. Anita Chariguaman, concejala municipal. Mercedes Prieto, Coordinadora del Programa de Género de la FLACSO, Febrero, 2006. Entrevista personal.

directivas. La elección a cuerpos consultivos se da por sistema de ternas y por método de representación proporcional. En cambio la elección de alcaldías y prefecturas se dan por mayoría de voto directo. De acuerdo a Vega Ugalde, las mujeres tienden a posicionarse más por el método de terna, aunque la representación proporcional deja fuera a las candidatas que están ubicadas en segundos y terceros lugares en las listas (Vega Ugalde, 2005). El siguiente cuadro muestra una presencia numérica más importante en cuerpos consultivos a nivel municipal y provincial que en las figuras de dirección como son la alcaldía y la prefectura.

Cuadro 4. Participación de mujeres en elecciones locales (2000-2004)

Elecciones	Mujeres candidatas				Mujeres electas			
	%	%	%	%	%	%	%	%
	Alcaldesas	Concejalas	Prefectas	Consejeras	Alcaldesas	Concejalas	Prefectas	Consejeras
2000	8	42.4	8	36.4	2.8	30	0	18
2004	11	47.6	9	44	6	31	18	31.8

Fuente: Elaboración propia en base a Quintero (2002) citado por Vega Ugalde (2005)

Cuadro 5. Evolución de la participación de mujeres como concejalas municipales y consejeras provinciales (1988-2004)

	Concejalas municipales			Consejeras provinciales		
Año	No. de mujeres	Total de concejales	Porcentaje de mujeres	No. de mujeres	Total de concejales	Porcentaje de mujeres
1988	69	1076	6.41	0	151	0
1996	67	817	8.2	5	79	6.32
2000	266	887	30	16	89	18
2002	148	677	22	11	67	16.4

Fuente: Elaboración propia en base a Gioconda Herrera (2004) citado por Vega Ugalde (2005)

Numéricamente el cuadro anterior muestra una clara tendencia en el incremento de la presencia femenina en cargos de elección locales. Que en términos generales puede decirse que es resultado en mucho de la aplicación de la Ley de cuotas. Ahora si quisiéramos rastrear dentro de este universo a las mujeres, las que son indígenas tendríamos que hacernos de otras fuentes de información donde crucemos estos indicadores de género con otros trabajos académicos sobre participación electoral de partidos políticos indígenas como Pachakutik y Amauta Jatari. Hasta el momento los trabajos escritos sobre desempeño político de partidos políticos indígenas en América del Sur no buscan contabilizar la representación de mujeres indígenas (Van Cott, 2005 y 2008).

Si comparamos esta lucha por abrir espacios en Ecuador con la trayectoria en Nicaragua de mujeres en oficinas públicas podríamos afirmar que las mujeres indígenas ecuatorianas tienen una más larga experiencia incursionando en política –tanto en el ejercicio público como en el liderazgo organizativo–. Las mujeres kichwas organizadas han consolidado espacios de formación y negociación que las ha empoderado de manera significativa. Por otro lado, podríamos mencionar que ha habido un fuerte acompañamiento –de parte de organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación– a las experiencias de gestión de mujeres indígenas y gobiernos indígenas en general. El acompañamiento a los llamados "gobiernos alternativos" se dieron con la idea de fortalecer la gestión municipal introduciendo el enfoque de equidad de género y de justicia social.[16]

Uno de los retos más sentidos señalados por las mujeres indígenas es la carencia de una formación técnica adecuada para cumplir con las tareas administrativas que requiere el cargo para el cual fueron elegidas –tareas como redactar proyectos, administrar proyectos productivos y redactar ordenanzas y actas–. Esta faceta técnica del ámbito público, es sin duda una parte operativa que pocas veces es contemplada como parte formativa de los cursos de liderazgo al cual mujeres indígenas comúnmente acceden. Muchas veces se minimiza la importancia de este conocimiento en

16 Sonia García, Consejo Consultivo Ciudadano de la Ciudad de Quito. Entrevista personal, 2006.

la formación de cuadros de las organizaciones indígenas, y la experiencia muestra que un buen desempeño administrativo en lo local impacta de manera sustancial y directa en la conquista de transformaciones a corto plazo (Cameron, 2003b; Van Cott, 2008).

Otro tema importante a mencionar para el caso de las mujeres indígenas electas, es el reto de que a nivel individual tienen que ir moviendo adelante la agenda de sus organizaciones de base y conciliar este mandato con las demandas de los demás ciudadanos y ciudadanas que componen las municipalidades. Como hemos señalado antes, los y las candidatos indígenas electas en muchos sentidos se ven llamados a responder a los mandatos consensuados de sus organizaciones y al "mandar obedeciendo" de sus bases, que se conflictúa con las responsabilidades de responder a la ciudadanía ampliada. Para las mujeres, esta serie de retos se traduce en dilemas personales, como sobrellevar sentimientos de rechazo en el intento por impulsar iniciativas. El acoso sexual y la subestimación de las capacidades personales de las mujeres son dos armas muy usadas en contra de las mujeres electas. El racismo también es un elemento muy fuerte a destacar como un mecanismo de intimación que los compañeros y compañeras mestizas de trabajo (y medios de comunicación) pueden usar en contra de las acciones y la legitimidad de las compañeras indígenas.

Las lideresas expresan preocupación porque terceros subestiman su conocimiento de las reglas formales e informales del quehacer público, de ahí que algunos malintencionados pretendan hacerlas objeto de engaños para encubrir malversación de fondos o ilegalidades en la administración. Rehusar o denunciar este tipo de atropellos representa un reto para desempeñar una gestión transparente. Las luchas que ellas relatan son libradas no sólo públicamente sino también en los "patios interiores" de sus casas y de sus organizaciones. Por ejemplo, las mujeres indígenas se ven a sí mismas en una carrera por ganar el reconocimiento por parte de compañeros de trabajo y de conciudadanos en general. En cuanto al espacio personal, muchas de ellas ven tensionadas por el reto de sensibilizar a la propia familia sobre las responsabilidades que deben atender en el puesto político y que implican restarle horas a la crianza de los hijos. También las compañeras deben verse en la necesidad de luchar por sensibilizar a los compañeros de partido y de la organización para que sean cada vez más

receptivos ante la feminización de los espacios de poder, y ver en ello un proceso deseable y necesario (García, 2008; Eber y Kovic, 2003). También otras mujeres indígenas y mestizas deben ser sensibilizadas sobre los logros que son obtenidos por compañeras indígenas, y esto significa construir solidaridad con otras mujeres políticas no-indígenas (Pacari, 1998).

De 1996 a la fecha han pasado varios procesos electorales y varias mujeres indígenas han pasado ya por oficinas de gobierno; quizás no tantas como sería deseado, pero las que han llegado comparten sus reflexiones sobre lo que es incursionar en la política y posicionarse como mujeres indígenas. Un elemento importante de su pensamiento crítico, es su rechazo a las formas verticales de representación y toma de decisiones que persisten tanto en los ámbitos de sistema formal de gobierno, como en los espacios de representación de sus organizaciones. La política de los amarres y los acuerdos cupulares es vista por ellas como nocivas para subir la representación de las bases, y sobre todo para abrir espacios para el disenso y las aspiraciones de población que normalmente es marginalizada. La presencia de mujeres des-masculiniza los espacios físicos, y simbólicamente genera el mensaje de que tener mujeres indígenas en puestos públicos es deseable, bueno y alcanzable (Eber y Kovic, 2003; Velásquez, 2003; García, 2008).

Esta sensibilización de la que hablamos en el párrafo anterior pasa por la implementación de claras estrategias de negociación que las mujeres desarrollan con sus compañeros dentro de sus organizaciones y estructuras partidarias. Esta negociación está compuesta por acciones coordinadas y por actos de confrontación que de forma puntual ha permitido abrir espacios. En los dos casos descritos, los procesos de representación que se dan en los varios niveles organizativos hacen las veces de filtros que impiden fuertemente la ascensión de mujeres en cargos altos de representación. Por ejemplo, en las elecciones internas de la Ecuarunari para la renovación de sus cargos directivos presenta varias limitaciones para la incorporación de compañeras,[17] debido al hecho de que las mujeres difícilmente escalan en la representación provincial y eso las limita para estar en los

17 Congreso de la Ecuarunari, marzo, 2006.

espacios de dirigencia provincial y nacional. Las mujeres de la Ecuarunari aspiran no sólo estar al frente de las llamadas dirigencias de la mujer, sino también posicionarse en otras áreas temáticas. Es por ello que dentro de espacios formativos como la Escuela Dolores Cacuango se discuten acciones coordinadas que les permitan a las mujeres presionar por la apertura de espacios, a través de cuotas y la modificación de estatutos internos.[18] Las mujeres estudiantes de la escuela están aprendiendo a pensar estratégicamente a "posicionarse" y tomar ventaja de oportunidades para hacer oír su voz y no dejar perder el momento de opinar. Las mujeres indígenas organizadas están aprendiendo tejer una red solidaria que les permita apoyar a otras compañeras políticas, y combinar esfuerzos a fin de avanzar una presencia más sustantiva de mujeres en roles decisorios (Wilson *et al.,* 2008; Palacios, 2005; Mendez Torres, 2009).

Las mujeres indígenas rechazan la adopción de prácticas viciadas de poder que responden a una imitación de modelos externos al mundo indígena. Es por ello que ellas se manifiestan por la reconstrucción de una visión del mundo que ha sido destruido por diversos procesos de dominación (Vázquez Arcón, 2002: 128). Las mujeres indígenas argumentan que al recobrar formas anteriores de conocer –como escuchar las lecciones de los ancianos– es posible ganar la fortaleza necesaria para enfrentar el mundo exterior. En el pensamiento de Blanca Chancoso –la lideresa ecuatoriana– esta idea se formula así: las mujeres indígenas necesitan dar un paso atrás para recuperar la espiritualidad que es la fundación central del conocimiento indígena a fin de revertir dinámicas de dominación que han adoptado a lo largo de años de colonización. Esto es un llamado a buscar la introspección para discutir internamente acerca de la vida comunitaria, el proyecto político, la violencia sistémica que rodea las comunidades y formular así una visión de futuro (Chancoso, 2005).

18 Los congresos de la Ecuarunari que se hacen cada tres años sirven para re-orientar y re-organizar el devenir de la organización. Las mujeres participan de estos espacios como delegadas aprovechando los caminos y la coyuntura de movilización. El pensar el momento político y decidir qué personas son las más indicadas para representar desde las parroquias es parte de una estrategia pausada y disciplinada que las compañeras tratan de implementar. Ha habido propuestas desde la Escuela de que el consejo de gobierno de la Ecuarunari tiene que estar conformado por un cuerpo de hombres y mujeres, donde haya un 50% de distribución de cargos entre los líderes y lideresas. El Cañar, febrero, 2006.

A manera de conclusión

La incursión de las mujeres indígenas en los ámbitos de participación electoral y en el activismo de las organizaciones indígenas es una realidad en varios movimientos de base indígena en América Latina. En los casos relatados en este ensayo tanto mujeres miskitas como kichwas han participado como candidatas a puestos de elección popular en gobiernos locales y en cuerpos consultivos. Ciertamente ellas se han visto enfrentadas a diversas limitaciones para ganar el reconocimiento de su actuar político y del aporte que ellas hacen a las diversas experiencias de gobernabilidad indígena. Pareciera ser que la institucionalización de las formas de representación política tiende a masculinizar el quehacer político público de manera tal que las mujeres indígenas de base –que son activas en procesos conciliatorios y de consenso– son sub-representadas o relegadas de los canales decisorios de poder.

La búsqueda de espacios de participación a través de formas de representación democráticas ha representado para los actores y las actoras de este proceso un reto para evitar la edición de viejos verticalismos. Por ejemplo, volviendo al caso nicaragüense diríamos que la inclusión de género y de la diversidad étnica en los consejos regionales autónomos de la Costa Caribe son dos criterios que no han influenciado sustancialmente el actual sistema de elección y representación política de los consejales. Los partidos políticos, los nacionales y los regionales, no se han mostrado enteramente comprometidos con una adecuada composición multi-racial y genérica de las listas de elección. Y por lo general, todas las organizaciones políticas les han fallado a las mujeres indígenas en sus luchas por obtener cargos de elección en los consejos regionales.

Diversas contribuciones feministas en el campo de la política formal y el poder público señalan que estos son escenarios marcados por principios de competición desventajosos para las mujeres que se agravan con la monetarización de los procesos locales de representación (Bonfil, 2003; Barrera Bassols y Massolo, 1998). El quehacer político institucional tiende a legitimizar la participación de hombres, hecho que tiende a masculinizar las agendas y las políticas públicas. Esto es válido para la Costa Caribe donde para las mujeres indígenas ha sido un verdadero desafío

participar en política, y convertirse en consejales regionales. El proceso de elecciones primarias en Yatama muestra cómo los condicionantes de participación impiden a las mujeres ser incluidas en las primeras posiciones de las ternas electorales. Ante esta situación las mujeres están presentando luchas creativas e iniciativas tesoneras dentro de sus agrupaciones políticas, pero hace falta bastante aún. Las mujeres indígenas y de las comunidades étnicas de la Costa Caribe están llamadas a fortalecer sus propios liderazgos del tal manera que les permita negociar y hacer respetar sus valiosos aportes en la vida social y comunitaria de la región y competir en condiciones de igualdad por los cargos de elección.

Se muestra especialmente importante promover en el caso nicaragüense las alianzas entre mujeres de varios partidos políticos que les permita incluir sus agendas como mujeres en las visiones de sus organizaciones. Otro elemento importante es que las redes de mujeres deben incidir para el logro de reformas electorales como las alcanzadas en los países andinos, para que el criterio de cuotas las habilite para abrir espacios de participación que hoy permanecen cerrados. La vida autonómica de las regiones podría enriquecerse si las mujeres logran incorporar su visión política a la convivencia multiétnica, y de esta forma alimentar "con ojos de mujer" el proyecto político de la autonomía. De la misma manera, los consejos regionales en el desempeño de su gestión deben operativizar el mandato general del Estatuto de Autonomía, en lo que se refiere a implementar políticas afirmativas en beneficio de la inclusión de mujeres en el desarrollo político, social, económico y cultural de las regiones autónomas. Pensamos que estos hallazgos podrían promover un debate alrededor de las modificaciones necesarias que permitan salvaguardar los derechos de las mujeres, y las aspiraciones autonómicas de los pueblos indígenas y las comunidades, en el marco de una convivencia multiétnica.

Del caso ecuatoriano diríamos lo siguiente, la experiencia formativa y organizativa de las mujeres kichwas organizadas es más amplia si lo comparamos con la trayectoria de las mujeres de Yatama. Las organizaciones indígenas ecuatorianas de manera atinada han creado espacios de formación de cuadros de liderazgo femeninos a fin de enriquecer la vida organizativa y directiva del movimiento indígena en general. Los espacios de empoderamiento y reflexión colectiva creados a lo interno de la Escuela

Dolores Cacuango son un ejemplo de lo vital que es la educación para incrementar el desempeño de lideresas, así como el acompañamiento en sus procesos participativos. Como señalamos al inicio de este ensayo, la búsqueda de la autonomía y la equidad se da a varios niveles, y de formas simultáneas. La construcción de espacios de poder local alternativos pasa no sólo por ganar espacios de representación política –para los indígenas– sino por implementar políticas que permitan revertir injusticias milenarias y crear mecanismos de inclusión para todos y todas aquellas personas que aspiran al disfrute de una vida digna.

El legado de la participación femenina indígena se vería de esta manera. Las mujeres indígenas han crecido con sus organizaciones a lo largo de estas décadas. Las organizaciones han transitado de una política de contestación y confrontación, a una etapa de negociación y de participación dentro del estado. La opción de participar en política formal electoral ha sido atractiva y seductora para ambas agrupaciones indígenas descritas, pero esta nueva faceta política ha implicado varios retos y momentos de confusión e involución. Por su parte, las mujeres indígenas organizadas han crecido en sus capacidades y liderazgos, y han visto evolucionar los procesos políticos en los que sus organizaciones están inmersas. El quehacer político y venir de procesos organizativos les ha dado la oportunidad de re-dimensionar tanto su identidad colectiva como su identidad de género. Las lecciones aprendidas de ellas permiten revelar los vicios y malas prácticas de poder como es el verticalismo, corrupción y la toma de decisiones cupulares que pueden fácilmente afectar procesos organizativos exitosos. En nivel interior de los movimientos indígenas, las voces de las mujeres indígenas como actoras de la política organizativa de base y partidista contribuyen a desaprender prácticas patriarcales y coloniales heredadas tras tantos años de colonización. A nivel exterior, las barreras que impiden la participación genuina y más nutrida de mujeres indígenas en la vida pública tienen que ver con la reformulación de los mecanismos de representación democrática que rigen en nuestros países. Sin duda alguna, las formas institucionalizadas de gobierno no han sido lo suficientemente reformadas como para asegurar la representación de todos y todas, de ahí que estemos todavía en vías de consolidar genuinos estados pluriculturales y plurinacionales.

Bibliografía

Barrera Bassols, Delia (2000). *Mujeres, ciudadanía y poder*. México: Colegio de México.

Barrera Bassols, Delia y Alejandra Massolo, coord. (1998). *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*. México: Colegio de México.

Bonfil Sánchez, Paloma (2003). ¿ Obedecer callando o mandar obedeciendo? *México Indígena. Nueva Época* 2(5, 6-14) Septiembre. México: CID.

Bonfil Sánchez, Paloma, Dalia Barrera Bassols y Irma Aguirre (2008) *Los espacios conquistados. Participacion Politica y Liderazgo de las Mujeres Indigenas de Mexico.* México: PNUD.

Cameron, John D. (2003a). "The social origins of municipal democracy in rural Ecuador agrarian structures, indigenous-peasant movements, and non-governmental organizations". Phd Thesis Political Science. Toronto: York University.

———— (2003b). "Municipal Democratization and Rural Development in Highland Ecuador." En *Rural Progress, Rural Decay. Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives*, Liisa North y John Cameron. California: Kumarian Press.

Cervone, Emma (2002) "Engendering Leadership: Indigenous Women Leaders in the Ecuadorian Andes". En *Gender's Place. Feminist Anthropologies of Latin America.* Rosario Montoya et al., USA: Palgrave Macmillan.

Collins, Jennifer (2001). "Linking Movement and Electoral Politics. Ecuador's Indigenous Movement and the Rise of Pachakutik." En *Politics in the Andes. Identity, Conflict, Reform*, Jo-Marie Burt y Philip Mauceri. Pittsburgh: University Pittsburg.

Chancoso, Blanca (2005) "Yo me quedo en el ministerio de la resistencia". *Etnias y Política* 1: 115-123, julio, Bogotá.

Dixon, Bernardine and Nuria Sánchez (2002) "Gender from the Indigenous Women's Point of View" Working paper. Nicaragua. CEIMM (Center for Multiethnic Indigenous Women).

Eber, Christine y Christine Kovic (2003). *Women of Chiapas. Making History in Times of Struggle and Hope*. New York and London: Routledge.

Figueroa Romero, Dolores (2005). "Políticas públicas y pueblos indígenas: consideraciones alrededor de los peligros del esencialismo en el reconocimiento de los derechos colectivos". En *Urbi indiano. La larga marcha a la ciudad diversa*, Pablo Yañes y Virginia Molina. México: UACM y Gobierno del Distrito Federal.

———— (2006). Interview with Mirna Cunningham Kain. *International Feminist Journal of Politics* 8(4): 618–626. December.

Forbis, Melissa (2003) "Hacia la Autonomia: Zapatista Women Developing a New World"; en Christine Eber y Christine Kovic. *Women of Chiapas. Making History in Times of Struggle and Hope*. New York. Routledge.

Frühling, Pierre, Miguel González y Hans Petter Buvollen (2007). *Etnicidad y nación. El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007).* Guatemala: F&G editores.

García, Fernando (2006). "Balance de la participación electoral indígena en Ecuador". Proyecto Fortalecimiento de la participacion política y ciudadana de los pueblos indígenas para la consolidacion de la democracia y la gobernabilidad regional, en Convenio del CIESAS-DF y el IIDH de la OEA. Manustrito.

García, Sonia (2008). *Buenas prácticas en participación. Experiencias de participación y control social de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador*. Ecuador: CEPLAES.

González, Miguel, Dolores Figueroa Romero y Arelly Barbeyto (2006). "Género, etnia y partidos políticos en las elecciones regionales de la Costa Caribe: retos de la diversidad". *WANI* 44: 10-24 (Enero-Marzo). 10-24, Nicaragua.

Guerrero Cazar, Fernando y Pablo Ospina (2003). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos.* Buenos Aires: CLACSO-ASDI.

Gutiérrez, Margarita y Nelly Palomo (1999). "Autonomía con mirada de mujer" en Aracely Burguete Cal y Mayor (coord.) *Mexico: Experiencias de Autonomia Indigena*. Dinamarca: IWGIA. Pp.54-86.

Hale, Charles (1994). *Resistance and Contradiction. Miskitu Indians and the Nicaraguan State, 1894-1987.* California: Stanford University Press.

Herrera Mosquera, Gioconda (2001). "Los estudios de género en el Ecuador: entre el conocimiento y reconocimiento". En *Estudios de género*, comp. Gioconda Herrera, 9-61. Quito: FLASCO/Ecuador: Antología Ciencias Sociales.

Htun, Mala (2004). Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. *Perspectives on Politics* 2(3): 439-458, Sept.

_____(2005). "Democracia e inclusión política: La región andina en perspectiva comparada". En *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, ed. Magdalena León. Bogotá: UNIFEM.

Htun, Mala y Mark P. Jones (2002). "Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America". En *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, ed. Maxine Molyneux and Nikki Craske. UK:Palgrave.

Lucero, José Antonio (2008). *Struggles of Voice. The Politics of Indigenous Representation in the Andes.* Pittsburgh: University Pittsburgh Press.

Méndez Torres, Georgina (2009). "Miradas de género de las mujeres indígenas en Ecuador, Colombia y México". En *Participación y políticas de mujeres indígenas en América Latina.* Coord. Andrea Pequeño, 53-72. Quito: Flacso-Ecuador.

Montenegro, Sofia (1997). *La revolución simbólica pendiente. Mujeres, medios de comunicación y política*. Managua: Centro de Investigaciones de la Comunicación. CINCO-NORAD.

Ospina, O. Kaltmeier, editor (2009). *Los Andes en movimiento. Sociedades andinas, Estado y cultura política.* Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad de Bielefeld / Universidad Andina Simón Bolívar. En prensa.

Pacari, Nina (1998). "La mujer indígena: Reflexiones sobre su identidad de género". En *Ciudadanía y participación política*, comp. Guadalupe León. Quito: Abya Yala.

Palacios, Paulina (2005). "Construyendo la diferencia en la diferencia: Las mujeres indígenas y la democracia plurinacional". En *Pueblos indígenas, Estado y democracia*, comp. Pablo Dávalos. Buenos Aires: CLACSO.

Palomo Sánchez, Nelly (2007). "Las mujeres indígenas: surgimiento de una identidad colectiva insurgente". En *De lo privado a lo público. 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, Nathalie Lebon y Elizabeth Maier, 236-248. México: Siglo XXI-UNIFEM.

Pallares, Amalia (2002). *From Peasant Struggles to Indian Resistance: the Ecuadorian Andes in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Perrin, Michel and Marie Perruchon (1997). *Complementariedad entre el hombre y la mujer. Relaciones de género desde la perspectiva amerindia*. Ecuador: Abya Yala.

Prieto, Mercedes et al., (2007). "Respeto, discriminación y violencia: Mujeres indígenas en Ecuador 1990-2004". En *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, coord. Natalie Lebon y Elizabeth Maier. México: Latin American Studies Asociation, UNIFEM, Siglo Veintiuno Editores.

Prieto, Mercedes (2004). *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas*. Ecuador: FLACSO.

Prieto, Mercedes y Emma Cervone et al., (1998). *Mujeres contra corriente. Voces de mujeres indígenas.* Ecuador: CEPLAES.

Speed, Shannon, Aída Hernández Castillo and Lynn M. Stephen (2006). *Dissident Women. Gender and Cultural Politics in Chiapas.* Austin: University of Texas Press.

Tibán, Lourdes y Fernando García (2008). "De la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia de la Conaie y el MICC en Ecuador". En *Gobernar (en) la Diversidad: Experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de Co-labor*, coord. Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shannon Speed. México: CIESAS y FLACSO.

Valladares de la Cruz, Laura (2008). Globalización de la resistencia. La polifonía del discurso sobre los derechos de las mujeres indigenas: de la aldea local a los foros internacionales. *Alteridades* 18 (35): 47-65.

Van Cott, Donna Lee (2005). *From Movements to Parties in Latin America. The evolution of ethnic politics.* New York: Cambridge University Press.

———— (2008). *Radical Democracy in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vega Ugalde, Silvia (2005). "La cuota electoral en Ecuador: Nadando a contracorriente en un horizonte esperanzador". En *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, ed. Magdalena León. Bogotá: UNIFEM.

Velázquez Cepeda, María Cristina (2003). ¿ Mujeres indígenas gobernando en los municipios de Oaxaca? *México Indígena*. *Nueva Época.* 2(5): 24-31. September. México: CID.

Vilas, Carlos M. (1992). *Estado, clase y etnicidad: La Costa Atlántica de Nicaragua*. México: FCE.

Wilson, Lestel, Miguel González y Evaristo Mercado (2008). "Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA) en el Proceso de Autonomía de la Costa Caribe de Nicaragua". En *Gobernar (en) la Diversidad: Experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de Co-labor*, coord. Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shannon Speed. México: CIESAS y FLACSO.

Yashar, Deborah J. (2005). *Contesting in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge.* New York: Cambridge University Press.

Zamosc, Leon (1994). Agrarian protest and the Indian movement in the Ecuadorian Highlands. *Latin American Research Review* 29 (3), 37-68.

———— (2004). "The Indian Movement in Ecuador: from Politics of Influence to Politics of Power". En *The Struggles for Indigenous Rights in Latin America*, coord. Nancy Grey Postero y Leon Zamosc. Brighton: Sussex Academic Press.

Descentralización política y movilización de los pueblos indígenas en América Latina. Comparando el proceso de descentralización en Europa y América Latina

Salvador Martí i Puig y Margarita Gómez-Reino

Resumen: En el presente artículo se analiza el proceso de descentralización política en América Latina implementado durante la década de los años noventa y su relación (en caso de existir) con las demandas de autogobierno de las organizaciones (a veces partidos) indígenas en la región. El texto expone que la descentralización en América Latina ha sido un proceso complejo donde han jugado múltiples actores y donde las demandas indígenas sólo han sido respondidas de forma ocasional y minoritaria. Finalmente se compara el proceso de descentralización latinoamericano con el acontecido en Europa y se señalan las diferencias existentes.

Palabras claves: Partidos étnicos en América Latina, partidos regionalistas/nacionalistas en Europa, descentralización del Estado, autogobierno.

Introducción

En este ensayo buscamos investigar hasta qué punto el surgimiento de movimientos y partidos étnicos en América Latina ha conducido al reconocimiento de la autonomía territorial a los pueblos indígenas y si la *performance* de estos nuevos partidos étnicos puede ser vinculada causalmente a cambios en la descentralización política. Aquí no estamos interesados ni en la politización del clivaje étnico ni en la ola de políticas de identidad implementadas durante los años noventa en América Latina[1], sino en explicar si la lucha de los movimientos y partidos indígenas es uno de los factores que dilucidan la descentralización política en América Latina y de la forma en que ésta se lleva a cabo. Finalmente, buscamos establecer hasta qué punto las reformas descentralizadoras han consolidado formas institucionales de representación política de los pueblos indígenas, ya que se constata que dichas reformas han dejado un mapa heterogéneo de organización territorial del poder, generando modalidades muy distintas.

A diferencia de otras áreas del mundo, en América latina las formas unitarias y federales del Estado fueron establecidas como formas de organización territorial sin tener en cuenta la presencia (o no) de minorías étnicas (Gibson, 2004). Sin embargo, durante los años noventa, con la ola de movilizaciones étnicas empezó a plantearse la necesidad de cambiar las políticas de organización territorial poniendo sobre la agenda el tema de la "autonomía" territorial en el marco de políticas de descentralización (Brysk, 2000; Radcliffe, 2002; Radcliffe, Laurie y Andolina, 2002).

Este ensayo busca definir los efectos de la movilización étnica en el planteamiento y diseño de las políticas de descentralización. En este sentido, la variable dependiente se define como el éxito de los objetivos de los movimientos y partidos étnicos en la búsqueda de la autonomía política y es medida en relación a la naturaleza y tipo de reformas institucionales introducidas desde los años noventa. Es decir, cómo estas reformas

1 Durante la última década ha habido una intensa reflexión sobre la emergencia de las movilizaciones étnicas, su oportunidad y secuencia, sus formas de organización en diferentes niveles y, su capacidad de presentarse en plataformas electorales (Alcántara y Marenghi, 2007; Bengoa, 2000; Brysk, 2000; Madrid, 2005; Martí, 2008; Martí y Sanahuja, 2004; Radcliffe, 2002; Van Cott, 2005; Yashar, 2005).

institucionales han promovido la representación política de las comunidades indígenas y nuevos recursos políticos y presupuestarios para ellos. Así, nos concentramos en conocer hasta qué punto los partidos étnicos tuvieron éxito en plantear reformas que introdujeron disposiciones específicas de autonomía en la forma de descentralización política.

Académicos destacan correctamente las singularidades de la ola latinoamericana de movilización étnica (Van Cott, 2005a; Martí, 2008). Sin embargo, los marcos comparativos son útiles en la identificación de variables, y las similitudes y diferencias en los procesos políticos, ya que pueden contribuir a iluminar las variables explicativas si se presta debida atención al contexto. Con esta pretensión en este texto exploramos las similitudes y diferencias en los procesos políticos que llevaron a la descentralización política entre el contexto europeo y latinoamericano y las variables que explican las diversas trayectorias en el proceso de movilización y reformas del Estado. Así las cosas, primero presentamos una visión general de los procesos políticos y la movilización étnica que condujeron a reformas institucionales y disposiciones constitucionales específicas para la descentralización política. En segundo lugar, describimos la naturaleza y el tipo de descentralización política en Europa y América Latina. En tercer lugar abordamos la relación entre la nueva organización territorial del Estado y la representación desde el punto de vista de las comunidades indígenas en los países latinoamericanos. Finalmente, presentamos unas conclusiones tentativas.[2]

Organización territorial y demandas étnicas

Establecer el vínculo entre la etnicidad y la descentralización política es complejo, ya que la causalidad es difícil de definir. Por una parte, las reformas estatales no están necesariamente vinculadas al reconocimiento de autonomía para grupos étnicos o minorías culturales. La forma de las estructuras estatales ha cambiado en el mundo, de su forma unitaria es-

2 El presente estudio no incluye el análisis de la Constitución de Bolivia de 2009. Sin duda, esta ley fundamental abre un nuevo ciclo en la política indígena en la región y debe ser observada aparte.

tándar han ido apareciendo formas regionales, cuasi-federales y federales en todas partes (Elazar, 1994; Stepan, 2001). Por la otra, en algunos contextos, olas étnicas de movilización tuvieron como resultante reformas institucionales efectivas, pero no en todas partes, y hay múltiples factores que explican el éxito o fracaso de este proceso de cambio. En suma, las reformas del Estado aparecen disociadas a temas de autonomía para los grupos étnicos, y cuando eso acaece, puede o no ser consecuencia de la movilización étnica.

No obstante, en este ensayo buscamos relacionar la movilización étnica a cambios y reformas institucionales. Así es importante establecer que a menudo existen vinculaciones entre la movilización política de grupos étnicos y la introducción de descentralización política como una respuesta sus demandas. También que generalmente la reforma del Estado también está asociada a la democratización, y aunque las transiciones a la democracia no implican necesariamente el reconocimiento de derechos y autonomía para las minorías nacionales y étnicas, a veces sí (Stepan, 2001). Por todo ello, las preguntas centrales de este estudio son: ¿ Qué factores explican la introducción de descentralización política como herramienta para otorgar la autonomía territorial a los pueblos indígenas? ¿ Qué forma adopta la descentralización política?

La descentralización aparece como una variable relevante en estudios de movilización política. Van Cott (2005b) considera la descentralización como una de las variables que definen la permisividad del entorno institucional para el surgimiento de los partidos étnicos. La descentralización facilita la formación de partidos, pues la existencia de un gobierno multinivel reduce los costos de la movilización política. Ella utiliza a Bolivia, Colombia y Venezuela como ejemplos de descentralización que mejoran la posición de movimientos y partidos (Van Cott, 2005a: 24-26). De este modo, las reformas constitucionales indujeron la consolidación de organizaciones étnicas. Nuestro foco es diferente, puesto que nuestra variable dependiente es la descentralización política. Pero la manera en que los estados han reconocido la autonomía política de minorías nacionales y étnicas varía, y muchas veces se ha hecho a través de soluciones *ad hoc* que otorgan alguna forma de reconocimiento a comunidades sin alterar la forma básica del Estado.

En este ensayo usamos la categoría/concepto de descentralización política en el sentido amplio para referirnos a aquellas reformas institucionales que cambian la forma del Estado unitario, e incluye desde la descentralización administrativa a reformas sustanciales del mismo, apuntando hacia estructuras federales. La descentralización política también sirve como un término general para definir una variedad de demandas para el auto gobierno local y regional de los movimientos indígenas.

Las reformas hacia la descentralización política son iniciadas en diferentes contextos por diversos actores –asociaciones de la sociedad civil, grupos de presión o movimientos sociales– aunque generalmente las demandas de autonomía han sido planteadas por partidos políticos. La literatura ha prestado especial atención al rol de las elites políticas en los procesos de reformas constitucionales (Van Cott, 2002; Jordana y Gomà, 2004). Las elites partidarias han participado en pactos y negociaciones para transformar la estructura del Estado con el fin de posibilitar el reconocimiento del autogobierno. Así las cosas, en un modelo simple de movilización étnica hay dos trayectorias posibles: "desde abajo" por las mismas comunidades movilizadas, o "desde arriba" como resultado de iniciativas de una elite comprometida con las políticas de las minorías étnicas.[3] Si comparamos dichos procesos entre Europa y América Latina es fácil apreciar que en Europa, la familia partidaria de partidos nacionalistas, autonomistas y regionalistas es una de las más antiguas, si bien perviven hasta hoy (De Winter y Türsan, 1998), mientras que en América Latina es reciente. Además, las demandas de los partidos europeos son heterogéneas, reivindicando desde la autonomía hasta la independencia de los estados centrales (Lynch, Gómez-Reino y De Winter, 2006). En contraste, los partidos étnicos en América Latina han aparecido mayormente durante los años noventa, incorporando un nuevo conjunto de demandas por el reconocimiento y la autonomía política.[4] Los casos más exitosos

3 Una de las variables claves identificadas para explicar el éxito diferencial de los partidos étnicos en América Latina es la habilidad para construir alianzas con otras organizaciones (Alcántara y Marenghi, 2007). Dado el tamaño de las comunidades étnicas y su status, la presencia de aliados externos aparece, a primera vista, como una condición necesaria para introducir reformas.

4 Cabe señalar que las demandas que los partidos étnicos han formulado a los estados y a las elites políticas nacionales han sido múltiples y variadas. Muchas veces, incluso, contradictorias

son los del Movimiento al Socialismo (MAS) con base indígena, pero no étnico, y el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) en Bolivia; el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) en Ecuador; Yatama and Coast Power en Nicaragua; Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), y la Alianza Social Indígena (ASI) en Colombia; el Pueblo Unido Multiétnico de Amazonas (PUAMA) y el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) de Venezuela; el Movimiento de Unificación y de la Lucha Triqui (MULT) en Oaxaca, México; y el nuevo Movimiento Político electoral Winaq liderado por Rigoberta Menchú en Guatemala y el nuevo partido mapuche Wallmapuwen en Chile.

Comparando estructuras de oportunidades políticas y trayectorias históricas en los procesos de descentralización en Europa y América Latina

Hay tres diferencias significativas al comparar las experiencias de Europa y América Latina. Primeramente, Europa presenta un claro contraste, ya que la oportunidad y efecto de difusión, difieren marcadamente. En Europa la oportunidad de las reformas más significativas comienza en los años setenta –con la excepción parcial de Italia donde las regiones especiales fueron creadas a fines de los años cuarenta y las regiones ordinarias fueron implementadas en los años setenta. En América Latina, la mayoría de las reformas del Estado orientadas hacia la descentralización política emergieron en los años noventa. Más aún, el efecto difusión en el contexto europeo es limitado o inexistente, pues en Europa prevalecieron las soluciones domésticas y las influencias externas fueron excepcionales. En contraste, en América Latina el rol de las agencias externas y de la difusión ha sido crucial para la descentralización política.

En Europa las demandas de autonomía de los partidos "regionales" fueron una variable muy importante en los ciclos de cambio político y reforma del Estado; aunque también se ha interpretado que las demandas

según la racionalidad liberal. En este sentido estamos de acuerdo con la tesis de Assies (2009) de que la irrupción de demandas étnicas en América Latina ha supuesto un profundo reto a la forma de hacer y comprender la política en la región.

más recientes de mayor autonomía pueden ser el resultado del mismo diseño institucional descentralizado que induce a nuevas demandas por autonomía (Máiz, 1999). Y también en Europa el surgimiento de partidos autonomistas, nacionalistas y regionalistas tienen sus orígenes en los inicios del siglo XX y se ha mantenido hasta períodos muy recientes. La tabla 1 muestra los partidos políticos que pertenecen a esta familia de partidos, por país y fecha de origen.[5]

La descentralización política en Europa fue firmemente desarrollada en muchos estados desde los años setenta en adelante. No obstante, en el período de post-guerra el reconocimiento de las minorías étnicas en Europa se remonta a 1945 cuando disposiciones especiales para la comunidad étnica germana del Alto Adige fueron incorporadas en el Tratado de París y, más tarde, en la constitución italiana con la creación de una región especial para otorgar los derechos culturales y lingüísticos de la población. El conflicto fue tanto internacionalizado (convenios con la ONU y convenios bilaterales entre Austria e Italia) como internamente manejado, hecho que supone una marcada diferencia con la mayoría de los conflictos en Europa occidental. Más allá del reconocimiento de derechos culturales y lingüísticos, la descentralización política tomó la forma de creación de regiones especiales –cinco en total– y luego la creación de regiones ordinarias. Esta estructura de Estado regionalizado más tarde induciría un nuevo proceso de movilización desde 1980 en adelante (Gómez-Reino, 2000, 2002).

En los años setenta, un período de reformas llevó a la transformación de Bélgica y España en modelos cuasi-federales o federales y, más recientemente, sucedió algo semejante con la *devolution* política en el Reino Unido (Hooghe, 1993; Requejo, 2005; Keating y Elcock, 1998). El proceso de reforma estatal en Bélgica y España se caracterizó tanto por la pre-

5 La tabla 1 incluye partidos políticos en seis países de la Unión Europea. Todos ellos, excepto Holanda, son donde los partidos autonomistas están representados. Sin embargo, la mayoría de los países están concentrados en cuatro países: Reino Unido, España, Bélgica e Italia (en Holanda el FNP sólo está presente a nivel local). Por otra parte, en Finlandia, el SFP plantea sólo demandas culturales, no territoriales, aunque algunos académicos lo incluyen en esta familia de partidos (De Winter, Gómez-Reino y Lynch 2006). Finalmente, los partidos políticos en Francia son excluidos, tomando en consideración el umbral y la extrema fragmentación de los actores políticos.

Tabla 1. Mapa de partidos autonomistas de Europa

	Partidos	Fecha de creación
Bélgica	PDB: Partei Deutchsprachiger Belgier	- *
	RW Rassemblement Wallon	1968
	FDF Front Democratique Francophone	1964
	VU Volksunie	1954
	VB: Vlaams Blok	1977
España	BNG : Bloque Nacionalista Galego	1982
	EA : Eusko Alkartasuna	1986
	ERC: Esquerra Republicana de Catalunya	1931
	PNV: Partido Nacionalista Vasco	1895
	PA : Partido Andalucista	1976
	CDC : Convergencia Democratica di Catalunya	1974
	CC : Coalición Canaria	1993
	EH:; Euskal Herritarrok, Herri Batasuna	1978
	Chunta Aragonesista	1986
	PAR, Partido Aragonés Regionalista	1978
	Unión Valenciana	1982
Francia	MRV : Mouvement Région Savoie	1971
	Poc : Partit Occitan	1987
	UDB : Union Démocratique Bretonne	1964
	UPA: Union du Peuple Alsacien	1988
	UP/SN : Unione du Populu Corsu/Scelta Nova	1979
	UC : Unitat Catalana	1986
	LS : Ligue Savoisienne	1994
Finlandia	SfP: Svenska Folkpartiet	1906
Holanda	FNP : Fryske Nasjonale Partij	1962
Italia	PSdAz : Partido Sardo d'Azione	1921
	SS : Slovenska Skupnost	- *
	UV: Union Valdôtaine	1945
	VE : Veneti d'Europa, Liga Fronte Véneto	2001
	LN : Lega Nord	1991
	SVP: Süd-tiroler Volkspartei	1945
Reino Unido	PC: Plaid Cymru	1925
	SNP: Scottish National Party	1934
	SF Sinn Féin (Provisional)	1970
	SDLP Partido social demócrata y laborista	1970

Fuente: Gómez-Reino, 2007.
* No disponible

sencia de partidos nacionalistas como por la disposición de las elites partidarias a nivel nacional al reconocer la necesidad de reformas institucionales. Ambos casos ilustran también cómo la mayoría de las reformas del Estado fueron seguidas por una segunda ola de cambios institucionales. Los ejemplos más evidentes son los de Bélgica (completando el proceso de federalización en los años noventa) y España (con una nueva ola para de modificaciones de los Estatutos de las Comunidades Autónomas a mediados de la primera década del siglo XXI).

Al contrario que en Europa en América Latina los partidos indígenas muchas veces dejaron las reivindicaciones de descentralización en un segundo plano y se centraron en el reconocimiento de la identidad y el rechazo a determinadas políticas económicas. Alcántara y Marenghi (2007) exponen que los objetivos de los partidos étnicos han sido, sobre todo, el rechazo a las políticas neoliberales, nuevas reformas agrarias y leyes vinculadas a la redistribución de la tierra y el uso de los recursos naturales (tales como hidrocarburos); así como el reconocimiento de la identidad de las poblaciones indígenas y derechos culturales especiales. Es interesante hacer notar que los programas de estos nuevos partidos parecen prestar más atención a temas económicos que a temas como autonomía política y descentralización (Assies *et al.,* 2001). Es más, muchas veces la forma específica del modelo Estado que "se quiere" queda sin explicitarse en muchos de sus programas. La tabla 2, en la siguiente página muestra la variedad de soluciones institucionales a la cuestión de autonomía territorial exigida por los partidos étnicos en América Latina.

A pesar de lo expuesto, en los últimos años el discurso de algunos movimientos étnicos ha establecido una relación más clara entre territorialidad, autogobierno y jurisdicción (Assies, 2007). Sin embargo, no hay acuerdo en cuanto a cual es la mejor manera de articular la autonomía territorial. Entre los movimientos indígenas y partidos existe división entre las posiciones "comunitaristas" y "regionalistas". El primero sostiene que la comunidad local es el espacio vital y el locus para la autonomía, mientras que el segundo considera que la autonomía regional superpuesta a las comunidades indígenas locales es un imperativo de coexistencia pacífica en sociedades pluriétnicas y multiculturales. En el contexto latinoamericano, el autogobierno se ha interpretado (tanto por la academia

Tabla 2. Partidos étnicos en América Latina y demandas de autonomía

Países	Partidos políticos	Demandas
Argentina	-	-
Bolivia	MAS MIP	21 Principios (2003) La transformación política, estructural, administrativa e institucional del Estado, el reconocimiento de la autonomía de los pueblos originarios y de libertades públicas, derechos de ciudadanía y soberanía nacional. (2000) Autodeterminación para reconstruir el Qollasuyu.
Colombia	AICO ASI	Principios: Fortalecer las tradicionales de autoridad y gobierno de poblaciones indígenas. (1993): Autonomía para los pueblos indígenas (sin propuesta específica).
Chile	Wallmapuwen	Reconocimiento de derechos étnicos, y autoridades, y la creación de una región autónoma mapuche.
Costa Rica	-	-
Ecuador	MUPP-NP	(Plan de Gobierno). Reforma Institucional, estado plurinacional y estado descentralizado.
El Salvador	-	-
Guatemala	Winaq	(2007) Estado plurinacional y reconocimiento de derechos étnicos.
Nicaragua	Yatama Coast Power	(1990) Respeto a la autonomía indígena y tierra étnicas; reconocimiento de las comunidades afroamericanas.
Panamá	-	-
Paraguay	-	-
Perú	MIAP MASA	(1998) Reconocimiento de la confederación quechua de naciones.
Uruguay	-	-
Venezuela	PUAMA CONIVE	Apoyo a Chávez Apoyo a Chávez.

Fuente: Elaboración propia

como por la clase política) como una herramienta de más participación de las entidades sub-nacionales mediante la creación de instituciones articuladas en un sistema multinivel en el Estado.

De todas maneras "autonomía" y "autogobierno" son definidos de formas muy diferentes por los actores y por el mismo Estado. Por un lado, se han implementado vías de autogobierno que tienen como base la creación de entidades a nivel municipal "monoétnicas", como es el caso de las comarcas de Panamá o los resguardos colombianos; pero por el otro también se han diseñado entidades de carácter regional y multiétnico, como es el caso de las entidades territoriales indígenas colombianas o las regiones autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur en Nicaragua. Pero además, no todas las reformas descentralizadoras tuvieron como eje fundamental la representación de la pluralidad étnica, sino que a menudo han tenido como objetivo la eficiencia administrativa y la representación de élites locales.

De lo expuesto es posible afirmar que durante la década de 1990 se llevó a cabo una ola de descentralización política tanto en América Latina como en Europa, sin embargo los resultados en ambos contextos son diferentes. En Europa el proceso de descentralización consolidó y profundizó las reformas del Estado mientras que en América Latina –que se abrieron de forma generalizada– tuvieron un alcance más heterogéneo, ambiguo y –según veremos– limitado.

Dinámicas de descentralización en América Latina en los años noventa

En América Latina han coexistido tradicionalmente dos tipos de modelo de organización territorial del Estado: la federal en los "grandes" países (México, Argentina, Venezuela, Brasil) y la unitaria en el resto. No obstante, la organización territorial de los países de la región ha sufrido una transformación considerable durante los años noventa gracias a los procesos de descentralización llevados a cabo (Jordana y Gomà, 2004; Jordana, 2001, 2004).

Las causas de este cambio han sido dos. Por una parte, reformas "desde arriba", impulsadas por las agencias públicas internacionales (como el

Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial) que buscaban la descentralización del Estado en un período en que modelos estatistas y corporativos habían sido sobrepasados por la crisis de la deuda, y en que las nuevas doctrinas sugerían desplazar las competencias desde los gobiernos centrales a las regiones y municipalidades –además de privatizar y externalizar servicios (Garretón, 2003; Martí, 2007; Pierre y Peters, 2000). Pero, además de dichas agencias también aparecieron redes (*advocacy networks*) que defendían los derechos de los pueblos indígenas (Brysk, 2000; Keck y Sikkink, 1998) y junto con ello también abogaban por su autogobierno.[6] Por otra parte, también cabe señalar que diferentes actores presionaron "desde abajo" para ganar espacios de representación. En esta segunda dinámica coincidieron dos tipos de actores: elites regionales que siempre desconfiaron del centralismo, y organizaciones indígenas que buscaban el reconocimiento de sus identidades, idiomas y leyes consuetudinarias.

Así, apareció durante los años noventa una nueva "ventana de oportunidad" para hacer oír las demandas y para representar a nuevos actores indígenas previamente silenciados. La apertura de este proceso político fue prácticamente universal en el contexto latinoamericano, sin embargo fue disparejo. No todos los países siguieron las políticas de reforma territorial, y no todos los países que las hicieron las llevaron a cabo con el mismo esfuerzo y sensibilidad hacia los pueblos indígenas. La tabla 3 resume estos cambios, destacando los actores que indujeron al proceso de descentralización, el período de cambios, y los desarrollos legislativos del autogobierno de las comunidades indígenas.

6 Una de las demandas más exhibidas fue la firma y aplicación del Convenio 169 de la OIT, que promueve el respeto de la las culturas de los pueblos indígenas, su manera de vida, instituciones y tradición, como pueblos permanentes, con identidad y derechos que derivan de su presencia histórica y contemporánea en los países donde viven. El convenio también establece que el conocimiento de la identidad y la autoidentificación deben ser considerados como criterio fundamental para determinar los grupos a los cuales estos principios son aplicados y estos tienen el derechos de decidir sus prioridades en cuanto a su propio desarrollo y ejercitar el control sobre su desarrollo social, económico y cultural. El convenio en contraste con otros instrumentos previos establece con claridad principios generales de consulta y acuerdo. Además, hace referencia al reconocimiento de derechos especiales para pueblos indígenas sobre las tierras que trabajan, el respeto del estado del derecho hacia el derecho consuetudinario de los pueblos y la necesidad de los gobiernos de establecer sus propias instituciones para administrar programas y políticas para los pueblos indígenas. El convenio no entrega a laos indígenas capacidades de decisión (ni capacidad de veto) y no hace referencia específica a la autonomía indígena.

Tabla 3.- Impulso hacia políticas de descentralización y legislación con respecto a autoridades indígenas y formas de organización en América Latina

Países Año de ratificación del C. 169 OIT	Impulso hacia descentralización	Legislación acerca de formas de organización indígenas y elección de autoridades
Argentina 2000	Sin cambios significativos	L 24071/92, Resolución en desarrollo212/03 que incluye la creación de un Consejo consultivo de comunidades indígenas para evaluar y aprobar proyectos.
Bolivia 1991 Asamblea constituyente actual	Presión doble durante los años 90. Desde arriba las elites regionales de la "media luna"; y desde abajo, demandas de pueblos indígenas en las municipalidades.	- Decreto Supremo 23858/94 - Reglamento de la Organización Territorial de Base - L 1551/94 de Participación Popular - L 1702/96 que modifica la L 1551/94 y que se adhiera a lo expuesto en el Convenio 169/89 de la OIT en cuanto a la participación de los PI. - L 1565/94 Ley de regiones - L 2028/99 Ley de municipios - Dan la posibilidad de crear distritos municipales indígenas con autoridades propias, siempre dependientes de los alcaldes - Toda legislación hace referencia a pueblos indígenas como actores con sus propias autoridades tradicionales.
Colombia 1991	Durante los años 90 impulsó en la Asamblea Constituyente para innovar. Y presión desde arriba para crear gobiernos de proximidad.	- Constitución, art. 1 como Estado compuesto, arts. 239 y 287 hablan de las Entidades Territoriales Indígenas - Decreto 1088/93 Crea la Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas. - Decreto 1397/96 Crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas
Chile 2008	Durante los años 90 no hay reformas a pesar de presiones desde abajo realizadas por los mapuche.	- Decreto 6172/92 - Crea Consejos Étnicos Indígenas como organizaciones consultivas y de coordinación, con presencia entre las comunidades Bribí, Cabecar, Guaymí, Bruna, Huetar y Isla de Pascua.

Continúa

Países Año de ratificación del C. 169 OIT	**Impulso hacia descentralización**	**Legislación acerca de formas de organización indígenas y elección de autoridades**
Costa Rica 1993	Sin cambios significativos	
Ecuador 1998 Asamblea Constituyente actual	Doble presión durante los años 90, desde arriba por elites regionales (del Guayas mayoritariamente), y desde abajo por las demandas de organizaciones indígenas de la región andina, y también desde las municipalidades y desde posiciones estratégicas en el congreso.	- Constitución habla de Circunscripciones y Territorios Indígenas - L 27/97 Ley Especial de Descentralización y Participación Social, en el art. 42 trata de los Pueblos Indígenas y Negros y expone la posibilidad de que sus autoridades participen en el Comité Permanente de Desarrollo Provincial - L de Organización y Reglamento de Comunas /04 expone la forma de Cabildos
El Salvador	Sin cambios significativos	
Guatemala 1996 (*)	Durante los años 90, presión desde arriba por parte de la comunidad internacional en el Proceso de Paz. Los resultados de 1998 fueron negativos con respecto a las reformas introducidas debido a los resultados de un referéndum.	- Decreto 12/02 Código Municipal, art. 20 hace referencia a Comunidades de los Pueblos Indígenas y alienta a "inscribirse al registro civil del municipio a las comunidades, exponiendo su organización, administración interna, valores, autoridades tradicionales reconocidas".
Honduras 1995	Desde abajo, demandas de colectivos de la costa Caribe COSAT: garífonas y mayagnas	
México 1990	Durante los años 90 desde abajo, por el surgimiento del EZLN en 1994. La legislación se inició en 2001 pero se estancó.	- Constitución presenta al país como único e indivisible, expone el derecho de los PI a la libre determinación en el marco de la Constitución, y que el reconocimiento se hará en las entidades federativas correspondientes - Hay desarrollo legislativo sobre PI y sus derechos en los estados de Durango, Chiapas, Quintana Roo (expone la creación de un Gran Consejo Maya), Oaxaca, Morelos y Nayarit-
Nicaragua	Comienza a fines de los años 80 y se desarrolla durante los años 90. Desde abajo, presion	- L 28/87 Estatuto de Autonomía Regional de la Costa Atlántica de Nicaragua

Países Año de ratificación del C. 169 OIT	Impulso hacia descentralización	Legislación acerca de formas de organización indígenas y elección de autoridades
Nicaragua	de los miskitos, sumos y ramas armados en "la Contra". Desde arriba, la presión por parte de los de negociadores internacionales.	- Creación de la Región Autónoma Atlántica Norte (RAAN) y Sur (RAAS), con entidad propia, competencias y autoridades. Existencia de un Consejo Regional, un Coordinador Regional y Autoridades Municipales Comunales - L 331/ 00 Ley Electoral. Existen circunscripciones diferentes en RAAN y RAAS y convocatorias electorales diferenciadas cada tres años.
Panamá	Nuevo impulso en 1990 (creación de nuevos distritos, comarcas).	- Se da forma de autogobierno especial a diversas Comarcas con población indígena, se ha ido desarrollando por Ley. - L 16/53 C. San Blas - L 22/83 C. Emberá-Darién - L 24-12/96 C. Kuna Madungandi - L 10/97 C. Ngöbe-Bugle - L 34/00 C. Kuna de Wargandi - En cada Comarca, su respectiva Ley de creación determina competencias y autoridades. Existen Congresos Generales, Congresos Locales y autoridades representativas con "denominación" tradicional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de legislación indígena del BID.

Con respecto al impulso hacia las políticas de descentralización, como muestra la tabla 3, hay una variedad de escenarios y una combinación de formas de presión hacia la reforma. En primer lugar, en algunos países el impulso y las demandas vinieron de una variedad de actores (indígenas y no indígenas) que se movilizaron desde abajo y desde arriba, o desde ambos lados. Estos son los casos de Bolivia y Ecuador. En estos dos países descentralización fue producto de una combinación de presiones de las organizaciones indígenas y de las elites regionales, que aprovecharon la ventana de oportunidades que supuso la ola de descentralización promovida por organizaciones internacionales en el marco de la *good governance* (Oxhorn, 2004; García, 2003).

En segundo lugar, en otros casos el impulso fue desde arriba, como en Colombia y Venezuela y con resultados limitados en Perú y Guatemala. En Colombia el impulso fue resultado de la fuerza relativa que tenían los representantes indígenas en la Asamblea Constituyente, que eran necesarios para crear coaliciones ganadoras junto con los miembros del M-19. En Venezuela el proceso de descentralización fue fortalecido con la Asamblea Constituyente de 1999, pero su éxito fue resultado de su alineamiento con el proyecto bolivariano (Van Cott, 2005a).

En el caso de Perú hubo una involución durante el período de Fujimori, y si bien en 2002 se aprobó una nueva legislación con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, su desarrollo fue errático y obtuvo poco apoyo popular. Respecto a Guatemala, la iniciativa de otorgar autogobierno a las comunidades indígenas, que formaba parte de la agenda del Acuerdo en la Identidad de Derechos de los Pueblos Indígenas de 1996, no avanzó debido a que no fue ratificada en el referéndum de 1998, en el que sólo participó un 18 por ciento del censo y 2/3 votó en contra (Bastos y Camús, 2003).

Finalmente, en otros países las presiones por políticas de descentralización vinieron, sobre todo, desde abajo. Estos son los casos de Nicaragua y México, con un grado relativo de éxito en sus demandas –más en el primero que en el segundo– (Frühling, González y Buvollen, 2007; Hernández, Paz y Sierra, 2004). En el caso de México la cuestión del autogobierno apareció en la agenda después del alzamiento del EZLN del 1 de enero de 1994, aunque posteriormente las elites neutralizaron las demandas. En Nicaragua la Ley de autonomía de 1987 fue producto de la presión armada de las guerrillas formadas por miembros de los pueblos miskito, sumo y rama durante la guerra de la Contra. La tabla 4 es una síntesis de los escenarios desarrollados arriba, tomando en consideración el tipo de impulso (desde arriba, desde abajo, combinado) y la presencia o ausencia de políticas de descentralización. Mientras, en los países de Chile, Paraguay, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Argentina, también se dio una cierta movilización desde las bases, pero debido a su relativa debilidad y a la nula sensibilidad de las elites respecto a los temas étnicos las demandas de autonomía indígena no prosperaron.

En base a la casuística expuesta es posible mostrar un cuadro que resume el tipo de presiones recibidas para la descentralización y sus resultados.

Tabla 4. Tipo de impulso hacia las políticas de descentralización en América Latina

	Impulso desde arriba y desde abajo	Impulso desde arriba	Impulso desde abajo
Proceso de descentralización durante los años 90	- Bolivia (proceso constituyente) - Perú - Ecuador (proceso constituyente)	Colombia Venezuela	Nicaragua ¿ México? Chile
Ausencia de políticas de descentralización		Guatemala Perú	Honduras Costa Rica El Salvador Paraguay Argentina

Fuente: Elaboración propia

De lo señalado hasta ahora es posible afirmar que en América Latina una de las similitudes más destacables en el proceso de descentralización es "el momento" (el *timing*) de las reformas. Con las excepción de los casos de Panamá con las primeras leyes de reconocimiento de las comarcas en 1953 (de San Blas) y 1983 (Emberá-Darién), y el peruano, que trata a los indígenas y las comunidades campesinas de manera similar en la legislación de 1983; todos los países de América Latina elaboraron su legislación acerca del autogobierno indígena entre los últimos años de la década de los años ochenta y noventa.

Como resultado de estas reformas la estructura del Estado en la región ha cambiado, rompiendo con el anterior dualismo entre sistemas federales y unitarios, abriendo así espacio para nuevos formatos: unitario, regional simétrico, regional asimétrico y federal. Además en cada una de estas categorías se pueden distinguir países en los que la organización territorial incluye espacios político-administrativos específicos para las comunidades indígenas (o no). La tabla 5 distingue modelos de Estado después de las políticas de descentralización.

Tabla 5. Modelos de organización territorial del Estado				
	Unitario	**Regional Simétrico**	**Regional Asimétrico**	**Federal**
Existencia de espacios político- administrativos indígenas	Panamá (Comarcas) Perú (Comunidades nativas) Ecuador (Comunas)	Bolivia (Distritos Municipales Indígenas) Colombia (Entidades Territoriales Indígenas y Resguardos)	Nicaragua (Regiones Autónomas)	México (Municipios de usos y costumbres) (¿ autonomías zapatistas de facto?) Venezuela (Municipios indígenas)
Ausencia de espacios político- administrativos indígenas	Chile Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Paraguay Uruguay			Argentina
Fuente: elaboración propia				

Por lo tanto, la ola de políticas de descentralización en América Latina ha dejado un mapa de estados donde las formas unitarias predominan y algunas entregan reconocimiento especial. También destaca la presencia de estados regionalizados de formato simétrico como son Bolivia (con la anterior constitución) y Colombia (éstos simétricos), y regionalizados asimétricos como es el caso de Nicaragua. En cuanto a los estados federales como México y Venezuela cabe señalar que contemplan entidades territo-

riales indígenas, aunque de tipo local y generalmente subordinadas a las municipalidades oficiales. Con todo está aún por ver cuál será la concreción del caso ecuatoriano y boliviano con las nuevas constituciones lideradas por los proyectos de Correa y Morales respectivamente.

A diferencia del caso latinoamericano, en Europa la descentralización política llevada a cabo desde los años setenta ha dejado la forma unitaria como excepción y las reformas del Estado se han movido hacia la regionalización o la federalización. Además, los casos belga y español proveen de un escenario de "final abierto". Así, la distancia entre el modelo europeo y latinoamericano de descentralización política es notable. Además, en Europa la descentralización fue generalmente el fruto de demandas "de identidad territorial", mientras que en América Latina se mezclaron un conjunto muy variopinto de demandas.

Reflexiones finales

La conclusión que se extrae del presente ensayo es que las políticas de descentralización en América Latina han sido bastante moderadas y que sólo han respondido de forma muy limitada a las demandas de los pueblos indígenas. Los cambios más significativos se han llevado a cabo para satisfacer las demandas étnicas se han implementado a nivel local (que es el nivel más bajo de todos los niveles de representación) y, en consecuencia, parecen más inspirados en modelos locales de las reservas indígenas de Estados Unidos o Canadá que en las autonomías regionales europeas.

Por ello es posible afirmar que en América latina, la cuestión de la autonomía de las comunidades indígenas y la reforma de la estructura del Estado aún está pendiente, a la par que diferentes actores interpretan el concepto de "autonomía" política de manera diferente. Para los pueblos indígenas, el significado de "autonomía" se ha relacionado con la capacidad de gestionar directamente sus recursos ambientales, la posibilidad de establecer una jurisdicción a través de sus usos y costumbres, y el establecimiento de relaciones respetuosas entre sus autoridades y las autoridades nacionales. Mientras, para las elites regionales autonomía significa un mecanismo de coordinación administrativa en la que se establecen dife-

rentes competencias y presupuestos entre los diversos niveles de Gobierno (nacional, regional y local) pero sin cambiar la titularidad de los recursos medioambientales y sin dar la posibilidad de que exista un pluralismo jurídico.

En resumen, el desenlace del proceso de descentralización política acontecida en la década de los años noventa en América Latina ha sido complejo y desigual tras su impulso inicial. La creación de regiones multiculturales ha sido la excepción más que la regla, siendo la respuesta más común a las demandas indígenas la creación de espacios territoriales a nivel local y con poco financiamiento. Las razones de este desenlace han sido varias, pero cabe destacar la relativa juventud y fragilidad de los nuevos partidos étnicos, la renuencia de los gobiernos centrales hacia la cuestión indígena, y la poca voluntad de las elites (tanto nacionales como regionales) a distribuir recursos entre comunidades indígenas y, sobre todo, a ceder capacidad de gestión sobre los recursos naturales que se encuentran en los territorios donde los pueblos indígenas habitan.

Bibliografía

Alcántara, Manuel y Patricia Marenghi (2007). "Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral". En *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Ed. Salvador Martí. Barcelona: Ediciones Bellaterra-CIDOB.

Assies, Willem *et al.,* eds. (2001). *The challenge of diversity. Indigenous people and reform of the state in Latin America*. Amsterdam: Thela Thesis.

Assies, Willem (2007). "Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización". En *Pueblos indígenas y política en América Latina*, ed. Salvador Martí. Barcelona: CIDOB-Bellaterra.

———— (2009). Pueblos indígenas y sus demandas en los sistemas políticos. *Revista CIDOB Afers Internacionals* (85-86): 89-108.

Bastos, Santiago y Manuela Camús (2003). *Entre el mecapal y el cielo. Desarrollo del movimiento maya en Guatemala.* Guatemala: FLACSO-Colchamaj.

Bengoa, José (2000). *La emergencia indígena en América Latina.* México: FCE.

Brysk, Alison (2000). *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America.* Stanford: Stanford University Press.

De Winter, Lieven y Huri Türsan (1998). *Regionalist Parties in Western Europe*. London: Routledge.

Elazar, Daniel J. (1994). *Federal Systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*. Harlow: Longman.

Frühling, Pierre, Miguel González y Hans Peter Bulloven (2007). *Etnicidad y Nación. El Desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)*. Guatemala: F&G Editores.

García, Francisco (2003). "Un sistema politico regionalizado y su crisis". En *Estado, etnicidad y movimientos sociales en Ecuador.* Eds Víctor Bretón y Francisco García. Barcelona: Icaria.

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

Gibson, Edward L., ed. (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Gómez-Reino, Margarita (2000). A territorial cleavage in Italian politics? Understanding the rise of Padanian nationalism. *South European Society and Politics* 5(3): 80-107.Winter .

———— (2002). *Ethnicity and nationalism in Italian politics*. Aldershot: Asghate.

———— (2007). "El mapa de los partidos autonomistas en Europa: heterogeneidad, diversidad y cambio en las demandas de autonomía". En: *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España y México*. Natividad Gutierrez Chong. México, UNAM.

Hernández, Aída , Sarela Paz y María Teresa Sierra (2004). *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: Neoindigenismo, legalidad e identidad*. México: CIESAS.

Hooghe, Lisbeth (1993). Belgium: from regionalism to federalism. *Regional Policy and Politics* 3 (1): 44-68.

Jordana, Jacint (2001). "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional". Working Paper I-22-EU, Washington: IDB.

Jordana, Jacint y Ricard Gomà, eds. (2004). *Descentralización y políticas sociales en América Latina.* Barcelona: CIDOB-Bellaterra.

Jordana, Jacint y Gomà, Ricard (2004). "Democracia, descentralización y política social" en Jacint Jordana y Ricard Gomà eds. *Descentralización y políticas sociales en América Latina.* Barcelona: CIDOB-Bellaterra. Pp. 11-28.

Keating, Michael and Howard Elcock, eds. (1998). *Remaking the Union: devolution and British politics in the 1990s*. London: Frank Cass.

Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink (1998). *Activist beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.

Lynch, Peter, Margarita Gómez-Reino and Lieven De Winter (2006). *Autonomist parties in Europe: identity politics and the revival of the territorial cleavage*. Barcelona: ICPS. En prensa.

Madrid, Raúl (2005). Indigenous Parties and Democracy in Latin America. *Latin America Politics and Society* 47: 161-179.

Máiz, Ramón (1999). Cuando los efectos devienen causas: déficit federal y nacionalismos institucionalmente inducidos en la España de los noventa. *Revista Española de Ciencia Política* 1(1):173-185.

Martí i Puig, Salvador (2007). "Emergencia de lo indígena en la arena política: ¿ un efecto no deseado de la gobernanza?". En *Pueblos indígenas y política en América Latina*, ed. Salvador Martí. Barcelona: CIDOB-Bellaterra.

Martí, Salvador (2008). Razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, México, Nicaragua y Perú (1990-2005). *Revista Mexicana de Sociología* 4: 675-724.

Martí i Puig, Salvador y Josep M. Sanahuja, eds. (2004). *Etnicidad, descentralización y gobernabilidad en América Latina.* Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Oxhorn, Philip (2004). "Gobierno local trabajando con el Estado. Los límites y el potencial de la descentralización política en Bolivia". En

Descentralización y políticas sociales en América Latina, ed. Jacint Jordana y Ricard Gomà, 269-296. Barcelona: CIDOB-Bellaterra.

Pierre, Jon and Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State.* NY: McMillan.

Radcliffe, Sara (2002). "Indigenous people and political transnationalism: globalisation from below meets globalisation from above?" Transnational Communities Programme. Working Paper WP-02-05.

Radcliffe, Sara, Nina Laurie and Robert Andolina (2002). Decentralized boundaries around urban politics in an era of transnationalism and neoliberalism: indigenous municipalities in Andean Latin America. *Space and Polity* 6(3): 289-305.

Requejo, Ferrán (2005). *Multinational federalism and value pluralism: the case of Spain*. New York : Routledge.

Stepan, Alfred (2001). *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Van Cott, Donna L. (2002). *The Friendly Liquidation of The Past. The Politics of Diversity in Latin America.* Pittsburgh U. Press.

———— (2003). Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica. *Análisis Político* 48: 26-51.

———— (2005a). *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics.* NY: Cambridge University Press.

———— (2005b). Building Inclusive democracias: Indigenous peoples and ethnic minorities in Latin America. *Democratization* 12(5): 825-42.

Yashar, Debora (2005). *Contesting Citizenship in Latin Amercia: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge.* Cambridge University Press.

VI
Luchas autonómicas en contextos globalizados

Entre la cooptación y la ruptura: la lucha por el derecho a la autodeterminación de las nacionalidades indígenas del centro sur amazónico del Ecuador

Pablo Ortiz-T.

Resumen: El texto intenta responder a una interrogante central básica: ¿ de qué manera el Estado ecuatoriano respondió a las demandas planteadas de autodeterminación por los pueblos amazónicos del centro sur? La retrospectiva del proceso se concentra en la lucha de los kichwa de Pastaza por ese reconocimiento, en las presiones existentes en torno a su territorio, particularmente derivadas de las políticas de extracción petrolera impulsadas por el Estado y el capital transnacional. La demanda autonómica kichwa amazónica nunca ha planteado o tratado de anular la estructura orgánica, político-administrativa del Estado, sino de establecer una categoría y una entidad nueva, que permita superar la matriz colonial heredada y presente en la formación republicana. La lucha por la autodeterminación es al mismo tiempo una lucha contra la dominación y explotación de un Estado y una sociedad altamente excluyente. El alcance e impacto de las respuestas dadas hasta el presente, a través del reconocimiento parcial de derechos colectivos y particularmente de autogobierno y territoriales, aún son inciertos, dada la contradictoria y ambigua acción de un Estado, cuya dependencia al capitalismo extractivo le lleva a configurar un modelo de control territorial altamente excluyente y autoritario.

Palabras clave: Territorialidad, pueblos indígenas amazónicos, derecho de autodeterminación, plurinacionalidad, conflictos territoriales, modelo extractivo, derechos territoriales.

Introducción

Han pasado 20 años entre la primera proclama escrita en Curaray, de los pueblos indígenas de Pastaza por la autodeterminación de sus territorios y el autogobierno como nacionalidades y la aprobación en referéndum de una nueva Constitución Política en el Ecuador. En el intermedio de este camino una asamblea reunida en un cuartel militar en 1998, aprobó una Constitución que evadió esas demandas y las reemplazó por una figura etérea denominada Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), que nunca llegó a tener ley ni reglamento alguno.

También en ese lapso de tiempo se evidenció el colapso del sistema político civil electoral y la desinstitucionalización del Estado, en el que se sucedieron seis gobiernos nombrados en las urnas, tres interinazgos y dos golpes de Estado[1]. Como resultado de esa crisis, una Asamblea Constituyente instalada durante 10 meses en el pequeño poblado de Montecristi, en la provincia de Manabí, diseñó y aprobó la nueva Constitución Política. La decisión de dicha Asamblea Constituyente fue corroborada el 28 de septiembre de 2008 en un referéndum aprobatorio.

Previa a la Asamblea de Montecristi, dos de las principales filiales de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), tanto la organización regional andina Ecuarunari como la amazónica Confeniae, impulsaron sendos procesos de debate interno, para articular una propuesta de cara a dicha Asamblea Constituyente.[2] Domingo Ankuash, entonces presidente de la Confeniae afirmaba "queremos primero la construcción de un Estado plurinacional, que deseche para siempre las sombras coloniales y monoculturales que lo han acompañado desde hace casi 200 años. Luego planteamos la nacionalización y no privatización de la biodiversidad y recursos naturales, donde el Estado debe recuperar su papel indelegable en el manejo de áreas estratégicas y su soberanía impres-

1 Cf. Para ampliar puede verse en Paz y Miño, Juan (2008). Puede encontrarse en: http://puce.the.pazymino.com o en www.geocities.com/taller_the y, también en Lucas, Kintto, ed. (2008: 69-76).

2 Cf. el documento denominado "Propuesta de la Conaie frente a la Asamblea Constituyente. Principios, lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador. Por un Estado plurinacional, unitario, soberano, incluyente, equitativo y laico", Conaie, Quito, diciembre de 2007.

criptible la economía y los recursos de la naturaleza".[3] Ankuash añadía que "en tercer lugar, planteamos el reconocimiento de distintas formas de democracia y participación política, y que los principales servicios sociales públicos no puedan ser tratados como mercancías, y el acceso a todos de esos servicios debe ser considerado un derecho humano. Finalmente planteamos la construcción de un Estado nuevo, de un modelo económico social solidario, ecológico, equitativo, soberano, planificado e incluyente".

Estos planteamientos provocan inicialmente al menos dos interrogantes: ¿ qué de las demandas planteadas por las organizaciones indígenas y en particular del reconocimiento de distintas formas de democracia y participación política y la construcción del Estado plurinacional, se incorporaron en la Constitución del 2008? ¿ De qué manera esas tesis fueron procesadas o negociadas durante la Constituyente de Montecristi? Una primera aproximación a posibles elementos de respuesta a estas preguntas las abordaremos más adelante.

Retomando nuestro argumento inicial, las dos décadas aludidas del proceso de lucha de los indígenas en torno a su derecho autonómico, forman parte de una cuenta más larga –hablando en tiempo histórico– en la cual de manera específica la lucha de nacionalidades como los Kichwa, Zápara, Shiwiar, Andoas y Achuar de Pastaza, en el centro sur de la región amazónica ecuatoriana, por obtener reconocimiento, igualdad o autonomía dentro del marco del territorio ecuatoriano, ha chocado con frecuencia con los intentos de las élites dominantes criollas de imponer, preservar o extender su hegemonía sobre estos pueblos y el territorio que reclaman como subordinado a la soberanía estatal (Serrano, 1993; Ortiz-T., 1997; Chirif Tirado, 2007). La consiguiente confrontación entre estos pueblos, sus organizaciones frente a los entes públicos o privados, Estado y empresas nacionales o extranjeras (López *et al.,* 2002; Varea 1995 *et al.,*), se ha convertido en uno de los asuntos más polémicos de la lucha política y los conflictos civiles que afectan no sólo a Ecuador, sino a varios de nuestros países, como se evidencia en este cónclave.

3 Intervención en el Congreso de la Confeniae, Unión Base, enero 18 de 2008.

¿Qué aportan las tesis de plurinacionalidad y autonomía desde la perspectiva de nacionalidades y pueblos indígenas a la reinvención del sistema político y del Estado en el Ecuador? El tema de la plurinacionalidad sin duda rebasa las preocupaciones coyunturales y emergentes, y coloca en el centro de la atención el proyecto de nación, de Estado, de economía y de civilización de una sociedad entera. Se trata de re-pensar las transformaciones de largo plazo y el carácter mismo del Estado y del proyecto de nación de un país como Ecuador.

El tema en este país emerge a mediados y finales de los años ochenta, y luego de casi dos décadas, los pueblos y nacionalidades indígenas, aún esperan respuestas de la sociedad y del Estado, a una propuesta que no sólo pretende redimirlos o compensarlos por el crimen histórico del que han sido víctimas, sino ante todo, reinventar el propio sistema político, que colapsó en su representación y en su legitimidad durante la década de los años noventa e inicios del nuevo siglo, y que aún espera de manera más clara y contundente ampliar y profundizar su proceso de reformas jurídico-institucionales. La coyuntura que vive Ecuador en la actualidad no es sino consecuencia de aquello.

El presente texto es apenas un punteo rápido o somero de algunos de los tópicos cruciales que giran en torno al debate sobre plurinacionalidad y proyecto de Estado-nación. Y lo hace a partir de las tesis autonómicas indígenas planteadas por las nacionalidades de la Amazonía centro sur. La temática planteada por estos pueblos ancestrales no puede ser minimizada, subestimada, distorsionada o reducida a una simple reivindicación gremial o sectorial de una organización indígena.

Según la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), la tesis de autonomía y autodeterminación[4] busca que se establezca una nueva categoría en la organización político-territorial del Ecuador, con el doble objetivo de que se puedan constituir entidades regionales, dentro de un determinado espacio territorial (que agrupen a varios gobiernos locales si es necesario), y se acceda a la autonomía, con plenitud de competencias y atribuciones. Al ser el Territorio Indígena de Pastaza (TIP) no sólo el 91 por ciento de la jurisdicción geográfica existente en la provincia del mis-

4 Cf. OPIP (1990).

mo nombre, que abarca una superficie de cerca de 26.990 Km^2, cerca del 10 por ciento del territorio nacional, sino el espacio de confluencia de varias nacionalidades como los Kichwa (52 por ciento), Zápara (7,8 por ciento), Huaorani (13,9 por ciento), Achuar (10,4 por ciento), Andoas (8 por ciento) y Shiwiar (7,9 por ciento), la única posibilidad de convivencia dentro del Estado-nación ecuatoriano, es el reconocimiento pleno de estos derechos, basados en el principio de autodeterminación, reconocido desde la década de los años setenta en el derecho internacional (Berraondo, 2006).[5]

Hay que aclarar que estos pueblos nunca han planteado o tratado de anular la estructura orgánica, político-administrativa del Estado, sino de establecer una categoría y entidad nueva, que permita resolver un sinnúmero de problemas acumulados históricamente. En tal sentido, según OPIP (1990), con el reconocimiento de la figura del autogobierno (basado en el principio de la autodeterminación) del TIP, se trata de que éstas se muestren compatibles con la organización autonómica y descentralizada de los gobiernos locales, y al mismo tiempo con el régimen unitario de un Estado plurinacional.

Una atenta lectura de las propuestas posibilitan entenderla en el nivel político-estratégico que le corresponde. Apunta a la re-estructuración integral del conjunto de la nación, y de su sistema político, a la superación de su matriz colonial excluyente. Como lo explica Catherine Walsh, al referirse al debate entre dos organizaciones nacionales indígenas en torno al alcance de la nueva Constitución, "en el caso de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) su propuesta en gran medida no se apartó del modelo estatal monocultural, uninacional e inclusionista. Tampoco pretende cuestionar las estructuras y los sistemas que permiten que este modelo se quede intacto. Mientras que la tesis central de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del

5 La Carta de las Naciones Unidas reconoce el principio de la igualdad de derechos y autodeterminación para todos los pueblos y dispone que todos los estados tienen el deber de promover este principio. Reconoce que en la implementación del derecho de autodeterminación hay diversas formas que se extienden más allá del derecho de secesión y que no están en conflicto con la soberanía territorial o la unidad política de un Estado. Cf. Resolución de la Asamblea General de la ONU 2625 (XXV) del 24 de octubre de 1970.

Ecuador (CONAIE) giró en torno al carácter plurinacional del Estado, que reconozca, respete y promueva la unidad, igualdad y solidaridad entre todos los pueblos y nacionalidades existentes en el Ecuador, al margen de sus diferencias históricas, políticas y culturales, para garantizarles una vida digna, económicamente justa y equitativa y socialmente intercultural e incluyente" (Walsh, 2008).

La nueva democracia no está para atender una demanda tangible y parcial. Está para reinventarse a sí misma, bajo las premisas de una propuesta que plantea inclusión e igualdad sobre la base del derecho a la diferencia.

¿ De qué manera el discurso de las nacionalidades indígenas amazónicas de Pastaza en torno a autonomía territorial y autodeterminación, revelan los límites e interpelan el contenido del ordenamiento racial/espacial del Estado ecuatoriano, dentro de las condiciones evidentemente globales que lo hacen posible?

Para abonar elementos de respuesta a esta interrogante esbozaré mi reflexión alrededor de cuatro puntos centrales: la herencia colonial y la matriz dominante de poder; la disputa por el control del territorio y las respuestas del Estado; las dinámicas conflictivas al interior del movimiento indígena; y, finalmente, los desafíos a futuro.

La herencia colonial y la matriz dominante de poder

Desde la perspectiva del Estado-nación moderno, la existencia de grupos "subnacionales" con claras diferencias étnicas, en particular cuando están políticamente organizados, siempre representa una amenaza potencial, una fuerza desestabilizadora. Esto se aplica en especial cuando el poder del Estado reside principalmente en un grupo étnico blanco mestizo mayoritario y dominante, que excluye y/o subordina a los pueblos cultural y étnicamente distintos. "¿ Se ha modificado a lo largo de la historia republicana del Ecuador este núcleo étnico foráneo fundante del Estado? ¿ Han redefinido las clases dominantes ecuatorianas el contenido de dicho núcleo? ¿ La actual coyuntura ecuatoriana, de cambio constitucional, en la primera dé-cada del siglo XXI plantea escenarios distintos a los ya conoci-

dos? Me temo que una primera respuesta a esta interrogante es negativa, aunque su análisis rebasa los propósitos del presente ensayo.

En efecto, ningún proceso de cambio registrado a lo largo de los siglos XIX y XX, ni siquiera la Revolución Liberal (1895), ni las reformas de la década de los años setenta orientadas a la modernización del Estado, ni la actual coyuntura constituyente han logrado modificar sustantivamente el contenido de dicho núcleo étnico que sigue latiendo vivamente, hasta el día de hoy, "refugiado en la ideología del mestizaje (…) hasta la actualidad pervive un sistema de clasificación étnica que categoriza en término de superioridad/inferioridad a las poblaciones según sus ancestros, color de piel y cultura. Este es reproducido en todos los segmentos de la sociedad y en todos sus ámbitos" (Silva, 2004: 27; Ayala Mora, 2000).

En el mundo hay cerca de 200 estados territoriales que tienen todos los atributos de soberanía externa e interna, y que al mismo tiempo, albergan a miles de grupos étnicos, que se reproducen o confrontan en el marco de los distintos órdenes espaciales y raciales (Sollemberg, 2001; Brown, 1996; IWGIA, 2001, 2005, 2008). Estas relaciones entre razas y espacios ha sido presentada en los discursos dominantes, como un encuentro "natural", "neutral", que oculta los procesos históricos y sus cambios, que Peter Wade los entiende de dos maneras: primero como "resultado de las percepciones cambiantes de la división naturaleza/cultura que ellas mismas transmiten y como resultado de la interacción conjunta de los reclamos y atribuciones de identidad, hechas usualmente en contextos de relaciones de poder desiguales; y segundo, en el contexto latinoamericano el orden racial plantea límites ambiguos y discutibles, en torno a las categorías de "negro" o "indígena" (Wade, 1997: 34). Tal ambigüedad señalada por Wade no significa que la existencia sea irrelevante en la construcción de la identidad personal y social.

A lo largo de la historia de la región andina, y de la cuenca amazónica, estas prácticas y relaciones han estado atravesadas por el poder y los conflictos. Posterior a la derrota indígena, los conquistadores españoles y portugueses –que provenían de una zona periférica y pobre de Europa como la península ibérica–, nunca les interesó constituir en las colonias, una estructura socio-económica capitalista ni un mercado interno generadores de tendencias integracionistas como sucedía en la Europa central.

Al contrario, su propósito central fue establecer condiciones para que la corona española o portuguesa tuviesen el control exclusivo para la explotación y saqueo de las riquezas minerales y otros recursos de la naturaleza, en una época donde se consideraba que el poder de los estados dependía de la riqueza que pudieran acumular. España mantuvo la exclusividad del comercio, prohibió que las colonias comercien entre sí o con países europeos rivales. Lo que hoy son Ecuador, Perú y Bolivia estaban integrados en un solo sistema de explotación textil, agrícola y sobre todo minero en zonas como Huancavelica o Potosí (Assadourian, 1991 y 1982).

El control político y territorial era fundamental para asegurar que ese sistema económico funcione. Así, la corona española estableció inicialmente las encomiendas como la principal herramienta de sometimiento de los pueblos vencidos. Pero la ambición desmedida de los encomenderos por someter a sobre-explotación y esclavitud a la población indígena, acaparar tierras y tener el derecho de heredarlas, provocó que la corona impusiera algunas limitaciones a las encomiendas que luego tuvieron que ceder paso a los virreinatos y reales audiencias, como las de Quito.

La Real Audencia no era sino un organismo de gobierno con jurisdicción sobre amplios territorios, dependientes de los virreinatos. Su tarea era compleja y a la cabeza estaba el Rey (de España) y en la escala inferior estaban las gobernaciones y los corregimientos (Guerrero, 1983; Quintero, 1990).

El corregidor fue un personaje de ingrata recordación por los abusos cometidos contra los indígenas. Su función principal era recaudar el tributo indígena, actuar de juez de primera instancia y organizar el abastecimiento de fuerza de trabajo para obras públicas y privadas, además de presidir el Cabildo (municipio).

La Real Audiencia de Quito basaba su jurisdicción en la del Obispado de Quito, a quienes se les entregó en encomienda a las comunidades indígenas para que sean evangelizadas y adoctrinadas. O en otras palabras, se ejerza sobre ellas un tutelaje no coercitivo. En la Amazonía, la resistencia de la mayoría de los pueblos guerreros, impidió que éstos sean incorporados plenamente a la vida colonial.

Ante los abusos de los encomenderos, hubo misioneros de tendencia humanista, como Fray Bartolomé de Las Casas que denunciaban esos abu-

sos a las autoridades españolas, recomendando que los nativos vivieran apartados de los españoles, con cabildos propios y bajo el amparo de la Iglesia.

Aquello derivó en el proyecto que forjó en las colonias dos repúblicas, una para españoles y otra para indios, lo cual fue sostenido por la legislación colonial. Y favoreció a una sociedad segregacionista y racista, y desde la perspectiva indígena suponía tanto la protección como el aislamiento, y la transformación de las formas tradicionales de organización económica y social. Implicaba, entre otras cosas, que la población nativa se concentrara en pueblos o "comunas", contrariando el esquema pre-hispánico o ancestral de vida, de tipo disperso e itinerante (especialmente en las tierras bajas amazónicas), acorde al sistema de acceso a recursos productivos de diversos pisos ecológicos.

"Reducir" a los indios en pueblos es lo que se conocía como las reducciones, que se convirtieron en el mecanismo más importante de la política colonial, muy útil para administrar, evangelizar y también para acceder a las tierras comunales, más fáciles de expropiar una vez desalojados los indígenas. Aquel abandono de las tierras comunales sería la base para las futuras haciendas o grandes propiedades latifundistas.

Adicionalmente las reformas legales impulsadas por el virrey Francisco de Toledo, convirtieron a la población indígena en tributaria y el cambio del tributo en especies, al tributo en dinero. En paralelo, convirtió también a los caciques y curagas, en intermediarios encargados de la administración de los territorios indígenas y de la recaudación de los tributos. En resumen, los llamados "gobiernos indígenas" se conformaron como una institución funcional a los propósitos del tributo, la prestación del trabajo forzado y el mantenimiento del orden interno (Guerrero, 1990). Lo que en palabras de Aníbal Quijano se entiende como la colonialidad del poder, en tanto modelo hegemónico global del poder instaurado desde la conquista que articula raza y trabajo, espacio y gentes, de acuerdo con las necesidades del capital y para el beneficio de los blancos europeos (Quijano, 2000: 533).

A ese modelo hegemónico global del poder establecido desde el siglo XVI se debe agregar la diferencia colonial y la colonialidad global, que según Walter Mignolo, se refieren al conocimiento y dimensiones culturales del proceso de subalternización efectuado por la colonialidad del

poder. En otros términos, citando al mismo Mignolo, "la colonialidad es de un lado, lo que el proyecto de modernidad necesita eliminar y borrar en aras de implantarse a sí misma como modernidad y, del otro lado, es el sitio de enunciación donde la ceguera del proyecto moderno es revelado y, concomitantemente, es también el sitio desde donde los nuevos proyectos comienzan a desplegarse" (Mignolo, 2002: 81). Colonialidad que en suma oculta, invisibiliza, ignora, y al mismo tiempo contiene el potencial de otra mirada, de otro pensamiento, de otra posibilidad al margen de la modernidad misma.

"Último día del despotismo, y primero de lo mismo", fue una frase que apareció escrita en las paredes de Quito en 1809, y advertía en torno a la situación de la mayoría explotada en el proceso de independencia de España. Y es que con la descolonización española, se crearon condiciones que dieron lugar a una política liquidacionista de los pueblos indígenas, llamadas por unos como incorporativismo, o por otros como desindianización.

Si bien los descendientes indirectos de españoles, ya mestizos –más conocidos como criollos– lideraron las guerras de independencia, lo hicieron de cara a controlar el poder y las tierras que habían estado en manos de los españoles o sus descendientes directos. También estuvieron influidos de las ideas liberales y positivistas europeas. La matriz eurocéntrica siempre estaba presente desde el siglo XVII como modelo de conocimiento, que aunque representaba la experiencia histórica local europea, devino en hegemónica y asumida posteriormente como ciencia o conocimiento o historia universal.

En esta perspectiva, el mito fundador de la República es la gesta independentista encabezada por Simón Bolívar y sus colaboradores, en tanto que los héroes menores son los que dieron origen a la Revolución Liberal. Como lo señala Jorge Trujillo "…basta leer los estudios sobre las sublevaciones indias en el período colonial para concluir que la confrontación fue y es el denominador común de las relaciones entre las dos sociedades coexistentes: la de los blancos y la de los indios" (Trujillo, 1990:16).

Durante la colonia, las revueltas locales contra los abusos de la autoridad y de los cobradores de tributos, la resistencia a los censos y empadronamientos, los conflictos de tierras, las fugas de conciertos, abigeatos, contrabando, cuatrerismo, son manifestaciones conservadas en los regis-

tros menores de las crónicas y preservadas en las memorias orales de las sociedades implicadas aunque no las registre la historia oficial.

El redescubrimiento de estas nuevas fuentes –insospechadas a veces– alimentan una conciencia cada vez más lúcida sobre las características de nuestra sociedad, y esta conciencia lleva a una inevitable ruptura con la imagen de sociedad heredada e impuesta por el proyecto dominante de Estado-nación. Ruptura entre quienes se constituyeron desde un comienzo, en conspiradores contra las utopías y ambiciones de la sociedad blanco-mestiza. Deconstrucción que no está muy lejos de lo que Ángel Rama planteó como transculturación, como ese algo que ocurre entre la cultura hegemónica y las culturas indígenas o subalternas, en un momento en que en Ecuador, en la colonia tardía, hacia finales del siglo XVIII la población indígena era mayoritaria en la Audiencia y equivalía al 65,2 por ciento.

Bajo esos parámentros y supuestos eurocéntricos se desarrollarían todos los marcos conceptuales, jurídicos e institucionales en las nacientes repúblicas y su perspectiva de poder, que establecía, al igual que en la colonia, conforme a las necesidades del capital una manera de articular raza y trabajo, espacio y gentes. El último censo colonial, en 1785, anterior a la independencia, establecía que el 26 por ciento de la población eran blancos, el 65,2 por ciento indios, el 7 por ciento libres o mestizos y el 1,2 por ciento esclavos. Por tanto, el problema no era que los criollos que fundaron el Ecuador de 1830 desconocían la diversidad nacional, sino como la entendieron (Mills, 1990).

El Padre Juan de Velasco en 1789 reconocía en los criollos un potencial histórico para construir la nueva nación, mientras que consideraba a los mestizos, indios y negros como clases abyectas, sin iniciativa política e incapaces de guiar la historia de la región. La vieja visión etnocéntrica de razas superiores e inferiores.

Para Velasco y los pensadores de la época, los pueblos indígenas eran meras parcialidades que debían ser guiadas, integradas y unificadas mediante la ciudadanización, entendida como la liberación del tributo para convertirlos en sujetos libres; la cristianización, para unificarlos en torno a un solo dios; y la escolarización o instrucción para enseñarles la lengua dominante, el español y las maneras de vivir y pensar (Bustos, 2001).

La naciente república se fundó dejando en pie estas estructuras coloniales que consagraban prestigio, propiedad y poder en función del color de la piel, del apellido, el idioma y el linaje. El libertador Simón Bolívar, claramente escindió la "colombianidad " pues ésta fue asignada a todos los que habían nacido bajo la jurisdicción territorial de la nueva República, la de los "ciudadanos", que debían saber leer y escribir el idioma dominante (castellano) y carecer de vínculos de servidumbre, con lo que de inicio los indios carecían de ciudadanía. Previamente, y en un retroceso frente a la propia colonia que había reconocido la vigencia local de los sistemas de autoridad indígena, Bolívar, en un intento de instaurar una constitución liberal, declarará extinguida la autoridad de los caciques indígenas, sustituyéndola por funcionarios locales designados por el Estado[6].

En 1860, un nuevo censo informa que los blanco-mestizos son el 53 por ciento de la población, mientras los indios y negros habían bajado a un 47 por ciento. Es decir, un 20 por ciento de la población fue desindianizada, sujeta al etnocidio. Monseñor González Suárez en 1911, en una pastoral sobre los indios sostenía que realmente éstos no eran cristianos, y nunca participaron en elecciones.

Es decir, a inicios del siglo XX se consolida la idea de la unidad nacional basada en el mestizaje, en una sola religión, una sola lengua, un territorio, un solo poder legítimo representado por el Estado, con su respectivo cuerpo de leyes y organización política. Observar el mundo desde un punto de vista centrado en la propia experiencia social y cultural, y concebirla como "natural" y no histórica, es propia del etnocentrismo, que ya fue advertida en la Europa de finales del siglo XIX por Émile Durkheim o Marcel Mauss. Precisamente esa visión etnocéntrica que se consolida a lo largo del siglo XIX y a inicios del siglo XX implica identificar la frontera de la humanidad con la propia lengua, cultura, clase social, raza o religión, arrojando todo lo que estuviera más allá de esa frontera al terreno de la naturaleza, de lo no civilizado, de lo salvaje, de lo no cultivado o de lo no desarrollado.

6 Bolívar, decreto del 4 de julio de 1825, Cuzco, citado en Isaac Sandoval Rodríguez, "Nación y estado en Bolivia", La Paz, 1991.

Posteriormente, las revoluciones alfarista (1895) y juliana (1925), la Constitución de 1945, y especialmente los regímenes militares de los años sesenta y setenta, extendieron y mejoraron en alguna medida, esos procesos de cristianización de los indios, su escolarización y hasta su ciudadanización. En otras palabras, la perspectiva etnocéntrica se amplió y adquirió ribetes sofisticados a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, por ejemplo, con el indigenismo, entendido como una concepción política inorgánica y ajena a los pueblos indígenas, construida para entender o justificar la política (la práctica) que se aplica a los "otros" por parte de la sociedad dominante y el Estado. Con el indigenismo dominante, la nación permanece intacta, la llamada "unidad nacional", que es la expresión de desigualdad entre los sectores socioculturales que la constituyen, queda a salvo (Malo González, 1988; Mazzotti, 1998). Es desde el indigenismo convertido en política de Estado, que se ha despojado de su carácter político, las demandas o derechos de las pueblos indígenas o nacionalidades.

De alguna manera se podría decir que a finales del siglo XIX e inicios del XX, el reto de integrar a los indios al proyecto nacional, estaba marcado por el interés del naciente capitalismo de contar con una base de explotación libre de la mano de obra y de control del territorio y sus recursos naturales. El capital de alguna manera determinada el escenario dentro de los cuales, de manera gradual, los indios serían integrados al proyecto criollo de Estado-nación. Más que oposiciones entre terratenientes serranos y agro-exportadores costeños, se asistió a una continua alianza y colaboración, en medio de contradicciones y los límites impuestos por la gradual integración del país al mercado mundial.

"Entre 1840 y 1950, los censos dejaron de recoger información sobre la población indígena. Es un período demasiado extenso: la declaratoria formal de los indios como ciudadanos realizada en 1857, la promoción de la mestización realizada desde la revolución liberal de 1895 y la demanda de integración nacional producida después del trauma de 1941, nos dejaron sin datos" (Ramón, 2007: 4).

Durante ese período, a falta de datos, las referencias centrales sobre los indios están planteadas desde la literatura indigenista que incorporó la oralidad de la cultura kichwa de la Sierra al mundo letrado pero relativizando la autoridad de la oralidad como tal. En otras palabras, transcultu-

ración donde la novela se privilegia por sobre las narrativas indígenas y el español sobre las lenguas nativas ancestrales, etc., todo como parte de ese proceso necesario desde la perspectiva dominante, de formar una cultura "nacional" y "latinoamericana" (Beverley, 1998).

Argumento que en Ecuador la plantearía con mayor fuerza y claridad el sociólogo liberal Pío Jaramillo Alvarado en 1922 quien señala: "No es al indio a quien solo hay que redimir, es al país al que es preciso redimir también del indio (…) esa es la cuestión" (Jaramillo Alvarado, 1983). Los indios son vistos como problema a ser resuelto desde ese accionar del proyecto dominante de Estado-nación, que propone desembocar en una civilización futura: la latina, como expresión cultural de la modernidad que demanda unidades homogéneas, de identidad y comportamiento. En ese marco, según Jaramillo Alvarado, inspirado en José Vasconcelos, el indio tiene asignado un destino, el camino de la civilización latina. Con estas tesis se crearían las bases del indigenismo ecuatoriano como una corriente político intelectual sustentada en las clases medias e incluso personajes terratenientes humanitarios, como bien lo anota Hernán Ibarra (1999).

En ese marco, la Ley de organización y régimen de comunas de 1937, y su ley complementaria, el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas, plantea una concepción protectora de la organización comunal e incorpora al ordenamiento jurídico-administrativo estatal a la población indígena. Con aquello, según Galo Ramón (2004), se produce una desindianización, a lo que se añaden otros factores importantes como: la movilización compulsiva de población indígena para construir obras nacionales; la pérdida de la capacidad de las haciendas serranas para adscribir a los indios a sus predios y las migraciones masivas a la costa entre 1870 y 1930 en el contexto del "boom cacaotero" y su posterior colapso, y el ataque a la servidumbre realizado por los liberales. Factores que desencadenaron un gran desplazamiento indígena fuera de sus comunidades, que produjeron en común aculturación y mestizaje.

El primer censo nacional de 1950 introdujo el criterio lingüístico que registra la población de acuerdo a la lengua materna y a una segunda lengua. Desagrega los datos territorialmente en el ámbito de parroquias. Según ese censo, la población total del Ecuador (Sierra y Costa) era de 3'150.000 personas, de las cuales 443 678 eran Kichwa hablantes, o sea

el 14 por ciento. Otro cálculo de población indígena fue realizado por Gregory Knapp cuyos resultados se publica en su libro "Geografía Quichua del Ecuador", y arroja una población indígena del 19,2 por ciento (citado por Ramón, 2007: 14).

"Cuando en 1950 se averiguó el idioma materno, el censo nos reveló una situación verdaderamente transformada: sólo el 13,9 por ciento podían ser considerados indígenas, si usamos la variable idioma nativo" (Ramón, 2007: 8).

Ese desplazamiento de los Kichwa andinos de sus comunidades posibilitó el auge del indigenismo, entendido como un proyecto de los no indígenas o de aquellos que han dejado de serlo. Perspectiva según la cual, los indígenas no tienen voz propia y son hablados a través de voceros ajenos a su mundo y a sus aspiraciones, que en realidad se diluyen en una sola narrativa "nacional", la misma que es híbrida, porque involucra múltiples cruces, contradicciones y transculturaciones. Recuérdese que el efecto del poder colonial es en cierto sentido, precisamente la producción de esa hibridez, como la función que cumplió el barroco en el siglo XVIII de producir una conciencia cultural propiamente criolla en la región (Echeverría, 2002).

Y no lejos de esa matriz occidental y eurocéntrica han transitado liberales y socialistas a lo largo del siglo XX. Los unos para incorporar a los indios al mercado, como consumidores o pequeños propietarios, y los otros, para incluirlos en las masas proletarias, anónimas y homogéneas, a través del establecimiento de relaciones salariales y la sindicalización, como condiciones necesarias que llevarían hacia un proyecto de revolución.

La historia del llamado movimiento indígena en el Ecuador, especialmente en la segunda mitad del siglo XX refleja precisamente esa tensión permanente con el proyecto dominante criollo de Estado-nación, y la búsqueda tortuosa de un derrotero que abra espacios para el reconocimiento de la diversidad cultural, lingüística, de las distintas identidades en construcción y las posibilidades de reconstruir un Estado y una nación no etrnocéntrica e incluyente.

De acuerdo con la dialéctica del amo y del esclavo, del indio y el no indio, una posición subalterna como la de los pueblos y nacionalidades ancestrales del Ecuador, tiene un privilegio epistemológico, en el sentido

de que puede darse cuenta de la ilusión sobre la cual se funda la autoridad que confronta (la ilusión del amo de que es dominante por naturaleza o razón).

Un darse cuenta que implica una negación del poder dominante (no sólo del Estado y el capital, sino de la perspectiva eurocéntrica en general), que no es sólo "semiótica" sino que requiere también la construcción de otra ideología, otra visión de identidad, comunidad, valores, historia, territorialidad, lo que Chakravorty denomina un "esencialismo estratégico"(Chakravorty Spivak,1994). Esto es, en última instancia, una visión de un orden social distinto, otra escala de valores, otro modo de producción. Proceso de cambio que se desataría a lo largo de las cuatro últimas décadas, precisamente después de 1960, cuando tiende a privilegiarse un "problema agrario" definido por la vigencia del tema de reforma agraria.

Paradójicamente esa negación del poder y del proyecto dominante de Estado-nación va aparejada de cambios notables en la distribución de la población indígena en los territorios, derivados de las políticas desarrollistas y de ajuste estructural neoliberales en el campo y las migraciones de todo tipo que se produjeron durante estos últimos 40 años.

Sin embargo, los conflictos en torno a la autonomía de los pueblos ancestrales de Pastaza, revelan al mismo tiempo la herencia del sistema de castas, formado desde la colonia y persistente a lo largo del proceso de consolidación de los proyectos de construcción de nación (Reeve, 1988; Ruiz, 1992; Trujillo, 2001) con sus respectivas representaciones, tal como lo anota Anne-Christinne Taylor, "si la estructura polar de estas representaciones ha permanecido invariable por mucho tiempo, el contenido específico atribuido a esta negatividad se ha ido modificando en el transcurso de los siglos y diversificando en función de las tradiciones intelectuales nacionales" (1994b :76).

La mediación de las élites criollas que trataban de resolver el dilema entre un orden poblacional diverso, y una idea de progreso y modernidad con claras connotaciones blancas, que terminó por ser celebrada, aunque lo indígena, y más aún lo negro persistentemente se excluía o se ocultaba, a la espera que el blanqueamiento deseado, corrija esos "defectos de origen" de "la nación" (Rahier, 2001; Muratorio, 1994).

La percepción desde los blanco-mestizos y la construcción de los estereotipos, donde se recurren a oposiciones binarias como racional/irracional, sabio/ignorante, bello/feo, trabajador/vago, lenguaje poético/lenguaje tosco, creyente/infiel, sensible/indolente, madurez/infantilismo, civilizado/salvaje, etc., donde los primeros son consustanciales a los blancos y los segundos a las razas no blancas, especialmente indígenas y negras, revelan apenas una parte del orden racial/espacial. Siguiendo a Rahier (2001) y Wade (1997), sabemos que el orden racial no es autónomo ni autorregulado. Emerge y es estructurado en su operación por fuerzas subyacentes de la política económica. El grado de discriminación y racismo está correlacionado a la dinámica del capitalismo y al grado de integración al mercado mundial. El orden racial/espacial se superpone así a un orden básico de clase y a una estructura de relaciones raciales de manera jerarquía.

Aquello en la historia de un país como Ecuador tiene que ver con el carácter regionalizado de su formación económico, social, política y cultural, en donde las razas también tienen una dimensión regional (Rahier, 2001; Muratorio, 1994; Whitten, 1987). A lo largo del proceso histórico, la raza se regionalizó. Las montañas andinas surgieron y desarrollaron como regiones de disputa entre blanco-mestizos e indígenas. La costa central y sur como espacio mestizo y mulato, y la costa norte como región negra. La Amazonía norte como espacio de disputa entre indígenas y colonos mestizos, mientras que la Amazonía Centro Sur como espacio predominantemente indígena (Deler, 1987; Gómez, 1999). En el caso de Pastaza es una región ecológicamente y geográficamente identificable, y establecida como territorio indígena. Las relaciones de raza y región se superponen de manera fuerte. Hay oposiciones regionales que de alguna manera son también oposiciones raciales. O dicho de otra manera, las relaciones sociales que envuelven las identidades raciales operan a través de estructuras regionales.

Ha sido frecuente, en ese contexto, que los diversos caminos que se han intentado o inventado para solucionar la llamada problemática étnico-nacional, hayan buscado realizar unas adecuaciones que dejen intacta la estructura sociopolítica nacional, y que impuso sus perspectivas en los dos momentos constituyentes (1998 y 2008). En este último caso, alcanzó a imponerse a través de textos que reconocían el derecho a "conservar

y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral (…) crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes" (Art.57, numerales 9 y 10).

En lo que involucra al uso, manejo y control de espacios y territorios, la conceptualización y los usos de la geografía (discursivos e instrumentales), de hecho forman parte de las propuestas y visiones que desde el poder se han impuesto a los grupos subalternos, y especialmente los pueblos indígenas. Es lo que se puede advertir en la forma y en el fondo de la Constitución del 2008, cuando por un lado deja abierta la posibilidad de constituir regímenes especiales por "razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población" (Art.242) y por otro, restringe el alcance de los mismos, cuando pasa por alto los regímenes territoriales ancestrales realmente existentes y condiciona su reconocimiento, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras de los votos válidos a nivel de parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente pos comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas (Art.257).

El aspecto más frecuente y discutible de esas vías, ha sido el llenar de obstáculos la implementación de los gobiernos territoriales autónomos, para facilitar la reproducción del espíritu integracionista, que en poco ha diferido de las viejas políticas indigenistas de los gobiernos latinoamericanos, que asignaron a las palabras el sentido de castellanización, cristianización o aculturación y, en todos los casos, asimilación forzada, como lo explicaré en el siguiente apartado.

Históricamente, en el caso de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE), muestra desde el siglo XVIII algunas fases de inserción de los pueblos indígenas en la sociedad dominante. Después de la expulsión de los jesuitas, la red de colonización ya muy debilitada, se reduce considerablemente, mientras que los indígenas gozan de una recuperación demográfica notoria y territorial (Taylor, 1994a; Taylor, 1994b; Trujillo, 2001). Ya a mediados del siglo XIX, la progresiva intensificación de las actividades extractivas, unida al acelerado desarrollo económico del piedemonte peruano, provocó un nuevo reflujo de indios rebeldes que se aislaron en

zonas-refugio, y un aumento correspondiente del volumen de intercambios entre colonos y los pueblos kichwa-hablantes, por un lado, y entre éstos y los waorani, por otro. Todo esto posibilitó fortalecer la idea de que los "indios civilizados" recuperen su rol de intermediarios entre los "salvajes" y los colonos. La presión demográfica a la que estuvieron sometidos los kichwa, unida a su gran crecimiento demográfico, les obligó a infiltrarse progresivamente en zonas abandonadas (Oberem, 1980; Reeve, 1988; Whitten, 1987; Pierre, 1983).

Ya a finales del siglo XIX el "boom" del caucho (incluido el de segunda clase como la balata) marcó una ruptura en dicha evolución y posibilitó la expansión de prácticas esclavistas a gran escala, que como antaño afectaron al conjunto de poblaciones autóctonas, pero al mismo tiempo posibilitó la instalación de nuevas formas de articulación más duraderas (García Jordán, 1998). La violencia impuesta a los pueblos amazónicos por la economía cauchera a finales del siglo XIX, fragmentaron el mundo social de las sociedades selváticas, en al menos tres categorías: la población libre del tráfico de fuerza de trabajo para las haciendas caucheras, centradas en Iquitos y Manaos, y la que se dividió entre los "gobiernoruna" y los "deudores". Los primeros, sujetos a las autoridades civiles con fines de tributación en especies, y de trabajo en las obras públicas, mientras los segundos sometidos al régimen hacendario. "Una sola familia india libre era imposible hallarla en la cuenca del río Napo hasta el Marañón" (Trujillo, 2001: 76). Con el colapso del caucho, los blancos abandonaron nuevamente la región, empero su presencia dejó sus huellas en una fracción de esa red de pequeños explotadores transformados en comerciantes de otros productos de extracción, red a la cual se incorporaron los indios en forma definitiva.

En otros términos, la territorialidad hasta entonces vigente fue sustituida por asentamientos de grupos locales: por un lado, los "Montones" o grupos de tributación localizados, los "Gobiernoruna" sometidos al teniente político como autoridad gubernamental; mientras que, por otro lado, en las tierras de las haciendas, los "deudores", estaban sujetos a sus alcaldes, varayuc y capitanes, sometidos al hacendado como podemos encontrar en las riberas del Napo (Whitten, 1987; Trujillo, 2001; Pierre, 1983; Taylor, 1994b).

Los patrones lograrían mantener cierto poder sobre estos grupos gracias a varios factores: la creciente dependencia de los indios en las armas de fuego; el desmantelamiento de ciertos circuitos de intercambio indígenas, que caen en manos de mestizos; y el relativo empobrecimiento de los kichwa. A partir de 1920 compañías petroleras comienzan sus operaciones en estos territorios, y como consecuencia de este fenómeno, numerosos indios se incorporan de manera episódica en trabajos asalariados, lo que permite que comience a circular, aunque lentamente, dinero en la región. En algunas zonas, las misiones fomentan la cría de ganado, y con ello la monetización de la economía, lo cual 40 años después vuelve a muchas comunidades de las zonas altas del territorio indígena, integradas a los circuitos del comercio (Trujillo, 2001; Reeve, 1988), lo cual repercutirá en las relaciones interétnicas locales, y en la organización de los Kichwa en comunidades, luego de aprobadas la Ley de comunas de 1937 (Ortiz-T., 1997). A pesar de que ese hecho que afectó las relaciones Kichwa-Waorani las funciones sicológicas, culturales y simbólicas se mantuvieron relativamente fuertes, pues los kichwa de Pastaza eran quienes podían traducir en términos indígenas (shamánicos) las relaciones de fuerza entre indios y blancos, lo que les permitió mantener el rol de intermediarios culturales frente a los waorani (Rival, 1992; Cabodevilla, 1994).

Desde entonces, las misiones religiosas católicas y evangélicas y el orden político-administrativo, aunaron esfuerzos en el montaje de un nuevo orden civilizatorio moderno, establecido en torno a las oleadas migratorias colonas, que comenzaron a ocupar tierras en la parte norte y centro oeste de la RAE, a causa de la crisis del comercio y de las haciendas (Rudel, 1993; Taylor, 1994b). Esta presencia de los colonos provocó intensos conflictos que los enfrentaron a los pueblos indígenas, que en unos casos como la zona Norte (actuales provincias de Sucumbíos, Napo y Orellana), sucumbieron ante el poder de los antiguos hacendados caucheros o familias de colonos provenientes de la Sierra, quienes ejercieron un duro monopolio sobre los recursos disponibles hasta el punto de configurar una fuerte presión sobre la población indígena (Hicks, 1990; Rudel, 1983). Mientras que en otros casos, como los extensos territorios de Pastaza en el Centro Sur de la Amazonía, lograron resistir con relativo éxito la ofensiva colonizadora. Fue en ese contexto, que se constituyeron las

primeras organizaciones de segundo y tercer grado de los pueblos indígenas de la región, particularmente la Federación de Comunidades Indígenas de Pastaza (FECIP) en 1977, que más tarde se convertiría en la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) a inicios de los años ochenta, junto con la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía (CONFENIAE) en 1984.

Estas organizaciones comenzaron a proclamar a sus bases la consigna de acceso y legalización de las tierras y la defensa de sus culturas tradicionales (Serrano, 1993; Ruiz, 1992). En el caso de Pastaza, las antiguas nociones de territorialidad étnica, ante la nueva situación, fueron redefinidas para asegurar el control espacial de los asentamientos locales.

Esas dinámicas endógenas de manejo del territorio, han tenido que enfrentar así, las políticas estatales de ordenamiento del territorio, que se expresan en concesiones petroleras, creación de reservas forestales, parques nacionales y reservas faunísticas, y hasta apertura de carreteras. La convergencia de estos factores definió cambios radicales al interior de las sociedades amazónicas, especialmente de aquellas asentadas en el interior de las selvas de Pastaza y Morona Santiago, que mantenían aún una economía de autosubsistencia y familiar relacionada al uso limitado de los recursos de la selva. Si bien dicho proceso fue esencialmente problemático para las organizaciones y sus bases, no es menos evidente que constituyó un recurso para fundamentar la defensa de sus tierras ante las presiones ejercidas por los contingentes de colonos (finqueros y hacendados) que asediaban las tierras de los valles amazónicos, y más tarde, las de las cuencas fluviales (Reeve, 1988; McDonald, 1987; Descola, 1984).

A mediados de los años ochenta, del siglo XX, la crisis del modelo ganadero, junto con la agresiva expansión de la frontera petrolera mostró además, un aspecto hasta entonces relegado en el discurso organizativo: la incidencia ambiental y cultural de la modernidad, a través de un modelo altamente depredador, excluyente e insostenible en el mediano y largo plazo, de ahí que la tesis de autonomía y autodeterminación de la OPIP, elaborada en la segunda mitad de los años ochenta y planteada al Estado en agosto de 1990, no sólo que planteó legalización de sus territorios ancestrales o sus derechos sobre tierras y recursos, sino el reconocimiento al derecho a ejercer sus autogobiernos, entendido como el derecho a pro-

curar libremente y conforme a su cosmovisión, su desarrollo económico, social, cultural y territorial, así como el reconocimiento de sus propias autoridades, costumbres y leyes consuetudinarias. Todas estas premisas se encontraban a la fecha incorporadas en la Carta de las Naciones Unidas, en el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y en el Convenio 169 de la OIT aprobado en 1989 (OIT, 2009).

A nivel nacional dichas demandas cuestionaban fundamentalmente el ordenamiento territorial vigente, impuesto desde los inicios de la república desde arriba y desde afuera. El cuestionamiento al ordenamiento territorial de base colonial y que lo heredó la república, constituye el punto de partida del reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades, a través de formas de organización política-administrativa y económico-sociales fundadas en la identidad de las distintas nacionalidades y pueblos que habitan dentro de dicho territorio, así como también basados en la transformación de un Estado uninacional/excluyente a otro plurinacional/incluyente, que haga más justa, equitativa y democrática a la sociedad ecuatoriana (Serrano, 1993; Ortiz-T., 1997; Trujillo, 2001).

Según Pedro García "cuando algunas organizaciones indígenas amazónicas lanzaron sus proclamas territoriales, a fines de los años setenta, hubo una respuesta airada ante lo que se consideraba una afrenta al concepto mismo de territorio, vinculado consensualmente a la idea de un Estado nacional y por tanto, uno e indivisible" (2002: 61).

Hablar de los territorios de los pueblos indígenas, de acuerdo al esquema dominante, era entrar al ámbito del derecho público, con todas las prevenciones que implicaba para un pensamiento jurídico-político indolente, acartonado, estatista y satisfecho consigo mismo.

La respuesta de los gobiernos militares y civiles, de corte electoral, entre 1978 hasta 1990, giró en torno a la posibilidad de intentar acceder a derechos territoriales por la vía habitual de la propiedad civil. Las organizaciones indígenas, en particular amazónicas, elaboraron a lo largo de los años ochenta, varias propuestas, concientes de que el modelo post-desarrollista impulsado por los gobiernos del demócrata cristiano Oswaldo Hurtado Larrea (1981-1984) y el socialcristiano León Febres Cordero (1984-1988) sentarían las bases para una ampliación de las fronteras extractivas y un desconocimiento sistemático de los derechos territoriales. Fue en ese con-

texto se consolida y formaliza una organización nacional como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1986, mientras que en la Amazonía central, dos años más tarde a Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) estableció en Sarayaku, una primera propuesta para declarar al Estado ecuatoriano como plurinacional, tesis que posteriormente fue asumida íntegramente por las organizaciones mayores filiales CONFENIAE y CONAIE.

OPIP inicialmente planteó no sólo la tesis de la legalización de territorios de las nacionalidades indígenas de la Amazonía y la Costa ecuatoriana, sino también la paralización de los programas de colonización, las reformas a la Constitución Política del Estado, la aprobación de la Ley de nacionalidades indígenas del Ecuador y la paralización de las actividades petroleras.

En el fondo, el miedo de la sociedad dominante, se reflejó de manera clara cuando la OPIP hizo pública su demanda y presentó el 22 de agosto de 1990, en el Palacio de Carondelet, sede del gobierno central en Quito, el "Acuerdo Territorial de los pueblos Quichua, Shiwiar y Achuar de la provincia de Pastaza a suscribirse con el Estado ecuatoriano". La llamada opinión pública, las cámaras de empresarios e incluso varios intelectuales de distinto signo ideológico –incluida buena parte de la izquierda urbana, clase media y mestiza–, condenaron la propuesta de OPIP, porque "atentaba contra la unidad nacional" y demandaron su archivo.

Aquel planteo de OPIP fue respondido durante la audiencia concedida, en apenas 40 minutos por el presidente Rodrigo Borja, un reconocido constitucionalista, quien dijo: "objeto con entera claridad y franqueza el título del documento, porque en el Estado ecuatoriano no cabe un tratado o un acuerdo entre una organización social, que forma parte del pueblo y del Estado ecuatoriano. Ustedes no son un Estado dentro de otro Estado, porque ustedes están sometidos, como todos los demás ecuatorianos, sin privilegio alguno, a las mismas leyes, a la misma Constitución y a las mismas autoridades estatales" (Ortiz Crespo, Gonzalo, 1991).

La clase de derecho constitucional del doctor Borja no sólo negaba e invalidaba la demanda de la OPIP, sino que de paso también ponía en entredicho los compromisos internacionales del país en materia de derechos colectivos, cuando Ecuador fue uno de los primeros suscriptores en Ginebra del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

(OIT)[7]. En otras palabras, en materia de relaciones internacionales las afirmaciones de Borja inscribirían al país en la lista de estados incapaces de garantizar la vigencia de derechos humanos y colectivos dentro de su jurisdicción "soberana", y en particular el derecho a la autodeterminación de sus pueblos dentro de sus territorios, punto que detallaremos más adelante.

Dos años después, en mayo de 1992 la OPIP realiza una marcha de 2 mil personas desde Pastaza a Quito denominada "Allpamanda, Causaimanda, Jatarishum" (Por la tierra, por la vida, levantémonos), en medio de presiones del Parlamento Europeo, que en 1991 acordó una resolución para advertir al Gobierno ecuatoriano, y misivas del vicepresidente de EE.UU. Al Gore, que exhortaban a atender urgentemente las demandas de legalización territorial de los pueblos indígenas de esta provincia amazónica.

En el primer caso los parlamentarios europeos insinuaron que de no adoptarse medidas positivas por parte del Gobierno ecuatoriano, ellos exigirían a sus gobiernos abstenerse de comprar petróleo en crudo proveniente de estas regiones del Ecuador.[8] Estos hechos, se mantuvieron relativamente desconocidos a la faz de la llamada opinión pública ecuatoriana, y de alguna manera revelaban la falta de políticas de Estado frente a los pueblos indígenas, así como la enorme fragilidad del Gobierno y sus decisores, frente a las presiones internacionales. Estos puntos se podrían anotar como lecciones aprendidas de aquella coyuntura.

En ese contexto, las nacionalidades de Pastaza alcanzaron un reconocimiento parcial de sus territorios Zápara, Shiwiar, Kichwa y Achuar (en alrededor del 65 por ciento), no así de sus demandas políticas, que fueron condenadas por informes allegados a la inteligencia militar y las campañas de algunos grupos de poder a través de los principales medios de comunicación.

7 El artículo 53 del Convenio de Viena sobre Leyes de Tratados prevé que una norma perentoria del derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional como aquella que no admite derogación y que puede solamente ser modificada por una norma subsiguiente del derecho internacional general que tenga el mismo carácter. El principio y el derecho fundamental de autodeterminación de todos los pueblos está firmemente establecido en el derecho internacional incluyendo la legislación sobre derechos humanos.

8 Yves Galland, "Resolución sobre el Desastre Humano y Ecológico en la provincia de Pastaza, en la Amazonía Ecuatoriana", Parlamento Europeo, Estrasburgo, 14 de diciembre de 1991. En atención del artículo 64 de su reglamento. En aquel período, Galland era el presidente del Parlamento Europeo.

Frente a esas presiones, el Gobierno negó la demanda de reconocer 3 títulos globales, y a cambio formalizó 19 títulos comunitarios, la mayoría de los cuales no se correspondían a los usos y límites ancestralmente reconocidos entre las nacionalidades, aparte de violentar los patrones sociales y culturales de los pueblos amazónicos. Más del 40 por ciento de los territorios no fueron legalizados entonces, a partir de la declaratoria de una "franja de seguridad nacional" bajo control de las Fuerzas Armadas, quienes de paso, se apropiaron de territorios ancestrales como ocurrió con 20 mil hectáreas de los Kichwa de Curaray en Pavacachi, Pastaza.

La manera cómo se adoptaron estas decisiones, más que tranquilizar y satisfacer a las organizaciones, fomentó su desconfianza en el Estado y desató confusiones y conflictos internos, como ocurrió con el llamado lote 12 (de los títulos) a nombre de la Asociación Villano, al interior de las selvas de Pastaza, la misma que desconoció las resoluciones de OPIP de oponerse a las petroleras en sus territorios, y optó por suscribir un acuerdo bilateral con las empresas operadoras Arco/Agip en el llamado bloque 10 de explotación de crudo, en 1994, al margen de los Acuerdos de Plano, Texas que planteaban otra política petrolera del Estado en los territorios indígenas (Ortiz-T., 1997).

Ese mismo año, un colectivo de intelectuales encabezados por Alfredo Viteri Gualinga elaboró el "Plan Amazanga", que incluyó un diagnóstico riguroso de la situación de los pueblos indígenas de Pastaza basado en tres estudios de caso y una propuesta de líneas de acción para la nueva etapa, que partía de la necesidad de impulsar un modelo de desarrollo económico-social sobre la base del fortalecimiento de la relación territorio-comunidad-naturaleza, con el objetivo de que las nacionalidades puedan ejercer soberanía plena sobre su patrimonio territorial, protegerlo, fortalecer las economías familiares y comunitarias y normar el uso y manejo de los recursos de la selva.

El Estado ecuatoriano, una vez más miró a otro lado cuando tuvo al frente las demandas de las organizaciones indígenas y ratificó las viejas tesis de la identidad y la unidad nacional formuladas en términos absolutos, basados en una supuesta e imaginaria unidad e indivisibilidad lingüística, religiosa, racial y cívica. Lejos estuvieron las elites ecuatorianas de entender que la tesis de la plurinacionalidad superaba pasados esencialis-

mos, demostrando además que la identidad es un proceso que se renegocia y se reconstituye constantemente.

Como lo señala Alberto Chirif Tirado, "en líneas generales, el Estado y la sociedad mestiza no aceptaron que la extensión territorial esté definida por otros criterios que no sean los productivos, traducidos en criterios de adjudicación de hombre por hectárea, desconociéndose y rechazándose abiertamente la esencia verdadera de la relación del territorio con el modelo de vida propio de cada pueblo" (1991:63).

En el plano ideológico, dicho proyecto autonómico de OPIP no sólo que agudizó el debate en torno a los conceptos de "clase" y "etnia", sino que incluso posibilitó, más allá de la academia y de las preocupaciones de la intelectualidad mestiza, pensar desde la complementariedad de esas dos dimensiones, la teoría de los dos ojos planteada por Silvia Rivera (1997; 1996), que nos permite una fusión del análisis anticolonial y antirracista con el análisis de la opresión económica en sus dimensiones nacional e internacional. En otros términos, la idea de clase aporta en el sentido de permitir una explotación a la que están sujetos la mayoría de indios, negros y pobres del país, de buscar desde un principio su transformación en una sociedad sin clases, y de permitir una alianza multiclasista de todos los explotados y excluidos del poder; mientras que la idea de etnia aporta en el sentido de recuperar la identidad histórica y cultural como base de la unidad de pueblos culturalmente muy diversos.

La disputa por el control del territorio y las respuestas del Estado

Comprender el contexto amazónico moderno del Ecuador, obliga a considerar al menos tres elementos básicos:

- La percepción que sobre la Amazonía existe en el imaginario nacional, como región inhóspita, espacio vacío o tierras baldías. O desde perspectivas etnocéntricas, heredadas de la colonia, el sitio donde habitan los "salvajes" y el territorio a conquistar.
- La función que se le asigna a la región, dentro del proyecto de modernidad y progreso, y que básicamente se reduce a ser el espacio de los

"recursos naturales" que la "economía nacional" demanda, tal como reza el discurso hegemónico.
- La imposición de mitos e ideologías, por sobre el reconocimiento de las realidades geográficas y culturales regionales y locales.

Sobre el primer aspecto, no olvidemos que la principal válvula de escape a los procesos de reforma agraria de los años sesenta y setenta en la Costa y en la Sierra, fue la Región Amazónica, en cuyos territorios indígenas se establecieron los más variados modelos de colonización y ocupación de tierras, amparados por un marco legal, como el de "Reforma Agraria y Colonización", que posibilitó la apertura de la frontera agrícola y ganadera, con tasas de crecimiento del número de hectáreas que oscilan entre el 11 por ciento y el 24 por ciento respectivamente (Larrea, 2004 y 2007 *et al.,*). Eso se ha traducido en conflictos de uso actual del suelo por las actividades agrícolas y ganaderas, donde el área de producción agropecuaria oscila alrededor del 27,1 por ciento y las áreas degradadas llegan al 9 por ciento, y las áreas protegidas representan alrededor del 64 por ciento. El rendimiento de los pastos es bajo, dependiendo de la calidad del suelo, es entre 1 y 1.5 cabezas de vacuno. Hay sobre utilización de los suelos en el piedemonte. Hay pérdida de la fertilidad por pérdida de la cubierta vegetal y del suelo agrícola. Eso se extiende también a las cuencas hidrográficas, donde los agroquímicos se suman a la actividad petrolera como fuentes de contaminación, especialmente en las provincias norteñas (Fretes, 2003).

A pesar de ese cuadro, en general, la llanura amazónica ecuatoriana es poco intervenida, comparada con sus similares de Colombia, Brasil o Perú. Hay ocupación mayor y usos relativamente intensos en torno a los piedemontes, junto a los ríos y en las localidades próximas a las cabeceras parroquiales y cantonales, donde se desarrollan actividades agrícolas, ganaderas y de explotación maderera. Es evidente los conflictos de uso que se han derivado alrededor de las áreas protegidas, tal como apreciamos en el Anexo 1.

Desde el punto de vista demográfico, la población amazónica ha crecido 12 veces entre 1950 y 2002. La tasa de crecimiento inter-censal es del 3,98 por ciento para el período 1950-1962; de 7,28 por ciento para el período entre los años 1962-1974; de 4,95 por ciento para el período entre los años 1982-1990; y del 4,5 por ciento para el período 1990-

2002.[9] La densidad de la región es de alrededor de 4,18 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a cerca de 65 del resto del país. En consecuencia, si bien la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE) abarca casi la mitad de la superficie total del Ecuador, su población representa sólo un 4,5 por ciento del total del país (Narváez, 2006; Marsili, 2005).

A pesar de que la RAE tiene todavía una densidad de población muy baja, se puede advertir que en los últimos años su tasa de crecimiento demográfico sigue elevada, debido principalmente a la migración hacia la región. Es un polo de atracción para inmigrantes rurales de las provincias de Loja, Bolívar y Manabí principalmente. También es importante considerar los flujos endógenos en la región, desde las provincias del centro y sur, hacia el norte, donde se destacan los kichwa y shuar, que van a habitar en las zonas de frontera en la provincia de Sucumbíos.

La Región Amazónica Ecuatoriana comprende en la actualidad seis provincias (Orellana, Sucumbíos, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe), de los cuales casi el 45 por ciento se concentra en las provincias de Sucumbíos y Morona Santiago (23,5 y 21,04 por ciento respectivamente).

La principal actividad, la industria petrolera es básicamente un enclave económico, con pocas vinculaciones verticales de generación de empleo. Se importa a la región la mayoría de los insumos, entre ellos materiales y mano de obra, y los trabajadores calificados y semicalificados viven casi exclusivamente en los campamentos mientras cumplen sus "turnos" en la región. Sus familias y la mayor parte del potencial de generación de empleo indirecto, permanecen fuera de la región. Y estos elementos apenas son una seña de lo que el modelo extractivo realmente significa: el 90 por ciento de los casi 350 mil barriles diarios, procede de esta Región (Fontaine y Narváez, 2005; López, 2002; De Marchi, 2004).

Según los datos de INEC (2001), el total de población indígena amazónica alcanza un 29,7 por ciento de un total de 548 419 habitantes. Sin embargo, el criterio de lengua y autoadscripción aplicado en el Censo de Población y Vivienda del 2001, resulta insuficiente y discutible, con lo que la precisión o confiabilidad de los datos es relativa.

9 Saldos migratorios por provincia. INEC, 2006: htpp://www.inec.gov.ec/

Tabla 1
Población amazónica por autodefinición etnica según provincias

Provincia	Indígena	Negra	Mestiza	Mulata	Blanca	Otra	Total
Sucumbíos	13.476	3.248	98.787	3.452	9.684	348	128.995
Orellana	26.249	1.369	51.393	1.677	5.677	128	86.493
Napo	43.456	377	29.798	761	4.597	150	79.139
Paztaza	22.844	243	34.478	439	3.652	123	61.779
Morona Santiago	47.495	234	61.021	591	5.898	173	115.412
Zamora Chinchipe	9.348	196	63.729	384	2.820	124	76.601
Total	162.868	5.667	339.206	7.304	32.328	1.046	548.419
%	29,7	1.0	61,9	1,3	5,9	0,2	100,0

Fuente: INEC VI Censo de Población y V de Vivienda, Noviembre de 2001
Elaboración: autor

Sobre el segundo aspecto, la Amazonía es el escenario donde se instala un modelo de capitalismo extractivo, cuya base se concentra en la explotación de recursos del subsuelo, se intensifica con el petróleo a finales de los años sesenta hasta la actualidad, y amplía con la minería de pequeña escala en los años ochenta y la de gran escala a finales de los años noventa. A eso se añaden la explotación maderera, y de manera más reciente, el interés por explotar los recursos de la biodiversidad (Marsili, 2005: 10; Fontaine y Narváez, 2005; Ortiz-T., 2004).

Y a lo largo de los años noventa e inicios de siglo en el marco de las políticas neoliberales, se pretendió sin éxito, la privatización de Petro-ecuador y de la actividad petrolera. Como parte de esa política se aprobó la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) y la modificación de los contratos a favor de las compañías extranjeras. Casi al final de su mandato, el Gobierno de Alfredo Palacio determinó la caducidad del contrato de la petrolera estadounidense Occidental (Oxy).[10] Durante este período de tiempo también se establecieron condiciones jurídico-políticas que facilitaron la expansión de la frontera extractiva. Entre 1987 hasta el año 2000, 1 185 000 hectáreas fueron concesionadas en el Parque Nacional Yasuní y Territorio Huaorani, correspondientes a 7 bloques de explotación

10 Petroecuador, Informes Estadísticos Anuales 2000-2005; Estadística de la industria.

petrolera, a las que se agregan 974.318 hectáreas de otros 7 bloques en el Territorio Indígena de Pastaza (TIP) y parcialmente los territorios shuar de Morona Santiago, que ven afectados cerca de 135 mil hectáreas por la presencia del bloque 24 (Narváez, 2006: 18; Ortiz-T., 2004: 44), y por otro lado, posibilitó la ampliación de frentes de colonización con la consiguiente activación de conflictos con los pueblos indígenas (Fontaine y Narváez, 2005; Wray, 2000; Marsili, 2005), como se puede observar en el Anexo 2.

El recurso petrolero ha servido para conformación del Presupuesto General del Estado –hasta hace unos años 52 por ciento, ahora alrededor del 45 por ciento–. De la Amazonía se han extraído aproximadamente 40 mil millones de dólares por concepto de exportación petrolera, y esos recursos han servido para dos cosas: pago de deuda externa e incremento del capital especulativo en la economía (Fretes, 2003). Un rasgo más del modelo es su carácter excluyente. Al mismo tiempo que ha crecido la actividad petrolera, ha aumentado la pobreza, que alcanza al 43 por ciento de la población urbana y que se arrastra en proporción similar al año 1999, cuando en 1995 la pobreza urbana afectaba sólo al 19 por ciento de los ecuatorianos. La extrema pobreza igualmente se multiplicó por dos y pasó de 4,3 por ciento a 9 por ciento en 1999, situación que no ha mejorado hasta la actualidad (Larrea, 2004; Fretes, 2003).

En ese marco se despliegan las acciones de las petroleras en la Amazonía y en particular en los territorios indígenas. El caso de los territorios Kichwa, Zápara, Shiwiar y Achuar en Pastaza, así como en el territorio shuar en Morona Santiago, forman parte de una ofensiva estatal de los últimos 10 años que pretende asegurar a toda costa, la presencia de empresas operadoras privadas, y especialmente extranjeras, para incrementar los volúmenes de producción y la incorporación de nuevas reservas.

Hay que destacar que esta subregión del Centro Sur, se caracteriza por dos elementos importantes: la presencia de las más fuertes organizaciones indígenas (kichwa de Pastaza, shuar y achuar); y el predominio de las mayores unidades territoriales indígenas, que conservan importantes grados de autonomía frente a las decisiones estatales. Es el escenario más importante desde el punto de vista ambiental bajo control de pueblos ancestrales, alrededor de 50.000 Km^2 de bosque nativo en pie, manejado en general, de forma tradicional por estos pueblos (Silva, 2002; Páez y Vásconez, 2006).

La ofensiva estatal además ha contado a su favor con algunas variables como el giro estratégico dado por las organizaciones indígenas encabezadas por la CONAIE a raíz de la emergencia del movimiento Pachakutik. Giro que privilegió tres cosas en la última década: las estrategias político-electorales en un contexto de inestabilidad política; el control de los recursos de proyectos de desarrollo social, sea con fondos públicos o deuda externa; y, el control de los nuevos aparatos burocráticos. Habían quedado relegadas a un segundo plano las aspiraciones planteadas en la primera década de los años noventa. El giro estratégico de la CONAIE de alguna manera subordinada la dinámica político-organizativa y territorial a las urgencias electorales del movimiento Pachakutik.

Tras la caída de Bucaram en febrero de 1997, el interinazgo de Fabián Alarcón, si bien posibilitó acoger una de las principales demandas de las organizaciones sociales, como la convocatoria a una Asamblea Constituyente, al mismo tiempo permitió a las fracciones más conservadoras de la sociedad, controlar a dicha Asamblea y orientar políticamente su definición, hacia objetivos claramente favorables al capital especulativo y las inversiones en torno a proyectos extractivos.

Poco importaba que en ese tiempo, en la Amazonía Centro Sur los kichwa, zápara y shiwiar de la OPIP acordaran y difundieran el "Plan Integral de Autodesarrollo de los Pueblos Indígenas de Pastaza" como un primer intento por definir una estrategia de corto, mediano y largo plazo con un concepto integral, que respondía a la expectativa derivada de la ratificación por parte del Congreso Nacional, del Convenio 169 de la OIT. Ya la CONAIE o el MUP-NP habían colocado dichas temáticas al margen de sus prioridades y estrategias.

La Asamblea Constituyente de 1998, cooptada por el sistema de partidos políticos tradicionales y las elites del poder, fue el espacio que posibilitó legitimar y viabilizar la consolidación del modelo neoliberal, a través de una serie de medidas como la supresión de los sectores estratégicos de la economía (petróleo, telecomunicaciones, agua), el reconocimiento del capital privado en sectores sensibles, entre otras.

Dicha Constitución aparte de definir el escenario para los ajustes neoliberales, reunió paradojas: si por un lado creó el marco jurídico para la desvertebración del Estado ecuatoriano reducido a funciones de reordena-

miento del juego político interno, o a la dotación de servicios públicos y a la recaudación de los tributos correspondientes, por otro lado, ampliaba significativamente los derechos y garantías –incluida la participación "ciudadana"–. Es decir, la Constitución de 1998 posibilitó la desinstitucionalización del aparato estatal, y por otro lado, hizo concesiones finales a los pueblos indígenas, como los artículos 83 y 84, donde se codificaban parcialmente los derechos colectivos, reconocidos en el Convenio 169 de la OIT. De alguna manera, la ausencia de una institucionalidad con capacidad de garantizar la vigencia de esos derechos colectivos, convertirían a éstos en mera enunciación retórica.

> "En esta fase (de reformas jurídicas) podríamos decir que los procesos de creación normativa son muy variados de un país a otro, y que mientras en unos se ha tenido en cuenta los planteamientos indígenas antes de crear las normas, en otros se ha regulado su situación son contar con ellos para nada, lo cual hace que a pesar de contar con un desarrollo normativo, esas normas creadas no son eficaces y no responden para nada, a la filosofía de estos pueblos" (Berraondo, 2006: 65).

En suma, dichos resultados constitucionales, terminarían por inmovilizar a las organizaciones indígenas, cuyas propuestas quedaron diferidas y neutralizadas al acoger formalmente los derechos colectivos sin sus correspondientes instrumentos de aplicación. Particularmente las tesis de plurinacionalidad, autogobierno o territorios autónomos, fueron propuestas anuladas y suplantadas por un híbrido conceptual extraño al proceso, denominado Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), así como por las tesis neoliberales del multiculturalismo y la interculturalidad, que en el contexto de las políticas de ajuste y sus impactos sociales, económicos y ambientales, terminan por invisibilizar las relaciones de dominación en que estas se insertan.

En otras palabras, la multiculturalidad y la pluriculturalidad, se impusieron en condiciones de creciente debilitamiento de la ciudadanía social, aumento de la pobreza y desmantelamiento del Estado. Más que avanzar en el dilema entre derechos universales y derechos colectivos lo que se logró fue establecer límites en la concreción de derechos multiculturales

en un contexto de reducción de los derechos sociales y de las responsabilidades públicas en la protección social.[11]

Las dinámicas conflictivas al interior del movimiento indígena

Estos elementos llevan a pensar que el proceso de la Asamblea y la aprobación de la Constitución Política de 1998 no supuso ningún nuevo "pacto social", sino que se redujo a ser un escenario en el que los grupos de poder y las organizaciones sociales colgaron en esa Constitución algunos de sus temas más preciados, a la espera de desarrollarlos en las leyes y reglamentos secundarios, así como en el ejercicio del próximo gobierno que estaba a punto de ser electo. Todos sabemos que aquello nunca ocurrió, y en parte la actual coyuntura que vive el Ecuador es consecuencia de aquella otra.

En el caso de la Amazonía Centro Sur, las tareas de disociación y cooptación por parte de sucesivos gobiernos, frente a varias organizaciones había surtido efecto. Ya inscritos en la lógica formal del Estado y en las definiciones dadas en Constitución de 1998, la Federación de Centros Shuar (FICSH) venía debatiendo de manera operativa el tema territorial, allanándose a las tesis estatales y por primera vez puso en práctica algunas de esas premisas en la denominada Circunscripción Territorial Shuar Arutam (CTSHA) en la Cordillera del Cóndor, constituido por 6 asociaciones como Mayaik, Santiago, Nunkui, Sínip, Limón y Bomboiza y conformadas por 72 comunidades. "Se trata de un proyecto piloto[12] cuyo objetivo principal es crear un municipio shuar, bajo la aprobación de una ley, pero tuvimos problemas para la aprobación del CTI en CODENPE y por ello cambiamos por Gobierno Territorial Arutam", según explica Franklin Kuja, de la CTSHA.[13]

11 La flexibilización laboral, la tercerización, la supresión de los sindicatos, entre otros elementos, acompañaron las políticas de ajuste neoliberal, al tiempo que se proclamaba la necesidad de reconocer la pluriculturalidad.

12 Datos basados en exposición de Domingo Ankuash, presidente de CONFENIAE, Unión Base, Pastaza, junio de 2007.

13 Ortiz-T, Pablo, entrevista, Sucúa 14 de junio de 2006.

Las tesis dominantes de los sectores mestizos (políticos y militares) y que se sintetizan en varias de las propuestas de descentralización y desconcentración planteadas en los últimos años, suponen una relación positiva, o incluso identificación entre unidad nacional y centralismo, es decir la idea de que el fortalecimiento de un Estado central es la garantía de la unidad nacional. Sin embargo, al respecto no hay evidencias históricas que lo demuestren. Al contrario: mientras más centralizada y vertical es la vida nacional en general y la gestión pública en particular, más débil es su tejido social, político y cultural; y en cambio, mientras más fuerte sea la descentralización dentro del territorio nacional, más incluyente e intercultural sea su sociedad, mayores serán los niveles de cohesión de sus partes integrantes y más vital su desenvolvimiento social. Según OPIP, "la autodeterminación supone el reconocimiento del ejercicio de las autoridades tradicionales y las normas definidas por las propias comunidades dentro de sus territorios, y propugnar esta demanda desde nuestro punto de vista, de alguna manera ha sido al mismo tiempo argumentar a favor de la unidad nacional, pero dentro de una perspectiva plurinacional" (OPIP, 2000:7).

Detrás del criterio hegemónico, presente en el Estado y buena parte de los grupos de poder, se encuentra el mito de la unidad nacional como homogeneidad sociocultural. Cierto sector del movimiento indígena ecuatoriano (especialmente con base andina serrana) comparte en el fondo, el criterio de la multiculturalidad planteado desde el sector mestizo dominante, dejando de lado el carácter territorial y político del principio y derecho a la autodeterminación y la tesis de la autonomía de las nacionalidades. Se arguye que reconocer el autogobierno y facultades propias a determinadas porciones territoriales como las que plantea OPIP, debilitaría la soberanía e incluso la pondría en peligro.

En cambio según la organización amazónica, la autonomía (basado en el principio de autodeterminación reconocido finalmente en el 2007 en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) no ponen en riesgo ni en tela de juicio la unidad del Estado sino que, sencillamente, definen un nuevo ente y estatus político, ámbitos de competencia, a favor de una mejor coordinación de sus partes integrantes, basados en una redefinición de las relaciones Estado-pueblos indígenas y en la gestión de los territorios donde ancestralmente viven. ¿ Los

estados nacionales que han adoptado la autonomía han visto, por ese motivo, debilitada su soberanía? (OPIP, 2001; Garcés, 2001).

En lugar de propiciarse un diálogo abierto y un debate en torno a las tesis presentadas por OPIP a inicios de los años noventa, la insistencia de la organización la colocó en la mira de los organismos de seguridad del Estado, y sus planteos pasaron a engrosar la lista de amenazas identificadas "a la integridad territorial del Estado". El debate y la incorporación de principios acordados a nivel internacional, simplemente habían sido clausuradas y eludidas de facto por el Estado ecuatoriano. Situación que poco o nada se ha modificado durante y luego del proceso Constituyente del 2008.

Aquello se haría más evidente en la última etapa del movimiento indígena (2001-2009), que lo involucró en la asonada militar contra el Gobierno de Jamil Mahuad y en la alianza política con el grupo de militares liderados por el coronel Lucio Gutiérrez, que encabezaron dicho golpe, y con quienes dos años más tarde, ganarían las elecciones y asumirían la dirección del gobierno en enero de 2003, del que saldrían fuertemente debilitados meses más tarde. El golpe de estado del 21 de enero del 2001, según distintas fuentes calificadas (Zamosc, 2005; Beck, Scott y Mijeski, 2001; Bustamente, 2004; García Gallegos, 2003), tuvo la misión de colocar en la presidencia a Noboa Bejarano, porque era la vía más aceptable para los grupos de poder de Guayaquil, las Fuerzas Armadas y el Departamento de Estado de EE.UU. Era la ruta que aseguraba en lo inmediato tres objetivos clave: defender los intereses de ciertas fracciones financieras y bancarias de Guayaquil, que estaban en riesgo; consolidar las reformas neoliberales, y en particular aquellas que tenían que ver con las inversiones norteamericanas en el sector petrolero; y, desarticular y/o neutralizar a uno de los principales factores de riesgo y amenaza al proyecto neoliberal: el movimiento indígena encabezado por la CONAIE.[14]

14 Según las perspectivas planteadas por los estrategas de los centros de inteligencia en Washington D.C., "los movimientos indígenas de protesta, incrementados debido a la facilidad de las redes trasnacionales de los activistas de derechos indígenas y financiados por fundaciones internacionales de derechos humanos y grupos ambientalistas, son parte de las amenazas que confrontan los Estados, especialmente desde México hasta la Región Amazónica".
Cf. "Global Trends 2015", National Intelligence Council (NIC)-Institute for National Strategic Studies (INSS), Washington D.C. En 1997, el professor Richard Cooper, de Harvard, encabezó una comisión que redactó el documento "Global Trends 2010", auspiciado por los mismos órganos de inteligencia del gobierno norteamericano.

Con el cese de la alianza entre Lucio Gutiérrez y Pachakutik, las grietas internas del movimiento indígena afloraron a la superficie. Posteriormente, en estos últimos seis años, las organizaciones indígenas han oscilado entre la cooptación por parte de amplias redes clientelares regionales y el radicalismo, ajeno a una agenda propia. "Para la CONAIE, lo más alarmante era el hecho de que esa orientación (divisionista y clientelar) ganaba fuerza entre sus propias organizaciones, no solamente en la Amazonía, sino también en provincias de la Sierra como Chimborazo" (Zamosc, 2005). Aquello determinó severas limitaciones para que el proyecto de autonomía indígenas recupere un lugar en la agenda política. Ensimismados en su propia crisis político organizativa y electoral, las organizaciones kichwa, shuar y achuar del Centro Sur privilegiaron estrategias de respuesta focal a cada conflicto que se presentaba, en particular con empresas petroleras, siendo el más publicitado de todos, el que ha involucró a la Asociación Kichwa de Sarayaku, en el río Bobonaza contra la petrolera argentina Compañía General de Combustibles (Ortiz-T., 2005; Melo, 2006; Melo y Sotomayor, 2002).

A nivel global, los avances en materia de reconocimiento de los derechos a la autodeterminación (como ocurrió con la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas), pasaron casi desapercibidos a nivel regional, local y de organizaciones de base, lo cual ponía en entredicho la capacidad de las organizaciones subnacionales y nacionales, como CONFENIAE y CONAIE para reaccionar y desatar incidencia política en ese campo. Fue la dinámica política nacional que se inició con el movimiento urbano "Forajido" de Quito, en abril del 2005 y que culminó con la Asamblea Constituyente de Montecristi en el 2008, la que posibilitó abrir un espacio de salida a la crisis y establecer el actual proceso de reformas jurídico-políticas que vive Ecuador.

Conclusiones: los desafíos a futuro

Sea como sea, los pueblos indígenas mantienen vigente una utopía a largo plazo, un discurso donde el territorio muestra su carácter complejo y polisémico como:

- Ámbito de la autodeterminación.
- Hábitat de identidad.
- Continuum de un pueblo y la naturaleza que da vida.
- Espacio de gestión, democracia y gobernanza.
- Construcción milenaria y patrimonio cultural.
- Red de relaciones sociales entre actores individuales y colectivos.

Alfredo Viteri Gualinga, presidente de los kichwa de Pastaza señala al respecto:

> "desde la visión de los pueblos indígenas, el territorio constituye el espacio natural de vida, concebido como una unidad ecológica, fundamental donde se desarrolla la vida en sus múltiples expresiones y formas, para nuestros pueblos, este espacio natural de vida es fuente de saberes y conocimientos, de cultura, de identidad, tradiciones y derechos. En este lugar esencial se desarrolla nuestra vida como pueblos, nos reproducimos permanentemente como sociedades diferenciadas en lo social, económico, político y cultural de generación en generación. Por tanto, la visión de territorio está íntimamente ligada al ejercicio de nuestro derechos colectivos y a la autodeterminación como pueblos (…) nuestra tradición ancestral nos enseña que el territorio no es un recurso a ser explotado, es un espacio de vida. Hombres y mujeres somos una comunidad parte de ese espacio natural donde compartimos la vida con otros seres vivos en una relación de reciprocidad" (2004: 38).

Esta noción de territorio ha sido reiterada en el seno de la CONAIE en distintos momentos, como en 1997: "Aquel espacio físico y determinado que comprende la totalidad del hábitat que los pueblos y nacionalidades indígenas ocupamos. Es el espacio donde los pueblos y nacionalidades

desarrollamos nuestras culturas, leyes, formas de organización y economía propias. Comprende la superficie de la tierra y el subsuelo".[15]

En el 2007 señaló:

> "el territorio de los pueblos y nacionalidades es un espacio geográfico, social, histórico y espiritual, integrado a la vivencia y a las instituciones ancestrales de los pueblos y nacionalidades. Está en una relación de totalidad con el hábitat –entendido por tal como el medio ambiente y los recursos contemplados en el suelo, subsuelo y aire– y establece vínculos, materiales e inmateriales de relacionamiento ancestral, donde se despliegan las culturas, instituciones, formas de organización y economías propias" (CONAIE, 2007)

Y en octubre de 2009, en el inicio del proceso de diálogo con el Gobierno de Rafael Correa, el presidente de la CONAIE Marlon Santi manifestó que:

> "uno de los objetivos del proceso de diálogo es que el Gobierno reconozca la estructura organizativa y administrativa de las nacionalidades y pueblos que están en las tres regiones del país, Costa, Andes y Amazonía. Muchos tratan de confundir la autonomía territorial diciendo que los indígenas queremos hacer tienen que entender que este comprende otra dinámica de participación e inclusión de las nacionalidades dentro de la administración del Estado. Las autoridades deben entender que para las nacionalidades y pueblos los recursos naturales son espacios de vida para nuestros hijos y las nuevas generaciones".[16]

Estas visiones de los pueblos indígenas, se contraponen a la racionalidad y modelo capitalista dominante. Pero la enunciación de estas demandas junto a la posibilidad de avance en el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas hasta la actualidad se ha estrellado contra estructuras socio-económicas y políticas, que se verían afectadas por cualquier transformación que haga más justa y democrática a la sociedad.

15 Citado en Berraondo, Mikel, "Pueblos indígenas y Derecho Internacional", mimeo, presentación PPT, mayo de 2007. Cf. también del mismo autor (2006).

16 Cf.Marlon Santi, declaraciones a la Agencia de los Pueblos en Pie, Miércoles 21 de octubre de 2009. http://www.agenciaenpie.org

Suprimir el debate en torno a las autonomías de los pueblos indígenas es parte de las estrategias de dominación, que buscan convertir a los territorios simplemente en "materia prima" para las transnacionales, como lo señala Viteri, "necesitan de nuestros territorios, nuestras lagunas, nuestros bosques, nuestro aire y también de nuestras vidas y conocimientos para implantar su nuevo sistema mundial de producción, de consumo y de mercado global. Para ellos los indígenas, junto con nuestros territorios, ecosistemas y la biodiversidad somos sólo materia prima para ser privatizada, procesada y vendida en los mercados mundiales" (2004: 32).

El reconocimiento del derecho a la autodeterminación y al autogobierno de los pueblos indígenas, es una de las piedras angulares en la construcción de un Estado plurinacional, tal como lo define el Art.1 de la Constitución del 2008. Es fundamental por el hecho de existir sujetos colectivos preexistentes al Estado moderno, a quienes se les ha negado histórica y sistemáticamente su identidad.[17] Con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, firmado en 1989 y ratificado por el Ecuador en 1998 y con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, se consiguió que muchos estados reconozcan el carácter multiétnico y plurinacional de sus sociedades, y se abrió la necesidad de respetar esa diversidad, promoviendo el respeto por las culturas, las formas de vida, las tradiciones y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

En dicho instrumento internacional se denomina pueblos ondígenas a las poblaciones que conservan total o parcialmente sus propias tradiciones, instituciones o estilos de vida, que los distinguen de la sociedad dominante y que habitaban un área específica antes de la llegada de otros grupos o del proceso de conquista o colonización.

Un aspecto importante es que en las normativas internacionales no se hablan de tierras o tierras comunales, sino de territorio, concepto que se encuentra ligado al de pueblo, por lo que al constituir una propiedad colectiva, ninguna persona o individuo puede disponer de él según su libre albedrío.

17 Esta es la diferencia entre la lucha por los derechos civiles de la población negra y migrantes de los Estados Unidos, los cuales son de carácter individual y están basados en el principio de igualdad, y la lucha de los pueblos indígenas como sujetos colectivos fundamentados en el principio de la diferencia.

La posibilidad de que un pueblo indígena pueda proyectar su existencia en el futuro, depende exclusivamente de que haya podido consolidar lo que hoy es el territorio, que le proveerá más delante de todos los elementos necesarios para su vida y la de su descendencia. En otros términos y de manera resumida se puede plantear que el derecho al territorio incluye elementos materiales como, tierras, recursos naturales (bosque, minerales, agua), paisajes o escenarios, así como componentes intangibles tales como espacio espiritual, lugares sagrados asociados a prácticas religiosas y culturales.

Adicionalmente el derecho al territorio está asociado a otro: el de propiedad, entendido bajo 3 principios (conocidos como las 3 i): de inembargabilidad (no puede ser embargado por nadie), indivisibilidad (que no puede venderse ni dividirse bajo criterios individualistas) y la irrenunciabilidad (la propiedad global no prescribe).

Ese derecho demanda que el Estado además garantice, apoye y reconozca procesos adecuados de titulación y demarcación de los territorios, donde éstos aún están bajo control de los pueblos, o a su vez, prevea y asegure una adecuada restitución o indemnización, cuando un pueblo indígena haya sido desplazado de su territorio de origen.[18]

La búsqueda de soluciones a la llamada cuestión étnico-nacional constituye uno de los desafíos sociopolíticos más complejos. Se trata de darle una salida válida a una relación conflictiva entre el Estado, por una parte, y agrupaciones humanas que mantienen ciertas lealtades elementales e identidades propias por otra. Esta desavenencia no es, como han pretendido las concepciones etnicistas, inevitable o insuperable. La fatalidad de tal conflicto sólo puede deducirse de un choque, supuestamente necesario, entre dos "culturas" que no tienen posibilidad de encontrar puntos de convergencia o convivencia en plano alguno.

El profesor Handelsman puntualiza al respecto: "Como es de suponer, el discurso plurinacional dista mucho de los conceptos tradicionales de un mestizaje nacional que pretendía unificar (es decir, homogeneizar) su diversidad, y tampoco ha de confundirse con los multi o pluriculturales que están en boga" (2005: 34) Ni el multiculturalismo neoliberal ni las tesis tradicionales sobre identidad nacional, vinculan las políticas sobre

18 Berraondo (2007). "Pueblos indígenas y Derecho Internacional", mimeo, presentación PPT, mayo.

identidad y diferencia a políticas sociales de justicia e igualdad. Ambas corrientes fracasan rotundamente por no vincular las luchas por el reconocimiento a la diferencia con luchas por la redistribución. Ni el uno ni el otro comprenden lo esencial de la relación: diferencias culturales pueden ser elaboradas ampliamente y mediatizados democráticamente, solamente a base de la igualdad social.

En realidad la contradicción referida depende del carácter del Estado nacional, de la nación misma en tanto comunidad sociopolítica. Bien vistas las cosas, en el mundo contemporáneo el conflicto étnico-nacional expresa la persistencia de ciertas concepciones clasistas sobre las relaciones sociales, políticas y culturales. Dichas concepciones son la base de un proyecto etnocéntrico que define según sus normas la comunidad nacional y el Estado mismo.

Como lo diría Marcos Roitman (1996), fundándose en un proyecto político de esa naturaleza,

> "la nación deviene en un sistema basado en la centralización y la exclusión, que cierran toda posibilidad de participación libre en los asuntos locales, regionales y nacionales a grupos de la población que mantienen identidades diferenciadas, en la igualdad formal de todos los miembros de la comunidad nacional, mientras se mantiene y reproduce la desigualdad real que existe entre ciertos grupos socioculturales y otros sectores de la sociedad que actúan y se comportan en esta circunstancia como una coalición opresora de los primeros" (Roitman, 1996: 38).

En la negación o el rechazo de la diferencia cultural y lingüística, y la búsqueda declarada de una homogeneidad que privilegia un patrón sociocultural respecto a los demás, bajo el supuesto de que el arquetipo escogido es la garantía de la "unidad nacional". De esa manera, la nación se organiza en términos de principios exclusivistas, los cuales trazan un mapa social caracterizado por la discriminación y la desigualdad sociocultural. Desde luego que esta vía la problemática de los pueblos indígenas no encuentra solución alguna, y el conflicto étnico-nacional simplemente evoluciona y escala.

¿Qué condiciones se pueden establecer para solucionar esta cuestión étnico-nacional? Hay dos tipos de transformaciones que se tornan inevitables. Una primera muy obvia es el dar pasos a cambios estructurales que

modifiquen aquellas relaciones económicas y políticas que descansan en la explotación de unos grupos sociales por otros. Por ejemplo, acceso a la tierra, reconocimiento de derechos territoriales, reorientación de las políticas de explotación de recursos naturales en territorios indígenas. Una segunda línea de transformaciones apuntan al replanteo del conjunto de la nación en tanto comunidad humana, aquello implica recomponer las relaciones entre los grupos socio-culturales que están incluidos en el Estado. Adicionalmente podemos anotar algunas líneas de desafío adicionales, tales como:

- redefinir los espacios que abarca el territorio nacional, de modo que determinadas regiones o zonas se constituyan en ámbitos adecuados en los pueblos indígenas o nacionalidades puedan desenvolverse en todos los aspectos de la su vida social, económica, cultural y política;
- como corolario de lo anterior, conformar nuevas esferas político-administrativas en el marco de las cales las etnias realicen una autogestión de sus asuntos (autogobiernos regionales, zonales o comunales) de acuerdo con modalidades que respondan a sus tradiciones históricas y necesidades actuales;
- instaurar mecanismos específicos que garanticen la participación de los grupos socioculturales con identidades propias también en los procesos y asuntos de carácter nacional que les competen;
- incluir en la definición misma de la comunidad nacional su composición plurinacional, culturalmente diversa y heterogénea, es decir su carácter mulitilingüe y pluri-identitario, como condición necesaria para el reconocimiento de que los pueblos y nacionalidades diferenciados son parte orgánica de la sociedad ecuatoriana y no "residuos" o "ruinas" históricas que hay que arrastrar mientras se busca la manera o la oportunidad de disolverlos, aculturarlos o aniquilarlos.
- establecer fórmulas jurídico-políticas para suprimir las desigualdades fundadas en el carácter sociocultural (base de la discriminación) no eliminando las diferencias, sino haciendo efectivos los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de los pueblos indígenas o nacionalidades. Única garantía para que los pueblos indígenas y nacionalidades puedan mantener sus características propias y enriquecerlas, desde sus modos de sentir, pensar y comportarse, hasta e uso de sus lenguas respectivas.

Garantizar que los pueblos y nacionalidades mantengan, recuperen o amplíen su base de reproducción material, pues es claro que los aspectos indicados no podrían hacerse efectivos en la práctica sin esta condición. Para ello requieren consolidar el control de sus territorios o garantizar el acceso a tierras de buena calidad, así como mantener control, propiedad y usufructo sobre los bienes naturales que se encuenten en el medio ambiente de sus territorios.

Como lo señala Asier Martínez de Bringas al referirse al proceso constitucional boliviano, el combinar sincrónicamente territorialidad-jurisdicción-autonomía, resulta útil para poder comprender la complejidad de los derechos indígenas en el nuevo marco constitucional.

> "Por un lado, la territorialidad permite inferir el ámbito desde el que se definen y delimitan simbólica y materialmente las jurisdicciones indígenas. La autonomía indígena permite aproximarse a la delimitación de las competencias reales y concretas que competen a esas jurisdicciones –como ámbito para enmarcar las relaciones socio-jurídicas de estos pueblos– a partir de una combinación cruzada de intereses y niveles –nacional, departamental, municipal– en la gestión de competencias y de diferentes ritmos y cosmovisiones en los procesos de construcción e implementación de la (s) autonomía (s) indígena (s) y los procesos de descentralización. La jurisdicción indígena constituye el lugar desde donde fijar procedimientos para que territorialidad y autonomía puedan ejercer sus competencias, y como espacio para la construcción de mecanismos interculturales para la resolución de conflictos entre sistemas jurídicos diferentes, entre interlegalidades distintas: la estatal y la indígena" (Martínez de Bringas, 2009: 5).

En tal sentido la meta fundamental consiste en establecer las condiciones para que mantengan y enriquezcan las nacionalidades y pueblos puedan definir su propio destino, sobre la base de sus identidades, para que definan y conduzcan ellos mismos su vida sociocultural, el control y manejo de sus territorios y el ritmo de las transformaciones, de modo que éstas fortalezcan, en lugar de debilitar, la cohesión vital que asegure la vigencia y existencia de una nación plurinacional.

Anexo 1

Áreas Protegidas de la Región Amazónica Ecuatoriana						
Nº	**Nombre**	**Superficie**	**Provincia (has)**	**%Concesiones petroleras**	**Nacionalidades otros grupos**	**Focos presión/conflicto**
1	Reserva Cuyabeno	603.000	Sucumbíos	6%	Cofán, Siona, Secoya, Kichwa, Colonos	Explotación petrolera, sobrecarga de turismo, colonización
2	Parque Nacional Yasuní	982.000	Orellana Pastaza	46,86%	Waorani, Kichwa	Explotación petrolera, pesca indiscriminada, tráfico ilegal de madera y turismo furtivo.
3	Parque Nacional Sumaco Napo Galeras	205.249	Napo	49,12%	Kichwa, Colonos	Tráfico de madera, ampliación de frontera agrícola, concesiones petroleras, minería artesanal.
4	Parque Llanganates	219.707	Cotopaxi, Tungurahua, Pastaza	8,22%	Kichwa, Colonos	Ampliación de frontera agrícola, colonización y tráfico de madera
5	Reserva Antisana	120.000	Pichincha Napo		Kichwa, Colonos	Explotación de recursos hídricos, colonización de la parte baja
6	Reserva Limoncocha	4.613	Orellana	99,81%	Kichwa	Explotación petrolera
7	Parque Nacional Sangay	517.765	Morona Santiago		Shuar, Colonos	Carreteras Guamote-Macas, explotación maderera, colonización, proyectos hidroeléctricos.
8	Reserva Cofán Bermejo	55.455	Sucumbíos		Cofán Colonos	Concesiones mineras, tráfico de madera, colonización
9	Reserva Cuyambo Coca	403.103	Pichincha Sucumbíos	3,80%		Colonización zona baja, cacería y pesca ilegal en parte alta.

Fuente: Ministerio del Ambiente, Dirección Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas
Elaboración: Autor

Conceciones petroleras en la Amazonía, según rondas licitatorias y pueblos afectados					
Ronda	**No. empresas convocadas**	**Concesiones amazonía**	**Hoy en poder de**	**Areas protegidas afectadas**	**Pueblos afectados:**
1ª	22	8-Hispanoil			
		15-Occidental	Occidental	Limoncocha Pañacocha	Kichwa, Siona, Secoya, Colonos
				P.N. Yasuní, R.F. Cuyabeno	
2ª	17	6- Texaco			
		7- BP	Kerr McGEE		Kichwa, colono
		16-Conoco	Repsol - YPF	P.N. Yasuní	Waorani
3ª	17	12-British Gas			
		17-Braspetro	Vintage	P.N. Yasuní	Waorani y no contac
4ª	8	9-Petrocanadá			
		14-Elf	Vintage	P.N. Yasuní	Kichwa, Colonos Waorani
5ª	17	10-Arco	Agrip		Kichwa, Zápara Waorani
		13-Unocal			
6ª	15				
7ª	10	18-Mobil/Arco	Cayman	P.N. Sumaco	Kichwa, Colonos
		21-Orix/Sta Fe/ Kerr Mac Gee	Perenco		
		28-Tripetrol		P.N. Llanganates	Kichwa, colonos
		19-Triton	Vintage	P.N. Sumaco	Kichwa, colonos
		27-City/ Alberta	Alberta	Zona Amortiguam, R.F. Cuyabeno	Kichwa, colonos
		11- Santa Fe	Lumbaqui Oil		Kichwa, colonos cofanes
8ª	8	31-Pérez Compane	Pérez Compane	P.N. Yasuní	Waorani
		23- CGC		CGC	Kichwa, Shuar, Achuar
		24- Arco		Burlington	Shuar, Achuar

Fuente: Petroecuador, Informes Estadísticos Anuales 2000-2005; Estadística de la industria petrolera.
Elaboración: autor

Bibliografía

Assadourian, Carlos Sempat (1982). *El sistema de la economía colonial. Mercado interno, regiones y espacio económico.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

———— (1991). Modos de Producción en América Latina. *Cuadernos de Pasado y Presente* 40. Buenos Aires.

Ayala Mora, Enrique (2000). "Vertientes históricas de la nación ecuatoriana". En *Ecuador, las raíces del presente*. Quito: Universidad Andina "Simón Bolívar"/Taller de Estudios Históricos.

Beck, Scott y Kenneth J. Mijeski (2001). *Barricades and Ballots: Ecuador`s Indians and the Pachakutik Political Movement* Tennessee: East Tennessee State University-LASA. Ecuadorian Studies No.1.

Berraondo, Mikel, comp. (2006). *Pueblos indígenas y derechos humanos.* Bilbao: Deustuko Unibersitatea.

Beverley, John (1998). "Siete aproximaciones al problema indígena". En *Indigenismo hacia el fin del milenio. Homenaje a Antonio Cornejo-Polar, Moraña*, ed. Mabel Moraña. Pennsylvania: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana, University of Pittsburg.

Brown, Michael E. (1996). *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Bustamante, Fernando (2004). La política y la picaresca: reflexiones sobre el no tan nuevo orden de la "Sociedad Patriótica. *Revista Ecuador Debate* 61. Quito: CAAP.

Bustos, Guillermo (2001). "De la 'Audiencia' al 'Reino' de Quito: la imaginación histórica de Juan de Velasco". En *Ecuador-España. Historia y perspectiva,* coord. María Elena Porras y Padro Calvo-Sotelo. Quito: Embajada de España en Ecuador.

Cabodevilla, Miguel A. (1994). *Los huaorani en la historia de los pueblos del Oriente.* Coca: CICAME.

Chakravorty Spivak, Gayatri (1994). "Can the Subaltern Speak?". *En Colonial Discourse and Post Colonial Theory*, Williams, P. and Chrisman L. New York: Columbia University Press.

Chirif Tirado, Alberto et al., (1991). *El indígena y su territorio son uno solo. Estrategias para la defensa de los pueblos y territorios indígenas en la Cuenca Amazónica*. Lima: Oxfam/COICA.

Chirif Tirado, Alberto y Pedro García Hierro. (2007). *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Copenhague: IWGIA.

CONAIE (2006). "Derechos humanos, nacionalidades y pueblos indígenas en el Ecuador". Quito: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Informe.

_____(2007). "Propuesta de una nueva Constitución plurinacional. Nuestra Constitución por un Estado plurinacional. Construyendo la revolución de los pueblos", Quito: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

Deler, Jean Paul (1987). *Ecuador: del espacio al estado nacional*. Quito: Banco Central del Ecuador.

De Marchi, Máximo (2004). *Il conflitti ambientali come ambienti di apprendimento. Transformazioni territoriali e cittadinanza in movimento in Amazzonia*. Padova: Università degli Studi di Padova, CLEUP-Editrice.

Descola, Philipe (1984). "Limitaciones ecológicas y sociales del desarrollo de la Amazonía: un estudio de caso en la Amazonía ecuatoriana". En *La cuestión indígena en el Ecuador*, CIRE (VV.AA.), 125-139. Quito: Centro de Investigación de la Realidad Ecuatoriana.

Díaz-Polanco, Héctor, y Sánchez, Consuelo (1999). "Autodeterminación y autonomía: logros e incertidumbre". En *México: experiencias de autonomía indígena*, coord. Aracely Burguete Cal y Mayor, 87-103. Guatemala: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas –IWGIA–.

Echeverría, Bolívar (2002). *Las ilusiones de la modernidad,*. Quito: Tramasocial editores, 2da.edición.

Fontaine, Guillaume e Iván Narváez (2005). "Problè mes de la gouvernance énergétique en Équateur". En Revue "Problè mes d'Amérique Latine" 57/58, "Les Hydrocarbures dans les Amériques les nouvelles rè gles du jeu", Paris: L`Institut Choiseul.

Fretes, Vicente; Marcelo Giugale y José López-Calix, ed. (2003). *Ecuador: An Economic and Social Agenda in the New Millenium.* Washington: The World Bank.

Garcés Dávila, Alicia (2001). *OPIP: Sistematización de información con énfasis en las condiciones internas y externas para la defensa y reconocimiento de sus territorios ancestrales*. Puyo: Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza –OPIP–, Comisión Europea.

García Gallegos, Bertha (2003). Petróleo, Estado y proyecto militar. *Revista Ecuador Debate* 58. Quito: CAAP.

García Jordán, Pilar (1998). "Misiones, fronteras y nacionalización en la Amazonía andina: Perú, Ecuador y Bolivia (siglos XIX-XX)". En *La nacionalización de la Amazonía*, Pilar García Jordán y Núria Sala i Vila. Barcelona: Universidad de Barcelona.

García Pedro y Alberto Chirif Tirado (2002). *Una historia para el futuro. Territorios y pueblos indígenas en el Alto Amazonas*. Lima: Editorial Corpi, Racimos de Ungurahui.

Gómez, Nelson (1999). *Transformación del espacio nacional. Pasado y presente del Ecuador.* Quito: Ediguías.

Guerrero, Andrés (1990). *Curagas y tenientes políticos. La ley de la costumbre y la ley del Estado.* Quito: Editorial El Conejo.

Guerrero Andrés y Rafael Quintero (1983). La transición colonial y el rol del Estado en la Real Audiencia de Quito. Algunos elementos para su análisis. *Revista de Ciencias Sociales*. Quito: Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador.

Handelsman, Michael (2005). *Leyendo la globalización desde la Mitad del Mundo. Identidad y resistencias en el Ecuador.* Quito: Editorial El Conejo.

Hicks, James (1990). "Ecuador`s Amazon Region. Development Issues and Options". World Bank Discussion Papers No.75, Washington.

Ibarra, Hernán (1999). Intelectuales indígenas, neoindigenismo e indianismo en el Ecuador. *Revista Ecuador Debate* 48. Quito: CAAP.

IWGIA (2001, 2005, 2008, 2009). *El mundo indígena.* Copenhague, Dinamarca: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Varios.

Jaramillo Alvarado, Pío (1983). *El indio ecuatoriano. Contribución al estudio de la sociología indo-americana.* Tomos 1 y 2. Quito: Corporación Editora Nacional.

Larrea, Carlos (2004). *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito: Abya Yala/ILDIS.

Larrea, Carlos, et al., (2007). *Pueblos indígenas, desarrollo humano y discriminación en el Ecuador.* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Abya Yala.

López, Víctor et.al., (2002) *Petróleo, ambiente y derechos en la Amazonía Centro Sur.* Quito: CDES/OPIP/Instituto Amazanga.

Lucas, Kintto, ed. (2008). *Constitución 2008. Entre el quiebre y la realidad*. Quito: Abya Yala, Quito.

MacDonald, Theodore (1987). "Respuesta indígena a una frontera de expansión: conversión económica de la selva quichua en Hacienda Ganadera". En *Amazonía Ecuatoriana: la otra cara del progreso*, Varios. Quito: Abya Yala.

Malo González, Claudio (1988). "Pensamiento Indigenista del Ecuador". En *Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano*, Vol.34. Quito: Banco Central del Ecuador/Corporación Editora Nacional.

Marsili, Daniela (2005). *Impatto socio-economico dell'attivita'petrolifera nella regione amazzonica ecuadoriana*. Roma: Università di Roma "La Sapienza".

Martínez de Bringas, Asier (2009). "Naturaleza de la (s) autonomía (s) indígena (s) en el marco de la Constitución Boliviana. Una aproximación sobre el contenido de los derechos indígenas", ponencia presentada en el Seminario Internacional "Autonomía indígena, autogobierno y libre determinación". Ministerio de Autonomía de Bolivia, Santa Cruz de la Sierra.

Mazzotti, José Antonio (1998). "Indigenismos de ayer: prototipo perdurable del discurso criollo". En *Indigenismos hacia el fin del milenio: homenaje a Antonio Cornejo Polar*, ed. Mabel Moraña. Pennsylvania: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana, University of Pittsburg.

Melo, Mario (2006). "Hacia una política petrolera orientada al cumplimiento de derechos humanos". En *Petróleo y desarrollo sostenible en el*

Ecuador. Las ganancias y las pérdidas, ed. G. Fontaine. Quito: FLACSO.

Melo, Mario y Juana Sotomayor, ed. (2002). *Tarimiat. Firmes en nuestro territorio. FIPSE vs.Arco*. Quito: CDES/Conaie, 2da. Edición.

Mignolo, Walter D. (2002). "Colonialidad global, capitalismo y hegemonía epistémica". En *Indisciplinar las ciencias sociales. Geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Perspectivas desde lo andino,* C. Walsh, S. Castro-Gómez y F. Schiwiy. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Abya Yala.

Mills, Nick (1990). "Economía y sociedad en el período de la independencia (1780-1845). Retrato de un país atomizado". En *Nueva Historia del Ecuador,* Vol.6, ed. Enrique Ayala Mora Quito: Corporación Editora Nacional.

Muratorio, Blanca (1994). "Nación, identidad y etnicidad: imágenes de los indios ecuatorianos y sus imagineros a fines del siglo XIX". En *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*, ed. B. Muratorio. Quito: FLACSO.

Narváez, Iván (2006). "Huaorani: en el vórtice de la conservación del Yasuní: la propuesta del 'contrato natural'". Quito: FLACSO. Mimeo.

Oberem, Udo (1980). *Los quijos. Historia de la transculturación de un grupo indígena del Oriente ecuatoriano*. Quito: IOA/BCE.

OIT (2009). "Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio No.169 de la OIT". Genè ve: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

OPIP (1990). "Acuerdo sobre el derecho territorial de los pueblos quichua, shiwiar y achuar de la Provincia de Pastaza a suscribirse con el Estado ecuatoriano". Puyo.

———— (1992). "Plan Amazanga. Formas de manejo de los recursos naturales en los territorios indígenas de Pastaza". Puyo.

———— (1998). "Plan integral de autodesarrollo de los pueblos indígenas de Pastaza", Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, Puyo.

———— (1998). "Habla el Amazonas. Una alternativa ecológica de la Amazonía Ecuatoriana", Laholm, Suecia: Utbildning för Bistndsverksamhet UBV/ OPIP.

———— (2001). "Plan de Vida 2000-2012", Consejo de Gobierno de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza. Puyo.

———— (2001). "Pastaza Runakuna Tantanakuy". Puyo: OPIP/ Comunidec/Comisión Europea/Amazanga.

———— (2001)."Estrategias para el ordenamiento territorial y la articulación espacial de las circunscripciones territoriales indígenas de la Provincia de Pastaza". Puyo: OPIP/COMUNIDEC/Comisión Europea/ Programa de Manejo de Recursos Naturales en el Territorio Indígena de Pastaza (PMRNTIP).

Ortiz Crespo, Gonzalo (1991). "El problema indígena y el Gobierno". En *Indios*, VV.AA. Quito: ILDIS/Abya Yala.

Ortiz-T. Pablo (1997). *Globalización y conflictos socioambientales*. Quito: FTPP/Manarac/Abya Yala.

———— (2004). "Petróleo y comunidades indígenas: extractivismo, conflictos y desarticulación social". En *Efectos sociales de la globalización: petróleo, banano y flores en Ecuador*, comp. Tanya Korovkin. Quito: CEDIME/Abya Yala.

———— (2005). "Sarayacu: resistencia amazónica a la expansión petrolera". En *Serie Amazonía Política.* Quito: Friedrich Ebert Stiftung/ ILDIS, Proyecto Amazonía Sostenible.

Páez, Pedro y Sigrid Vásconez (2006). Política ambiental: garantizar el desarrollo sustentable y la conservación de la biodiversidad en el Centro Sur de la Amazonía. *Revista Al Andar* 2, Quito: Fundación Edúcate.

Paz y Miño, Juan (2008). "El ciclo del proceso constituyente en Ecuador", Boletín del Taller de Historia Económica (THE). Quito: PUCE. Puede encontrarse en: http://puce.the.pazymino.com

Pierre, Francoise (1983). *Viaje de exploración al Oriente ecuatoriano*. Quito: Abya Yala.

Quijano, Aníbal (2000). Coloniality of Power, Ethnocentrism and Latin America. *Views from South* (1, 3): 533-580. Nepantla.

Quintero, Rafael (1990). "El Estado colonial". En *Nueva Historia del Ecuador,* Vol.5, ed. Enrique Ayala Mora. Quito: Corporación Editora Nacional/Grijalbo.

Rahier, Jean Muteba (2001). "Lugares de Identidad y representaciones: lo negro en la fiesta de los Reyes en Ecuador", Traduc. María Teresa Ortega, conjunto (Cuba) No. 120.

Ramón, Galo (2004). "El Estado ecuatoriano y las 'localidades' en el siglo XIX". En *El desarrollo local en el Ecuador. Historia, actores y métodos*, Víctor Hugo Torres Dávila y Galo Ramón Valarezo. Quito: Comunidec/Abya Yala.

———— (2007). "Los pueblos indígenas en la América Andina: siglos XIX y XX". Quito: Comunidec. Mimeo.

Reeve, Mary E. (1988). *Los quichua del Curaray. El proceso de formación de la identidad.* Quito: Banco Central del Ecuador/Abya Yala.

Rival, Laura (1992). *Social Transformations and the Impact of Formal Schooling on the Huaorani of Amazonian Ecuador*. London: School of Economics University of London.

Rivera Cusicanqui, Silvia (1996). "Los desafíos para una democracia étnica en los albores del tercer milenio". En *Ser mujer indígena, chola o birlocha en la Bolivia poscolonial de los años 90*, ed. S. Rivera. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano.

———— (1997). *Debates poscoloniales. Una introducción a los estudios de la subalternidad*. La Paz: SEPHIS/Aruwiyri.

Roitman, Marcos (1996). "Formas de Estado y Democracia Multiétnica en América Latina". En *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, coords. Pablo González Casanova y Marcos Roitman. México, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades -UNAM.

Rudel, Thomas (1993). *Tropical Deforestation. Small Farmers and Land Clearing in the Ecuadorian Amazon.* New York: Columbia University Press.

———— (1998). Roads, Speculators and Colonization in the Ecuadorian Amazon. *Human Ecology* 11(4) New Jersey: Rutgers University Press.

Ruiz, Lucy (1992). "Pueblos indígenas y etnicidad en la Amazonía". En *Indios: una reflexión sobre el levantamiento Indígena de 1990*, Varios. Quito: ILDIS/Abya Yala.

Serrano, Fernando (1993). *The Transformation of the Indian Peoples of the Ecuadorian Amazon into Political Actors.* New York*:* Center for Economics and Social Rights (CESR).

Silva Erika (2002). *Mushuk Allpa. La experiencia de los Indígenas de Pastaza en la conservación de la selva Amazónica*. Quito: COMUNIDEC/Amazanga/Comisión Europea.

_____ (2004). *Identidad nacional y poder.* Quito: Friedrich Ebert Stiftung/ILDIS/Abya Yala.

Sollemberg, Margareta (2001). "States in Armed Conflict 2000", Report No.60, Department of Peace and Conflict Research. Uppsala, Sweden: Uppsala University.

Taylor, Anne Christine (1994a). "El Oriente ecuatoriano en el siglo XIX: el otro litoral". En *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930,* Juan Maiguashca. Quito: FLACSO/York University/ IFEA.

———— (1994b). "Una categoría irreductible en el conjunto de las naciones indígenas: los jíbaro en las representaciones occidentales". *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*, ed. B.Muratorio. Quito: FLACSO.

Trujillo, Jorge (1990). *Las organizaciones indígenas: igualdad y diferencia. La afirmación de los conquistados*. Quito: Abya Yala/ILDIS.

———— (2001). *Memorias del Curaray*. Quito: FEPP/Prodepine/ Embajada Real de Los Países Bajos.

Varea, Anamaría et al., (1995). *Marea negra en la Amazonía. Conflictos socioambientales ligados a la explotación petrolera en el Ecuador*. Quito: FTPP/FAO/ILDIS/UICN/ Abya Yala.

Viteri, Alfredo (2004). Tierra y territorio como derechos. *Revista Pueblos. Información y Debate* 14. Madrid.

Wade, Peter (1997). *Gente negra, nación mestiza. Dinámicas de las identidades raciales en Colombia,* trad. Ana Cristina Mejía. Bogotá: Uniandes/Siglo del Hombre Editores.

Walsh, Catherine (2008) "Estado plurinacional e intercultural: la descolonización y refundación del Estado ecuatoriano". En *Revista del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual.* Caracas.

Whitten, Norman (1987). *Sacha Runa: etnicidad y adaptación de los quichua hablantes de la Amazonía ecuatoriana*, Quito: The University of Illinois Urbana/Abya Yala.

Wray, Natalia (2000). *Pueblos indígenas amazónicos y actividad petrolera en el Ecuador. Conflictos, estrategias e impactos*. Quito: Oxfam/Ibis.

Zamosc, León (2005). "El movimiento indígena ecuatoriano: de la política de la influencia a la política del poder". En *La lucha por los derechos indígenas en América Latina*, León Zamosc y Nancy Postero. Quito: Abya Yala.

"Entré durante el día y salí por la noche": relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado*

Osvaldo Jordán Ramos

Resumen: Durante los años setenta, la experiencia de autonomía territorial kuna en Panamá Oriental sirvió de punto de referencia para muchos de los movimientos que se gestaban a nivel continental. El presente artículo presenta una visión histórica de las relaciones entre los diferentes pueblos origininarios y el Estado panameño haciendo énfasis en la transición que ha ocurrido entre el modelo de ciudadanía corporatista prevaleciente durante la dictadura militar (1968-1989) y la implementación de un régimen neoliberal multicultural después de la intervención militar estadounidense. A pesar de que la mayoría de las comunidades indígenas han logrado el reconocimiento *de jure* de sus derechos territoriales, estos avances legales han coincidido con un aumento en las presiones de desarrollo como se muestra con claridad en los estudios de caso de las hidroeléctricas de Tabasara, Bonyic y Chan 75 que han afectado a los pueblos naso y ngobe en Panamá Occidental. Ante la ruptura de la alianza histórica entres los pueblos indígenas y el Estado benefactor, las comunidades han respondido con movilizaciones de base que intentan recuperar el sentido de autonomía *de facto* que prevaleció en los territorios indígenas hasta los años sesenta. En esta trayectoria circular, la inusitada persistencia de nociones de lealtad corporatista, así como el evidente fracaso de los mecanismos correctivos establecidos por el Estado neoliberal multicultural, constituyen principales desafíos para el exito de los movimientos indígenas en medio de un entorno cada vez más excluyente y represivo, el Panamá globalizado del siglo XXI.

Palabras claves: Autonomía indígena, movilización, comarca, Panamá.

* Publicado originalmente en inglés por *Tennessee Journal of Law and Policy* 4 (2): 467-506 en enero de 2008.

Introducción

> "Desde hace meses, la viuda se ha aferrado a su pequeña casa en esta pintoresca aldea en las riberas del río Changuinola, aún cuando funcionarios locales y empleados de la empresa le decían que tenía que salir, incluso cuando una máquina había penetrado en su predio durante el verano. 'No me voy a ir', insiste Isabel Becker, 59 años, una diminuta mujer indígena de la etnia ngobe que vive en una sencilla vivienda con piso de tierra. 'Si la empresa quiere enviar a la policía para matarme entonces que lo haga.'"[1]

La historia de la viuda ngobe Isabel Becker en la Provincia de Bocas del Toro, quien entró al mediodía de un infortunado día en una desconocida torre en el centro financiero de la ciudad de Panamá, y no pudo salir de este edificio hasta después de la medianoche, pareciera distar de la imagen que evocan los conocidos relatos sobre la lucha de los pueblos indígenas por la autonomía política en Panamá. Para la mayoría de los nacionales y extranjeros, esta clase de episodios no coinciden con el país moderno, globalizado y democrático que se ha construido en el imaginario de propios y extraños durante los últimos veinte años. A pesar de ello, y mas allá de lo que Paul Famer (2004: 305) ha llamado lo "etnográficamente visible", se puede ver que el drama de Isabel no es más que un reflejo de un complejo entramado de relaciones sociales; incrustadas y constituyentes de un Estado nacional al mismo tiempo global y parroquial, opresivo y liberalizado, el Panamá floreciente del siglo XXI sin el Estado benefactor que buscó la protección del régimen de autonomía política de facto del pueblo ngobe en los años setenta.[2]

Bajo esta perspectiva, la historia de Isabel no es simplemente un relato más de incontables tragedias sufridas por viudas indígenas en países del tercer mundo. Muy por el contrario, el destino de Isabel es una pregunta todavía sin resolver sobre el lugar que ocupará la madre ngobe en una eco-

1 Ben Shors, Miami Herald, Oct. 2, 2007. Traducción realizada por el autor.

2 Según cifras oficiales de la Contraloría General de la República, Panamá registró el crecimiento económico más acelerado de América Latina en 2007, 11.2 por ciento (El Economista, 27 de febrero de 2008).

nomía globalizada; es una interrogante lacerante que exige una respuesta definitiva de parte de todos quienes participan en esta lucha por el poder. A pesar de las afamadas victorias legales que han obtenido los pueblos indígenas en América Latina, y en las que Panamá constituye uno de los principales referentes, la realidad presenta estremecedoras verdades sobre la inesperada persistencia de las relaciones coloniales entre los pueblos indígenas y los descendientes de los conquistadores. La viuda Isabel Becker pareciera no tener lugar en el Panamá globalizado de inmensos rascacielos, complejos turísticos y vías interoceánicas en incesante expansión.

El debate de las autonomías en América Latina

El presente trabajo busca situar el caso de Panamá en el contexto del debate sobre las autonomías indígenas. En tal sentido, resulta imprescindible revisar lo ocurrido en este país durante los últimos ochenta años para entender en su justa dimensión la trayectoria del concepto de autonomía indígena en América Latina desde sus primeros orígenes hasta nuestros días cuando incluso se discute el final de las autonomías en su sentido clásico y el inicio de un nuevo período post-autonómico que propende hacia la libre determinación de los pueblos, y no simplemente hacia el control de un espacio territorial. Cuando el pueblo kuna consiguió arrancarle al Estado panameño el reconocimiento de su régimen de autonomía de facto en 1925 (Howe, 1998; Herrera 1989), así fuera de manera aún prematura, se prefiguraban los pujantes movimientos autonomistas que tomarían fuerza en los años setenta del siglo XX, aquellos mismos a los que Albó (1991) se refirió atinadamente como "El retorno del indio". Y es que "el indio" parecía estar ausente de la vida nacional a principios del siglo XX, invisibilizado por los regímenes liberales homogenizadores, y ya para entonces empezando a ser administrado de manera experimental por los nacientes populismos indigenistas que se perfilaban con fuerza en México y en otros países de América Latina. La repentina irrupción del movimiento autonomista kuna en el escenario latinoamericano en los años 1920, aprovechando los intersticios de un Estado colombiano ya resquebrajado y un Estado panameño todavía sin consolidar, en verdad repre-

sentaba una anomalía y ende allí los orígenes de la leyenda dorada sobre el éxito de la autonomía indígena en Panamá.[3]

En este ensayo se pretende demostrar que la trayectoria del debate autonómico en Panamá no se ha diferenciado significativamente de lo ocurrido en otros países de América Latina, y por lo tanto la experiencia autonómica de Panamá tiene mucho más que aportar al amplio debate que se realiza en la actualidad sobre las autonomías indígenas. Según Yashar (2005: 65-66), el colapso del indigenismo populista inspirado en el modelo de ciudadanía corporatista a finales del siglo XX abrió las puertas para el surgimiento de nuevos movimientos indígenas con reclamos de autonomía política que iban más allá del limitado ámbito de las comunidades locales. A la creación de la Federación Shuar en Ecuador se sucedieron numerosos movimientos indígenas en todo el continente que hicieron de la descolonización y de la autonomía política principales banderas de lucha por la liberación de los pueblos. Dentro de este contexto, el caso de los kuna en Panamá se convirtió en antecedente obligado y en punto de referencia sobre los debates autonómicos en América Latina para otros grupos que buscaban el reconocimiento de sus territorios como los Miskitu en la Costa Atlántica de Nicaragua (Rufino Lucas comunicación personal).[4]

A pesar de la importancia de los vínculos que desarrollaron los nuevos movimientos indígenas con experimentos autonómicos anteriores en países como España y Panamá, las aspiraciones y los alcances de los movimientos indígenas latinoamericanos llegaron a trascender las experiencias previas de autonomías indígenas, desafiando la dicotomía ideológica de la

3 Si bien el movimiento kuna fue el primero en alcanzar un nivel de éxito contundente en sus reclamos de autonomía dentro de un Estado moderno latinoamericano; en Colombia, antes y después de la independencia de Panamá, existían importantes precedentes de luchas autonómicas, como el levantamiento de Victoriano Lorenzo durante la Guerra de los Mil Días en la región de Coclé (hoy día parte de Panamá); el movimiento de Manuel Quintín Lame en el Cauca; y en el propio territorio kuna el tratado firmado con las autoridades de Bogotá en 1870 por el cual se creaba la Comarca de Tulenega (Morales-Gómez, 1995).

4 Si bien el liderazgo de los kuna de San Blas ejerció un papel inspirador y orientador, a nivel institucional no hubo logros similares para los demás pueblos indígenas de Panamá, ni aún siquiera para las demás comunidades kuna en el país, hasta los años ochenta cuando se dio la creación de la Comarca Indígena Embera-Wounaan. Aún en este caso, la iniciativa fue dominada por el gobierno militar, y no respondió a una movilización de base como la que organizó el pueblo kuna en 1925.

Guerra Fría y exigiendo la redefinición misma del Estado nacional. Con respecto a este punto, sería importante hacer una distinción entre las pretensiones que originalmente tenían auténticos movimientos indígenas de base como la CONAIE en Ecuador y el Katarismo en Bolivia, y las respuestas mediatizadas que fueron ofrecidas por los estados nacionales en el marco de cambios políticos y económicos que operaban a nivel global. Es allí donde divergen las tesis que favorecen la consolidación de una ciudadanía multicultural y que han sido esbozadas por (Yashar, 2005; Assies, 2000: 9-10 y Van Cott, 2000) de las recientes críticas a estos regímenes de multiculturalismo neoliberal que han sido presentadas por Charles Hale (2002), Otero y Jugenitz (2003), Otero (2004) y Héctor Díaz-Polanco (2006). Si bien los movimientos indígenas han buscado la creación de estados más abiertos e incluyentes, al igual que el reconocimiento de sus derechos que anteceden a la creación de los estados nacionales; en los procesos de reformas constitucionales de los años ochenta y noventa las respuestas de los estados se limitaron a una "política del reconocimiento", que de acuerdo a Hale diferenciaba entre aquellos reclamos en la esfera cultural que no representaban amenazas para el orden constituido, y aquellos en el plano social y económico que eran considerados radicales e inaceptables.

Independientemente de los importantes logros alcanzados a nivel jurídico por el indigenismo multicultural, los autores de este volumen coincidimos en que los movimientos indígenas en verdad procuraban mucho más, y que las respuestas insuficientes y desmovilizadoras que ofrecieron los estados nacionales no necesariamente condujeron al agotamiento de las luchas autonómicas, sino más bien a la búsqueda de nuevas alternativas para la expresión de estas aspiraciones. Hoy día, resulta de especial importancia la conformación de nuevas alianzas de amplia base entre los movimientos indígenas, obreros, intelectuales y profesionales en el marco de programas electorales de izquierda que buscan realizar transformaciones comprensivas en la concepción del Estado como en los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. En estos dos últimos casos, los recientes procesos de reformas constitucionales han representado oportunidades inigualables para articular reclamos que van más allá del mero reconocimiento multicultural y que llegan a desafiar los conceptos clásicos de

autonomía política (post-autonomía) y de calidad de vida (vivir bien). A pesar de que el éxito de estos procesos de reforma ha sido muy relativo, como se verá en otros ensayos incluidos en este volumen, la llamada post-autonomía nos obliga a analizar con profundidad el concepto de autonomía que prevaleció en el siglo XX. Para este propósito, la experiencia panameña representó una transición circular entre la manifestación de una autonomía de facto en su sentido más auténtico con la Revolución Kuna de 1925 y la Rebelión de Mama Tata en 1964, pasando por la canalización de los reclamos indígenas a través de modelos corporatistas y multiculturalistas, y llegando en los últimos tiempos a los actuales procesos de recuperación de la autonomía de facto que han sido emprendidos por los pueblos Naso y Ngobe de Panamá Occidental a través de la movilización de las comunidades de base. Queda por definirse si estos movimientos encontrarán un cauce hacia la definición de un proyecto político alternativo, o si sucumbirán a las presiones de los canales oficiales de representación y la apropiación privada de sus territorios. Hasta ahora, más bien existe una contienda aún sin definir entre quienes se aferran a modelos de ciudadanía corporatista que fueron consolidados en los años setenta, y quienes consideran que ya ha llegado el momento de distanciarse de las estructuras de poder político y económico, y construir una gobernabilidad indígena alternativa.

¿Puente del mundo y corazón del universo?

Aunque Panamá no ha establecido de manera oficial un régimen de ciudadanía multicultural en su Constitución Nacional, el país ha sido exaltado históricamente como pionero en la autonomía política de los pueblos indígenas en América Latina. Al no tener una oligarquía terrateniente que pudiera someter a grandes masas indígenas al trabajo forzado, la elite mercantil y extremadamente liberal que existía en Panamá –la misma que se esmeraba en vestir a la usanza británica a mediados del siglo XIX–, abogaba por la igualdad de oportunidades para quienes pudieran capitalizar las ventajas que ofrecía el corrillo interoceánico y cosmopolita. En teoría, inmigrantes judíos, chinos, indostaníes e italianos serían todos bienveni-

dos en esta tierra de insuperables oportunidades.[5] Desde esta perspectiva, ¿ por qué tendría Panamá que ser declarada multicultural si el país por su propia "naturaleza" permanecía abierto a personas de todas las "razas", credos e ideologías? En un Panamá intrínsecamente multicultural, se debía esperar que los pueblos indígenas y los afro-descendientes, al igual que los inmigrantes europeos y asiáticos, tuvieran un rincón especial en esta encrucijada comercial del mundo. Este mito nacional en ningún momento ha sido expresado de manera más elocuente que en la acalorada elección para la presidencia de la Asamblea Nacional en Septiembre de 1999, cuando la presidenta Mireya Moscoso aguardaba con ansias los resultados de la contienda entre la afro-descendiente de la Provincia del Darien Haydée Milanes de Lay y el legislador indígena kuna de la Comarca de San Blas Enrique Garrido. Independientemente de cual fuese el resultado final, que terminó favoreciendo a Garrido, en estos momentos se consideraba que Panamá había logrado su destino como país de oportunidades iguales para personas de todas las razas e identidades étnicas.[6]

Con un mito nacional tan acendrado, los panameños de todas las épocas han evitado abordar el virulento nacionalismo de los años treinta, el continuo conflicto entre los ganaderos e indígenas Ngobe en Panamá Occidental, y el levantamiento Kuna de 1925; entre otras muchas instancias de conflicto étnico en el país.[7] La insurrección kuna, en particular, ha sido reinventada para significar la creación de un innovador régimen de autonomía política indígena distintivamente panameño, y no como la violen-

5 Para un recuento del desarrollo histórico del cosmopolitanismo liberal como ideología dominante en Panamá, ver Figueroa-Navarro (1982: 215-222); Szok (2001: 13-340) y McGuinness (2008: 84-87).

6 La historia completa fue recordada por el diario panameño El Siglo del 4 de septiembre de 2008. Este periódico reprodujo las declaraciones de Haydee Milanes de Lay pocos días antes de las elecciones primarias del Partido Revolucionario Democrático (PRD). El 7 de septiembre, Balbina Herrera, a quien Milanes de Lay había acusado de sobornarla para que se nominara a la presidencia de la Asamblea Nacional en 1999, recibió la mayoría de los votos de su partido para convertirse en la candidata presidencial del PRD para las elecciones generales de Mayo de 2009.

7 Herrera (1989: 88-89) hace referencia al conflicto histórico entre los ganaderos y la población indígena ngobe. Pearcy (1998: 88-89) y Szok (2001: 110-114) discuten la institucionalización de prácticas discriminatorias en contra de la población afro-antillana, del Medio Oriente y del Oriente Asiático. Howe (1998) discute la insurrección kuna de 1925.

ta reacción de un pueblo indígena contra la imposición de un régimen de gobierno colonial por un asertivo Estado nacional. La insurrección armada del líder indígena Victoriano Lorenzo entre 1899 y 1902 también ha sido transformada por los escritores nacionalistas en una gesta "campesina" en contra de la dominación política colombiana. A pesar de toda la evidencia histórica que respalda el postulado de que las relaciones étnicas en Panamá han estado repletas de diferentes niveles de conflicto político, el discurso hegemónico de multiculturalismo innato ha penetrado todas las capas de la sociedad, ocultando una distribución del ingreso profundamente sesgada y en la que los pueblos indígenas comprenden a la mayoría de los pobres.

Esta herencia histórica de desigual distribución de la riqueza, asociada a clase, raza y etnicidad, empezó a resquebrajar el sistema político panameño en los años sesenta, augurando una creciente movilización de los pueblos indígenas, organizaciones campesinas, sindicatos obreros, federaciones estudiantiles y otras organizaciones populares en los años subsiguientes (Priestly, 1986: 21-26). En 1965, la proclamación de una república independiente ngobe por los líderes del movimiento revivalista Mama Tata era reflejo del sentido de *malaise* que plagaba al país, a sólo un año de que un grupo de estudiantes fuera masacrado por las fuerzas armadas de los Estados Unidos cuando protestaba en contra de la presencia colonial norteamericana en la Zona del Canal. Al igual que innumerables viudas ngobe todavía por venir, la profetisa del movimiento Mama Tata, Delia Bejarano, era una mujer que trataba de trazar el mapa de su propio destino.[8] Según la antropóloga Guionneau-Sinclair (1988: 74-115), hacía poco que había tenido que dejar las plantaciones bananeras del Pacífico Occidental después de que muchos dirigentes sindicales ngobe fuesen despedidos por la Chiriqui Land Company, subsidiaria de la United Fruit Company en Panamá.

8 Movimiento espiritual aislacionista y al mismo tiempo crítico de las tradiciones ngobe de la pubertad, chichería y balsería, la religión Mama Tata llamaba a la separación del pueblo ngobe de la corrupción de la sociedad hispanohablante. La tradición ngobe de la Balseria era la ceremonia inter-clánica más importante antes del surgimiento de Mama Tata que la llevó prácticamente a desaparecer en los años setenta. Para una etnográfica completa de esta práctica cultural, véase Young (1971: 204-212).

Autonomías de facto y ciudadanía corporatista antes del populismo militar

Según Wessendorf (2008: 112), en Panamá viven siete pueblos indígenas que se denominan kuna, embera, wounaan, ngobe, bugle, naso y bribri. Estos pueblos incluyen una población de aproximadamente 250.000 personas que comprende cerca del 8.4 por ciento de la población nacional. Antes de la creación de la Circunscripción de San Blas a través de la Ley 33 de 1915, todos los pueblos indígenas de Panamá, con la posible excepción de los Coclés, conservaban una forma de vida independiente del Estado nacional, y sólo se articulaban de manera ocasional con la sociedad no indígena para intercambios comerciales y la oferta de fuerza laboral.[9] Si bien los gobiernos tanto colombianos como panameños procuraron apoyarse en misiones religiosas para la "civilización" de los indígenas, estas comunidades étnicas se mantuvieron en un estado de relativo aislamiento y siguieron administrando sus cuestiones internas según sus propios usos y costumbres hasta principios del siglo XX. Aparte de la controvertida comarca kuna de Tulenega (1870), hasta ese momento no existía ningún reconocimiento formal de la territorialidad indígena por parte del Estado. Sin embargo, de hecho, las comunidades indígenas panameñas tampoco eran gobernadas a través de estructuras coloniales como las que existían en otros países.[10] Ante la ausencia del Estado, aunque no fuese *de jure*, los pueblos indígenas de Panamá mantenían regímenes de autonomía que eran *de facto*.

La irrupción del Estado liberal en las costas de San Blas en 1915 acarreaba cambios trascendentales para la sociedad kuna, la cual intentó amol-

9 Un caso excepcional lo constituía la región de Coclé en la que la población indígena sí había sido integrada al sistema colonial a través de la organización de un cabildo indígena (Conte-Porras, 1997). Herrera (1989) especula sobre la posible existencia de un título de resguardo colonial para esta población, pero ante la falta de evidencia documental, termina concluyendo que no se puede afirmar que este régimen de propiedad indígena haya existido en el territorio panameño. Para mayor información acerca de los resguardos indígenas en el antiguo Virreinato de la Nueva Granada, ver Rappapport (1998).

10 Según Morales-Gómez (1995), en 1870 el gobierno de los Estados Unidos de Colombia procedió a la creación de la Comarca de Tulenega en respuesta a los reclamos de dirigentes kuna que viajaron a la distante capital de Bogotá para denunciar los abusos de los caucheros y de otros aventureros que se adentraban a su territorio en las islas y costas del Archipiélago de San Blas.

darse a la propuesta nacional de acuerdo a su propia cosmovisión (Howe, 1998). A pesar de ello, el modelo de aculturación liberal no toleraba la persistencia de instituciones de gobernanza tradicional como el congreso del pueblo - *onmaked*, y más bien exigía el "respeto" a las autoridades nacionales, aún y cuando esto implicara la humillación y desconocimiento de las autoridades tradicionales - *sahilas*.[11] Esta colisión entre un Estado nacional inmaduro y una gobernanza tradicional en resistencia condujo a la Revolución Tule de 1925, en la que la población kuna del Archipiélago de San Blas declaró la creación de una república independiente. Ante la presión de los Estados Unidos, las autoridades nacionales no tuvieron mejor opción que replegar la campaña civilizatoria y reconocer de facto la gobernanza tradicional del pueblo kuna. No fue hasta 1930 que se creó el primer instrumento jurídico que en efecto reconocía la propiedad colectiva del pueblo kuna, la Ley 59, a través de la cual se declaraban "reservas" indígenas las tierras de San Blas sin que esto aún significara un reconocimiento formal de las formas de gobierno tradicional del pueblo kuna.

Tal vez por este renuente silencio del Estado nacional sobre la cuestión de la autonomía un grupo de dirigentes kuna liderados por Nele Kantule empezó a exigir la creación de una nueva forma jurídica a la que vinieron a llamar comarca (Howe, 2009; Herrera, 1989). Todavía no están claras las razones por las que las autoridades kuna decidieron utilizar una denominación que se aplicaba de manera genérica a territorios no integrados al sistema republicano (quizás en referencia a la anterior Comarca de Tulenega). El hecho histórico sigue siendo que el Gobierno Nacional aprobó la Ley 20 de 1938 que creaba las comarcas de Barú y de San Blas.[12] Si bien esta categoría no se llegó a aplicar a las reservas indígenas ngobe de Cricamola y Cusapin-Bluefield, ni tampoco a la kuna de Alto Bayano, que habían sido creadas a través de la Ley 18 de 1934; la Comarca de San

11 Para conocer acerca de la importancia del *onmaked* en la vida espiritual y política del pueblo kuna, ver los estudios de Howe (1986) y Pérez-Archibold (1998).

12 En efecto, la Comarca del Barú abarcaba las áreas agrícolas en la frontera con Costa Rica en el Pacífico Occidental que habían sido concesionadas recientemente a la United Fruit Company para el cultivo del banano. Aparte de su falta de integración al Estado nacional, en nada se asemejaban estas áreas marginales de la Provincia de Chiriquí a las tierras que ocupaban los kuna en el Archipiélago de San Blas.

Blas se convirtió en un símbolo continental de resistencia y de articulación de una propuesta de autonomía indígena singularmente kuna.

En los años siguientes a la creación de la Comarca de San Blas, la dirigencia kuna continuó exigiendo la aprobación de una carta orgánica que consagrara sus propias formas de gobierno tradicional, y extendiendo su experiencia de lucha para la conformación de un movimiento indígena a nivel nacional (Howe, 2009; Pérez-Archibold, 1998). Como representante del pueblo kuna, Rubén Perez Kantule asistió al Primer Congreso Indigenista Interamericano que se celebró en Patzcuaro, México, en 1940, y en conjunto con Estanislao López se esforzó por integrar a los demás pueblos indígenas en la búsqueda del reconocimiento legal de su territorio y de su autonomía. A pesar de las gestiones de la dirigencia kuna, la respuesta del Estado fue evasiva, incompleta y mediatizada a través de la creación de la Ley 18 de 1952. Esta legislación establecía un marco eminentemente indigenista que sancionaba un sistema ficticio de comarcas y reservas para los pueblos ngobe, bugle, embera, wounaan e incluso para los kuna de Madungandi, Wargandi y Takarkunyala. Independientemente de cual fuese la situación de jure, con excepción de la Comarca de San Blas, todas las demás reservas y comarcas no tenían ninguna funcionalidad, y sus limites no eran respetados ni por los agentes privados ni por el mismo Estado nacional.[13]

Por el carácter ficticio de la política indigenista del Estado panameño, la autonomía indígena seguía manteniéndose en su condición de facto en aquellas regiones en las que el Estado, las corporaciones privadas y los ganaderos no habían podido penetrar. Hasta la década de los cincuenta, éstas todavía abarcaban a la mayor parte de los territorios indígenas en todo el país. Fueron precisamente el crecimiento de la economía y los esfuerzos de integración nacional del Estado benefactor, los que agudizaron los conflictos ya existentes con los pueblos indígenas y replicaron las experiencias de confrontación que habían vivido los kuna de San Blas en los años veinte a otras regiones del país. Como aún no se había empezado a construir la carretera panamericana hacia El Darién, que eventualmente

13 De acuerdo con Young (1971: 10), cuando él condujo su investigación de campo en la región de Nedrini en los años sesenta, muy pocos ngobe estaban concientes de que estaban viviendo en la llamada Comarca de Tabasara.

afectaría a los territorios kuna, embera y wounaan en el Pacífico Oriental, ni tampoco se había cruzado el espinazo de la Cordillera de Talamanca para invadir los territorios naso, ngobe y bugle del Caribe Occidental; el territorio ngobe en el Pacífico Occidental se constituyó en el principal escenario de enfrentamientos, especialmente aquellas áreas en las que la población indígena vivía dispersa y rodeada por campesinos latinizados y terratenientes ganaderos.

Fue en este contexto de lucha por la tierra que surgió el Movimiento Mama Tata en la región de Nedrini, como complemento a los esfuerzos de resistencia que ya habían sido emprendidos por dirigentes ngobe como Camilo Ortega en la región de Kodriri (Camilo Ortega, comunicación personal). El movimiento Mama Tata desencadenó la movilización política de los ngobe que ya habían estado reclamando durante años el reconocimiento legal de sus derechos territoriales. Luego de la inesperada muerte de la profetisa en 1964, y de la declaración de una república independiente ngobe por sus seguidores muy pocos meses después, el Estado respondió enviando a unidades de la Guardia Nacional a cargo del Mayor Omar Torrijos Herrera. Aquí, según el relato oficial de Guionneau-Sinclair (1988), los eventos tomaron un giro completamente inesperado. El general Torrijos se negó a reprimir a los manifestantes ngobe y en su lugar favoreció el diálogo con los dirigentes indígenas quienes decidieron volver a reconocer la soberanía panameña. Si Torrijos no se hubiera convertido en el "jefe supremo" de Panamá cuatro años más tarde, las profundas implicaciones de este episodio no sólo hubieran sido olvidadas, sino también groseramente subvaloradas.

El legado corporatista de la dictadura de Torrijos

Luego de una refriega interna dentro de la Guardia Nacional, Omar Torrijos Herrera salió victorioso como principal líder del llamado proceso revolucionario de octubre de 1968 (Ropp, 1982: 38-41; Priestley, 1986: 26-27; Lafeber, 1989: 125-127; Guevara-Mann, 1996: 106-109). Al igual que Velasco Alvarado en Perú, el Gobierno de Torrijos buscó redefinir los términos de las relaciones entre el Estado y los pueblos indí-

genas (Herrera, 1989: 94-99). En la Constitución de 1972, se reconoció de manera formal la persistencia de los derechos territoriales indígenas, y la excepción de los kuna fue adoptada como modelo nacional de autonomía política. Torrijos se comprometió a la creación de comarcas para la protección de las tierras colectivas de todos los grupos indígenas del país. Las relaciones personales, directas y en algunas ocasiones afectuosas entre Torrijos y algunos de los principales dirigentes indígenas del momento han sido registradas en numerosas anécdotas sobre encuentros reales o imaginarios entre Torrijos y estos líderes étnicos. Una figura tan controversial como Torrijos, por un lado candidato al Premio Nobel de la Paz y por el otro acusado de terribles violaciones a los derechos humanos; hoy día sería imposible descifrar cuales fueron sus verdaderas intenciones al desarrollar una asociación tan cercana con la dirigencia indígena.[14]

Como cabeza de una dictadura militar, Torrijos tenía la fama de decir que su Gobierno no estaba ni con la izquierda ni con la derecha, sino con el pueblo panameño. En consecuencia, el Gobierno de Torrijos estaba conformado por los personajes más dispares que cualquiera se hubiera podido imaginar, desde un economista educado en los Estados Unidos y futuro vicepresidente del Banco Mundial para América Latina, Nicolás Ardito Barletta, hasta algunos de los intelectuales comunistas mas renombrados del país. El eclecticismo de la coalición torrijista reflejaba tanto su intención original como su inherente contradicción. El general trató de crear un Estado poderoso que incorporara a todos los sectores de la sociedad en una lucha común por la liberación nacional y el desarrollo económico. De esta manera, llegó a practicar lo que se conocía como *corporatismo* latinoamericano, el arte de gobernar en respuesta a grupos organizados creados y sumisos al Gobierno nacional. Bajo este modelo, los intereses de los pueblos indígenas serían incorporados en las decisiones del Estado, pero tampoco se esperaría que los indígenas actuaran de manera independiente a los intereses nacionales según fueran definidos por los

14 Durante el Gobierno de Torrijos, los dirigentes indígenas organizaron los llamados congresos nacionales de los pueblos indígenas de Panamá que se realizaron en los territorios kuna, ngobe, embera y naso hasta mediados de los años setenta. Según testigos de la época, el mismo general participó en el Congreso de Cankintu que se realizó en territorio ngobe, reafirmando de esta manera la alianza entre el gobierno revolucionario y los pueblos indígenas.

personeros del Gobierno. A este respecto, los intereses de los indígenas y de los demás grupos corporativos siempre serían considerados secundarios con relación al propósito primordial de recuperar la Zona del Canal todavía bajo el control de los Estados Unidos. De igual forma, la Zona del Canal era visualizada como un bien público de uso común para el beneficio de todos los panameños sin distinciones –la tacita de oro que se había extraviado desde hacía muchos años y que estaba destinada a producir cuantiosas riquezas para el resto del país–.

Después de la aprobación de los tratados del Canal de Panamá en 1977, se empezó a implementar la segunda fase del Gobierno de Torrijos, la integración del territorio nacional en una entidad orgánica coherente a la que todos los grupos contribuirían a la vez recibiendo los beneficios de la vía interoceánica (Herrera, 1989: 107; Wali, 1989: 16-17; Gjording, 1991: 31-35). Aunque los pueblos indígenas continuaban siendo los más pobres entre todos los panameños, sus territorios también estaban repletos de valiosos recursos naturales que podrían ser extraídos para beneficio de todo el país. Madera, recursos hídricos con los que se podía producir energía sin la importación de petróleo, y abundantes metales preciosos estaban todos presentes en los territorios naso, ngobe, kuna y embera. Fiel a su promesa, Torrijos no pretendía obligar a los pueblos indígenas a que renunciaran a sus tierras utilizando la creíble amenaza de la represión gubernamental. En cambio, el general instruyó a su burocracia para que se le diera el reconocimiento formal a los derechos territoriales indígenas a través de la creación de comarcas, todo esto esperando que los pueblos indígenas contribuyeran a la riqueza de la nación ofreciendo sus recursos naturales.[15] Aparentemente, Torrijos no estaba consciente de la contradicción inherente a las políticas que estaba promoviendo, que una vez que los indígenas se empoderaran y recibieran la titularidad de sus tierras, también serían libres de tomar sus propias decisiones sobre el uso de los recursos naturales, aún en contra del supuesto beneficio para el resto del país.

15 Resulta contradictorio que pueblos como los ngobe y embera continuarán reclamando la creación de comarcas cuando las mismas ya habían sido creadas de jure a través de la Ley 18 de 1952. No obstante, el continuo reclamo por la creación de una comarca, especialmente en el caso ngobe, tal vez podría responder a la indubitable realidad de que las comarcas y reservas existentes eran completamente ficticias.

La estrategia de negociación promovida por la "dictadura con cariño" como la llamaba el mismo Omar Torrijos llevó a la firma de los acuerdos de Farallón, en los que los kuna de Bayano accedieron a que sus tierras ancestrales fueran inundadas para la construcción del Proyecto Hidroeléctrico Bayano en el Este de Panamá (Wali, 1989: 81-84; Wickstron, 2003: 48-49, Horton, 2006: 838-839). En compensación por este extraordinario sacrificio, el Estado le proporcionaría a la población kuna servicios de salud y agua potable, y protegería los bosques existentes para que los kuna pudieran mantener su cultura tradicional y continuar con su economía de subsistencia. Nunca podremos llegar a conocer cual hubiera sido el destino del modelo corporatista de participación indígena promovido por Torrijos si su autor hubiera sobrevivido al trágico accidente aéreo que le cegó la vida de manera aún prematura en 1981. No obstante, las futuras tensiones que se generarían de este régimen de ciudadanía corporatista se resumen en la expresión espontánea de una mujer kuna en una de las reuniones para las negociaciones de Bayano: "acaso usted es Dios para prometer tanto" (Francisco Herrera, comunicación personal). Ninguna comarca indígena fue creada durante el resto de la vida de Torrijos, y después de su muerte, todas las contradicciones internas de su movimiento revolucionario, y todas las fuerzas de desintegración que estaban sutilmente reprimidas por su corporatismo militar, emergieron de manera violenta con suficiente presión como para confrontar a los pueblos indígenas con la burocracia gubernamental del Partido Revolucionario Democrático (PRD).[16]

Una lucha por el poder: los pueblos indígenas en contra del proceso revolucionario

Después de la muerte de Omar Torrijos, sus sucesores heredaron muchas promesas que eran sumamente difíciles de cumplir. Torrijos había comprometido a su Gobierno a la creación de nuevas comarcas para los embe-

16 El Partido Revolucionario Democrático (PRD) fue creado por el mismo Omar Torrijos en 1978 como parte de la apertura democrática que siguió a la firma de los tratados del Canal de Panamá.

ra, ngobe, bugle y naso, al mismo tiempo que había embarcado al país entero en una trayectoria de desarrollo que demandaba los mismos recursos de tierras, energéticos y minerales que estaban contenidos en los territorios indígenas (Bort and Helms, 1983: 3-16; Wali, 1989: 16-17; Gjording, 1991: 31-35). Durante los primeros años después de la muerte de Torrijos, la burocracia del Partido Revolucionario Democrático (PRD) siguió involucrada en negociaciones simultáneas con los diferentes grupos indígenas para la creación de las comarcas, y para obtener su aprobación para los proyectos de desarrollo.[17] No obstante, los funcionarios del Gobierno pronto tuvieron que confrontar la férrea oposición ngobe a la construcción de proyectos hidroeléctricos en Tabasara y en Teribe-Changuinola; y a la explotación de las minas de Cerro Colorado, localizadas en el corazón mismo del territorio ngobe. Al estancarse las negociaciones con los ngobe, el Gobierno sólo fue capaz de lograr la creación de la Comarca Indígena Embera-Wounaan en 1982.

Las negociaciones con los ngobe colapsaron en 1983 al darse desacuerdos irremediables con relación a la continuación de las minas de Cerro Colorado y los límites de la comarca en la región de Kodriri (Herrera, 1989: 113-115). El fracaso de las negociaciones con el pueblo ngobe coincidió con un período de creciente turbulencia a medida que el país se aproximaba a las primeras elecciones generales directas desde 1968. El general Manuel Antonio Noriega había logrado derrotar a sus principales oponentes políticos en el aparato militar, y se preparaba para tomar control absoluto del gobierno en favor de su candidato, el antiguo vicepresidente del Banco Mundial para América Latina, Nicolás Ardito Barletta (Lafeber, 1989: 194-97). En efecto, el proceso revolucionario había continuado su decisivo giro hacia la derecha el cual ya se había iniciado durante los últimos años de Torrijos. A pesar del grandilocuente populismo de su régimen militar, los generales estaban plenamente conscientes de que Panamá tarde o temprano tendría que implementar las medidas de

17 Aunque había funcionarios de alto nivel involucrados en estas negociaciones, he optado por utilizar el término burocracia para referirme a todos ellos, ya que eran parte de una generación entera de ciudadanos civiles cuyas carreras se habían desarrollado al amparo de los militares, y que ocuparon diferentes posiciones en el servicio público hasta el final del "proceso revolucionario" con la invasión norteamericana de 1989. Durante todo este período, todos sabían que el verdadero poder político permanecía en manos de los militares.

ajuste estructural que ordenaba el Consenso de Washington, si es que se quería salvar a la endeudada economía que ellos habían heredado como resultado de los proyectos faraónicos de los años setenta.

En vez de preparar el terreno para una transición ordenada hacia un gobierno civil, las elecciones de 1984 iniciaron un período de profunda inestabilidad política que se acrecentaba a medida que se propagaban las noticias de que los resultados electorales habían sido alterados por los militares (Lafeber, 1989: 196-198). Aunque el primer paquete de reformas estructurales de la administración Arditto Barletta fue eventualmente derrotado, cuando masivas movilizaciones sociales apelaron al legado de conquistas sociales que había sido heredado de los militares, las luchas internas dentro de la estructura del PRD debilitaron aún más la legitimidad del Gobierno. Al combinarse estas disputas con la carga financiera de la deuda externa, la crisis de gobernabilidad resultante eliminó cualquier posibilidad de que se discutiera el tema de las comarcas indígenas e incluso retrasó el avance de la ambiciosa agenda de desarrollo nacional que había sido diseñada en los años setenta, y que incluía la construcción de carreteras, represas y complejos mineros. Durante este período, la creciente participación de una nueva generación de dirigentes indígenas educados de manera occidental en la estructura del PRD, reforzó las estructuras corporatistas que habían sido establecidas por Torrijos y sus aliados izquierdistas –también conocidos como *La Tendencia*–.[18] En vez de fortalecer al movimiento autonomista con cuadros profesionales recientemente egresados, muchos de estos profesionales ngobe se alinearon con el Gobierno del PRD aún en contra de aquellos dirigentes ngobe que habían defendido históricamente los derechos territoriales de la población. La vergonzosa división del Congreso General Ngobe-Bugle de 1986 entre fuerzas independiente y pro-gobierno simbolizaba de manera elocuente la escisión que se estaba dando en el pueblo ngobe entre quienes se plegaban ciegamente a la posición del Gobierno y quienes aspiraban a la reivindicación completa de sus derechos territoriales.[19]

18 El término "La Tendencia" se refería a un grupo de miembros del PRD que se identificaban con el marxismo-leninismo y con otras tendencias de izquierda.

19 A mediados de los años setenta los congresos nacionales indígenas se dejaron de efectuar, y en su lugar cada uno de los pueblos continuó recreando sus propias formas de gobernanza tradi-

A medida que la brutal represión y las acusaciones de corrupción erosionaban cada vez más el poder de los militares, la mayoría de los dirigentes indígenas permanecían fieles al proceso revolucionario, a la espera de lograr la protección de sus tierras colectivas a través de la creación de las comarcas. A pesar de todas las controversias aún sin resolver con relación al uso de los recursos naturales, estos líderes asumían que la agenda corporatista se reasumiría en cuanto se resolviera de una vez por todas la crisis con los Estados Unidos. No obstante, la llegada de la intervención norteamericana, que tenía como propósito sacar del poder a Noriega en 1989, no condujo a la formación de una nueva coalición entre el Gobierno y los pueblos indígenas, ni tampoco con otras identidades colectivas como los obreros y estudiantes, sino más bien a la reinvención del Estado panameño según renovados principios de privatización y respeto a los derechos civiles y políticos. Bajo estas circunstancias, la suerte ya había sido echada en contra de la continuación de cualquier forma de autonomía política indígena *de facto*, y a favor de la explotación privada de los recursos naturales por parte de corporaciones privadas internacionales.

Las comarcas indígenas y los proyectos de desarrollo en la era neoliberal

El fantasma del ajuste estructural volvió a resurgir pronto después de que los infantes de marina estadounidenses empezaron a abandonar en 1990 a un Panamá completamente devastado por la guerra. Los peores augurios de los fervientes anti-imperialistas del PRD fueron plenamente confirmados al empezar la batalla contra el paquete de reformas económicas presentado por el primer Ministro de Planificación Económica del período democrático, Guillermo Ford; y contra el mismo George Bush duran-

cional de manera independiente. Mientras que los kuna siguieron defendiendo al Onmaked Dummat de los asedios incesantes del Gobierno militar (Perez-Archibold, 1998), los ngobe optaron por realizar congresos regionales para Kodriri, Nedrini y No Kribo, además de congresos generales ngobe-bugle que agrupaban a las tres regiones. Luego de la división del Congreso General en 1986, se constituyeron dos cuerpos separados que operaron en paralelo hasta 1989 (Camilo Ortega y Julio Dixon, comunicación personal).

te su infortunada visita a la ciudad de Panamá en 1992.[20] Aparentemente, el llamado partido del pueblo no estaba dispuesto a sancionar el desmantelamiento del legado corporatista de Torrijos, y se oponía a lo que ellos llamaban el retorno de la oligarquía que había gobernado el país antes de los años setenta. Dentro de este contexto, los pueblos indígenas también reanudaron sus movilizaciones políticas, reclamando una vez más el reconocimiento legal de sus derechos territoriales en base a sus identidades colectivas. En 1993, el Gobernador de la Provincia de Panamá fue retenido por los kuna de Bayano, quienes exigían el cumplimiento de los acuerdos de Farallón y la creación de su comarca diecisiete años después de que el embalse de Bayano hubiera inundado sus mejores tierras de producción (Horton, 2006: 842-843). Confrontados con una amplia oposición que estaba operando en muchas direcciones distintas, y cubiertos con un manto de ilegitimidad que se originaba de la invasión estadounidense, el Gobierno de posguerra de Guillermo Endara Galimany (1990-1994) prefirió adoptar una posición cautelosa; la implementación del Consenso de Washington sólo avanzaría en la medida en la que lo que permitieran los límites impuestos por la inestabilidad política y social derivada de la acción militar de los Estados Unidos.

De manera paradójica, y al igual que en casos similares en Perú, Argentina, Bolivia y México en los años ochenta y noventa fue el partido de la Revolución Torrijista, el PRD, el que heredó la misión de implementar el ajuste estructural, y así lo hicieron con inusitado fervor. Al nuevo presidente Ernesto Pérez Balladares (1994-1999), le correspondió la difícil tarea de levantar al PRD de las cenizas de la invasión norteamericana. Antiguo banquero, ministro de economía, y acérrimo rival de Noriega, Pérez Balladares se alejó del corporatismo militar de Torrijos e inclinó la balanza hacia lo que el llamaba la "modernización" de la economía panameña. Bajo sus reformas neoliberales fueron sepultadas por completo las promesas de Torrijos hacia los kuna de Bayano ya que se abolía la Corporación

20 Ver Michael Wines, *The New York Times*, Junio de 1992 que anotaba que George Bush (padre) hizo una parada en Panamá camino a la Cumbre de La Tierra en Río de Janeiro. El mandatario estadounidense fue recibido por masivas manifestaciones en las que figuras prominentes del PRD protestaron en las calles en contra de la ocupación militar estadounidense, incluyendo a la futura candidata presidencial del PRD para los comicios de mayo de 2009, Balbina Herrera.

Bayano, se privatizaban las utilidades públicas y se eliminaba la antigua Dirección General de Desarrollo Comunitario (DIGEDECOM). Incluso el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) se transformó en Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como señal inequívoca de la desaparición del Estado benefactor de la planificación centralizada y el protagonismo estatal en el desarrollo nacional.

Cual bien educado adherente del neoliberalismo, Pérez Balladares comprendía que la inversión privada requería simultáneamente la creación de instituciones reguladoras, como el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP)[21] y la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM),[22] que garantizaran la libre competencia, la protección de los derechos ciudadanos individuales y la rendición de cuentas por parte del sector privado. No obstante, estas reformas de carácter moderador se quedaron rezagadas en comparación con la rápida eliminación de las corporaciones estatales. Preocupados más que nunca por el futuro de sus tierras colectivas en medio de una acelerada apropiación privada de los recursos naturales, los ngobe y los kuna de Bayano aumentaron su nivel de movilización, lo que llevó finalmente a la creación de sus respectivas comarcas a través de las leyes 10 de 1997 y 24 de 1996 respectivamente. Sólo unos meses antes de que Pérez Balladares le diera su aprobación final al anteproyecto de ley de la Comarca Ngobe-Bugle, más de trescientas personas marcharon desde la población de San Félix hasta la ciudad capital para reclamar la creación de este régimen autonómico. ¿ Cual podría ser el destino de las comarcas en medio de una nueva era de inversión privada y desregulación?

La creación de las comarcas ngobe-bugle[23] y kuna de Madungandi[24] durante la administración de Pérez Balladares revelaba el contradictorio

21 El Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) fue creado mediante Ley 26 de 1996 y se convirtió en la entidad responsable de otorgar las concesiones para la provisión de servicios públicos como la electricidad y la telefonía, así como de proteger a los clientes de potenciales abusos por parte de las corporaciones privadas.

22 La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) fue creada por la Ley 41 de 1998, y se convirtió en la entidad responsable de aprobar las evaluaciones de impacto ambiental, implementar las normas ambientales y otorgar las concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales, tales como los bosques y los recursos hídricos.

23 Los bugle son un grupo indígena muy reducido (<10.000) que tienen fuertes afinidades culturales con los ngobe. Por lo tanto, decidieron conformar una sola comarca con los ngobe. Una proposición similar fue rechazada por otro grupo indígena diferente, los naso.

legado del modelo corporatista de Omar Torrijos. El mismo partido que en los años setenta había defendido la soberanía nacional y la incorporación de los grupos marginados ahora desmantelaba las corporaciones públicas y allanaba el camino para el predominio de nuevos actores privados. En compensación por las promesas olvidadas de Torrijos, o tal vez como mecanismo para desmovilizar a las poblaciones indígenas, Pérez Balladares había pagado la deuda histórica a los ngobe y a los kuna de Bayano con la creación de las comarcas. No obstante, su Gobierno también se había asegurado de que el artículo 48 de la Ley 10 de 1997 limitara la autonomía de los ngobe negándoles el derecho de decidir sobre el uso de sus recursos naturales; y que el artículo 21 de la ley 24 de 1996 garantizara los derechos posesorios de los colonos mestizos que habían invadido las tierras de los kuna después de la construcción del Proyecto Hidroeléctrico Bayano. En el caso de los ngobe, la aprobación del artículo 48 y otros similares, así como la no inclusión de importantes áreas habitadas por indígenas en la Provincia de Veraguas, desató un nuevo cisma en el Congreso General Ngobe-Bugle, y el alejamiento de dirigentes históricos que habían tenido un papel protagónico en la lucha por la comarca (José Cruz Mónico q. e. p. d y Camilo Ortega comunicación personal).

En vez de recibir un respaldo incondicional por parte del partido de la Revolución, el Gobierno de Pérez Balladares más bien forzó a los dirigentes indígenas a negociar los términos de su autonomía política; y muchos dirigentes aceptaron estos acuerdos siendo miembros y allegados del partido oficialista (PRD). Semejante contradicción demostraba las limitaciones inherentes a la persistencia del modelo de ciudadanía corporatista. En los años setenta, los pueblos indígenas eran considerados un elemento integral de la Revolución y fieles partidarios de las luchas anticolonialistas que estaban íntimamente asociadas con el Estado benefactor de la dictadura de Omar Torrijos. Sin embargo, en los años noventa, los mismos pueblos indígenas serían ofrecidos al mejor postor durante el proceso de privatización. Sólo aquellos que rechazaron los términos de la propuesta del Gobierno quedaron legitimados para criticar a un Gobierno que parecía olvidarse de sus compromisos del pasado.

24 La comarca de los kuna de Bayano fue denominada oficialmente como Comarca indígena kuna de Madungandi.

La creación de la comarca kuna de Wargandi en el año 2000 durante la administración presidencial de Mireya Moscoso (1999-2004), y la presidencia de Enrique Garrido en la Asamblea Nacional, marcaron el epitafio de la alianza entre el Gobierno nacional y los pueblos indígenas. A pesar de las implícitas referencias al multiculturalismo que se dieron durante la toma de posesión de Moscoso, las aspiraciones de los pueblos indígenas habían entrado en conflicto directo con las proyecciones de crecimiento económico y de desarrollo nacional de los funcionarios gubernamentales. La creación de infraestructuras hidroeléctricas a lo largo y ancho del país bajo una nueva modalidad de inversión privada representaba una amenaza inminente para la integridad de los territorios indígenas y para la cosmovisión de los pueblos indígenas. La trayectoria de convergencia que había existido en los años setenta se había convertido en un camino hacia la colisión durante los años noventa, y el futuro de muchas viudas ngobe dependería de lo que ocurriera en la inevitable confrontación entre la lógica capitalista del nuevo Estado liberal, y la posición de resistencia de las comunidades indígenas. En este proceso de disociación, aquellos dirigentes indígenas que habían iniciado sus carreras políticas durante la cima del modelo de ciudadanía corporatista de Torrijos quedarían atrapados por sus lealtades divididas, expuestos y desacreditados en medio de una creciente oposición de los grupos de base contra la privatización de sus territorios indígenas.

El proyecto hidroeléctrico Tabasara y el efímero éxito del multiculturalismo neoliberal en Panamá

Cuando el Gobierno nacional propuso la creación del proyecto hidroeléctrico Tabasara en los años setenta, existía una amplia oposición a esta iniciativa por parte de las comunidades ngobe y los campesinos mestizos de la parte oriental de la Provincia de Chiriquí. Según una anécdota de la época, el mismo General Omar Torrijos se sentó a escuchar las quejas de los indígenas y campesinos pobres. Luego de una larga conversación, el General puso su sombrero sobre la mesa y dijo que ya no tenían nada de que preocuparse, que el proyecto jamás sería construido (Berediana Ro-

dríguez, comunicación personal). A pesar del supuesto compromiso del General, a pocos meses después de la privatización del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), un grupo de inversionistas nacionales decidió devolver a la vida las dos represas que conformaban el Complejo Hidroeléctrico de Tabasara. La primera de estas represas, conocida como Tabasara I, inundaría tierras localizadas dentro de los límites del Corregimiento Bakama de la comarca indígena ngobe-bugle, mientras que, por otro lado, se había planificado que Tabasara II fuese construida aguas abajo de la primera represa en tierras que pertenecían a familias campesinas.

Cuando los descendientes de los mismos dirigentes campesinos e indígenas que hablaron con Torrijos en los años setenta se dieron cuenta de la inminencia de los proyectos hidroeléctricos de Tabasara, durante los primeros meses de la administración Moscoso (1999-2004), empezaron a movilizarse para expresar su oposición a estos proyectos. Para tal fin buscaron la asistencia de dos instituciones gubernamentales que habían sido creadas por Pérez Balladares para proteger los derechos ciudadanos y garantizar la libre competencia –la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y la Defensoría del Pueblo–. Durante las audiencias públicas que formaron parte del proceso oficial de consulta para la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), ANAM presidió sobre lo que terminó convirtiéndose en una pantomima del proceso de participación ciudadana. La empresa promotora utilizó técnicas de relaciones públicas para mercadear los supuestos beneficios que recibirían los empobrecidos campesinos e indígenas, incluyendo promesas no garantizadas de conseguir empleos; e incluso se trató de utilizar a los latifundistas para obtener el apoyo de las autoridades locales y acallar la oposición de los indígenas y campesinos (Berediana Rodríguez, comunicación personal).

Considerando la falta de receptividad de la ANAM, los indígenas y campesinos también buscaron el apoyo del Defensor del Pueblo, quien por coincidencia es oriundo de la región a ser impactada por los proyectos, y a la vez solicitaron su ayuda para contactar a la Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional. Gracias a estas gestiones, el 6 de junio de 2000, las comunidades organizaron una asamblea con el Defensor y la Comisión de Asuntos Indígenas en el área afectada por el proyecto hidro-

eléctrico Tabasara I[25]. Cuando los indígenas y campesinos empezaron a expresar sus inconformidades con relación a los proyectos, los funcionarios del Gobierno empezaron a discutir entre ellos mismos y la reunión terminó en medio del desacuerdo y la confusión. Como resultado de estas desavenencias, la Asamblea Nacional incluso inició una investigación en contra del Defensor del Pueblo por supuesta falta de respeto al legislador de la región.

Durante los meses siguientes, y con la asistencia de la Oficina del Defensor, la gente afectada por los proyectos de Tabasara empezó a presentar sus quejas a la ANAM en cuanto a la aprobación de los EIA[26]. El administrador de la ANAM, Ricardo Anguizola, incluso asistió a una segunda asamblea de las comunidades afectadas que había sido convocada para el mes de julio. Como parte de su campaña para divulgar su oposición a los proyectos, los dirigentes campesinos e indígenas empezaron a organizar manifestaciones públicas que llegaron a cerrar la carretera interamericana. Aunque estas manifestaciones terminaron siendo violentamente reprimidas por la Policía Nacional y arrancaron una gran cuota de sacrificio de parte de las personas afectadas, los cierres de la vía sirvieron para atraer la atención de los medios de comunicación a nivel nacional, y para presionar a las autoridades gubernamentales para que buscaran una resolución pacífica del conflicto.

Aunque los dirigentes campesinos e indígenas no tenían dinero para financiar acciones legales a nivel formal, un abogado particular, Jacinto Cárdenas, tomó la iniciativa de presentar una demanda en contra de la Resolución de la ANAM IA-048-2000 del 1 de febrero de 2000 que aprobaba el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para el proyecto hidroeléctrico Tabasara II. Una solicitud de suspensión provisional había sido incluida en esta demanda que recibió una opinión favorable por parte de la Corte Suprema de Justicia el 6 de diciembre de 2000. Los magistrados argumentaron que el Gobierno nacional había violado la Ley General del Ambiente, que exigía una consulta previa a las autoridades indígenas antes de empezar cualquier proyecto de desarrollo que pudiese afectar sus

25 Adelaida Miranda, comunicaión personal.
26 Berediana Rodríguez, comunicaión personal.

territorios. La victoria legal que se logró en Tabasara II fue interpretada como un paso muy importante en la protección de los derechos ciudadanos en Panamá; ya que ni en la ciudad de Panamá los grupos ciudadanos habían podido conseguir una decisión favorable de la Corte Suprema en circunstancias similares. Poco después de esta decisión judicial, los inversionistas también optaron por detener el Proyecto Tabasara I.

Si bien la suspensión provisional de la resolución que aprobaba el EIA representaba un paso histórico a sólo cuatro años de haberse aprobado la Ley General del Ambiente, y a cinco años de creada la Comarca Indígena Ngobe-Bugle, las intrigas de la política criolla pronto pondrían en peligro los avances alcanzados. Ante el inesperado desistimiento del Lic. Jacinto Cárdenas quien sería poco después nombrado como magistrado suplente de la Corte Suprema de Justicia,[27] se volvió a allanar el camino para el reinicio de los proyectos hidroeléctricos. Ante el anuncio de la empresa Consorcio Tabasara de que se preparaba para empezar la construcción de la hidroeléctrica, cientos de indígenas y campesinos se concentraron en la carretera interamericana a la altura del puente sobre el río Tabasara el sábado 25 de enero de 2003.[28] El fracaso de la mediación del Gobernador de la Provincia de Chiriqui, Miguel Fanovich, desató una violenta represión policial en la que resultaron detenidas cincuenta y seis personas, incluyendo a varios menores de edad. Aunque a diecisiete de estas personas se les formularon cargos por alteración del orden público, las presiones ejercidas por los afectados lograron la pronta liberación de los detenidos después de que la Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional le exigiera informes de conducta al Gobernador de Chiriqui y a la Policía Nacional.[29]

El éxito del movimiento campesino e indígena de Tabasara se ha convertido en un referente muy importante para todos los grupos de base que han estado luchando por la protección de sus derechos individuales y colectivos, y en contra de los abusos del Gobierno y de los inversionistas privados durante los últimos diez años. La movilización de base transcendió las barreras étnicas y recurrió a todos los niveles posibles que existían

27 La Prensa, 4 de enero de 2003.
28 El Siglo, 26 de enero de 2003; La Crítica, 26 de enero de 2003; La Prensa, 28 de enero de 2003.
29 La Crítica, 29 de enero de 2003.

dentro de un Estado en proceso de democratización: la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Nacional, y por supuesto las instituciones moderadoras creadas por la administración de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) como la ANAM y la Defensoría del Pueblo. No obstante, en respuesta al aparente éxito del movimiento de Tabasara, en los años siguientes la administración Moscoso comenzó la modificación de los mecanismos correctivos que habían sido establecidos por la administración de Pérez Balladares. Los jerarcas del Gobierno de Moscoso se dieron cuenta de que el desarrollo de proyectos mineros, hidroeléctricos y residenciales no podría avanzar si la modernización neoliberal exigía la protección de los derechos individuales y colectivos de todos los ciudadanos, incluyendo a los pueblos indígenas.

Pocos años más tarde, cuando los naso de Bocas del Toro empezaron a expresar su oposición a la construcción del proyecto hidroeléctrico Bonyic en sus tierras ancestrales, ya había desaparecido el sustento legal en el que se había basado el histórico fallo de la Corte Suprema sobre Tabasara. En 2003, la Asamblea Nacional eliminó de manera subrepticia el articulado de la Ley General de Ambiente que garantizaba los derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa con relación a la realización de proyectos de desarrollo en sus territorios. De esta manera, el Estado se abocaba cada vez más hacia la confrontación, y los pueblos indígenas cesaban de tener la posibilidad de acceder a las redes oficiales de gobernabilidad corporatista que habían existido en los años setenta. En el resto de este artículo, se presentan dos casos que demuestran cómo el Estado panameño ha estado eliminando de manera sistemática cualquier posibilidad de incluir a los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Los casos de Bonyic y Chan 75 sugieren que se ha entrado a un vacío político, a una condición de incertidumbre en la que los pueblos indígenas parecieran no tener lugar alguno en el Panamá del siglo XXI.

El proyecto hidroeléctrico Bonyic y la promesa incumplida de la comarca naso

Aunque las negociaciones para la creación de las Comarcas Ngobe-Bugle y la Kuna de Madungandi acapararon la mayor parte de las discusiones en las esferas gubernamentales y la cobertura de los medios sobre asuntos indígenas en los años ochenta y noventa; la mayoría de los ciudadanos de Panamá ignoraban por completo la existencia de otro pueblo indígena de carácter único que vivía en las cercanías de la frontera entre Panamá y Costa Rica, los Naso (también llamados Teribes en Panamá y Terrabas en Costa Rica). Antes de las invasiones miskitas del siglo XVIII, los naso habían constituido el pueblo indígena más numeroso de lo que hoy constituye la provincia caribeña de Bocas del Toro en el noroeste de Panamá. Su territorio histórico, y su feroz resistencia en contra de la colonización española, fueron registrados de manera cuidadosa por los misioneros franciscanos que viajaron de Nuevo Cartago y Costa Rica para evangelizar a esta frontera de la colonización española.[30] Por múltiples razones que jamás han sido investigadas apropiadamente, la población naso disminuyó de manera drástica, y no fue posible una recuperación demográfica significativa hasta mediados del siglo XX. Ya para ese tiempo el territorio naso había sido reducido al río Teribe y a la parte alta del río San San en Panamá, así como a una comunidad aislada en el Pacífico Sur de Costa Rica.[31] Los naso habían perdido la mayor parte de su vasto territorio histórico, pero aún así habían podido mantener su idioma y su forma distintiva de organización política, una monarquía.

Con una población tan reducida,[32] y a cientos de kilómetros de distancia de la ciudad de Panamá, los naso mantuvieron una autonomía de facto y un control absoluto de lo que aún quedaba de sus tierras ancestrales durante la mayor parte del siglo XX. No obstante, también ellos serían alcanzados eventualmente por los largos brazos de la Revolución Torrijista

30 Para información acerca de la historia colonial de los naso, ver Fernández-Guardia (1969), Gordon (1982: 39-40, 152-157) y Castillero-Calvo (1995: 291-310).

31 Según Gordon (1982: 39), este grupo había sido reasentado por los misioneros franciscanos en lo que hoy constituye el pueblo costarricense de Terraba.

32 Hoy los naso constituyen alrededor de 3 500 personas.

(Paiement, 2007: 64-66). Durante los años setenta, la cuenca de Teribe-Changuinola fue identificada como la más importante a nivel nacional para la producción de energía hidroeléctrica. En efecto, el Gobierno revolucionario había planeado desarrollar las represas en esta área inmediatamente después de completar el proyecto hidroeléctrico Bayano. Como los naso también exigían el reconocimiento legal de su territorio histórico, una vez más el General Omar Torrijos se había comprometido de manera personal con el Rey Simeón Santana para darle el status de comarca a las tierras naso[33]. A medida que Panamá se precipitaba en el caos político y económico que sobrevino a la muerte de Torrijos, la promesa de una comarca naso, al igual que los ambiciosos planes que existían de construir un gigantesco complejo hidroeléctrico en Teribe-Changuinola, quedaron adormecidos durante más de una década. Sólo después de que se asomase en el horizonte la "modernización económica" de Pérez Balladares, retornaron las tierras naso a la memoria de los tomadores de decisiones en la ciudad de Panamá. Antes incluso de que se diera la privatización de la empresa eléctrica estatal, el IRHE, un grupo de empresarios locales le solicitaron al Gobierno de Panamá una concesión para la construcción de la primera de las represas del Complejo Hidroeléctrico Teribe-Changuinola, aquella que se localizaría en el río Bonyic, tributario del río Teribe.

El regreso de los planes gubernamentales de explotar la cuenca de Teribe-Changuinola para la generación hidroeléctrica, también reavivó la lucha de los naso por la creación de su comarca. Como los naso habían rechazado la propuesta de los ngobe de conformar una sola comarca, sus tierras colectivas no fueron incluidas en la Ley 10 de 1997[34]. Esta situación confrontó a los naso con el difícil desafío de negociar una comarca por su propia cuenta y de manera directa con el Gobierno nacional. Las tensiones políticas asociadas a la irrupción repentina de actores externos en el territorio naso, desde la ayuda gubernamental hasta la llegada del Proyecto Bonyic, resquebrajaron la organización política tradicional, creando una división entre el Rey César Santana y su sobrino Luis Tito Santana (Paiement, 2007: 133-135). Luego de muchos meses de disputas internas,

33 Adolfo Villarga, comunicaión personal.
34 José Cruz Mónico, q.e.p.d, comunicaión personal.

César finalmente reconoció a Tito como el legítimo Rey. Tito llegó al reinado con la promesa de que lograría la mayor aspiración de los naso, el reconocimiento de sus tierras colectivas como una comarca. Para tal fin, recurrió a lo que aún quedaba de las estructura de gobierno corporatista de Torrijos, tal vez inconsciente de que en este nuevo período de multiculturalismo neoliberal, los intereses de los pueblos indígenas serían siempre secundarios a los intereses privados y al crecimiento económico de la nación.

En el año 2001, el Banco Mundial aprobó un contrato de préstamo con el Gobierno de Panamá para un programa de titulación de tierras a nivel nacional.[35] El Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) también involucraba la delimitación y demarcación de las tierras indígenas y áreas protegidas, como un mecanismo preventivo para evitar la privatización de estas áreas colectivas ante el voraz avance del mercado inmobiliario. Los contratistas del Banco Mundial y los burócratas asociados esperaban que la protección de las tierras naso procediera sin mayores contratiempos al asumirse que no existían mayores impedimentos para tal fin. En efecto, en 2003 los límites de las tierras naso ya habían sido identificados y en su mayor parte se habían acordado por los consultores del Banco, los funcionarios del Gobierno y las autoridades naso. Pocos meses después, se presentó un anteproyecto de ley a la Asamblea Nacional para la declaración de la Comarca Indígena Naso Tjer Di. De no haberse suscitado eventos inesperados, posiblemente las tierras naso hubieran sido declaradas como comarca durante la administración presidencial de Mireya Moscoso, tal y como había sucedido con la Comarca Kuna de Wargandi en 2000. No obstante, la adquisición no anticipada de la mayor parte de la concesión de Bonyic por parte de las Empresas Públicas de Medellín (EEPPM) –una empresa colombiana de utilidades públicas, desestabilizó una vez más las estructuras de gobernabilidad tradicional de los naso, y en este caso llevó a una crisis de representación que sería mucho más pronunciada, prolongada y viciosa que cualquier conflicto anterior que se hubiese dado en el río Teribe.

35 Documento de Información del Proyecto No. PID 8081 Panamá – Proyecto de Administración de Tierras–.

En noviembre de 2003, varios miembros del Concejo naso[36] declararon que se oponían a la construcción del Proyecto Bonyic si no se daba primero la creación de la comarca, y acusaron al Rey Tito Santana de haberse dejado sobornar por la empresa hidroeléctrica (Paiement, 2007: 135-143). En un inicio, los naso intentaron resolver esta controversia internamente, y en febrero de 2004, las facciones en conflicto llegaron a un acuerdo con la ayuda de la Defensoría del Pueblo para la formación de una comisión *ad hoc* que examinara las cuestiones de la comarca y del proyecto hidroeléctrico. Desafortunadamente, el Rey Tito decidió ignorar este acuerdo, y pocas semanas después, destituyó al presidente del Concejo naso, Adolfo Villagra, y sacó a varios importantes líderes naso de la comisión *ad hoc*. Como respuesta el grupo disidente convocó a una asamblea general del pueblo naso para el 30 de mayo, anunció la destitución del Rey Tito Santana y proclamó a su tío Valentín Santana como nuevo Rey naso. Estos eventos ocurrieron a pocas semanas de que Martín Torrijos, el hijo del General Omar Torrijos Herrera, hubiera sido elegido como nuevo Presidente de Panamá. No obstante, e incluso antes de que se diera la toma de posesión, en junio de 2004 la Asamblea Nacional votó en contra del proyecto de ley que creaba la comarca naso. Esta decisión legislativa marcaba la reversión de la política anterior del Gobierno de Panamá de proteger las tierras indígenas, y sugería que la alianza histórica entre el Gobierno y los pueblos indígenas había llegado a su fin.

A pesar de las señales negativas dadas por la Asamblea Nacional durante los últimos días de la administración Moscoso, la elección de otro Torrijos como Presidente levantaba expectativas increíbles entre los naso y otros pueblos indígenas a lo largo y ancho del país.[37] Antes de la toma de posesión, los naso sostuvieron conversaciones con dirigentes indígenas

36 Además del Rey, la estructura de gobernanza tradicional del pueblo naso está conformada por el Concejo naso y la Asamblea General. El Concejo es un cuerpo especial deliberativo y asesor compuesto por representantes de las once comunidades oficiales del pueblo naso. La Asamblea es considerada el máximo cuerpo de toma de decisiones, y está formada por todos los naso que se consideren adultos según las normas tradicionales.

37 En la contienda de 1999, en la que Martín Torrijos perdió las elecciones presidenciales como candidato del PRD, la mayor parte de los habitantes de las comarcas votaron a favor del hijo del General contraviniendo la tendencia que se había dado a nivel nacional. Igual ocurrió en la reciente refriega electoral de 2009, en la que la candidata del PRD Balbina Herrera, cayó frente al empresario opositor Ricardo Martinelli.

asociados al PRD e incluso acordaron la designación del nuevo Director Nacional de Política Indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia, el profesional ngobe José Ignacio Rodríguez[38]. Además, unas pocas semanas antes de la juramentación del nuevo Gobierno que ocurrió el 1 de septiembre, los partidarios tanto de Tito como de Valentín Santana acordaron celebrar elecciones a lo interno de la comunidad naso para resolver la crisis de legitimidad existente. Esperaban que las nuevas autoridades del PRD certificaran al ganador de estas elecciones, un mecanismo que había tenido éxito durante la controversia previa entre César y Tito Santana.

Durante los primeros meses de la administración de Torrijos, los seguidores de Valentín Santana continuaron invitando a las autoridades nacionales a que mediaran en la crisis de gobernabilidad naso (Paiement, 2007: 151-152). A diferencia del estilo muy personal del General Torrijos, estas comunicaciones nunca fueron respondidas por la distante burocracia del PRD. Quienes apoyaban a Valentín Santana no estuvieron conscientes de que la nueva administración se había inclinado a favor de Tito Santana y de la empresa colombiana hasta finales de diciembre. En ese momento, tanto el Viceministro de Comercio e Industrias, Manuel José Paredes, como la Viceministra de Gobierno y Justicia, Olga Golcher, participaron en una ceremonia especial en la población de Changuinola para firmar el acuerdo de compensación entre Tito Santana y EEPPM para la construcción del Proyecto Hidroeléctrico Bonyic. Confrontados repentinamente con la traición del propio partido PRD en el que habían confiado durante tantas décadas, los dirigentes naso reclamaron su régimen autonómico de facto, y expulsaron a la fuerza a Tito Santana del territorio naso el 5 de enero de 2005.

Durante los próximos meses, los funcionarios del Ministerio de Gobierno y Justicia finalmente empezaron a organizar las elecciones en el territorio naso (Paiement, 2007: 156-159). No obstante, estas discusiones se detuvieron cuando se abordaron las provisiones específicas del reglamento de elecciones. Mientras que quienes apoyaban a Valentín Santana exigían el uso de las mismas reglas que habían regido en la elección de Tito Santana, los burócratas del Gobierno insistían en la implementación

38 Félix Sánchez, comunicaión personal.

de un nuevo reglamento que no iba a permitir que algunos partidarios de Valentín pudieran participar en las elecciones, en especial los jóvenes menores de dieciocho años. Al no llegarse a ningún acuerdo después de varias semanas de negociaciones, quienes apoyaban a Valentín decidieron boicotear las elecciones considerando que las mismas violaban el derecho consuetudinario del pueblo naso (usos y costumbres). Como resultado, el 3 de abril de 2005, Tito Santana fue reelecto como Rey naso al postularse como candidato único, y a pesar de tener mucho menos de la mitad de los votos de la población que había sido incluida en el registro electoral que había provocado la controversia.

Como en realidad las elecciones no resolvieron nada, sino que más bien agravaron el conflicto entre los naso, la silueta del Estado multicultural neoliberal que había reemplazado al modelo corporatista de Torrijos finalmente apareció enteramente visible. Cuando los seguidores de Tito Santana intentaron ocupar la sede del gobierno naso en la comunidad de Siey Llik, el Gobierno nacional envió a alrededor de veinte policías fuertemente armados al río Teribe para apoyar la operación (Paiement, 2007: 160-162). Rememorando lo actuado por Omar Torrijos Herrera hacía cuarenta años, el oficial de policía responsable del contingente armado decidió dialogar con los dirigentes naso y se rehusó a utilizar la fuerza para desalojar a los seguidores de Valentín de la sede del gobierno naso. Como resultado, la toma de posesión de Tito Santana ocurrió en los predios de una vivienda localizada a orillas del río Teribe, después de lo cual el "Rey", su Concejo y toda la delegación del Gobierno que lo acompañaba viajaron de regreso a su lugar de exilio fuera del territorio naso. Aunque esta vez la Policía se rehusó a ejercer el monopolio del Estado sobre el legítimo uso de la fuerza, el Estado multicultural neoliberal del siglo XXI había demostrado de manera convincente que en esta lucha por el poder, el Gobierno no estaría dispuesto a tolerar a aquellos dirigentes indígenas que se atrevieran a desafiar a la soberanía del Estado; y que en su lugar, apoyarían a aquellos como Tito Santana, prototipo indiscutible del "indio permitido", que se mantuvieran sumisos a las exigencias del capital internacional y a los intereses nacionales según la definición del Gobierno de turno.

Aunque quienes apoyaban a Valentín Santana habían acudido a las instituciones reguladoras que habían sido establecidas por la administra-

ción de Pérez Balladares como mecanismos formales para la defensa de los derechos ciudadanos en un modelo de Estado neoliberal; ni la Defensoría del Pueblo ni el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) ni la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) tuvieron la capacidad de representar los intereses de los naso como ciudadanos iguales dentro de un Estado neoliberal, sin siquiera mencionar la protección de sus derechos especiales como minorías dentro de un marco de referencia multicultural. La Defensoría del Pueblo visitó el territorio naso y brindó su asistencia para la resolución pacífica del conflicto durante los primeros meses de 2004. No obstante, cuando la controversia llegó a escalar, esta oficina no tuvo medios efectivos para proteger ni los derechos ciudadanos individuales ni los derechos especiales de los naso como minoría. El Ente Regulador que había sido creado con el propósito de regular las utilidades públicas no tenía ningún mandato para mediar en conflictos entre las empresas privadas y las personas afectadas por proyectos de desarrollo. Y finalmente, la ANAM, que pudo haber rechazado el EIA del Proyecto Bonyic, el cual se planeaba construir dentro del Bosque Protector Palo Seco (BPPS),[39] prefirió ignorar las demandas de cientos de naso que viajaron a la población de Changuinola para participar en el foro público que se realizó en junio de 2005. Como el Estado ya no proveía los medios de participación corporatista que caracterizaron al período del primer Torrijos, y al mismo tiempo tampoco implementaba ni los derechos ciudadanos iguales (neoliberal) ni los derechos indígenas especiales (multicultural); los dirigentes naso amenazaron con renunciar en masa al partido que habían apoyado por tantos años, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) del General Omar Torrijos y de su hijo, el actual Presidente Martín Torrijos.

En 2005, los naso expresaron su oposición a la imposición de un Rey, y de un proyecto hidroeléctrico, por parte del mismo Estado multicultu-

39 El territorio naso se traslapa con dos áreas protegidas a nivel nacional, el Bosque Protector Palo Seco (BPPS) y el Parque Internacional La Amistad (PILA). Ambas áreas son parte de la Reserva de la Biosfera de La Amistad reconocida a nivel internacional. El proyecto hidroeléctrico Bonyic se planea construir dentro de los límites del BPPS, y según los ambientalistas, este Proyecto afectaría a los ecosistemas del PILA que es también un sitio de Patrimonio Mundial de la Humanidad.

ral neoliberal que había rechazado la creación de su comarca el año anterior. Esta tensa situación pudo haber escalado hacia confrontaciones más serias y directas si no se hubiese dado la repentina intervención del régimen internacional de derechos ciudadanos multiculturales para reducir el conflicto. En julio, y luego de meses de discusiones, el sector privado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) decidió dejar de considerar para financiamiento el Proyecto Hidroeléctrico Bonyic.[40] El retiro del Banco representaba una victoria imprevista para los seguidores de Valentín Santana, y una derrota jamás anticipada para Tito, el Gobierno nacional y la empresa colombiana (Paiement, 2007: 163-167). Ante un Estado multicultural neoliberal que no respondía a sus reclamos, los naso buscaron la rendición de cuentas y el reconocimiento de sus derechos especiales como pueblos indígenas a nivel internacional.[41] Mientras que las viudas ngobe seguían atendiendo sus cultivos de cacao, sin sospechar siquiera lo que se avecinaba, los oscuros nubarrones que se posaban sobre aquellos naso, que habían sobrevivido a la conquista empezaron a moverse en dirección noreste hacia el territorio ngobe en el vecino valle del río Changuinola. A medida que el avance del desarrollo capitalista prohibía el reconocimiento explícito de un régimen de autonomía política para el pueblo naso; también se esperaba que los ngobe, que habían tenido éxito movilizándose en contra del complejo hidroeléctrico de Teribe-Changuinola a principios de los años ochenta, y quienes habían recibido la legalización de su comarca en 1997, retribuyeran a los sucesores de Omar Torrijos por todos los favores recibidos.

40 Carta de Robert Montgomery del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a Osvaldo Jordán (Alianza para la Conservación y el Desarrollo), Aaron Goldzimer (Environmental Defense) y José Yunis (Natural Resources Defense Council).

41 Para una discusión general acerca de las redes transnacionales de incidencia, ver Keck y Sikkink (1998); para una discusión de las políticas especiales de los bancos multilaterales para los pueblos indígenas y la conservación ambiental, ver también Fox y Brown (1998); y para discusiones contemporáneas acerca de la internacionalización de las luchas indígenas, Brisk (2000).

Teribe-Changuinola diez años después de la comarca: redefiniendo la lucha ngobe por los derechos territoriales

> "Estamos en contra del neocolonialismo de la corporaciones transnacionales que buscan desestabilizar la política y crear complicaciones en la vida económica de los países cuando se les confronta con las demandas legitimas del Soberano en defensa de sus recursos naturales."[42]

Según una historia aín no confirmada que ha sido repetida en numerosas ocasiones por dirigentes comunitarios ngobe, los ngobe de la población de Valle de Risco en el Distrito de Changuinola rechazaron la propuesta de pertenecer a la comarca indígena ngobe-bugle cuando se estaban dando las negociaciones finales para la redacción de la Ley 10 de 1997 durante el Gobierno de Pérez Balladares. Aunque la posición de los ngobe de Valle de Risco disgustó a muchos de los demás líderes ngobe que estaban luchando por sus derechos territoriales, el pueblo de Valle de Risco y varias otras comunidades de los distritos de Changuinola y Bocas del Toro recibieron status especial como áreas anexas de la comarca.[43] A pesar de la supuesta decisión de los habitantes de Valle de Risco y de las demás áreas anexas de separarse del resto de la población ngobe que había quedado dentro de la comarca, varios dirigentes ngobe de estas regiones han llegado a ocupar posiciones muy importantes en la institucionalizada estructura de gobierno ngobe-bugle.[44] Fieles al legado de Omar Torrijos, la mayoría de ellos pertenecían al PRD, y al igual que los naso de la vecina cuenca del Teribe, esperaban que el Gobierno de Martín Torrijos favoreciera los intereses de los pueblos indígenas, como había sido proclamado de manera grandilocuente por su padre y por otras figuras prominentes del PRD en la Provincia de Bocas del Toro. En efecto, poco después de la toma de posesión, varios dirigentes ngobe del Distrito de Changuinola

42 Omar Torrijos Herrera, Respuestas a García Márquez, citado en Martínez (1975: 113).

43 Ley 10 de 1997, Artículo 4; Ley 69 de 1998, Artículo 8; Decreto Ejecutivo 194 de 1999, Artículos 12-14.

44 La Ley 10 de 1997 disponía la creación de varias posiciones oficiales dentro de la comarca, tales como gobernador, caciques, presidentes de congresos y presidentes de concejos de coordinación. Además, la cooperación internacional también ofrecía importantes posiciones asalariadas que usualmente eran ocupadas por ngobe con fuertes conexiones políticas.

fueron nombrados en posiciones claves en la burocracia regional, incluyendo la jefatura de la Administración Regional de la ANAM.

Cuando una pequeña empresa, Hydroteribe, S. A., organizó foros públicos para los EIA de tres proyectos hidroeléctricos que se proponían construir en el cauce principal del río Changuinola en el Corregimiento de Valle de Risco (Chan 75, Chan 140 y Chan 220), la dirigencia ngobe tuvo que enfrentarse a los mismos conflictos de intereses que habían perseguido a toda una generación de líderes indígenas después de la aprobación de la Ley 10 de 1997. La mayoría de las personas directamente afectadas por los proyectos nunca asistieron a los foros públicos que se realizaron en la población no indígena de Almirante, y en realidad no estaban conscientes en lo absoluto de las implicaciones que tendrían estos proyectos que eran presentados por *chui* y que se expresaban en el idioma de la conquista.[45] Otro grupo de dirigentes ngobe mucho más activo políticamente ya había estado organizando reuniones para oponerse a los proyectos por lo menos desde octubre de 2004. No obstante, también existía un sector crítico de la dirigencia ngobe que había permanecido comprometido con los que eran promocionados como "proyectos de Estado", y que visualizaban los beneficios que recibirían "los pobres" con semejante derroche de inversiones millonarias. A pesar de todas estas divisiones internas, los tres proyectos hidroeléctricos en verdad parecían una fantasía hasta cuando ANAM aprobó los EIA en octubre de 2005. Pocos meses después, una gigantesca corporación norteamericana, Allied Energy Services (AES) de Arlington, Virginia, se proclamaría la propietaria de los tres proyectos hidroeléctricos, y caminaría de la mano con funcionarios del Gobierno, incluyendo a importantes dirigentes ngobe, prometiendo beneficios que superarían a cualquiera de las utopías del General Omar Torrijos.

Desde un principio, los proyectos de Changuinola padecían de una patología que sólo se podía concebir en el contexto de la persistente memoria de Omar Torrijos en medio de la población indígena panameña: estos proyectos eran promovidos como proyectos de Estado con apoyo pleno del Gobierno según la tradición corporatista de los años setenta,

45 En el idioma ngobere, la palabra *chui* se refiere a todas las personas no indígenas, especialmente a los mestizos de ascendencia hispana.

pero al mismo tiempo se presentaban como iniciativas privadas que se originaban de la modernización económica neoliberal. Según la primera categoría, los proyectos deberían ser respaldados de todo corazón por la burocracia gubernamental, incluyendo a los líderes ngobe, y por las comunidades locales; de la misma manera que los Kuna y los Embera habían entregado sus tierras ancestrales para beneficio de la nación durante la construcción del proyecto hidroeléctrico Bayano en los años setenta. No obstante, siendo también iniciativas puramente privadas, el Estado ya no era responsable de las negociaciones para la compensación e indemnización de los afectados, y las instituciones del Gobierno sólo debían limitarse a una regulación mínima de la empresa promotora en concordancia con las reformas institucionales que habían sido establecidas por Pérez Balladares a mediados de los años noventa. A medida que AES avanzaba con paso decidido hacia el río Changuinola, y visitaba las comunidades ngobe con toda clase de regalos y ofertas de dinero, muchos de los dirigentes ngobe que se habían opuesto previamente a los proyectos hidroeléctricos empezaron a trabajar para la empresa; o a recibir contratos por sus tierras, sus casas y por otras clases de servicios. La división interna entre la población ngobe alcanzó su cima durante el Congreso de Valle de Risco realizado en mayo de 2006, cuando supuestamente las personas que se oponían a los proyectos le negaron la oportunidad de participar a quienes los apoyaban.[46]

La reunión de Valle de Risco marcó también la irrupción intempestiva del Estado multicultural neoliberal en el conflicto del río Changuinola. Durante este encuentro, las personas que se oponían a los proyectos anunciaron que llevarían a cabo una serie de manifestaciones en los sitios de presa (incluido Bonyic) el 5 de junio, Día Mundial del Ambiente. A pocos días de esta fecha, el Gobierno desplegó fuerzas policiales en todo el Distrito de Changuinola, buscando con nombre y apellido a dirigentes naso y ngobe selectos; y acordonando las entradas a las comunidades de Valle de Risco y Nance de Risco con la finalidad de controlar los accesos a los

46 En la reunión de Valle de Risco también debían participar dirigentes naso y bribri, y por lo tanto, fue denominada Congreso naso-ngobe-bribri. Los bribri son un grupo étnico diferente que también vive en el Distrito de Changuinola entre el territorio naso y la frontera con Costa Rica.

sitios de presas[47]. Aunque estos abusos del Gobierno fueron denunciados a la Defensoría del Pueblo, nunca ha habido un pronunciamiento oficial sobre estas actividades irregulares. Durante los meses siguientes, AES empezó a negociar de manera individual las reubicaciones para un estimado de 100 familias "directamente" afectadas por el embalse de Chan 75, sin la participación oficial de ninguna institución gubernamental.[48] A pesar de todo ello, los funcionarios gubernamentales a nivel local, incluyendo destacados líderes ngobe, participaban de los eventos públicos organizados por la empresa, dando a entender que los proyectos tenían la bendición oficial del Gobierno como si los mismos fueran asuntos de Estado.

Según el relato de Isabel Becker, el 3 de enero de 2007, en compañía de varios de sus familiares fue llevada a la ciudad de Panamá por representantes de AES para visitar la capital. Luego de hacer compras en la mañana, todos fueron a las oficinas de AES, en donde se le solicitó a la viuda Isabel, que no hablaba español y que no sabía ni leer ni escribir, que firmara un acuerdo en el que entregaba sus tierras a la empresa hidroeléctrica. En lo que Isabel luchaba en contra de su inevitable destino, pasaron muchas horas hasta que finalmente tuvo que aceptar el poner su huella digital en un documento que no podía entender. Varios días después, Isabel se rehusaría a cumplir este acuerdo, incluso en aquellos momentos en que los empleados de AES insistían que tenía que salir de su casa por razones de seguridad. Durante el prolongado impasse, ninguna institución del Gobierno asumió ninguna responsabilidad por la situación de Isabel ni tampoco por la de cientos de ngobe que estaban siendo presionados para que renunciaran a sus derechos sobre la tierra; ni siquiera aquel dirigente ngobe que fungía como administrador regional de la ANAM y que supervisaba el área protegida en la que las personas vivían y en la que se planeaba construir el proyecto hidroeléctrico.[49] Irónica-

47 Félix Sánchez y Pedro Abrego, comunicaión personal.

48 Las resoluciones de la ANAM que aprobaban los EIA para los tres proyectos establecían que Chan 75 sería construido antes de Chan 140 y Chan 220. El número de personas afectadas por Chan 75 nunca ha sido determinado de manera oficial, y AES sólo considera como afectadas a las cuatro comunidades de Changuinola Arriba, Guayabal, Valle Rey y Charco de La Pava.

49 Los proyectos hidroeléctricos Chan 75, Chan 140 y Chan 220 estaban todos localizados en el Bosque Protector Palo Seco (BPPS). Al igual que Bonyic, había organizaciones ambientalistas que sostenían que estos proyectos no sólo afectarían a esta área protegida, sino también al

mente, y de acuerdo a varios dirigentes comunitarios, el Bosque Protector Palo Seco (BPPS) había sido la principal razón por la que a la mayoría de los ngobe de la cuenca del río Changuinola se les había negado la oportunidad de registrar sus derechos de posesión de la tierra desde hacía muchos años. Se les había dicho que ellos estaban viviendo dentro de un área protegida, y que por lo tanto no podían ni tampoco necesitaban recibir una certificación de sus derechos posesorios.[50]

El drama de Isabel se volvió cada vez más intenso, ya que la empresa seguía sosteniendo que ella tenía que abandonar su propiedad. La Alcaldesa de Changuinola, Virginia Abrego, también de la etnia ngobe, intervino en la controversia, llegando incluso al extremo de retener a Isabel en contra de su voluntad en su "nueva casa" en el poblado de Changuinola.[51] Entre julio y octubre, muchos otros funcionarios visitaron a la viuda, aduciendo que representaban al Gobierno y que el proyecto Chan 75 necesitaba ser construido por su propio bien y por el del resto del país. A diferencia de lo que había sucedido con los kuna y embera durante el tiempo de Torrijos, en este caso nunca se realizaron reuniones comunitarias para discutir los planes de reubicación ni tampoco hubo negociaciones públicas entre el Gobierno y los afectados.[52] La Defensoría del Pueblo visitó el área en varias ocasiones, pero en ningún momento se comprometió a actuar en favor de los ngobe del río Changuinola. En un principio, la De-

Parque Internacional La Amistad (PILA), un sitio de Patrimonio Natural de la Humanidad que protegía las cabeceras del río Changuinola. A pesar de este argumento, en mayo de 2007, ANAM firmó un contrato con AES entregándole una concesión administrativa de 6.215 ha. del BPPS para la construcción del proyecto hidroeléctrico Chan 75.

50 Este principio fue cuestionado en el informe que presentó el Relator Especial de Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, James Anaya, en mayo de 2009, en el que sostenía que el Bosque Protector Palo Seco había sido creado sin el consentimiento previo, libre e informado de la población ngobe que ya vivía en el valle del río Changuinola antes de la declaración del área protegida.

51 Aquel mismo día, 21 de julio de 2007, una máquina de la empresa había irrumpido en la propiedad de Isabel. Cuando ella se desmayó de la impresión, las autoridades municipales la llevaron al pueblo de Changuinola supuestamente para que recibiera atención médica. Luego de ver al médico, Isabel fue conducida a una casa en las afueras que había sido adquirida por AES para su reubicación temporal. Después de llorar durante toda la noche, Isabel fue finalmente llevada de regreso a su casa en el río Changuinola al día siguiente.

52 Las reuniones que realizó la ANAM en agosto y noviembre de 2007 se limitaron a presentar los planes de reubicación que habían sido propuestos por AES y supuestamente revisados por la ANAM. La empresa siempre sostuvo que los acuerdos de indemnización debían ser negociados

fensoría del Pueblo apoyó la posición de la empresa de que ésta era una transacción puramente privada entre una viuda ngobe analfabeta que ni siquiera hablaba español y una corporación multinacional con sede en las inmediaciones de la capital de los Estados Unidos.[53] Después de muchos meses de continuos acosos y sufrimientos sin término, Isabel finalmente aceptó volver a poner su huella digital en un nuevo documento que tampoco comprendía al igual que el anterior. Menos de una semana después, sería escoltada de su finca familiar por la Policía Nacional, mientras que los ejecutivos de AES y altos funcionarios del Gobierno celebraban de manera apoteósica la inauguración de los trabajos de construcción del proyecto Chan 75 en una localidad muy cercana. Una semana antes, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), sucesora del Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP), había emitido la Resolución AN 1228-Elec declarando a los proyectos de Changuinola como de interés público y social.[54]

A diferencia de la inquebrantable oposición naso en contraposición al mismo partido de Gobierno que se había aliado con los pueblos indígenas en los años setenta, la dirigencia ngobe había sucumbido a una combinación de ofertas del Gobierno, incentivos privados y abierta coerción. El mismo Gobierno que había prometido proteger las tierras indígenas con la creación de comarcas bajo el modelo de ciudadanía corporatista de Omar Torrijos ahora reclamaba la lealtad incondicional de los pueblos indígenas, incluso cuando funcionarios del Gobierno negociaban descaradamente sus tierras con las corporaciones privadas. El proyecto hidroeléctrico Chan 75, y la tragedia de Isabel Becker, revelaban la monstruosidad del régimen de ciudadanía multicultural neoliberal que había sido adoptado por el Estado panameño en los años noventa. Los derechos

de manera individual, y no de manera colectiva con las comunidades afectadas. Para una descripción completa de la reunión del 8 de agosto de 2007, ver *Cultural Survival Quarterly*, Winter 2007.

53 No fue hasta marzo de 2009 que la Defensoría del Pueblo reconoció en un informe especial que se habían violado los derechos humanos de la población ngobe del río Changuinola. A pesar de este reconocimiento oficial, en términos generales este informe sostenía que la empresa había cumplido con los acuerdos realizados con la población afectada.

54 La Ley 10 de 2006 había reestructurado al Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) denominando a la nueva entidad Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP).

especiales indígenas y los derechos humanos universales sólo serían respetados de la manera boutique descrita por Stanley Fish (1997). Sin lugar a dudas, los pueblos indígenas podían hacer de excelentes caracteres para postales y exhibiciones multiculturales, como aquellas que habían sido confeccionadas de manera prolija por el Departamento de Relaciones Públicas de AES Panamá. No obstante, al ser confrontados con los contradictorios intereses públicos/privados de la empresa privada y del Gobierno, los mecanismos institucionales creados por Pérez Balladares con la finalidad de regular la inversión privada y proteger los derechos ciudadanos terminarían siendo completamente inefectivos, y los derechos a las tierras colectivas de los pueblos indígenas tendrían que ser entregados a quienes los reclamaban ya sea pacíficamente a través de los alicientes del dinero, o de lo contrario a fuerza de los toletes de la Policía Nacional.

Recogiendo al Estado: la ciudadanía multicultural neoliberal y el despojo de los pueblos indígenas en un Panamá globalizado

Los casos de los naso y ngobe de Panamá occidental ilustran las profundas transformaciones que se están dando en las relaciones de poder entre los pueblos indígenas y los gobiernos nacionales después del proceso de reforma neoliberal del Estado y del ajuste estructural. Para muchos autores, estos desajustes han proveído el ímpetu necesario para la creciente movilización de los pueblos indígenas en los años noventa y para las reformas constitucionales que han incorporado al Estado nuevas nociones de ciudadanía multicultural (Van Cott, 2000: 1-35, Assies, 2000: 9-16; Yashar, 2005: 54-82). A pesar del importante significado que pueda tener esta "política del reconocimiento", para muchos la adopción de modelos de ciudadanía multicultural neoliberal más bien ha ocultado las desiguales relaciones de poder que continúan existiendo entre los pueblos indígenas y otros actores políticos como las corporaciones multinacionales (Hale, 2002: 485-524; Otero, 2004; Díaz-Polanco, 2006: 32-56). Este engañoso intento de reconocer sin empoderar, se puede complicar aún más por dos situaciones agravantes que resultaron trágicas en Bonyic y en Chan 75.

Por una parte, está la persistencia simbólica de nociones de ciudadanía corporatista aún en aquellos momentos en los que el marco legal y la praxis política denuncian la existencia de un escenario estratégico completamente diferente, la transición del Estado benefactor de los años setenta hacia los regímenes neoliberales de los noventa. Si bien el relato sobre la promesa de Torrijos de no construir represas en el río Tabasara había sobrevivido al paso de los tiempos, para los ngobe y campesinos de esta región resultaba claro que el proyecto torrijista ya había fallecido, y que para muchas de las autoridades del Gobierno el interés económico privaba sobre cualquier compromiso político. A esto se debió que convirtieran a la movilización de base en parte fundamental de su oposición a las represas, a un firme convencimiento de que en esta lucha por el poder, los partidos políticos antepondrían los intereses de los empresarios a los de la mayoría de los ciudadanos sin influencias ni capital. Aunque los naso de Bonyic sí trataron inicialmente de recurrir a las estructuras corporatistas de los años setenta para defender sus derechos territoriales, una vez que se sintieron traicionados por el Gobierno del PRD, decidieron reclamar el régimen de facto de autonomía política que les había permitido sobrevivir a través de siglos de guerras étnicas, evangelización católica y el incesante asedio del capitalismo internacional. Sin embargo, y a diferencia de los naso y de los ngobe de Tabasara, los dirigentes ngobe del Distrito de Changuinola prefirieron aliarse con el partido gobernante, aun y cuando esto implicara que tuvieran que abandonar a una abuela, dejándola sola en su lucha contra fuerzas que no podía siquiera comprender.

No es posible desestimar los impactos que ha tenido en la dirigencia indígena la herencia corporatista de la dictadura de Torrijos. Aparte del cisma del Congreso General Ngobe-Bugle en 1986, la creación misma de las comarcas dividió a aquellos dirigentes que visualizaban el final de la historia, de quienes aspiraban a una auténtica autonomía *de jure* y no solamente a la inclusión de las comunidades en un nuevo régimen administrativo. Confrontados con el colapso de la coalición entre los diferentes pueblos indígenas en los años setenta, cada congreso indígena –kuna, embera, ngobe– ha tenido que librar sus propias batallas por separado en contra del Estado y de las corporaciones privadas. Además de las divisiones internas, los dirigentes también han tenido que enfrentar el aleja-

miento progresivo de las nuevas generaciones de indígenas profesionales que hoy perciben los beneficios de su asociación personal con el Gobierno y con las empresas. Incluso en las comunidades que están siendo asediadas por megaproyectos mineros, hidroeléctricos e inmobiliarios, existen diferencias irreconciliables entre quienes se entregan al paso arrollador del desarrollo y aquellos que siguen valorando la permanencia de una forma de vida distinta y enraizada en sus propias tradiciones y cultura. El funesto legado de la "Dictadura con cariño" nos obliga a reexaminar el papel que pueden desempeñar los regímenes que pregonan la participación popular en el avance de las agendas indígenas cuando se llega a desarrollar una relación tan estrecha entre el liderazgo tradicional y los personeros del gobierno de turno. Siguiendo las palabras del escritor uruguayo, Raúl Zibechi (2009):

> "Todo esto busca 'crear Estado' en las prácticas cotidianas de los sectores populares, justo allí donde habían aprendido a 'crear movimiento'. Los planes sociales se dirigen al corazón de los territorios que generaron las revueltas. Buscan neutralizar o modificar las redes y las formas de solidaridad, reciprocidad y ayuda mutua creadas por los de abajo para sobrevivir al modelo. Una vez desaparecidos los vínculos y saberes que les aseguran **autonomía**, pueden ser controlados con mayor facilidad" (énfasis añadido).

Además de la inusitada persistencia de las lealtades corporatistas, el colapso de aquellas instituciones públicas creadas por el mismo Estado neoliberal para equilibrar el poder entre las empresas y los ciudadanos terminó dejando en un estado de absoluta vulnerabilidad a los pueblos indígenas para que cayeran víctimas de las tentaciones del capitalismo y de la violencia de un Estado que era simultáneamente ausente y omnipresente. Si bien el movimiento de Tabasara pudo aprovechar al máximo las oportunidades que le brindaban mecanismos correctivos como la Defensoría del Pueblo; en los momentos más decisivos, las protestas de los campesinos e indígenas tuvieron que enfrentarse a la represión de un Estado que se sentía desafiado e impotente ante la irreconciliable contradicción entre los derechos individuales y colectivos de quienes eran ciudadanos panameños, y las exigencias de empresarios nacionales con fuertes conexiones políticas. Igual ocurriría con los naso en fechas posteriores al episodio de Abril de

2005, [55] cuando en repetidas ocasiones varios de sus principales dirigentes fueron encarcelados, y en un extremo nunca antes visto en el uso de la fuerza del Estado y del sector privado en Panamá, fueran arrasadas las comunidades de San San y San San Durui a finales de marzo de 2009.[56]

En el caso de Chan 75, al mismo tiempo que los funcionarios del Gobierno no aceptaban ninguna responsabilidad sobre el proceso de reubicación de la población ngobe, también participaban activamente en el sitio a Isabel Becker, argumentando que el proyecto era importante para su propio beneficio y el del resto de la "nación". Al igual que en el conflicto de Bonyic, la respuesta de la Defensoría del Pueblo fue ineficaz, y la ANAM por su lado, terminó entregando la administración de esa parte del Bosque Protector Palo Seco (BPPS) a la Corporación AES, incluyendo las tierras que ocupaban más de mil ngobe que pasaron a formar parte de la propiedad de la empresa como en las encomiendas de la época colonial.[57] El Ente Regulador de los Servicios Públicos (posteriormente redefinido como ASEP) nunca intervino a favor de las personas afectadas por los proyectos hidroeléctricos, y en cambio emitió una resolución que apoyaba la continuación del proyecto Chan 75, incluso después de que el caso de Isabel Becker fuese conocido a través de medios nacionales e internacionales.

55 En noviembre de 2007, siete naso que protestaban en contra de la construcción del proyecto hidroeléctrico Bonyic fueron detenidos en el río Teribe. Tres meses después, en Febrero de 2008, siete personas más fueron llevadas a la cárcel por la misma razón. En abril y mayo, el conflicto escaló hasta el enfrentamiento armado entre personas que estaban a favor y las que estaban en contra del proyecto. En esos momentos, la Policía adoptó una postura de parcialidad, lentitud y negligencia. Luego de una tensa calma, los naso respondieron incendiando una maquina de la empresa HET a lo que siguió una persecución contra varios moradores de Bonyic que fueron hostigados y conducidos a la Policía sin ningún respeto por el debido proceso.

56 El conflicto de San San y San San Durui se originaba del reclamo de los naso de que una parte de los terrenos ocupados por la empresa privada Ganadera Bocas pertenecía al territorio histórico de este pueblo indígena. La ineficaz intervención del Estado que propuso varios fallidos procesos de mediación entre 2006 y 2008 culminó con un ilegal proceso de lanzamiento que vulneró el debido proceso y violentó los derechos humanos y constitucionales de hombres, mujeres y menores cuyas casas y cultivos fueron completamente destruidos con la asistencia de más de ciento cincuenta policías, maquinarias y hombres armados de la empresa.

57 Carta de Ligia Castro, administradora general de la ANAM, a Ariel Rodríguez, presidente de la Alianza para la Conservación y el Desarrollo (ACD), 10 de junio de 2008.

Ochenta y cuatro años después de la revolución kuna de 1925, los casos presentados en este artículo muestran que en Panamá las perspectivas para la autonomía indígena dentro de un régimen de ciudadanía multicultural neoliberal son verdaderamente desalentadoras. No sólo se han eliminado los mecanismos corporatistas de participación popular de la época de Omar Torrijos, sino que en estos tiempos de un nuevo Torrijos, a los pueblos indígenas se les han negado tanto sus derechos iguales ciudadanos co-mo provisiones especiales multiculturales que fuesen más allá de un mero reconocimiento de su diferencia cultural y expresiones de exoticidad al estilo boutique. En estas circunstancias, los pueblos indígenas sólo se han quedado con aquellas comarcas que lograron gestar durante la cima del período de ciudadanía corporatista, y con la incierta promesa de obtener títulos de propiedad colectiva a través de una ley que fue aprobada el año pasado de manera inconsulta, amañada e intempestiva.[58] Pese a la importancia del reconocimiento de los derechos territoriales *de jure* según el concepto clásico de autonomía indígenas, incluso las tierras de las comarcas se encuentran en estos momentos bajo el acecho del Estado multicultural neoliberal y de sus capitales asociados a nivel nacional e internacional que aspiran a la transformación de estos espacios geográficos en bienes y servicios de mercado, como está ocurriendo en la actualidad con la exploración minera en la cabecera del río Guariviara, y como se propuso realizar con un acuerdo entre la empresa inmobiliaria Damani Beach y las autoridades regionales de la Comarca Indígena Ngobe-Bugle en 2006.[53]

58 La Ley 72 de 2008 estableció un procedimiento especial para la obtención de títulos de propiedad colectiva por parte de los pueblos indígenas de Panamá. Si bien esta ley se basaba en una propuesta que había sido presentada hacía años por comunidades embera y wounaan, el Gobierno manipuló el proceso de consulta y aprobación a través de dirigentes indígenas fieles al PRD y extendió esta figura legal al llamado "corregimiento comarcal del Teribe" a través del Artículo 17 que fue introducido de manera subrepticia a última hora. En respuesta a lo que la mayoría de los naso consideraba la abierta negación del Gobierno a la creación de su comarca, se ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad en contra de este artículo en la Corte Suprema de Justicia y se ha convocado al Panel de Inspección Independiente del Banco Mundial para que evalúe la implementación del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT).

59 En 2006, un grupo de especuladores norteamericanos obtuvo una concesión de toda la costa caribeña de la comarca indígena ngobe-bugle. Considerando que el proyecto Damani Beach creó división incluso entre los dirigentes ngobe afiliados al PRD, lo que eventualmente llevó a la anulación del contrato, este terrible precedente ha enviado signos de alarma de que las tierras colectivas indígenas en verdad no están seguras ni siquiera dentro de los límites comarcales.

Ante el vaciamiento del significado histórico de la autonomía política, sigue existiendo la alternativa de recurrir a los regímenes de autonomía de facto que sustentaron la resistencia y la supervivencia cultural de los pueblos indígenas durante más de quinientos años. Esta llama ha animado a la movilización de cientos de campesinos e indígenas de Tabasara durante toda una década, y esa determinación fue la que convenció a los naso de reclamar su autonomía de facto en enero de 2005 siguiendo los pasos de los mayas de Lacandon en 1994, los ngobe en 1964 y los kuna en 1925. Así pues, la autonomía pareciera estar recorriendo una trayectoria circular en la que las actuales movilizaciones de base se están asemejando más a lo que ocurría en los tiempos en que los regímenes liberales de finales del siglo XIX negaban la existencia misma de "el indio", pasando por las formas convencionales de administración de las "comunidades indígenas" según los principios del indigenismo populista y llegando a las expresiones controladas de "el indio permitido" durante el presente período multicultural neoliberal. Desde esta perspectiva, la llamada post-autonomía es más bien una recuperación de las verdaderas aspiraciones históricas de los pueblos que habían sido acalladas y desmovilizadas por las concesiones dadas desde arriba para garantizar la gobernabilidad de las elites políticas y económicas. Cuando un "indio permitido" como Tito Santana se atrevía a firmar la entrega del territorio naso a una corporación transnacional, la respuesta de las comunidades ha sido el reclamo de su autonomía de facto en abierto desafío a la "política del reconocimiento" del Estado nacional. Este es el motivo por el que hasta el día de hoy las autoridades nacionales siguen reconociendo a Tito Santana como legítimo Rey del pueblo naso.

A pesar del resurgimiento de aquellas formas de autonomía que van mas allá del multiculturalismo neoliberal, la persistencia de las lealtades corporatistas y el espejismo de la participación controlada aún limitan las posibilidades que tienen los pueblos indígenas de implementar una visión política y económica alternativa en América Latina. En Panamá, la situación actual no constituye un campo fértil para la germinación de nuevas ideas, sino que continúa siendo un campo de batalla entre perspectivas en conflicto y que involucran a actores públicos y privados que trascienden los límites de los territorios indígenas y de los estados nacionales. Todavía está vigente la lacerante pregunta de por cuánto tiempo más el Estado mul-

ticultural neoliberal va a tolerar los desafíos a su pretendida soberanía nacional y cuándo responderá utilizando el concepto weberiano del monopolio sobre el legítimo uso de la fuerza. En octubre de 2007, Isabel Becker no quiso esperar a que llegara ese aterrador momento, y siguiendo las huellas de millones de mujeres indígenas en incontables lugares y en interminables épocas de la historia prefirió emprender una salida digna de su amado terruño, y no expresar sus reclamos de manera estoica como lo harían su hijas y nietas pocos meses después, o adoptar la denigrante lealtad de los burócratas ngobe del PRD que en aquellos momentos ocupaban posiciones asalariadas por su afiliación al partido gobernante.[60] Antes de traicionar a sus ancestros, Isabel escogería abandonar sus tierras, ya que ella pareciera no tener ningún lugar en el Panamá globalizado de inmensos rascacielos, complejos turísticos y vías interoceánicas en expansión.

60 En Diciembre de 2007, cientos de ngobe del río Changuinola ocuparon la propiedad que le había pertenecido a Isabel Becker para detener el avance del proyecto hidroeléctrico Chan 75. El 3 de enero de 2008 fueron violentamente reprimidos por la Policía Nacional que detuvo a 54 personas incluyendo a niños, niñas y mujeres embarazadas, y persiguió a los organizadores de la protesta hacia las comunidades vecinas y hacia las montañas de la Reserva de la Biosfera de La Amistad. Luego de esta fecha, el área de la concesión de Chan 75 ha sido ocupada de manera permanente por la Policía Nacional, controlando el acceso a las comunidades y escoltando a las maquinarias de AES para que puedan entrar a cualquiera propiedad, incluso en contra de la voluntad de sus dueños. El 7 de marzo de 2008, Alianza para la Conservación y el Desarrollo (ACD) y Cultural Survival presentaron una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para la protección de los derechos humanos de la población ngobe del río Changuinola. Pocos meses después, una segunda petición seria presentada por un dirigente comunitario y una abogada de derechos humanos. En enero de 2009, el área del proyecto fue visitada por James Anaya, Relator Especial para Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, y en marzo la Defensoría del Pueblo finalmente emitió un informe reconociendo que se habían dado violaciones a los derechos humanos de la población ngobe en la construcción del proyecto hidroeléctrico Chan 75. El informe del Relator Especial también certificó que no se había respetado el derecho del pueblo ngobe a la consulta previa, libre e informada en cuanto la construcción de este proyecto en su territorio. En junio del presente año, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas cautelares para los ngobe del río Changuinola y le solicitó al Gobierno de Panamá la suspensión inmediata de los trabajos de construcción.

Bibliografía

Albó, Xavier (1991). El retorno del indio. *Revista Andina* 9 (2): 299-345.

Assies, Willem (2000). "Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America." En *The Challenge of Diversity: Indigenous Peoples and the Reform of the State in Latin America*, ed. Willem Assies, Gemma van der Haar, and Andre Hoekema. Amsterdam: Thela Thesis.

Bort, John and Mary Helms, eds. (1983). *Panama in Transition: Local Reactions to Development Policies*. Columbia: Museum of Anthropology/University of Missouri.

Brysk, Allison (2000). *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford University Press.

Castillero-Calvo, Alfredo (1995). *Conquista, evangelizacion y resistencia: triunfo o fracaso de la política indigenista?* Panamá: Editorial Mariano Arosemena, Instituto Nacional de Cultura.

Conte-Porras, Jorge (1997). *Meditaciones en torno a Victoriano*. Santa Fe de Bogotá: Impreandes.

Díaz-Polanco, Héctor (2006). *El laberinto de la identidad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Farmer, Paul (2004). An Anthropology of Structural Violence. *Current Anthropology* 45 (3).

Fernández-Guardia, Ricardo (1969). *Reseña histórica de Talamanca*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Figueroa-Navarro, Alfredo (1982). *Dominio y sociedad en el Panamá colombiano (1821-1903): escrutinio sociológico*. Panamá: Editorial Universitaria.

Fish, Stanley (1997). Boutique Multiculturalism, or Why Liberals are Incapable of Thinking about Hate Speech. *Critical Inquiry* 23 (2): 378-395.

Fox, Jonathan A. and L. David Brown, eds. (1998). *The Struggle for Accountability: World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Boston.

Gjording, Chris (1991). *Conditions not of their Choosing: The Guaymi Indians and Mining Multinationals in Panama*. Washinton/London: Smithsonian Institution Press.

Gordon, Burton L. (1982). *A Panama Forest and Shore: Natural History and Amerindian Culture in Bocas del Toro*. Pacific Grove, California: Boxwood Press.

Guevara-Mann, Carlos (1996). *Panamanian Militarism: A Historical Interpretation*. Athens, Ohio: Ohio University Center for International Studies.

Guionneau-Sinclair, Francoise (1988). *Movimiento profético e innovación política entre los ngobe (guaymi) de Panamá, 1962-1984*. Panamá: Universidad de Panamá.

Hale, Charles (2002). Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies* 34: 485-542.

Herrera, Francisco (1989). "The State-Indian Relations in Panama, 1903-1983". Master Thesis. University of Florida.

Horton, Lynn. 2006. Contesting State Multiculturalisms: Indigenous Land Struggles in Eastern Panama. *Journal of Latin American Studies* 38: 829-858.

Howe, James (1986). *The Kuna Gathering: Contemporary Village Politics in Panama.* Austin: University of Texas Press.

_____(1998). *A People who would not Kneel: Panama, the United Sates and the San Blas Kuna*. Washington: Smithsonian Institution Press.

_____(2009). *Chiefs, Scribes, and Ethnographers: Kuna Culture from Inside and Out.* Austin: University of Texas Press.

Keck, Margaret, and Kathryn Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca/London: Cornell University Press.

Lafeber, Walter (1989). *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective*. USA: Oxford University Press.

Martínez, José de Jesús, ed. (1975). *Ideario de Omar Torrijos*. Panamá: Ediciones Reforma Educativa.

McGuinness, Aims (2008). *Path of Empire: Panana and the California Gold Rush*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Morales-Gómez, Jorge (1995). El Convenio de 1870 entre los cunas y el Estado colombiano: sentido de una acción de resistencia. *Revista Colombiana de Antropología* 32: 187-196.

Otero, Gerardo (2004). Global Economy, Local Politics: Indigenous Struggles, Civil Society, and Democracy. *Canadian Journal of Political Science* 37 (2): 325-347.

Otero, Gerardo and Heidi A. Jugenitz (2003). Challenging National Borders from Within: The Political-Class Formation of Indigenous Peasants in Latin America. *CRSA/RCSA* 40.5: 503-524.

Paiement, Jason (2007). "The Tiger and the Turbine: Indigenous Rights and Resource Management in the Naso Territory of Panama". Ph. D. Dissertation. McGill University.

Pearcy, Thomas (1998). *We answer only to God: Politics and the Military in Panama, 1903-1947*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

Pérez-Archibold, Juan (1998). "Autonomía kuna y Estado panameño." En *Autonomías étnicas y estados nacionales*, ed. Miguel Bartolomé y Alicia Barabas. CONACULTA-INAH.

Priestley, George (1986). *Military Government and Popular Participation in Panama: The Torrijos Regimes, 1968-1985*. Boulder: Westview Press.

Rappaport, Joanne (1998). *The Politics of Memory: Native Historical Interpretation in the Colombian Andes*. Durham, N.C: Duke University Press.

Ropp, Steve (1982). *Panamanian Politics: From Guarded Nation to National Guard*. New York: Hoover Institution Press.

Szok, Peter (2001). *La última gaviota: Liberalism and Nostalgia in Early Twentieth Century Panama*. Westport, CT: Greenwood Press.

Van Cott, Donna Lee (2000). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

Wali, Alaka (1989). *Kilowatts and Crisis: Hydroelectric Power and Social Dislocation*. Boulder: Westview Press.

Wessendorf, Kathrin (2008). *The Indigenous World*. International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).

Wickstrom, Stephanie (2003). The Politics of Development in Indigenous Panama. *Latin American Perspectives* 30 (4): 43-68.

Yashar, Deborah (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge University Press.

Young, Philip (1971). Ngawbe: Tradition and Change among the Western Guaymi of Panama. *Illinois Studies in Anthropology* 7. Urbana: University of Illinois Press.

Zibechi, Raúl (2009). "¿Autonomía o nuevas formas de dominación?" Programa de las Américas Reporte. Center for International Policy.

Autonomía, esfera pública y alianza en la sociedad mapuche, siglos XIX y XX*

Christian Martínez Neira

Resumen: A continuación analizo los desafíos que significa el tema de la autonomía para el mundo mapuche. Para ello, creo necesario considerar la autonomía en relación al papel que juega el recurso de la alianza en la dinámica política mapuche. A diferencia de lo planteado para otros contextos, pienso que el tema de la autonomía en el mundo mapuche es controversial tanto por las complejidades de la estructura de representación interna como por sus relaciones con el conjunto de la sociedad chilena. La autonomía no puede darse por descontada como un principio esencial que se coloque por sobre la propia historicidad y experiencia social. Mi hipótesis es que se tiene que entender la autonomía en el mundo mapuche en consideración a la manera cómo se generan los liderazgos en su interior y la creación de acuerdos y vínculos entre éstos y las instituciones chilenas. En otras palabras, las políticas de autonomía no serían un polo opuesto a la alianza, como podría pensarse, sino un tipo de alianza que intenta compatibilizar la capacidad de acción del propio grupo con el recurso de la coordinación con otros. Se trata de reorientar el debate hacia la capacidad política mapuche y no sólo verlos como objetos de resisten-

* Texto presentado en la First Conference on Ethnicity, Race, and Indigenous Peoples in Latin America and the Caribbean, organizado por ERIP-LASA y CILAS, Universidad de California, San Diego, 22-23-24 Mayo del 2008. Agradezco el apoyo financiero de la Dicyt de la Universidad de Santiago de Chile, así como de ERIP-LASA y CILAS. Proyecto Fondecyt 3060007. Agradezco de manera muy especial los comentarios de Elisa Loncon, Rolf Foerster, Miguel González y Yael Zaliasnik, sin perjuicio de lo cual los aciertos y desaciertos del texto son de mi exclusiva responsabilidad.

cia a la acción de terceros. En el futuro, habría que explorar si lo contrario de la autonomía no es la alianza sino el nacionalismo. El texto está organizado en torno a los siguientes temas capitales: primero, procedo a discutir aspectos conceptuales sobre etnia y nación, autonomía y esfera pública, para luego revisar la etnohistoria mapuche en relación a tres situaciones: los cambios en la estructura de representación mapuche; los sistemas de alianza política entre ambas sociedades; y, las tensiones que se producen en la transición a la democracia. Intentaré describir brevemente cada uno de estos procesos para luego discutir algunas conclusiones.

Palabras clave: mapuche, autonomía, política, esfera pública, alianzas.

Algunas precisiones sobre etnia y nación

Por etnia entenderemos a un grupo humano que se autodefine como una unidad diferenciada en base a vínculos históricos, culturales o de parentesco, sean estos "reales" o "supuestos", presentes o pasados.[1] Se plantea un reconocimiento y comunicación en función a algunos aspectos culturales, como el idioma, la vestimenta, la religiosidad, sabiduría y formas de organización. Pero también en torno a la familiaridad de sus miembros, es decir, el parentesco extendido o linaje (Smith, 1997: 10-14 y 36). La clave para la membresía parece ser lo que podríamos denominar una "familiaridad cultural". Por su parte, el término nación parece ser más elusivo. Gellner lo asocia fundamentalmente a un fenómeno político, donde confluyen la voluntad y la cultura. Se trata de una "contingencia", de una construcción social, que se produce en el marco de la creación de un Esta-

1 Barth, nos dice: "Una adscripción categorial es una adscripción étnica cuando clasifica a una persona de acuerdo con su identidad básica y más general, supuestamente determinada por su origen y su formación. En la medida en que los actores utilizan las identidades étnicas para categorizarse a sí mismos y a los otros, con fines de interacción, forman grupos étnicos en este sentido de organización (...) Aunque las categorías étnicas presuponen diferencias culturales, es preciso reconocer que no podemos suponer una simple relación de paridad entre las unidades étnicas y las similitudes y diferencias culturales. Los rasgos que son tomados en cuenta no son la suma de diferencias 'objetivas', sino solamente aquellas que los actores mismos consideran significativas" (1969:15).

do territorial: "las naciones son los constructos de las convicciones, fidelidades y solidaridades de los hombres" (Gellner, 1997: 20). Según Gellner, es el nacionalismo el que crea la nación, no al revés. Hobsbawm, agrega que dichos constructos no sólo tienen que ver con la formación de un Estado territorial o con la aspiración de crearlo, sino también "con una determinada etapa del desarrollo tecnológico y económico". Señala, además, que las naciones no sólo se construyen desde arriba, también desde abajo, desde "los anhelos y los intereses de las personas normales y corrientes" (Hobsbawm, 2004: 18 y ss). Anderson habla de una "comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana". La nación sería un tipo de "solidaridad" que si bien puede tener relación con aspectos culturales y de reconocimiento, se define fundamentalmente por la afirmación del lazo político en función de participar de una "lectura" compartida de los fenómenos sociales y administrativos dentro de un territorio (Anderson, 2000: 23, 63 y 77).

Por otra parte, existe bastante consenso en considerar el fenómeno nacional como un asunto fundamentalmente moderno (Gellner, Smith, Anderson, Hobsbawm). Es decir, que se produce en una etapa específica de la humanidad y que acarrea características propias de dicho momento. Dentro de esas características estarían los procesos de secularización y racionalización; la asociatividad contractualista; la división social del trabajo; la individuación; y la constitución de estados burocráticos. El punto de discusión no es cuestionar la modernidad del fenómeno nacional sino la relación que tiene con los lazos étnicos. Desde una perspectiva contractualista, la nación es un fenómeno de asociatividad voluntaria, es "un plebiscito de todos los días", decía Renan (1957: 107). Si para Gellner y Anderson la construcción nacional significa el quiebre de los lazos primordiales, para Smith, toda nación tiene un origen étnico. Incluso, Stavenhagen llega a decir que todo Estado es etnocrático (Stavenhagen, 2001: 68 y ss). Por su parte, Connor sostiene que toda nación no sólo tiene un origen étnico, sino que son dos conceptos imposibles de distinguir, es decir, que toda etnia es una nación (Connor, 1998: 190, 194-195). Estoy en desacuerdo con lo planteado por Connor, pues no permite entender por qué ciertos grupos étnicos no apelan a constituirse en nación y, según el caso, por qué ocurriría eso. Por eso considero que es más

adecuado mantener analíticamente la distinción entre etnia y nación, aun considerando que la segunda no puede entenderse sin la primera. Pero no a la inversa.

Las políticas de autonomía de los pueblos indígenas en América Latina

Según Stavenhagen, las reivindicaciones de los pueblos indígenas apuntan a lo que se podría denominar la autonomía interna, diferenciándolos así de la autonomía externa, propia de los movimientos separatistas (Stavenhagen, 1997: 72). Es decir, las movilizaciones indígenas se plantearían como una forma de establecer autogobierno dentro de la participación en sociedades más amplias. De hecho, esto diferenciaría, a nuestro modo de ver, de manera más clara las políticas étnicas de las políticas nacionalistas. Hablar de autogobierno implica por lo menos considerar dos aspectos relacionados entre sí. El primero tiene que ver con las condiciones de colonialismo interno que se han impuesto a los pueblos originarios. Esto es, relaciones estructurales de dominación y expoliación por parte de elites regionales o nacionales. El segundo refiere a que muchos derechos en cuanto pueblos sólo pueden ser ejercidos colectivamente (Stavenhagen, 2000: 11). Los pueblos indígenas necesitan ser reconocidos en igualdad de condiciones con el resto de la sociedad, pero también, ser reconocidos en sus derechos colectivos y soberanías que sólo puede "realizarse" al interior del propio grupo. Se trata de un doble movimiento de igualación y diferenciación, de redistribución y reconocimiento (Fraser, 1993: 27; Taylor, 2001; Martínez Neira, 2008: 75).

Mi hipótesis es que, en el sentido aquí dado a estas categorías, los pueblos indígenas de América Latina apelan a que la igualación no puede darse a costa del reconocimiento y que éste tampoco se propugna sin un cambio en las relaciones de subordinación estructural, conocidas como colonialismo interno. Por lo mismo, nos inclinamos a pensar –hasta nuevo aviso– que estamos en presencia de políticas étnicas y no de políticas nacionalistas, aunque no se desconoce que, como en el caso mapuche, existan sectores nacionalistas (Marilaf, 2009).

Gilberto López y Rivas, plantea que "las autonomías, tal y como las concebimos en nuestra América Latina, son procesos de resistencia mediante los cuales los pueblos o etnias soterradas y negadas recuperan o fortalecen su identidad, a través de la reivindicación de su cultura, el ejercicio de derechos colectivos y el establecimiento de estructuras político administrativas" (López y Rivas, 2005: 33). Sin embargo, aquí puede haber un asunto difícil de resolver, pues si la autonomía es una forma de resistencia, entonces esto podría significar o, que los grupos están siempre "resistiendo" o que el fin del colonialismo significa la anulación de la autonomía. Asumiendo el componente de resistencia que pueda tener la autonomía, pienso que hay que analizarla también en el sentido sociológico de "producción". Es decir, como capacidad de actuar sobre sí misma (Touraine, 1995). No podemos entender a los pueblos indígenas u originarios como comunidades cerradas, que sólo se autorreproducen defensivamente ante la "exterioridad" (Falcón, 2002). Los pueblos indígenas también producen sociedad, incorporan, adaptan, reinventan recursos culturales propios y ajenos. Se comunican, aprenden, enseñan, comparten e incluso inventan nuevas formas sociales y artefactos culturales.

Siguiendo con la argumentación de López y Rivas, las etnias se diferenciarían de las naciones por la apelación a las "estructuras de organización comunal" y no a los fenómenos de individuación tan propios de las sociedades modernas. Citando a Ber Borojov, sostiene que la referencia espacial de las etnias no es el territorio nacional, sino la tierra, la base material de subsistencia y donde entierran a sus muertos. En sus palabras, "lo que permite definir un grupo étnico en estas condiciones es el hecho de que las diversas comunidades incluidas comparten ciertos complejos culturales, lengua, creencias, formas de organización social, etc., sin que las mismas determinen una unidad sociopolítica por encima del ámbito comunal" (López y Rivas, 2005: 39).[2] Es evidente que no se pueden entender los pueblos originarios latinoamericanos sin esta base comunal, lo cual genera estructuras de participación que los diferencian de otras agrupaciones étnicas. Sin perjuicio de ello, hay que tomar algunas precauciones, pues la existencia de lo "comunal" o "reduccional" no elimina las

2 El texto citado es de Ber Borojov (1980).

referencias a una identidad de pueblo más amplia, por el contrario, la complejiza enormemente. En ese sentido, la diferencia, podría radicar no tanto en si politiza su base comunal, sino en si se entiende ésta como parte de una esfera pública más amplia de la cual también participan. En términos más teóricos, hemos descrito esta tensión entre la participación "comunal" y la que se produce fuera de ella, como la doble contingencia de la representación. Se podría decir, entonces, que los grupos indígenas plantean su ciudadanía étnica en dos niveles, la que tiene que ver con su comunidad de pertenencia y la que se plantea como pueblo. Siendo el lazo entre ambas de carácter más contingente, es decir, político, que lineal o primordial (Martínez-Neira, 2009b: 135-153).

Para concluir este apartado, podemos distinguir a grosso modo dos esquemas conceptuales en juego. El primero es el que define al grupo como una unidad con derecho a establecer soberanía interna y poseer representación colectiva en el conjunto de una sociedad. El segundo criterio es definir al grupo como una unidad independiente de cualquier otra unidad igual o mayor a ella. Por lo mismo, no le interesaría el tema de la representación en el conjunto mayor, sino sólo la soberanía interna y las relaciones externas como un asunto de sociedades distintas. Esto nos permitiría diferenciar entre las políticas étnicas, sean de base comunal o extracomunal, y las políticas nacionalistas. En términos de lo planteado por Kymlicka, el primer criterio se expresaría en demandas de derechos poliétnicos y de minorías nacionales, el segundo, como nacionalismo independentista (Kymlicka, 1996). Lo curioso es que en ambos casos la legitimidad para tal o cual planteamiento se establece en el hecho de constituir un conjunto cultural y político que posee dominio histórico sobre un territorio. En otras palabras, si la argumentación es similar lo que permite comprender que se emprenda uno u otro camino no tiene que ver con asuntos primordiales, si no con las condiciones históricas del grupo y con sus opciones políticas (Agudo, 2009; Escalona, 2009a y 2009b; Estrada y Viqueira, 2010). La consecuencia teórica de ello es que no hay un camino predefinido, necesario, para cada grupo. Y, si no lo hay, entonces las posibilidades de acción son múltiples, incluyendo la integración con otros grupos. Si esto es así, entonces estudiar el cómo se elabora lo político al interior del grupo es fundamental para entender la construcción de opciones.

¿Es posible pensar una esfera pública indígena?

La institucionalización de lo político, en el sentido de agonismo dado por Mouffe, implica establecer espacios donde procesar el disenso, no anularlo (Mouffe, 2007: 27). Ello nos remite a la constitución de una esfera pública concebida como aquel espacio comunicativo donde se genera la opinión pública o, si se quiere, donde se expresa la sociedad civil. Habermas, en su conocido trabajo sobre el surgimiento de la opinión pública, sostiene que la esfera pública encuentra su legitimidad en "la posibilidad de un consentimiento justificado racionalmente por parte de todos los posibles afectados, en tanto que éstos asuman el rol de participantes en la argumentación" (Habermas, 2006: 27). Es decir, la esfera pública no sólo se instituye instrumentalmente, sino también de manera normativa para los participantes de ella. Exige requisitos, como asumir el principio de la argumentación racional como criterio dirimente, incluir a todos los afectados por la comunicación/situación y que éstos participen activamente en la discusión. Habermas llama la atención que en el sentido moderno del término, la opinión pública se desacopla del poder público, "como tribuna sobre la cual las personas privadas, reunidas en calidad de público, se disponían a forzar al poder público a su legitimación ante la opinión pública" (Habermas, 2006: 63). Para que ello fuera posible, tuvo que surgir un sector social que pudiese plantearse con autonomía respecto al poder, con el cual, más que disputar el poder, intenta hacer valer sus intereses, como habría sido el caso de la burguesía con respecto a la monarquía. La concepción habermasiana de esfera pública ha sido cuestionada por distintos autores. Chantal Mouffe critica que se la plantee sólo como una competencia deliberativa racional. El campo de la política ocuparía un lugar neutral, donde la competencia no cuestiona la hegemonía dominante. La política de consenso desconocería el carácter adversial que asume lo político (Mouffe, 2007: 36-37). Por su parte, Nancy Fraser cuestiona básicamente dos cosas. La primera, es el carácter jerarquizado que, en la práctica, se puede convertir la esfera pública. No todas las opiniones están presentes en este espacio de discusión y, si lo están, no con la misma fuerza. Se producen, de esta manera, múltiples públicos o, en su efecto, públicos débiles y públicos fuertes (Fraser, 1993: 39 y 52). La segunda, es

que Habermas identifica la esfera pública con los límites del Estado-nación lo cual queda en entredicho en el actual contexto de globalización. La "transnacionalización" no significa abandonar la idea de esfera pública pero si su reconceptualización, sobre todo si se considera que la soberanía estatal deja de ser exclusiva de un Estado territorial, lo mismo sucede con la ciudadanía, la economía, los medios de comunicación, los idiomas y la literatura. El debate sobre la legitimidad en la teoría de la esfera pública se plantea, entonces, en torno a las preguntas por el quién y el cómo, por la inclusión y la paridad en la participación (Fraser, 2007: 15 y 20). El cómo se constituye una esfera pública mapuche y los cambios que se producen en los siglos XIX y XX serán los temas de los siguientes apartados.

Alianzas y ocupación de la Araucanía durante el siglo XIX

Un dato inicial que hay que considerar a la hora de analizar las relaciones entre los liderazgos mapuche y el Estado es que su territorio fue ocupado a fines del siglo XIX tanto por el Estado de Chile como por el de Argentina. Desde mediados del siglo XIX hubo sucesivos avances sobre la frontera que culminaron con la ocupación de la Araucanía y de las Pampas, a ambos lados de la cordillera de los Andes. Los mapuche habían mantenido una relativa autonomía sobre su territorio desde el Parlamento de Quilin, de 1641. Digo relativa porque, si bien por una parte las autoridades españolas detuvieron sus afanes de conquista, como la fundación de ciudades y la toma de posesión de las tierras, por otra, los mapuche tuvieron que aceptar una serie de obligaciones con la Corona, además de consentir la ocupación española de todo el valle central, desde Santiago hasta Concepción. En otras palabras, no hay que olvidar que la autonomía se dio en un marco colonial, no como un asunto de libre determinación entre las partes. En ese contexto, se crearon una serie de instituciones formales e informales que permitieron relacionar ambas sociedades. El comercio, las misiones religiosas, las relaciones exteriores y con las autoridades coloniales se desarrollaron en un precario equilibrio de poderes locales y generales que no excluyeron el conflicto. Lo que los historiadores han denominado la formación de un espacio fronterizo (Villalobos, 1982; Pinto, 2000). Las relaciones interétni-

cas que allí se produjeron combinaron el principio general de la autonomía del territorio con profusas alianzas y contra alianzas entre liderazgos mapuche y autoridades locales. Esto fue posible porque los mapuche nunca presentaron una estructura única de representación colectiva, sino una confederación de liderazgos territoriales no exenta de tensiones (Boccara, 1999: 427-428; Zavala, 2008: 69). La estructura de representación estuvo conformada por la asociación de pequeños y grandes liderazgos, los cuales se coordinaban entre sí de una manera extraordinariamente dinámica, aún cuando, a nivel de los grandes territorios se tendió a una cierta unidad de acción. De hecho, la explicación de por qué los españoles sólo se impusieron parcialmente en el Ngulumapu o territorio mapuche central, se debe justamente a que nunca pudieron descabezar la resistencia al no poseer los mapuche una coordinación centralizada. Descentralización del poder que también implicó una gran dificultad a la hora de coordinar la acción colectiva, pues la rivalidad entre los liderazgos significó en muchos casos que las distintas parcialidades actuaran independientemente unas de otras, e incluso, en oposición entre ellas (León, 1982: 37).

No es de extrañar, entonces, que cuando se produjo la independencia de las repúblicas del Cono Sur, los mapuche se dividieran en alianzas con los monarquistas y con los patriotas. Gran parte del liderazgo huenteche, de los llanos centrales, lafkenche, costinos, y pehuenche, cordillera de los Andes, se puso de lado de las tropas realistas, a diferencia de los ngalche, cordillera occidental de la costa, que hicieron lo propio con los patriotas y de otras parcialidades que prefirieron mantener su neutralidad, como fue el caso de Maquehua y Quepe.[3] Lo propio sucedió en Argentina, donde tempranamente, en la década de 1830, Calfucura se alió con el gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, para enfrentar a Ranqueles y Boroanos, sobre todo a los primeros que apoyaban a los te-midos pincheiras.

La explicación de esto varía desde el ajuste de cuentas entre liderazgos locales, las disputas con los hacendados fronterizos, hasta las lealtades negociadas con las autoridades coloniales con las cuales se tenían diversos tratos. No deja de ser llamativo que quienes se opusieron al bando monar-

3 Tomás Guevara (1911: 297-313). Citado por Jorge Pinto (2000: 50).

quista hayan sido justamente los liderazgos mapuche que no tenían relaciones fronterizas directas con éstos, como el caso de los ngalche. Ya avanzada la república, los mapuche nuevamente tomaron partido por los distintos bandos en las guerras civiles de 1851 y 1858. Como era de esperar, también en este período una gran cantidad de colonos pobres, comerciantes y refugiados se instaló en Araucanía, por lo menos en gran parte de la costa de Arauco y de la zona interior de Malleco. Las provincias de Valdivia y Llanquihue, parte de los territorios huilliche, mapuche del sur, fueron colonizadas con campesinos alemanes de acuerdo a un programa gubernamental de colonización. Al Ejército se le ordenó avanzar hacia el sur, primero al río Malleco, luego al Cautín. Se fundó la ciudad de Angol en 1862, para finalmente ocupar todo el territorio mapuche, con la fundación de Temuco en 1881 y Villarrica en 1883.[4] Si bien hubo resistencia, sobre todo de parte de los huenteche y de los lafkenche, primó el realismo político de los líderes mapuche, quienes tuvieron frente a sí un ejército bien organizado que había sido victorioso en las tierras de Bolivia y Perú. Lo propio había sucedido en Argentina con el avance del general Roca sobre las Pampas (Radovich, 2010: 38-49; Valverde et al, 2010: 80-87).

Lo aquí reseñado no pretende señalar que no hubo resistencia a la ocupación chilena y argentina de la Araucanía o Ngulumapu y de las Pampas trasandinas, pero sí mostrar que la respuesta a la ocupación no fue unánime, y que, por el contrario, el enfrentamiento hay que visualizarlo de una manera más compleja. Por una parte, hay que asumir las múltiples relaciones interétnicas que se desarrollaron en este espacio fronterizo, ya sea en el plano económico, social y político (Bengoa, 1991: 153-154). Pero, también, hay que considerar el complejo juego político interno entre los distintos liderazgos y parcialidades. La oposición o el apoyo de los mapuche al Gobierno chileno hay que situarlo en el marco de la política interna del Wallmapu, de la afirmación del poder local y de las alianza de cada liderazgo (Dillehay, 2006: 61). Según Rolf Foerster, los liderazgos mapuche tendieron a reproducir el sistema de alianzas con las autoridades republicanas que ya habían desarrollado en la colonia. Se tra-

4 Sobre el proceso de ocupación, véase: Arturo Leiva (1984); José Bengoa (1991) [1985]; Leonardo León (2004); Pablo Mariman *et al.,* (2006).

taría de la refundación del pacto colonial en un pacto republicano (Foerster, 2009). La idea de "pacto" implica la de una mutua necesidad entre las partes, donde, por una parte se afirma la propia identidad, pero, por otra, se reivindica la corresponsabilidad en la suerte de cada una, por lo menos en dicho es-pacio. Aquí hay una especie de intercambio simbólico y material, donde la limitación de la soberanía mapuche, y de sus tierras, se correspondería con la responsabilidad del Estado para con ellos. De hecho, en términos "rituales", el Estado sería asumido, según este autor, como un nuevo dador de "dones". Como un poder al cual apelar sobre la suerte de cada quien (Foerster, 1993: 123-124).[5] Uno podría pensar, incluso, que la ac-tual reclamación sobre la "deuda histórica" es parte de esta misma lógica argumentativa. Sin perjuicio de ello, pienso que también hay que considerar los cambios que provocó la ocupación en el liderazgo mapuche, y de esta manera comprender la etnogénesis de un nuevo tipo de relación que articulará ambas sociedades durante todo el siglo XX, y que de paso permitirá explicar las dificultades de establecer un pacto republicano.

Reducción, esfera pública y liderazgo mapuche

Junto a la ocupación política y militar de la Araucanía y la masiva migración de campesinos y colonos blancos y mestizos, la administración y legislación estatal tuvo un profundo impacto en la sociedad mapuche. Las consecuencias más notorias fueron el proceso de radicación en reducciones de los lof o comunidades y la desarticulación de la representación mapuche. Entre 1884 y 1929, una Comisión Radicadora otorgó Títulos de Merced a agrupaciones de familias que más o menos coincidían con los antiguos lof mapuche (Bello, 1993: 33 ss). En total se otorgaron 2 918 títulos de Merced, sobre una superficie de 510 386 hectáreas. El 64 por ciento de las tierras se entregó en la Provincia de Cautín, el 16 por cien-

5 Esta "ambigüedad" en la relación con las autoridades también es planteada a nivel simbólico por las/os machi o shamanes mapuche, quienes mantienen una propia agenda de "resistencia" tanto en relación a su instrumentalización por parte de gobierno como de las organizaciones étnicas (Bacigalupo, 2007: 140 ss).

to en Malleco y el 14 por ciento en Valdivia (González, 1986: 7). Por su parte, las autoridades chilenas dejaron de reconocer los liderazgos fuera de cada comunidad. Al longko o jefe de una comunidad, se le permitió actuar como representante de ésta o coordinar la acción interna, pero con facultades limitadas a cuestiones productivas, sociales o culturales. Las comunidades no quedaron fuera de la jurisdicción legal del Estado. No hubo "reconocimiento" legal de mayores atribuciones privativas de las comunidades, más bien se les entendió como una asociación muy parecida a una cooperativa campesina. La titulación "colectiva" de las tierras quedó como una anomalía jurídica. Sólo los aspectos rituales pudieron seguir funcionando con mayor autonomía. La desestructuración de un sistema de representación en base a relaciones de reciprocidad y parentesco entre liderazgos territoriales, también fue resultado de este proceso, al perder el longko gran parte de sus potestades, sobre todo en relación a la disposición de las tierras. Como consecuencia de todo esto, si previo a la ocupación existía una especie de esfera pública mapuche dada por la reunión de longko, o jefes de comunidad, ahora se perdía toda posibilidad de una representación conjunta en base al liderazgo tradicional, y éste quedó con una limitada capacidad de acción al interior de la reducción.

¿Por qué el proceso de reducción rompió las posibilidades de acción conjunta de los longko? Porque en una sociedad segmentada por múltiples unidades con distintos lazos consanguíneos, la relación entre un liderazgo y otro se basaba en un precario equilibrio entre relaciones de reciprocidad horizontal y vertical y relaciones de parentesco. Es decir, se trataba de un juego de contrapesos entre aspectos electivos y no electivos. En la tradición cultural mapuche, se habla de küpalme, el cual no sólo se refiere a parentesco, también a sus características míticas, y de reciprocidad o welukeyuwun entre pequeños y grandes liderazgos, lo mismo se reproducía al interior de la comunidad. A esto hay que unir la diferenciación económica producto del enriquecimiento de algunos liderazgos, la figura del hombre rico o ülmen.[6] Pero, también, hay que considerar la

6 Guillaume Boccara ha mostrado cómo la estructura social mapuche cambia en el siglo XVIII producto de las relaciones de resistencia con la sociedad hispano-criolla. El "cacique" se transforma en un jefe permanente, ya no dependiente de la guerra, sino de su capacidad de generar riqueza, ülmen, y de concentrar una serie de funciones políticas. Los ülmen más ricos tenían

unidad territorial como fuente de identidad comunitaria. El territorio o tuwun es más que tierras y jurisdicción, también tiene un componente identitario y religioso, al ser espacios donde habitan determinadas fuerzas o poderes naturales. De esta manera, se debía producir un cierto equilibrio entre dos principios de legitimación en la membresía a una comunidad o confederación de comunidades: la diferenciación por linaje y la igualación por territorio. La articulación entre ambos se lograba por medio del intercambio de mujeres, tierras y otros favores, como la protección. Ambos principios actuaron también a nivel de los grandes territorios, los cuales no siempre constituyeron una unidad política estable. Por el contrario, la sociedad mapuche mostró ser altamente política en el sentido de estar constantemente renegociando espacios de reconocimiento y liderazgo. Este andamiaje que permitía un nivel de integración mayor en la sociedad mapuche, fue abruptamente interrumpido por la acción unilateral de los estados de Argentina y Chile, quienes no reconocieron el derecho consuetudinario a las tierras y el sistema de reciprocidad en basado ellas. La constitución legal de la reducción, en el caso chileno, deslegitimó el intercambio de bienes y de tierras que estaba en la base de la reciprocidad mapuche. Sólo quedaron como criterios válidos de reciprocidad el parentesco y la unión ritual, pero fundamentalmente como un fenómeno interno a la reducción y sólo con una relación muy débil con el acceso a tierras (Faron, 1969: 87).

De acuerdo a Faron, es la reducción la que crea una comunidad multilineal, es decir, con dos o más linajes, produciendo la existencia de linajes dominantes y subordinados, no haciendo confluir grupo residencial con linaje patrilineal. Esto se debe a que las tierras que entregó legalmente el Estado, en la forma de Títulos de Merced, no siempre se otorgaron a nombre del longko, privilegiando las unidades residenciales sobre el linaje. La reducción habría reforzado las relaciones de parentesco con el

capacidad de presionar a otros ülmen menos ricos de su propio ayllarehue (conjunto de rehue, unidades que aglutinaban varios lof), conformando una estructura de participación jerárquica pero que estaba abierta a la competición por el prestigio, ya sea de guerra o de riqueza. De ello se deduce que la guerra no sólo tenía una función de "resistencia", también lo tenía en términos "internos", de competencia por el prestigio y liderazgo. Cf. Guillaume Boccara (1999: 451-453).

fundador de ella como un mecanismo de asegurar el acceso a tierras. Pero esto sucedió en su interior. Al exterior, el parentesco ya no posibilitó la movilidad espacial, el acceso a tierras y la protección de los parientes (Faron, 1969: 90-91 y 115-116). Con esto las potestades y legitimidad del longko fueron seriamente afectadas. Por su parte, como no se especificaba la asignación interna de las tierras, en cierto sentido el longko pudo seguir cumpliendo con una de sus funciones básicas; la distribución de su uso. Pero, por otra, al entregarle reducidas y finitas extensiones de tierras, las posibilidades efectivas de adjudicar nuevas tierras se hicieron nulas. En otras palabras, el longko perdió progresivamente la capacidad de repartir tierras, lo que unido a la igualación legal que impuso la legislación chilena y la competencia de la administración estatal en los asuntos públicos, hizo que sus potestades en el transcurso de estos años tendieran a ser más simbólicas que reales. Esto produjo una gran paradoja, pues si en el pasado la esfera pública mapuche estuvo circunscrita a la acción del longko fuera de la comunidad, ahora sucedía todo lo contrario. Consecuencia de ello, se produjo una tendencia a la igualación interna de los miembros de la comunidad. Con esto, se validó un nuevo principio de legitimidad en su interior: la atomización de la "voluntad general" en cada familia. De esta manera, la figura del longko dio paso a la del "dirigente", aunque muchas veces las comunidades tendieron a elegir a éste como dirigente o en otros casos convivieron.

Alianzas y contestación

En la segunda década del siglo XX, se dio por terminado el proceso de radicación, calculándose que se entregó tierras a tres cuartos de la población mapuche (Cattaneo, 2004: 40). Durante estos primeros años reduccionales, los longko intentaron realizar acuerdos con las autoridades locales ya sea para protegerse de la presión sobre sus tierras por parte de latifundistas, ya sea para lograr justicia ante diferencias que se producían al interior de la comunidad o con la propia administración pública. En especial con jueces y la policía. Dentro de la lógica mapuche, las posibilidades de lograr justicia tenía que ver con la capacidad de establecer alian-

zas con hombres poderosos que equilibraran la situación entre el ofendido y quién realizó la ofensa. Si bien ahora será la administración judicial la encargada de dirimir los distintos contenciosos, en la primera mitad del siglo XX, y quizás de cierta forma aún hoy día, los longko seguirán recurriendo a la autoridad política, como una mediadora de justicia. Sin embargo, como la capacidad de negociación directa que tenía cada longko, en el nuevo contexto, estaba limitada por su precaria capacidad de interlocución, sus posibilidades de lograr tal equilibrio decrecieron rápidamente. Así, su efectividad quedó en entredicho. Muchos de los dirigentes jóvenes de la actualidad critican a los antiguos longko porque se la pasaban "juiciando" sin resultado alguno. Situación que por lo demás era compartida por los colonos blancos y mestizos igualmente pobres. Al decir de un historiador mapuche, en un contexto de baja institucionalización de la administración pública, la mayor tensión se dio entre mapuche y no mapuche pobres y los hombres de poder de la región, lo que también habría incubado una percepción antagónica al Estado (Caniuqueo, 2009).

Una suerte distinta fue la de algunos grandes longko, que además de ostentar un cargo político, poseían cierta fortuna, eran ülmen. No hay que olvidar que una parte del liderazgo mapuche hizo alianzas con el ejército y Gobierno chileno cuando se procedió a ocupar la Araucanía. Los descendientes de éstos, generalmente con algún grado de escolaridad, tendieron a reasumir el liderazgo mapuche a fines de la segunda década del siglo XX (Donoso, 2008). Algunos se insertaron con eficacia en el sistema político chileno, como Manuel Manquilef que llegó a ser diputado en alianza con el Partido Conservador. Otros, sin fortuna de por medio, como Aburto Panguilef, enarbolaron las banderas de la República indígena y formaron alianzas con sectores de izquierda, en especial con el Partido Comunista (Menard y Pavéz, 2005: 211-232).

Si para Manquilef el desarrollo mapuche pasaba por el fin de los abusos de particulares y la libre disposición de las tierras por parte de los comuneros mapuche, Panguilef defendió los títulos comunitarios y reivindicó una estructura de representación basada en una federación de longko, la Federación Araucana. Si Manquilef realizó alianzas con hombres poderosos, la derecha, y promovió una cierta modernización de la es-

tructura agraria por medio de su incorporación al mercado, para Panguilef la alianza se hizo con otros poderosos, la izquierda, y reivindicó la vigencia de la cultura ancestral.

Así se entiende que el diputado Manuel Manquilef haya propuesto –la que luego se transformó en Ley No. 4.169, de 1927– la división de las comunidades indígenas, aún si no hubiese la voluntad de sus miembros. Esto enfrentó a los liderazgos mapuche. La Sociedad Caupolican y la Federación Araucana se opusieron tenazmente a tal medida (Foerster y Montecino, 1988: 22-52).

Entre 1927 y 1952 hubo distintos intentos de disolver las comunidades en títulos individuales. Aquí se conjugaron motivos como la apuesta por una verdadera integración a la chilenidad, en igualdad de condiciones y posibilidades con el resto de los ciudadanos. Pero también, ciertos intereses particulares. Un sector minoritario de los mapuche poseía efectivamente mayores extensiones de tierras. La liberalización de la propiedad indígena les permitiría vender sus tierras o parte de ellas. Familias como los Manquilef o los Paillalef, sólo por mencionar dos casos, nunca renegaron de su condición de mapuche o actuaron para perjudicar a sus hermanos de sangre. Pensaban que era posible una integración igualitaria con la sociedad chilena por uno u otro motivo.

En 1952, Venancio Coñuepan, descendiente de un prestigioso linaje mapuche, llegó a acuerdos con el General Carlos Ibáñez del Campo, de quien luego será ministro de Tierras y Colonización y primer director de la Dirección de Asuntos Indígenas, DASIN, en 1953 (Foerster y Montecino, 1988: 198). El DASIN expresó la apuesta de una parte del liderazgo mapuche de inscribir no sólo la defensa de las tierras indígenas, sino su propio progreso, como parte de las políticas públicas (Vergara, Foerster y Gundermann, 2005: 71-85). El Estado, nuevamente, podía ser un aliado.

En sus distintas formas, el recurso de la alianza fue considerado por el liderazgo mapuche como necesario para el propio empoderamiento. Pero de una manera distinta a cómo había sucedido en el siglo XIX, pues ahora se efectuaban sin que existiera una estructura de representación mapuche –aunque fuera segmentaria– y, por lo mismo, sin contrapesos entre el exterior y el interior del mundo mapuche. Las alianzas no fueron realizadas por parcialidades o grandes liderazgos territoriales, sino por la incor-

poración de algunos dirigentes en la estructura de participación política chilena, la cual estaba fuertemente constituida por un sistema de partidos políticos.

Las décadas de 1960 y 1970 estuvieron caracterizadas por una gran movilización social en el país y por la reforma agraria en el campo. El liderazgo mapuche se incorporó, junto con campesinos pobres no mapuche y aliados partidarios de centro e izquierda, en la expropiación de los grandes latifundios (Saavedra, 2002: 95). Si bien la Reforma Agraria no fue diseñada directamente para el mundo mapuche, éstos participaron de manera masiva en la creación de asentamientos.[7] Como recuerda uno de los líderes históricos del movimiento mapuche, José Santos Millao, "La reforma agraria fue una ley para los campesinos y no específicamente para el pueblo mapuche, y por eso que la criticamos duramente ahora porque fue tan igual, intervencionista, socavando la cultura nuestra. De modo que ahí participaban como campesinos pero ellos eran de una comunidad".[8] Al problema de la legitimación de las reivindicaciones, de si eran étnicas o campesinas, se unió un asunto práctico. Una buena parte de las tierras reivindicadas por los mapuche no eran expropiables, pues se trataba de terminar con el latifundio no con la mediana propiedad agrícola. Por eso el Gobierno de Salvador Allende, tuvo que promover una nueva ley indígena para considerar las tierras mapuche en litigio con particulares. Este es el origen de la Ley 17.729, de 1972 (Samaniego y Ruiz, 2007: 333). Nueva ley que prácticamente no alcanzó a implementarse por efecto del Golpe de Estado. Como sea, lo que nos interesa mostrar es la estructura de participación política partidariamente mediada que se produce en este período. Los mapuche se alían con diversos partidos y movimientos políticos, muchos de ellos militaron activamente en el MCR-

7 Martín Correa, Raúl Molina y Nancy Yañez (2005). La reforma agraria fue diseñada para repartir el latifundio entre los propios campesinos que labraban la tierra. El caso mapuche era distinto puesto que sólo eventualmente prestaban su fuerza de trabajo en latifundios, si los hubiese en su sector, pues el comunero mapuche era poseedor de sus propias tierras. Las reivindicaciones mapuche de tierras no concordaban necesariamente con los latifundios. Pedían restituir tierras reconocidas por los Títulos de Merced o tierras antiguas no reconocidas legalmente, las que muchas veces implicaban pequeñas extensiones no reformables.

8 Entrevista realizada por el autor a José Santos Millao, Temuco, sede de Ad Mapu, 1 de Abril del 2003.

MIR, PC, PDC, PS o incluso en formaciones de derecha, como un mecanismo para acceder al Estado. Su participación no puede ser leída sólo en términos de cooptación, pues al interior de dichos partidos ellos tendieron a generar su propia agenda, por medio de la creación de "frentes" y "comités" indígenas. En otras palabras, los mapuche hicieron política étnica al interior de sus militancias o entre ellas. No fueron actores pasivos, generaron presión desde dentro, pero no agrupados por comunidades, sino según sus afinidades ideológicas. La nueva ley indígena que promulgó Allende, tiene que ser leída como resultado de un arduo proceso organizativo que surgió desde la propia militancia indígena. En los casos de tomas de predio, las comunidades se constituyeron en una unidad de acción que buscó aliados partidarios, aún cuando sus simpatías políticas diferían individualmente. Como ha mostrado Florencia Mallon, las movilizaciones por tierras generaron fuertes tensiones al interior de las comunidades, no sólo por un asunto de opciones políticas, sino también porque involucraba los marcos de sentido de los comuneros (Mallon, 2004: 116 ss). Asuntos "religiosos" y "tradicionales" fueron claves a la hora de decidir plegarse a una movilización, los cuales tuvieron que vincularse a otros criterios de validación de la acción como la necesidad de tierras para la subsistencia. Sin perjuicio de ello, la articulación entre el liderazgo local y la mediación partidaria conformó una estructura de participación de largo plazo. Estructura de participación que se retomará en el proceso de recuperación de la democracia, como fue el caso de la fundación de la organización unitaria mapuche Ad Mapu, en 1980, y su posterior crisis seis años más tarde.[9]

9 Ad Mapu, es la continuación organizacional de los Centros Culturales Mapuche, los cuales surgieron para hacer frente a las políticas de división de las tierras comunitarias promovidas por la dictadura de Pinochet, en 1979. Al fracasar esta oposición, los dirigentes se reorientaron hacia la lucha por la democratización del país. La mayoría de ellos militó en diversos partidos de izquierda y centro-izquierda. Finalmente, a partir de 1986 se produjeron una serie de quiebres políticos internos que tuvieron por consecuencia la dispersión de sus dirigentes y la formación de nuevas agrupaciones mapuche. Lo paradójico, es que entre ellas se siguieron coordinando en torno al proceso de transición y el pacto con la que luego será la Concertación de Partidos por la Democracia (Gacitúa, 1992: 29 ss).

Crisis comunitaria y transición a la democracia

Cuando el general Pinochet perdió el plebiscito sobre su continuación en el poder, en 1988, se llamó a realizar elecciones competitivas, como estaba previsto en la Constitución de 1980. En ese contexto, el candidato presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin, realizó el Acuerdo de Imperial con la mayoría de la dirigencia mapuche. El acuerdo básicamente consistió en promover una ley que creara una institucionalidad indigenista con representación indígena, la cual tendría entre sus facultades la restitución de tierras usurpadas, así como promover su desarrollo social, económico y cultural. Como contraparte, el movimiento indígena se comprometió a apoyar al candidato y al nuevo gobierno, y de paso, canalizar sus demandas de manera pacífica en la nueva institucionalidad (Bengoa, 1999: 183 ss).

Aún cuando no fue en los términos pactados, el nuevo gobierno democrático cumplió con crear la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI, y luego promover una legislación al respecto. Legislación que fue promulgada en 1993 y que dio inicio a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI (CEPI, 1992).

Cabe preguntarse, entonces, quiénes participaron de este acuerdo y por qué se produce una contestación desde un sector del mundo mapuche. El Acuerdo de Imperial grafica bien la conformación de una red de alianzas entre el mundo mapuche, una gran cantidad de ONG y los partidos políticos de centro e izquierda. Todo este grupo, mediado por sus diferentes militancias partidarias y por la experiencia común en la época de las reformas agrarias, o en la lucha por la democratización del país, conformó un conglomerado sociológico que tendió a pervivir luego de la transición a la democracia. Se trató de una verdadera red de relaciones que logró mantener cierta unidad pese a las diferentes militancias de sus miembros. Red que no era ni homogénea ni igualitaria, por el contrario, se constituyó en un espacio de articulación entre desiguales, no sólo en términos étnicos, sino también políticos, sociales y económicos. La presencia de antropólogos, abogados, junto a líderes sociales, étnicos, estudiantiles y políticos formó una singular estructura de participación en su

interior. Al revisar la composición de la CEPI, en 1990, y luego de CONADI, en 1993, queda en evidencia esta situación. Esto permitió canales de movilización tanto de las personas como de sus agendas, pero también su control relativo (Martínez Neira, 2004).

Dentro de esta red, quienes quedaron en un segundo plano fueron las propias comunidades territoriales mapuche. Como he mostrado en otros trabajos, el surgimiento de una organización mapuche contestataria al Acuerdo de Imperial se inscribe en la necesidad de posicionar a las comunidades territoriales como actores deliberantes, así como de generar una esfera pública mapuche no subordinada a las estructuras de participación de la sociedad chilena (Martínez Neira, 2009a). Este es el origen del Consejo de Todas las Tierras. A diferencia de quienes interpretaron esta organización como el regreso al nativismo o como la ausencia de alianzas, el Consejo se propuso establecer una relación paritaria con el Estado por medio del énfasis en alianzas intraétnicas y alianzas internacionales. No es la negociación lo que está ausente en el Consejo, es la necesidad de una representación étnica no subordinada. Representación que nos recuerda la Federación Araucana de Aburto Panguilef y que apeló a la representación federada de comunidades y territorios.

Así, el mundo mapuche nuevamente mostró sus cicatrices, sus estrategias y agendas en pugna. La autonomía que reclamó el Consejo no estuvo al margen de las políticas de alianza, sino que se trataba de una alianza distinta. El bloqueo al Consejo que hizo la red mapuche y no mapuche asociada a la Concertación, así como sus propios errores, explican su declive a mediados de los años 90, pero también podría explicar el posterior surgimiento de un sector más radicalizado, como lo fue la Coordinadora de Comunidades en Conflicto Arauco Malleco, CAM.

A modo de conclusión

En el presente artículo se ha discutido la especificidad de los movimientos indígenas latinoamericanos y su demanda por autonomía. Se conceptualizó sus movilizaciones como políticas étnicas que propugnan un cambio en las relaciones de dominación al mismo tiempo de postular su

especificidad en cada una de estas sociedades. Redistribución y reconocimiento serían sus principales ejes articuladores. Para el caso mapuche, señalamos como hipótesis, lo controversial –no la imposibilidad– que resulta tematizar la autonomía debido a que ésta no se puede plantear al margen de la competencia interna por el liderazgo y la hegemonía. Nos preguntamos, entonces, por los cambios en la sociedad mapuche a partir de su ocupación por la chilenidad y de cómo esto se tradujo en la dificultad de constituir una esfera pública mapuche competitiva que permitiera la representación colectiva. Las distintas estrategias de los liderazgos mapuche durante el siglo XX intentaron negociar espacios de autonomía y de políticas públicas favorables a su pueblo utilizando el recurso de la alianza con distintos sectores sociales y políticos de la sociedad chilena. Alianzas que, a su vez, permitieron empoderar a determinados liderazgos en contraposición a los demás liderazgos mapuche. La política étnica mapuche debe ser entendida, así, en su doble dimensión de vínculos hacia la sociedad chilena y hacia el propio grupo de pares. Lo cual se complejiza aún más, al considerar las consecuencias de la reducción en la política mapuche. Sobre todo a partir de las reformas agrarias de las décadas de 1960 y 1970, las comunidades reduccionales exigirán un papel más activo y decisivo en la política mapuche. La contrarreforma agraria de la dictadura de Pinochet y la posterior lucha por la democratización no harán más que acentuar este proceso. Se produce, en este período, una fuerte red de participación etnopartidaria en torno a la transición a la democracia. Red que permitió articular diversos sectores de activistas sociales y militantes de centro e izquierda con el liderazgo mapuche. El Acuerdo de Imperial es el resultado, no el principio, de un conjunto de alianzas que pervivió al proceso democratizador. La conformación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI, y luego de CONADI, institucionalizaron esta alianza en democracia. Sin perjuicio de ello, las alianzas partidarias que se rearticularon en esta etapa, a nuestro juicio, dejaron en un segundo plano las comunidades territoriales. La agenda étnica fue copada por la transición a la democracia y la reivindicación de derechos políticos y sociales generales, en desmedro de las demandas de las comunidades territoriales. Con esto, no tardó en surgir un sector contestatario a dicho acuerdo, como el Consejo de Todas las Tierras y la competencia

con las demás organizaciones y liderazgo étnico. Finalmente nos preguntamos si la radicalización violenta de algunas comunidades y la fundación de la Coordinadora de Comunidades en Conflicto Arauco Malleco, CAM, no es el resultado del bloqueo y decaimiento del Consejo. Como sea, la reivindicación del protagonismo de las comunidades territoriales dentro del movimiento mapuche y de espacios más autónomos para realizar política étnica, se convertirá en el centro de la política mapuche durante las primeras décadas del siglo XXI, pero, también, de las múltiples alianzas de su liderazgo. Si algo podemos concluir es justamente que las dificultades para establecer una representación colectiva de la "opinión pública" mapuche se mantienen. Un gran desafío, en ese sentido, es articular el mundo de las comunidades con el urbano mapuche. Hablar de autonomía adquiere así un doble sentido, por una parte, la autonomía territorial, donde ello sea posible y, por otra, una autonomía organizacional que facilite la representación al interior de la sociedad mapuche como en el conjunto de la sociedad chilena. Nada de esto es posible si no se consideran las complejidades efectivas del hacer política étnica por parte de los distintos liderazgos y sus vínculos con la sociedad chilena.

Bibliografía

Agudo, Alejandro (2009). "¿ Movilizaciones étnicas o fracturas sociales? Apuntes sobre un caso de Chiapas". En *Las disputas por la etnicidad en América Latina: movilizaciones indígenas en Chiapas y Araucanía*, ed. Martínez Neira y Estrada Saavedra. Santiago: Catalonia.

Anderson, Benedict (2000). *Comunidades imaginadas*. Buenos Aires: FCE.

Bacigalupo, Ana Mariella (2007). *Shamans of the Foye Tree. Gender, Power and Healing Among Chilean Mapuche.* Austin: University of Texas Press.

Barth, Fedrik (1969). *Los grupos étnicos y sus fronteras*. México: FCE.

Bello, Alvaro (1993). La comisión radicadora de indígenas, su paso por la Araucanía (1866-1929). *Nütram* 34: 33-43. Santiago: Rehue.

Bengoa, José (1991) [1985]. *Historia del pueblo mapuche*. Santiago: Sur.

———— (1999). *La historia de un conflicto*. Santiago: Planeta/Ariel.

Boccara, Guillaume (1999). Etnogénesis mapuche, resistencia y reestructuración entre los indígenas del centro-sur de Chile (siglos XVI-XVIII). *Hispanic American Historical Review* 79(3): 425-461.

Borojov, Ber (1980). *Nacionalismo y lucha de clases*. México: Cuadernos del Pasado y del Presente.

Caniuqueo, Sergio (2009). "Particularidades en la instauración del colonialismo chileno en Gulu Mapu, 1884-1950. Subordinación, alianzas y complicidades". En *Las disputas por la etnicidad en América Latina, movilizaciones indígenas en Chiapas y Araucanía*, Christian Martínez N. y Marco Estrada S. Santiago: Catalonia.

Cattaneo, Rodrigo (2004). "Dynamiques organisationnelles et stratégies territoriales des groupes résidentiels mapuche-lafkenche de la commune de Tirúa (VIIIè me région, Chili): L'ethnicité comme ressource spatiale". Diplome de Maitrise, Universite Paris III.

CEPI (1992). "Nueva ley indígena". Borrador de discusión. Santiago, Comisión Especial de Pueblos Indígenas.

Connor, Walker (1998). *Etnonacionalismo*. Madrid: Trama.

Correa, Martín; Raúl Molina y Nancy Yáñez (2005). *La reforma agraria y las tierras mapuche*. Santiago: Lom.

Dillehay, Tom D. (2006). "En la Araucanía de Aurelio Díaz Meza. Una visión antropológica del Parlamento de Coz Coz". En *En la Araucanía. El padre Sigifredo de Frauenhäusl y el Parlamento mapuche de Coz Coz de 1907*, ed. Carmen Arellano, Hermann Holzbawer y Roswitha Kramer. Madrid: Vervuert.

Donoso, Andrés (2008). *Educación y nación al sur de la frontera. Organizaciones mapuche en el umbral de nuestra contemporaneidad, 1880-1930*. Santiago: Pehuén.

Escalona Victoria, José Luis (2009a). "¿ Qué implicancias tiene la etnicidad hoy para la participación política de las poblaciones indígenas de América Latina? Una perspectiva desde Chiapas". En *Las disputas por la etnicidad en América Latina: movilizaciones indígenas en Chiapas y Araucanía,* ed. Christian Martínez Neira y Marco Estrada Saavedra. Santiago: Catalonia.

———— (2009b). Política en el Chiapas rural contemporáneo. México,

UNAM.
Estrada Saavedra, Marco y Viqueira, Juan Pedro (2010). Los indígenas de Chiapas y la rebelión zapatista. Microhistorias políticas. México, El Colegio de México.
Falcón, Romana (2002). *México descalzo. Estrategias de sobrevivencia frente a la modernidad liberal.* México: Plaza y Janés.
Faron, Louis (1969). *Los mapuche, su estructura social.* México: Instituto Indigenista Interamericano.
Foerster, Rolf y Sonia Montecino (1988). *Organizaciones, líderes y contiendas mapuches (1900-1970)*. Santiago: CEM.
Foerster, Rolf (1993). *Introducción a la religiosidad mapuche*. Santiago: Universitaria.
———— (2009). "Las relaciones chileno mapuche a la luz del pacto político". En *Las disputas por la etnicidad en América Latina, movilizaciones indígenas en Chiapas y Araucanía*, ed. Christian Martínez y Marco Estrada. Santiago: Catalonia.
Fraser, Nancy (1993). "Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente". En *Debate Feminista* 7: 23-58, Marzo. Este artículo fue publicado originalmente en Craig Calhoun (ed.) (1991). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT. Press.
———— (2007). "Transnationalizing the Public Sphere. On the Legitimacy and Efficacy of Public Opinion in a Post-Westfalian World". *In Theory, Culture & Society* 24 (4): 7-30. Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: SAGE.
Gacitúa, Estanislao (1992). Hacia un marco interpretativo de las movilizaciones mapuches en los últimos 17 años. *Nütram* 8(28): 22-44.
Gellner, Ernest (1997) [1983]. *Naciones y nacionalismo.* Madrid: Alianza.
González, Héctor (1986). Propiedad comunitaria o individual. Las leyes indígenas y el pueblo mapuche. *Ñütram* 2(3).
Guevara, Tomás (1911*). Los araucanos en la revolución de la independencia*. Santiago: Cervantes.
Habermas, Jürgen (2006). *Historia y crítica de la opinión pública.* Barcelona: Gustavo Gili.
Hobsbawm, Eric (2004). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona:

Crítica.
Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidos.
Leiva, Arturo (1984). *El primer avance a la Araucanía, Angol, 1862*. Temuco: Universidad de La Frontera.
León, Leonardo (1982). La corona española y las guerras intestinas entre los indígenas de Araucanía, Patagonia y las Pampas (1706-1806). *Nueva Historia* 2(5): 31-67. Londres.
———— (2004). *Araucanía. La violencia mestiza y el mito de la pacificación, 1880-1900.* Santiago: Arcis.
López y Rivas, Gilberto (2005). "Introducción. Algunos referentes teóricos". En *Autonomías indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*, coord. Leo Gabriel y Gilberto López y Rivas. México: PYV.
Mallon, Florencia (2004). *La sangre del copihue*. Santiago: LOM.
Marilaf, Rodrigo (2009). "Participación política indígena v/s participación política mapuche", Azkintuwe [Temuco, 11 de Marzo del 2009], http://azkintuwe.org Visitado el 11/Marzo/2009.
Mariman, Pablo; Sergio Caniuqueo, José Millalen y Rodrigo Levil (2006). *¡ Escucha winka!* Santiago: Lom.
Martínez Neira, Christian (2004). "Los desafíos del movimiento mapuche. Política étnica, redes y proyecto alternativo, 1967-1995". Tesis de doctorado, México: El Colegio de México.
———— (2008). "¿ Qué son los movimientos étnicos? Las categorías de igualación y diferenciación". *En Revisitar la etnicidad. Miradas cruzadas en torno a la diversidad*, Daniel Gutiérrez Martínez y Helene Baslev Clausen. México: Siglo XXI.
———— (2009a). La fundación de una organización étnica, el caso del Consejo de Todas las Tierras. *Estudios Sociológicos* XXVII(80): 595-618.
———— (2009b). "Comunidades y redes de participación mapuche en el siglo XX. Nuevos actores étnicos, doble contingencia y esfera pública". En Las Disputas por la Etnicidad en América Latina. Movilizaciones indígenas en Chiapas y Araucanía. Edits. Christian Martínez Neira y Marco Estrada Saavedra. Santiago, Catalonia.
Menard, André y Pavéz, Jorge (2005). El Congreso Araucano. Ley, raza y escritura en la política Mapuche. *Política* 44: 211-232, otoño. San-

tiago: Universidad de Chile.
Mouffe, Chantal (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: FCE.
Pinto, Jorge (2000). *De la inclusión a la exclusión. La formación del estado, la nación y el pueblo mapuche.* Santiago: Universidad de Santiago.
Radovich, Juan Carlos y Bazalote, Alejandro (2010). "El pueblo mapuche contra la discriminación y el etnocidio", en Archivos del Sur. Historias de las familias mapuche, lof Paichil Antriao y lof Quintriqueo. Villa La Angostura, Ferreyra Editor.
Renan, Ernesto (1957). *¿ Qué es una nación?* Madrid: IEP. (Dictado en la Sorbona en 1882).
Saavedra, Alejandro (2002). *Los mapuche en la sociedad chilena actual.* Santiago: Lom.
Samaniego, Augusto y Ruiz, Carlos (2007). *Mentalidades y políticas wingka: Pueblo mapuche, entre golpe y golpe*. Madrid: CSIC.
Smith, Anthony (1997). *La identidad nacional*. Madrid: Trama.
Stavenhagen, Rodolfo (1997). Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina. *Revista de la Cepal* 62: 61-73. Santiago.
———— (2000). *Derechos humanos de los pueblos indígenas.* México: CNDH.
———— (2001). *La cuestión étnica.* México: El Colegio de México.
Taylor, Charles (2001). *El multiculturalismo y 'la política del multiculturalismo'.* México: FCE.
Touraine, Alain (1995). *La producción de la sociedad.* México: UNAM.
Valverde, Sebastián; García, Analía y Bersten, Lara (2010). "Mitos, prejuicios y realidades sobre los mapuche en el Departamento los Lagos, Provincia de Neuquén", en Archivos del Sur. Historias de las familias mapuche, lof Paichil Antriao y lof Quintriqueo. Villa La Angostura, Ferreyra Editor.
Vergara, Jorge Iván; Rolf Foerster y Hans Gundermann (2005). Instituciones mediadoras, legislación y movimiento indígena de Dasin a Conadi (1953-1994). *Atenea* 491: 71-85.
Villalobos, Sergio, et al., (1982). *Relaciones fronterizas en la Araucanía*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
Zavala, José Manuel (2008). *Los mapuche del siglo XVIII, dinámica interét-*

Acerca de los autores

Xavier Albó
Jesuita, nació en Cataluña, España en 1934 pero emigró a Bolivia en 1952 y es ciudadano de este país. Doctor en Filosofía (Quito, Ecuador) y en Antropología Lingüística (Cornell U., USA). En 1971 fundó el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), donde sigue como investigador. Entre sus libros recientes están *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías* (con Franz X. Barrios, 2006), *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Perú y Ecuador* (2008) y *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución* (con Carlos Romero, 2009). Correo electrónico: xalbo@cipca.org.bo

Jhon Antón Sánchez
Candidato doctoral en el Programa de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales del Ecuador (FLACSO-Ecuador). En la actualidad es asesor de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana –CODAE–, entidad creada por la Presidencia de la República de Ecuador. Antón es además miembro del equipo técnico-político de afrodescendientes de las Américas y del Censo de la ronda del 2010. Participa en el proyecto de investigación "Estado de los derechos económicos, sociales y culturales y cumplimiento de los instrumentos internacionales en los afrodescendientes: Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador," auspiciado por el PNUD. Entre sus publicaciones recientes están: *Plan Nacional contra la discriminación racial en Ecuador* (2009, coautoría). *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos* (Cepal, 2009) y *Multiethnic Nations and Cultural Citizenship: proposal from the Afrodescendant Movements in Ecuador* (Universidad de Nueva York, 2008). Correo electrónico: jhonanton@hotmail.com

Santiago Bastos Amigo
Es Doctor en Antropología Social e investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Unidad

Occidente; (Guadalajara, México). En la actualidad trabaja en el proyecto de investigación titulado: "Vivencia de la diferencia étnica, ideología multicultural y dinámicas comunitarias en Mezcala (Jalisco)". Entre sus publicaciones recientes están: *Multicuturalismo y futuro en Guatemala*, coordinador –Guatemala, FLACSO, 2008; *El movimiento maya en la década después de la paz*, coordinador con Roddy Brett, Guatemala, FyG Editores 2009; y *Guatemala: violencias desbordadas*, coordinador con Julián López y Manuela Camus. Universidad de Córdoba (España), 2009. Correo electrónico: santiago@ciesas.edu.mx

Araceli Burguete Cal y Mayor

Nació en Arriaga, Chiapas, México. Actualmente es profesora-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social –CIESAS–, Unidad Sureste, ubicado en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Es licenciada en Sociología y actualmente candidata doctoral en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, especialidad Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó una maestría en Desarrollo Rural Regional en la Universidad de Chapingo; y realizó un "Diplomado Universitario en Derechos Humanos" en la Universidad Iberoamericana, en 1991. Ha sido profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; de la Escuela Nacional en Antropología e Historia (ENAH); de la Universidad Iberoamericana, de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), del Centro de Investigaciones en Integración Social (CIIS); y del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CEESTEM). Ha coordinado diplomados en derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas y liderazgo de mujeres indígenas; así como una Escuela Municipalista. De los premios recibidos, obtuvo una "Mención honorífica a la mejor investigación en Antropología Social y Etnología. Premio Fray Bernardino de Sahún" en 1999, por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), en 1989. Y en el año 2001 recibió un reconocimiento en la Maestría en Desarrollo Rural Regional de la Universidad Autónoma de Chapingo, como egresada de la maestría de esa institución. Es autora y editora de ocho libros, en temas relacionados con antropología jurídica; derechos de pueblos indí-

genas; política y poder en sociedades pluriétnicas; y más recientemente se ocupa del estudio de los procesos de remunicipalización, gobierno indígena y municipio. Además ha publicado cerca de 30 artículos en diferentes revistas de México y del extranjero. De sus publicaciones más recientes destacan: *Derechos y autonomía indígena. Veredas y caminos de un proceso. Una década 1988-1998*, en coautoría con Margarito Ruiz; *La remunicipalización en Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*; y *Gobernar en la diversidad: experiencias desde América Latina. Hacia la in-vestigación de colabor*; coeditados con Xochitl Leyva y Shannon Speed. Ha dictado cursos y conferencias en México, España, Ecuador, Bolivia, Ca-nadá, Inglaterra, Austria. EEUU, y Alemania, entre otros. Correo electrónico: burguete@ciesas.edu.mx

Dolores Figueroa
Es candidata doctoral en Sociología en York University, Toronto, Canadá. Ha publicado en el International Feminist Journal of Politics, "Interview with Mirna Cunningham" 8:4 December 2006, 618-626; y contribuido al volumen *The Rama People. Struggling for Land and Culture* (2006, URACCAN-University of Tromso) con un ensayo titulado "Apuntes sobre género, desarrollo sustentable y manejo de recursos naturales." Su investigación actual se relaciona con los procesos de participación política de las mujeres indígenas en América Latina, en específico en Nicaragua y Ecuador. Correo electrónico: doloresf@yorku.ca

Miguel González
Doctor en Ciencias Políticas, York University (Toronto). Enseña en el Programa de Estudios de Desarrollo Internacional de York University. Sus líneas de investigación son movimientos sociales indígenas, autonomía y desarrollo. Entre sus publicaciones recientes están: "Yapti Tasba Masraka Nanih Aslatakanka (YATAMA) en el Proceso de Autonomía de la Costa Caribe de Nicaragua". En Leyva, Xochitl; Araceli Burguete & Shannon Speed. *Gobernar (en) la Diversidad: Experiencias Indígenas desde América Latina. Hacia la Investigación de Co-labor*. México: CIESAS, 2008. En coautoría con Lestel Wilson y Evaristo Mercado; *Etnicidad y nación. El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua. 1987-2007*.

En coautoría con Pierre Frühling and Hans Peter-Buvollen. 2007. Guatemala: F&G Editores. Su tesis doctoral lleva por título Governing Multiethnic Societies in Latin America: Regional Autonomy Democracy, and the State in Nicaragua, 1987-2007 (York University, Toronto, Canadá 2008). Correo electrónico: migon@yorku.ca

Margarita Gómez-Reino Cachafeiro
Es licenciada en Derecho (UAM, 1989) y doctora en Ciencias Políticas (MIT, 1999). En la actualidad de desempeña como profesora titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España). Participa en el proyecto de investigación: "Partidos políticos y electores: restricciones externas y decisiones internas" que coordina Iván Llamazares Valduvieco y está financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT, 2006-2009). Entre las publicaciones recientes de Gómez-Reino están: "Euroscepticism and political parties in Spain" (en coautoría con Iván Llamazares y Luis Ramiro), Eds. Paul Taggart and Aleks Szcerbiak, *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2008); y "El mapa de los partidos autonomistas en Europa: heterogeneidad, diversidad y cambio en las demandas de autonomía" ed. Natividad Gutiérrez Chong , *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España y México* (México: UNAM, 2008). Correo electrónico: mgomez-reino@poli.uned.es

Juliet Hooker
Profesora asociada de Gobierno y Estudios Africanos y de la Diáspora Africana y Directora Asociada del Instituto Lozano Long de Estudios Latinoamericanos (LLILAS) de Universidad de Texas en Austin. Además de su trabajo sobre la solidaridad política y el multiculturalismo, Hooker ha publicado sobre los modelos multiculturales en América Latina, la raza y el nacionalismo en Nicaragua y sobre los movimientos politicos y sociales afro-descendientes e indígenas en América Latina. Su actual proyecto de investigación compara el pensamiento político latinoamericano y el afroamericano estadounidense en cuanto a cuestiones de raza (cómo conce-

birla, cuál es su relación con la identidad individual, colectiva y nacional, etc.) Entre sus publicaciones recientes están: *Race and the Politics of Solidarity* (NY: Oxford University Press, 2009); y "Afro-descendant Struggles for Collective Rights in Latin America," *Souls: A Critical Journal of Black Politics, Culture and Society* 10(3): 279-291 (July-September 2008). Correo electrónico: juliethooker@mail.utexas.edu

Osvaldo Jordán
Candidato a Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Florida, Gainesville. Asociado a la Alianza para la Conservación y el Desarrollo (ACD). Ha conducido investigaciones sobre pueblos indígenas y movimientos de base para la defensa ambiental, y asesora a organizaciones indígenas y ambientalistas en Panamá. Ha colaborado con comunidades Ngobe en la presentación de una petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en contra de la construcción del proyecto hidroeléctrico Chan 75, con el Movimiento por la Defensa del Territorio y los Ecosistemas del Archipiélago de Bocas del Toro en sus esfuerzos por lograr la protección de sus tierras y con el pueblo Naso en sus gestiones por la creación de una comarca indígena. En la actualidad está escribiendo su tesis de doctorado sobre la lucha por la creación de la Comarca Indígena Ngobe-Bugle. Entre sus publicaciones están "I entered During the Day, and Came Out During the Night: Power, Environment, and Indigenous Peoples in a Globalizing Panama," publicado en el *Tennessee Journal of Law and Policy* (4:2, pp. 467-506, 2008). Correo electrónico: ojordan@ufl.edu Correo electrónico: ojordan@ufl.edu

René Kuppe
Dr. Juris, profesor de derecho, Universidad de Viena, Austria, centra su trabajo en el análisis jurídico y en la reflexión teórica sobre los derechos de los pueblos indígenas. Desde 2006 hasta 2008 dirigió un proyecto, financiado por la Comisión Europea, sobre la demarcación de los tierras y hábitat indígenas en Venezuela, desde 2009 trabaja en un proyecto internacional, coordinado por la Universidad de Laponia (Rovaniemi, Finlanda) sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas de los estados árticos. Entre sus publicaciones recientes están: 2009 The Three Dimensions

of the Rights of Indigenous Peoples. *International Community Law Review*' 11(1): 103-118; y 2009 "Religious Freedom Law and the Protection of Sacred Sites". En *Permutations of Order. Religion and Law as Contested Sovereignties*, ed. Thomas G. Kirsch & Bertram Turner, 49-66. Aschgate. Correo electrónico: rene.kuppe@nivie.ac.at

Salvador Martí i Puig
Es Doctor en Ciencias Políticas. Actualmente es profesor en la Universidad de Salamanca y miembro del Instituto de Estudios Internacionales de Barcelona (IBEI). En la actualidad participa en el proyecto de investigación: "Expresiones políticas de los pueblos indígenas" y "Calidad de la democracia local en América Latina". Sus líneas de especialidad son acción colectiva y movimientos sociales, calidad de la democracia y análisis de la región centroamericana. Entre sus publicaciones recientes están: *Nicaragua y el FSLN (1979-2009). ¿ Qué queda de la revolución* (2009, Ediciones Bellaterra); *Pueblos indígenas y política en América Latina* (CIDOB, 2007). Correo electrónico: smarti@usal.es

Christian Martínez Neira
Doctor en Ciencias Sociales, con especialidad en Sociología, por El Colegio de México. Es profesor-investigador del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Se ha especializado en el estudio de la etnohistoria mapuche y de los movimientos sociales. Sus últimas publicaciones: (2008) "¿ Qué son los movimientos étnicos? Las categorías de igualación y diferenciación", en Daniel Gutiérrez Martínez y Helene Baslev Clausen (editores). *Revisitar la etnicidad. Miradas cruzadas en torno a la diversidad*. México, Siglo XXI; (2009) "Transición a la democracia, militancia y proyecto étnico. La fundación de la organización mapuche Consejo de Todas las Tierras (1978-1990)", en *Estudios Sociológicos*, Vol. XXVII, No. 80. En colaboración con Marco Estrada Saavedra (2009) (editores). *Las disputas por la etnicidad en América Latina: movilizaciones indígenas en Chiapas y Araucanía*. Santiago, Catalonia. Correo electrónico: christian.martinez@usach.cl

Mariana Mora
Doctora en Antropología (Universidad de Texas, Austin). Post-doctorante en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de México –CIESAS– Unidad Centro. Sus líneas de investigación actual son autonomía, Estado neoliberal y violencia, prácticas políticas subalternas. Entre sus publicaciones recientes están: "Aportaciones a una genealogía feminista: La trayectoria política-intelectual de Mercedes Olivera Bustamante". *Desacatos Revista de Antropología Social* 31. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2009; y "La descolonización de la política: La autonomía indígena zapatista frente a las lógicas de gobernabilidad neoliberal y la guerra de baja intensidad", Tesis Doctoral, Departamento de Antropología. Universidad de Texas, Austin, 2008. Correo electrónico: mariana_mora@yahoo.com

Pablo Ortiz-T.
Candidato doctoral en Estudios Culturales Latinoamericanos y Máster en Ciencias Políticas. Profesor de la Universidad Andina "Simón Bolívar" y docente invitado de la Escuela de Gestión para el Desarrollo Local de la Universidad Politécnica Salesiana. Ex asesor técnico del Programa Regional "Proindígena" para América Latina de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y ex asesor de la Asamblea Constituyente de Ecuador 2008. Entre sus recientes trabajos y publicaciones están: "Espacio, Territorio e Interculturalidad. Una aproximación a sus conflictos y resignificaciones desde la Amazonía de Pastaza en la Segunda Mitad del Siglo XX", Disertación Doctoral en Estudios Culturales Latinoamericanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2010; "Modelo extractivo, plurinacionalidad y autonomía indígena. Dilemas y desafíos planteados a partir de las reformas jurídico-institucionales 1998-2010 en el Ecuador", ponencia presentada en Congreso 2010 der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerikaforschung ADLAF. Wie (un)abhängig ist Lateinamerika? Die Region im globalen Kontext, 1810-2010, Frankfurt am Main, Alemania. También ha elaborado en el "Annual Report 2009 -2010 of the situation of indigenous peoples of Ecuador", publicado en "The Indigenous World 2009", Edited by Kathrin Wessendorf, International Work Group for Indigenous Affairs IWGIA, Copenhagen, April 2010. Otras publicacio-

nes incluyen: "Sumak Kawsay en la Constitución Ecuatoriana de 2008: apuntes en torno a sus alcances y desafíos", en *Revista Académica Alteridad* No. 6, Universidad Politécnica Salesiana, Cuenca, Marzo de 2009. "Resource-Driven Growth And Socially (Un) Sustainable Development: The Case Of Ecuador. Co-autoría con Tanya Korovkin. University of Waterloo, Department of Political Science, Waterloo, Ontario, 2006. Y co-autor junto a Lizi Ernst, del Manual "Tratamiento Comunitario de Conflictos Socioambientales", PNUD-PLASA-GEF, Quito, 2007, entre otros libros y artículos. Correo electrónico: portiz@uasb.edu.ec y mushukster@gmail.com

Pablo Ospina Peralta
Investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos y Universidad Andina Simón Bolívar. Sus líneas de investigación son movimientos sociales indígenas, autonomía y desarrollo, movimientos sociales, desarrollo rural. Entres sus publicaciones recientes están: "El gobierno de la revolución ciudadana. Entre la crisis económica y los cambios del poder real". En *La Tendencia. Revista de análisis político* 9. Marzo-abril. 2009; y *Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Universidad de Bielefeld, Corporación Editora Nacional. Biblioteca de Ciencias Sociales 65 (Pablo Ospina Peralta, Olaf Kaltmeier y Christian Büschges, editores), 2009. Correo electrónico: Halcon6719@yahoo.es

Consuelo Sánchez
Profesora de la Escuela Nacional de Antropología e Historia. En la actualidad participa en el proyecto de investigación: "Liberalismo, multiculturalismo y descolonización." Anteriormente se ha dedicado a estudiar: "la cuestión autonómica, territorialidad, derechos y políticas públicas". Entre sus publicaciones recientes están: *Los pueblos indígenas. Del indigenismo a la autonomía* (Siglo XXI Editores, 1999); (con Héctor Díaz-Polanco). *México diverso. El debate por la autonomía* (Siglo XXI Editores, 2002), y *Ciudad de pueblos. La macrocomunidad de Milpa Alta en la Ciudad de México* (Secretaría de Cultura del Distrito Federal, 2006). Correo electrónico: konsuelomx@yahoo.com.mx

Astrid Ulloa
Profesora asociada del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Sus líneas de investigación son: movimientos indígenas, autonomía indígena, desarrollos locales, ecogubernamentalidad, etnografía, etno-ecología, género, cambio climático, territorialidad, antropología del medio ambiente y antropología aplicada. Astrid ha coordinado el proyecto de investigación "Controlando la naturaleza: ambientalismo transnacional y sus efectos locales en la Sierra Nevada de Santa Marta" en Colombia (UNAL, 2006-2008); y está desarrollando el proyecto "Construcciones culturales sobre el tiempo atmosférico y el clima en Colombia". Autora y coautora de artículos para revistas y compilaciones nacionales e internacionales, al igual que de varios libros. Entre los artículos más recientes están "Geopolíticas del cambio climático". "rs

Este libro se terminó de
imprimir en noviembre de 2010
en la imprenta RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador

La autonomía a debate

Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina

"Los debates contemporáneos sobre la autonomía no sólo afectan las relaciones entre el Estado-nación y los pueblos indígenas, sino que implican asimismo a otros grupos como los pueblos afrodescendientes y la

[illegible] junto es la idea misma de Estado la
ebate en este importante volumen, que aporta tanto
s como estudios de caso nacionales y regionales
ran mayoría de países latinoamericanos."

Günther Dietz, Universidad Veracruzana, México

s temas tratados las y los autores se destacan en
ouciones por su calidad analítica y por el espectro
dios de caso que incluyen también elementos de
ones diacrónicos sobre el desarrollo histórico de los
s y de autogobierno. Aparece en los discursos y
vimientos indígenas actuales, alrededor de las
utonomía", tanto como una utopía, como práctica
rgimiento de vectores culturalmente diferenciados
onstrucción de un Estado plurinacional y
olonial."

Georg Grünberg, Departamento de Antropología, Universidad de Viena, Austria

utonomía, sea esta una expresión histórica de
va de los pueblos, o el resultado de un
en el marco de los estados mediante el
regimen político, reside en su proposición como
en el seno de las sociedades multiculturales
menes posibiliten como realidad materializable la
onstituye hoy día el reto más importante en
Latina."

Introducción

que se encuentra a
balances continentale
procedentes de una

"En la selección de l
sus respectivas contr
geográfico en los est
periodización y refle
procesos autonomic
propuestas de los m
diversas formas de "
y conquista legal, el
que confluyen en la
definitivamente post

"... el carácter de la
determinación colec
reconocimiento lega
establecimiento de
acuerdo constructiv
Lograr que estos reg
autonomía indígena
los países de Ameri

FLACSO gtz