

Francisco López Bárcenas

Autonomías Indígenas *en* América Latina



COLECCIÓN DERECHOS INDÍGENAS



**AUTONOMÍAS INDIGENAS EN AMERICA: DE LA DEMANDA DE
RECONOCIMIENTO A SU CONSTRUCCION**

Francisco López Bárcenas

Mayo del 2006

La lucha por esta América Latina liberada, frente a las voces obedientes de quienes usurpan su representación oficial, surge ahora con potencia invencible, la voz genuina de los pueblos, voz que se abre paso desde las entrañas de sus minas de carbón y estaño, desde sus fábricas y centrales azucareras, desde sus tierras enfeudadas, donde rotos, cholos, gauchos, jíbaros, herederos de Zapata y de Sandino, empuñan las armas de la libertad.

Ernesto Che Guevara
En respaldo a *La declaración de la Habana, 1960*

CONTENIDO

1. Tiempos de autonomías; 2. El colonialismo y la invención del indio; 3. Los Estados nacionales y el colonialismo interno; 4. Del colonialismo al indigenismo; 5. Del indigenismo a la autonomía; 6. Las tendencias autonómicas; 7. Las razones autonómicas; 8. Los sujetos de las autonomías; 9. Los contenidos de las autonomías; 10. Los procesos autonómicos; Reflexiones finales

1. Tiempos de autonomías

En América Latina se viven tiempos de autonomías. De autonomías indígenas. Se puede afirmar que el reclamo se posicionó como demanda central de los movimientos indígenas nacionales en la década de los noventa del siglo XX y se consolidó a principios del siglo XXI. No es que antes no existiera, al contrario, desde la época de la conquista -española en unos casos, portuguesa en otros- hasta la consolidación de los estados nacionales, desde las rebeliones de Tupac Amaru, Tupac Katari y Bartolina Sisa, en tierras andinas, hasta las de Jacinto Canek en tierras mayas contra el poder colonial; pasando por las de el Willka Pablo Zarate en Bolivia, o las de Tetabiate y Juan Banderas entre los yaquis de México, durante la época republicana, o las de Emiliano Zapata en México y Manuel Quintín Lame en Colombia, durante el siglo XX, hasta la rebelión zapatista también en tierras mayas, a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, las luchas de *resistencia* y *emancipación* de los pueblos indígenas han estado permeadas por las reivindicaciones autonómicas; no siempre con ese nombre, pero sí con los mismos proyectos utópicos, que pasan por ser pueblos con derechos plenos, territorios, recursos naturales, formas propias de organización y de representación política ante instancias estatales, ejercicio de la justicia interna a partir de su propio derecho, conservación y desarrollo de sus culturas y elaboración y ejecución y puesta en práctica de sus propios planes de desarrollo, dentro de sus demandas más significativas.

El asunto no es para menos. Así lo ha entendido la misma Agencia Central de Inteligencia americana (CIA), quien desde principios del siglo XX advertía que los movimientos indígenas serían uno de los principales desafíos a los gobiernos nacionales en los próximos 15 años, los cuales, desde su punto de vista, se incrementarían “facilitados por redes transnacionales de activistas de derechos indígenas, apoyados por grupos internacionales de derechos humanos y ecologistas bien financiados”. “Las tensiones –añadía el informe- se intensificarán en un área desde México a través de la región del Amazonas”.¹ Mas recientemente, el representante de los Estados Unidos para América Latina en Asuntos Hemisféricos, John Dimitri Negroponte, refiriéndose al triunfo del aymara Evo Morales Ayma en las elecciones presidenciales de la república de Bolivia, afirmó que los movimientos subversivos están haciendo mal uso de los

¹Jim Cason y David Brooks, “Movimientos indígenas, principales retos para AL en el futuro: CIA”, *La Jornada*, 19 de diciembre del 2000. <http://www.jornada.unam.mx/2000/12/19/024n1mun.html>. La versión completa, del informe, en idioma inglés, puede verse en: <http://www.cia.gov/cia/publications/globaltrends2015/index.html#link2>

beneficios de la democracia y eso pone en peligro la estabilidad de los Estados nacionales en toda América Latina.

Los movimientos de los pueblos indígenas y su lucha por la autonomía son una preocupación para los grupos económicos y políticos dominantes, porque forman parte de otros movimientos sociales de América Latina que resisten a las políticas neoliberales y sus efectos sobre la humanidad, pero también son parte integrante de los amplios sectores sociales que impulsan propuestas alternativas que nos ayuden a remontar la crisis en que se encuentra el mundo. Sólo que a diferencia de los demás, los que protagonizan los pueblos indígenas y sus organizaciones son más radicales y profundos en sus planteamientos, tanto por los métodos de lucha que han utilizado para hacerse presentes -la mayoría de las veces de manera pacífica pero cuando esto no es posible de manera violenta- pero también porque sus demandas para ser posibles requieren de una transformación profunda de los Estados nacionales y sus instituciones, que prácticamente nos llevaría a la refundación de los Estados en latinoamérica.

El reclamo del los pueblos indígenas del reconocimiento de su autonomía tiene otro componente que pone a pensar a las clases hegemónicas que detentan el poder en cada uno de los estados de América Latina donde suceden. Éstos se presentan justo cuando los estados entran en un fuerte debilitamiento, producto del empuje de las fuerzas económicas internacionales para que se vayan retirando de la esfera pública, reduciéndolos en la práctica a simples gerentes de los intereses capitalistas. Paradójicamente, son esas mismas clases sociales las que ponen el grito en el cielo ante el reclamo indígena de reformar o refundar los Estados para hacerlos funcionales a las realidades multiculturales de sus habitantes, afirmando que de aceptarse los reclamos de los pueblos indígenas los estados terminarían hechos pedazos. Pero la realidad es otra, si se pactara un nuevo estado en donde los pueblos indígenas fueran reconocidos como sujetos políticos autónomos, seguramente los estados se fortalecerían y entonces las fuerzas económicas del libre mercado perderían hegemonía en el diseño de sus políticas antipopulares.

El argumento ha sido usado por los poderosos para diseñar verdaderas políticas de contrainsurgencia con las que enfrentan a los movimientos sociales y sus aliados, bajo el argumento de la defensa de la soberanía nacional, lo cual ha sucedido de muy diversas maneras. En algunos casos entre los que se cuentan los de Bolivia y México, el Estado ha confrontado directamente a los movimientos indígenas, inclusive movilizando su aparato militar fuera de los marcos constitucionales; en otros como Panamá, Nicaragua, y en alguna medida Ecuador –sobre todo en la parte andina-, han optado por el uso de una “estrategia envolvente” para recuperar los espacios perdidos; en estos casos no se llega a la confrontación violenta sino se opta por el uso de los partidos políticos como mecanismo de control, ofreciendo causas para acceder al poder, que terminan siendo formas de control y desarticulación; otra estrategia usada es el aislamiento, como se ha hecho en Brasil y parte del Ecuador, donde se ha dejado el campo abierto para que sean las compañías transnacionales que se apropian de los recursos naturales las que enfrenten directamente el descontento indígena mientras el Estado actúa como si nada pasara.² Digámoslo con toda claridad. Los pueblos indígenas de América Latina luchan por su autonomía porque en el siglo XXI siguen siendo colonias. Las guerras de independencia del siglo XIX

² Leo Gabriel y Gilberto López y Rivas (coordinadores), *Autonomías indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*. Plaza y Valdez editores-Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa-Ludwig Boltzmann Institut, México, 2005, p. 19.

acabaron con la colonización extranjera –española o portuguesa- pero quienes accedieron al poder siguieron viendo a los pueblos indígenas como colonias. Colonias que las clases hegemónicas escondieron tras la mascarada de los derechos individuales y la igualdad jurídica, pregonadas por el liberalismo decimonónico y que, ante la evidencia de la falsedad de ese argumento, ahora se esconden bajo el discurso del multiculturalismo conservador, que se manifiesta en reformas legales que reconocen las diferencias culturales de las poblaciones de los estados pero este sigue actuando como si no existieran. Todo eso mientras los pueblos indígenas de América Latina sufrían y sufren el poder de un colonialismo interno. Por eso los movimientos indígenas, a diferencia de otros tipos de movimientos sociales, son luchas de *resistencia* y *emancipación*. Por eso su demanda se aglutina en la lucha por la autonomía, por eso las preocupaciones de las fuerzas imperiales aumentan en la medida en que los movimientos crecen, por eso es que el logro de sus demandas implica la refundación de los Estados nacionales.

¿Pero cómo llegamos a esta situación? ¿Cómo se materializan las luchas por la autonomía y qué peligros enfrentan? ¿Qué futuro puede avisarse de ellas? Son preocupaciones que rondan en los pensamientos de propios y extraños. Buscando respuestas a estas interrogantes se ha escrito el presente documento. Para rastrear el fondo del problema comienza con la época colonial y la invención del indio por los colonizadores; pasa por la creación de los Estados nacionales y el colonialismo interno; trata de explicar el colonialismo interno y su relación con las políticas indigenistas, y como los movimientos indígenas han cuestionado estas y luchado por la autonomía. Después de esto se pasa a un breve recuento de las tendencias autonómicas para seguirnos con una explicación de las razones en que se fundan los reclamos indígenas de autonomía, los sujetos titulares del derecho, las enseñanzas que nos dejan los procesos autonómicos, para cerrar con unas reflexiones finales.

2. El colonialismo y la invención del indio.

Por principio hay que decir que fueron los invasores europeos –españoles y portugueses- que en el siglo XV andaban buscando nuevos mercados para su expansión económica, los que inventaron al indio. Antes que los españoles llegaran a tierras del continente americano en ella no habitaban indígenas, sino grandes sociedades con culturas diferentes y un alto grado de desarrollo que la invasión europea truncó. El indio o indígena es un concepto inventado por los invasores con propósitos muy claros. En primer lugar, buscaban diferenciarse de quienes con todo derecho habitaban estas tierras cuando ellos llegaron a ocuparlas sin tener ninguno. Como no podían aceptar que por estos lugares tan alejados de la ciencia, la cultura, el progreso y la “civilización” europea existieran seres con iguales derechos y muchas veces con un conocimiento superior al suyo sobre la naturaleza, la sociedad y el universo, decidieron imponerles una etiqueta que los diferenciara de ellos; así inventaron al indio, lo subordinaron a sus intereses, le reconocieron derechos que no se opusieran a sus ambiciones y lo identificaron como algo inferior al invasor. Con ello también buscaban englobar en una sola categoría a todas las culturas que en el continente florecían, sin importarles las diferencias existentes entre ellas y los diversos grados de desarrollo de cada una.

Guillermo Bonfil Batalla, un antropólogo mexicano, lo dijo sin ningún ambaje: “La categoría de indio es una categoría supraétnica que no denota ningún contenido específico de los grupos que abarca, sino una particular relación entre ellos y otros sectores del sistema social global del que los indios forman parte. La categoría de indio denota la condición de colonizado y hace

referencia necesaria a la relación colonial”. El mismo autor explicó que la categoría de indio “se aplicó indiscriminadamente a toda la población aborigen, sin tomar en cuenta ninguna de las profundas diferencias que separaban a los distintos pueblos y sin hacer concesión a las identidades preexistentes” agregando que los mejores ejemplos del uso colonial que se hizo de esa categoría colonial se encuentra en los testimonios que revelan la identidad de los misioneros: para ellos los indios eran infieles, gentiles, idólatras y herejes. No cabía en esta visión ningún esfuerzo por hacer distinciones entre las diversas religiones prehispánicas; lo que importaba era el contraste, la relación excluyente frente a la religión del conquistador. Así, todos los pueblos aborígenes quedaban equiparados, porque lo que contaba era el dominio colonial en la que sólo cabían dos polos antagónicos, excluyentes y necesarios: el dominador y el dominado, el superior y el inferior, la verdad y el error.³

Ésta fue la tónica que marcó la relación entre los colonizadores europeos —españoles o portugueses— durante los aproximadamente trescientos años que se mantuvo la colonización en este continente que ellos bautizaron como americano, en honor a un hombre que les abrió el camino: Américo Vespucio. En el siglo XIX el sistema hizo crisis, hubo rebeliones generalizadas por todas partes y las colonias lucharon por su independencia. Los pueblos indígenas participaron activamente en las guerras, pensando que de esa manera recobrarían sus derechos.

3. Los Estados nacionales y el colonialismo interno.

Pero se equivocaron. Como en la vieja Europa, los Estados que surgieron de los escombros de las antiguas colonias, se fundaron bajo la idea de un poder soberano, único, una sociedad homogénea, compuesta de individuos sometidos a un solo régimen jurídico y por lo mismo con iguales derechos para todos. En ella no cabían los pueblos indígenas porque el *ideal* que dio sustento a este modelo de Estado es que surgían de una unión de ciudadanos libres que se ligaban voluntariamente a un convenio político, en donde todos cedían parte de su libertad a favor del Estado que se formaba, a cambio de que este les garantizara a todos un mínimo de derechos fundamentales, entre ellos la vida, la igualdad, la libertad y la seguridad jurídica.

Lo asombroso de esto es la constatación de que bajo la idea del respeto a los derechos individuales, los mestizos comenzaron a violar impunemente los derechos de los pueblos, que durante tres siglos las mismas potencias colonizadoras habían respetado, entre ellos la posesión colectiva de sus tierras y el mantenimiento de sus gobiernos propios. En el primer caso, la nueva clase que se hizo del poder al terminar el régimen colonial consideró que la posesión colectiva de las tierras por los pueblos indígenas atentaba contra el derecho de propiedad privada y promovió leyes que las fraccionaran junto con políticas de colonización, para aplicarlas ahí donde según su parecer permanecían baldías. Para el caso de los gobiernos indígenas arguyó el falso argumento de que esa situación constituía un fuero que atentaba contra la igualdad que era un derecho humano, así reclamó *su derecho* de intervenir en asuntos internos de los pueblos y sus comunidades. Junto a ello se impulsaron legislaciones y políticas que atentaban contra los pueblos indígenas y sus culturas.⁴

³ Guillermo Bonfil Batalla, “El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial”, *Obras escogidas*, Tomo I, Instituto Nacional Indigenista-Instituto Nacional de Antropología e Historia-Dirección General de Culturas Populares-Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1995, pp. 343-344.

⁴ Para el caso mexicano puede verse: Francisco López Bárcenas, *Legislación y derechos indígenas en México*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LIX

Lo anterior ha llevado al filósofo Luis Villoro a afirmar que las distintas repúblicas se constituyeron por un poder criollo y mestizo, que impuso su concepción de Estado moderno y que en el ‘pacto social’ que dio origen a tales estados no entraron para nada los pueblos indígenas porque nadie los consultó respecto de si querían formar parte del Convenio. No obstante esta anomalía, los pueblos indígenas terminaron aceptando esta forma de organización política que les era ajena, después de ser vencidos por las armas de sus nuevos conquistadores, o convencidos que era mejor eso que seguir luchando en una guerra que parecía interminable. Pero cualquiera que hubiera sido la forma en que los pueblos indígenas se integraron a los nacientes estados, lo que hay que resaltar es que el convenio político por el cual se crearon no fue el resultado de una libre decisión de los pueblos indígenas⁵, sino imposición de los mestizos.

Lo anterior dio como resultado que el colonialismo que por tantos años ejercieran los imperios - español y portugués- sobre los habitantes originarios de América, se siguiera practicando por los criollos que se hicieron del poder cuando aquellos fueron expulsados. Esa era y es una realidad que los pueblos indígenas vivieron y siguen viviendo, misma que desde la década de los setenta explicaron los estudiosos de las realidades nacionales. Al analizar la realidad política del Estado mexicano, el sociólogo Pablo González Casanova concluyó: “El problema del indígena es esencialmente un problema de colonialismo interno. Las comunidades indígenas son nuestras colonias internas. La comunidad indígena es una colonia en el interior de los límites nacionales. La comunidad indígena tiene las características de una sociedad colonizada”.⁶

En ese mismo sentido, otro sociólogo, Rodolfo Stavenhagen, sostuvo la tesis de que por efectos de las relaciones coloniales la sociedad indígena, como un todo, se enfrentaba a la sociedad colonial, situación que se manifestaba en la discriminación étnica, la dependencia política, la inferioridad social, la segregación residencial, la sujeción económica y la incapacidad jurídica. De manera paralela al colonialismo interno, las sociedades indígenas y mestizas sostenían relaciones de clase, las cuales se definían en torno del trabajo y la propiedad. De acuerdo con lo anterior, estos dos tipos de relaciones recibían su sanción moral a partir de la rígida estratificación social en la que el indígena siempre ocupaba el peldaño más bajo, sólo superado por el de los esclavos.

En esas condiciones surgió la comunidad corporativa y se formaron las características indígenas de la colonia, las mismas que hoy denominamos cultura indígena. Tanto las relaciones coloniales como las de clase se combinaban en la opresión del indígena pero sus efectos eran distintos en cada una; mientras, en las relaciones coloniales entre la sociedad mestiza y la sociedad indígena estas fortalecían su identidad, las relaciones de clase tendían a la desintegración de las comunidades indígenas y a su integración pura y simple a la sociedad mestiza.

De acuerdo con el mismo autor, la expansión de la economía capitalista en América latina en la segunda mitad del siglo XIX, junto con la ideología del liberalismo económico, como en la época de la colonización europea, transformó la *calidad* de las relaciones no indígenas, dando origen a

Legislatura, México, 2005. Para otros casos en América Latina: Bartolomé Clavero, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, Siglo XXI, México, 1994.

⁵ Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Pados-UNAM, México, 1998, p. 80.

⁶ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1965, pp. 82-86.

una segunda forma de colonialismo que desde entonces se denominó *colonialismo interno*. “Los indios de las comunidades tradicionales –afirmó- se encontraron nuevamente en el papel de un pueblo colonizado: perdieron sus tierras, eran obligados a trabajar para los ‘extranjeros’, eran integrados, contra su voluntad, a una nueva economía monetaria, eran sometidos a nuevas formas de dominio político. Esta vez la sociedad colonial era la propia sociedad nacional que extendía progresivamente su control sobre su propio territorio”.⁷

4. Del colonialismo al indigenismo

Para superar los problemas del colonialismo interno sin reconocer los derechos de los pueblos indígenas, durante todo el siglo XX América Latina vio surgir de las instituciones estatales políticas específicas dirigidas hacia pueblos indígenas, dando origen a lo que se conoció como indigenismo. Gonzalo Aguirre Beltrán, un antropólogo mexicano impulsor de ellas, lo expresó claramente: “El indigenismo no es una política formulada por indios para solución de sus propios problemas sino la de los no-indios respecto a los grupos étnicos heterogéneos que reciben la general designación de indígenas”.⁸

El indigenismo asumió muchos rostros pero todos ellos pueden agruparse en dos etapas de su instrumentación: la etapa de la integración y la de participación. En el primer caso se trató de un *indigenismo incorporativo* y comenzó después del Congreso de Pátzcuaro, realizado en 1940, cuyo lema central fue la asimilación de las comunidades indígenas a la cultura nacional, objetivo que se pretendió lograr por vía de la castellanización. Décadas después, convencidos de la limitación de mantener una política de corte culturalista y de que fueran únicamente funcionarios mestizos quienes diseñaran las políticas indigenistas, los órganos estatales evolucionaron hacia lo que se conoció como *indigenismo de participación*, para lo cual buscaron que las comunidades indígenas participaran en el diseño de los programas gubernamentales enfocadas hacia ellas al tiempo que extendían su alcance a programas de desarrollo, lo cual avanzó a lo que los académicos denominaron como *etnodesarrollo*.⁹ Con sus matices, el indigenismo nunca dejó de ser una política de estado diseñada por mestizos para los indígenas, con la finalidad de que estos dejaran de ser indígenas y se incorporaran a la vida nacional.

Por lo anterior, no le falta razón al antropólogo Héctor Díaz Polanco, quien afirma que en América latina el indigenismo ha atravesado por varias fases y en todas ellas se ha utilizado el control ideológico y la dominación política de los pueblos como instrumento para mantenerlos bajo la férula del Estado. Con estas acciones los gobiernos han manipulado al movimiento indígena y lo mantienen separado de otras luchas sociales, a menudo con la colaboración de intelectuales de izquierda o que así se autodenominan. De acuerdo con él, la fase predominante ha sido la del *integracionismo* un poco bronco (dispuesto a integrar, en el sentido indicado, a los pueblos indígenas a cualquier costo), que tiene poco o ningún respeto por la diversidad.¹⁰

⁷ Rodolfo Stavenhagen, *Las clases sociales en las sociedades rurales*, Decimoséptima edición, Siglo XXI, México, 1996, pp. 247-248.

⁸ Gonzalo Aguirre Beltrán, *Obra polémica*, SEP-INAH, México, 1976, pp. 24-25.

⁹ Juan Luis Sariago Rodríguez, ‘Políticas indigenistas y criterios de identificación de la población indígena en México’, en: *Las dinámicas de la población indígena*, CIESAS-IRD, México, 2003, pp. 71-83.

¹⁰ Héctor Díaz Polanco, *Indigenismo y diversidad cultural*, Universidad de la Ciudad de México, Posgrado en Humanidades y Ciencias Sociales, México, 2003, p.39.

Pero los pueblos indígenas no estaban pasivos. Resistían. Y lo hacían de múltiples maneras: movilizándose contra las políticas estatales, denunciando la situación en foros internacionales, tejiendo redes de colaboración entre ellos y con otros sectores sociales, construyendo los caminos que después caminarían para su emancipación. Algo lograron de esas luchas. Unos gobiernos disfrazaron sus políticas para mostrarlas con otros rostros, aunque en el fondo seguían siendo las mismas; algunos derechos se introdujeron en la legislación, considerándolos como minorías a las que había que apoyar para que se incorporaran a la cultura nacional. Quizás el logro más importante sea que los pueblos indígenas aprendieron que para cambiar de fondo la situación en que vivían era necesario dar una lucha política de gran envergadura. Y se prepararon para eso.

5. Del indigenismo a la autonomía

En el año de 1992, en el contexto de la campaña continental *500 años de resistencia indígena, negra y popular*, con la cual los diversos movimientos indígenas del continente americano protestaban por las celebraciones que los gobiernos impulsaban con motivo de los cinco siglos de la invasión europea al continente americano –descubrimiento le decían ellos- los movimientos indígenas transformaron sustantivamente sus formas de manifestación política y sus demandas. En el primer caso dejaron de ser apéndice de los movimientos campesinos, que siempre los colocaban a la cola tanto en su participación como en sus reivindicaciones y se convirtieron en sujetos políticos ellos mismos; en el segundo, denunciaron el colonialismo interno que en los estados nacionales de los que forman parte se ejercía contra ellos, exhibieron al indigenismo como una política para encubrir su situación colonial y reclamaron su derecho a la libredeterminación, como pueblos que son. Nicaragua es un caso excepcional, porque debido a que la contrarrevolución adoptó el discurso étnico, en el año de 1987 incorporó el régimen de las autonomías regionales para desactivar la oposición armada, lo que con el paso del tiempo funcionaría también para desactivar al movimiento indígena. Pero fuera de ese caso, desde el año de 1992 los movimientos indígenas son movimientos de *resistencia y emancipación*: resistencia para no dejar de ser pueblos, emancipación para no seguir siendo colonias. Las reivindicaciones étnicas se juntaron con las reivindicaciones de clase.

Desde entonces el eje de las demandas de los movimientos indígenas pasó a ser el derecho de libredeterminación expresado en autonomía. Tal y como se ha concebido para nuestro continente –que en muchos aspectos varía de la manera en que se presenta en Europa- la demanda se nutrió de varias partes. Una de ellas es el derecho internacional, donde desde el año de 1966, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocían el derecho de los pueblos a libredeterminación y como consecuencia de ello a establecer libremente su condición política, así como a decidir de la misma manera sobre su desarrollo económico, social y cultural. El derecho reconocido incluía la disposición libre de sus recursos naturales para su beneficio, sin dejar de lado la obligación de cooperación internacional bajo el principio del beneficio recíproco.

Pero el derecho de la libredeterminación puede asumir diversas formas, mismas que se pueden agrupar en externas o internas a los pueblos que hace uso de ella. De acuerdo con Javier Ruipérez¹¹ en su vertiente externa se expresan cuando el pueblo se separa del Estado al que pertenece para convertirse él mismo en Estado, unirse a otro ya existente o bien para que varios

¹¹ Javier Ruipérez, *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, España, 1995, pp. 49-76.

pueblos se unan entre ellos para formar uno nuevo; mientras en su versión interna el pueblo libremente decide seguir perteneciendo a un Estado siempre que éste acepte reconocerlo como pueblo y reconocerle sus derechos y pacte con ellos la forma de ejercerlos. La primera versión de la libredeterminación da lugar a la soberanía, la segunda a la autonomía. La autonomía es la forma que los movimientos indígenas han elegido para ejercer su derecho a la libredeterminación, por eso se dice que la autonomía es una forma específica de ejercicio de la libre determinación.

El reclamo de libredeterminación por los movimientos indígenas tiene sus implicaciones ya que este derecho comprende a su vez el de autoafirmación, autodefinición autodelimitación y autodisposición interna y externa de los pueblos indígenas. De acuerdo con José A. De Obieta Chalbaud¹², el derecho de autoafirmación otorga a los pueblos -indígenas en este caso- la capacidad exclusiva de proclamarse existente, mientras el de autodefinición le permite determinar por sí mismo quiénes son las personas que lo constituyen; el de autolimitación le posibilita determinar por sí mismo los límites de su territorio, y el de autodisposición, organizarse de la manera que más le convenga. En el caso de que la libredeterminación asuma la forma de la autonomía, estos derechos deberán negociarse con el Estado del cual formen parte, pero no podrán establecerse condiciones que los hagan nugatorios.

De ahí que sea explicable y lógico que los movimientos indígenas no sólo exijan derechos individuales para las personas indígenas sino también colectivos, para los pueblos de los que forman parte; que no limiten su exigencia a que las instituciones estatales cumplan sus funciones sino que se transformen; que no reclamen tierras sino territorios; que no demanden que les permitan usufructuar los recursos naturales que se encuentran en sus territorios sino la propiedad de ellos; que no reclamen participar en los órganos estatales sino reconocimiento de su propios gobiernos, que no sólo se les administre justicia conforme a derecho estatal sino se reconozca su derecho a administrar justicia por ellos mismos y de acuerdo con su derecho propio; que no busquen que haya planes de desarrollo para ellos sino que se reconozca su derecho a diseñar su propio desarrollo; que no sólo les lleven la cultura dominante sino que también se reconozca y respete la suya. Los pueblos indígenas no quieren seguir siendo colonias sino pueblos con plenos derechos.

Erica-Irene A. Daes, quien fuera Presidenta Relatora del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas, entendió que para los pueblos indígenas de todo el mundo la autodeterminación es el elemento central y el símbolo principal de sus movimientos; por lo tanto, exigen que sea respetada rigurosamente e insisten en que no es negociable. De acuerdo con su experiencia, los pueblos indígenas se consideran los últimos pueblos colonizados aún existentes y aseveran que cualquier incumplimiento en la concesión de los mismos derechos y la condición de que han gozado otros pueblos colonizados en el mundo representa una forma de racismo y discriminación por parte de la comunidad internacional. Por eso entendió que su postura sobre aspectos etnológicos o históricos objetivos es firme al afirmar que han sido y siguen siendo grupos bien definidos cultural y lingüísticamente, que durante milenios estuvieron organizados en sociedades autónomas complejas y fueron reconocidos como tales por otros Estados, a través de tratados y relaciones diplomáticas, y no han cedido

¹² José A. De Obieta Chalbaud, *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*, Tecnos, España, 1993, pp. 63-101.

voluntariamente el control de sus territorios a los pueblos y Estados que actualmente los gobiernan.¹³

De igual manera, agregó que a su juicio a lo que realmente se refieren los indígenas cuando hablan de ‘autodeterminación’, “es a la libertad para vivir de la forma en que el Creador nos hizo y nos enseñó”. Afirmó que el énfasis es sobre la libertad, no sobre la reproducción de nuevos centro de poder, y aunque su afirmación puede ser correcta, desde el punto de vista de muchos indígenas el poder es necesario para conseguir la libertad de sus pueblos, aunque no se el poder estatal sino uno propio. Por último, expresó que el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación debe entenderse como la demanda para la ‘construcción tardía de una nación’. Creía que los pueblos indígenas demandan la oportunidad de escoger su propio lugar en los Estados en donde viven, oportunidad que se les ha negado en el pasado.

Los nuevos reclamos de los movimientos indígenas abrieron una nueva etapa en la historia de los derechos indígenas, la cual en un principio se manifestó en el hecho de que los estados nacionales de América Latina que no habían modificado sus constituciones políticas y su legislación interna para incorporar en ellas el reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas y la garantía de sus derechos colectivos, lo hicieran. Se desató así una fiebre legislativa en donde se legislaba más que para reconocer derechos, para que la clase política no perdiera legitimidad. De esa manera, a excepción de algunos Estados, como el chileno, casi todos reformaron sus constituciones políticas para incorporar en ellas a los pueblos indígenas y sus derechos¹⁴. Con el paso del tiempo se vería que los derechos consignados en la legislación en muy poco ayudaban a cambiar la situación de colonialismo de los pueblos indígenas y a que gozaran de sus derechos colectivos, por varias razones; entre ellas que el reconocimiento se encontraba acotado a criterios de derechos individuales –“siempre y cuando no atenten contra los derechos individuales y el orden jurídico interno” era la frase consabida que acompañaba a toda disposición jurídica-, porque solo se consignaban derechos culturales o porque la institucionalidad estatal continuaba intacta y con facultades que chocaban con los derechos reconocidos a los pueblos indígenas.

6. Las tendencias autonómicas

¹³ Èrica-Irene A. Daes, “Breve revisión de los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas del mundo”, en: *Los derechos de los pueblos indígenas*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2003, p. 37.

¹⁴ Dentro de la abundante bibliografía que analiza la legislación indigenista latinoamericana me permito citar la siguiente, por su orden de aparición: Para Guatemala: Jorge Skimer-Kléé, *Legislación Indigenista de Guatemala*, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1954; Rodolfo Satavenhagen, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, El Colegio de México-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1988; Bartolomé Clavero, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, Siglo XXI, México, 1994; Magdalena Gómez (coordinadora), *Derecho indígena*, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México, 1997; Miguel A. Bartolomé y Alicia M. Barabas, *Autonomías étnicas y estados nacionales*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1999; *Derechos de los pueblos indígenas: Legislación en América*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1999; Willen Assies, et. al., *El reto de la diversidad*, El Colegio de Michoacán, México, 1999; *Compendio de legislación para los pueblos indígenas y comunidades nativas*, Defensoría del Pueblo, Perú, 1999; Cletus Gregor Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina*, Instituto Indigenista Interamericano, México, 2000; Marco Aparicio, *Los pueblos indígenas y el estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*, CEDES, Estudios constitucionales y políticos, Barcelona, 2000; Marco aparicio Wilhelmi (coordinador), *Caminos hacia el reconocimiento: pueblos indígenas, derechos y pluralismo*, Universidad de Girona-Cátedra UNESCO Desenvolupament Huma Sostenible, España, 2005.

Cuando los pueblos indígenas se dieron cuenta de que su lucha por el reconocimiento constitucional de sus derechos no había dado los resultados esperados, enfocaron sus esfuerzos a la construcción de las autonomías en los hechos. De esa manera algunos movimientos que ya caminaban en ese rumbo se potenciaron mientras otros iniciaban el largo caminar en ese sentido. Para hacerlo apelaron a lo que tenían: sus culturas, sus experiencias de resistencias, sus estructuras orgánicas, sus relaciones con otros movimientos sociales y las realidades concretas de sus países. Con ello los movimientos indígenas no sólo cuestionaban el autoritarismo y la antidemocracia como rasgos distintivos de los Estados nacionales latinoamericanos, sino también ciertas formas de organización popular que seguían la lógica de los dominadores y cuando triunfaban terminaban realizando prácticas que antes combatieron.

En diversos niveles, en la década de noventa, los estados latinoamericanos vieron transformarse los movimientos indígenas que venían luchando desde la década anterior reivindicando sus derechos. Algunos trascendieron las luchas locales y rompieron los cercos de las fronteras nacionales, alcanzando más notoriedad que otros. Se puede decir que los movimientos indígenas por la autonomía fueron un fenómeno social que se vio en toda América Latina. Justo cuando los movimientos obreros y campesinos decaían, desde Mesoamérica hasta la Patagonia, los movimientos indígenas se reactivaban, para enojo de los neoliberales.

Después de quince años de luchas por la construcción de las autonomías en América Latina pueden verse al menos tres grandes tendencias: las autonomías comunitarias, las regionales y la reconstrucción de los Estados étnicos. Cada una de ellas, a su vez, se encuentra marcada por las acciones de los sujetos que las impulsan, las realidades en que se desarrollan los procesos, así como por la influencia de los Estados nacionales, las instituciones internacionales y la cooperación internacional, que dicen apoyar las luchas de los pueblos indígenas pero la mayoría de las veces imponen sus propias agendas.

Las autonomías comunitarias surgieron como expresión concreta de la resistencia de los pueblos indígenas al colonialismo y la lucha por su emancipación. Estando la mayoría de los pueblos indígenas desestructurados políticamente, y siendo las comunidades la expresión concreta de su existencia, cuando los movimientos indígenas impulsaron la lucha por su autodeterminación como pueblos, fueron las comunidades las que salieron a defender el derecho. Para hacerlo echaron mano de su experiencia por siglos de resistencia pero también de las autogestivas, practicadas dentro del movimiento campesino.

En esas condiciones el derecho de ser pueblos se expresaba como ser comunidades. Se podría decir que querían que se les reconociera lo que ya eran y tenían; convertir en derecho lo que ya eran de hecho. Que no sólo tuvieran derechos los individuos que las integraban sino ellas mismas se convirtieran en sujeto colectivo de derecho; que no sólo se reconociera sus tierras sino también sus territorios, es decir, no sólo los espacios para la producción sino también para el ejercicio de derechos políticos, para ejercerlo a su manera; que no sólo se permitiera a sus autoridades ejercer su gobierno interno como excepción sino que se reconociera validez a todos sus actos; que no sólo le llevaran planes de desarrollo diseñados desde las oficinas gubernamentales si se les reconociera su derecho a decidir libremente el tipo de desarrollo que más les convenía.

Atrincherados en las estructuras comunitarias los movimientos indígenas se hicieron escuchar con fuerza y en muchos casos a los Estados no les quedó más alternativa que ceder a sus demandas. La prueba de ello es que la mayoría de la legislación latinoamericana sobre derechos

indígenas reconoce a las comunidades indígenas su personalidad jurídica y enuncia algunas de las competencias que los Estados les reconocen, las cuales deberán realizarse –como expresan los reconocimientos- dentro del marco de la ley estatal.

Los reconocimientos de las comunidades indígenas como sujetos de derecho en lugar de los pueblos de los que forman parte casi siempre, de una u otra manera, las subordinaba a los gobiernos locales establecidos por el orden constitucional y legal sin que estos sufrieran reforma alguna para darles viabilidad. Dicho de otra manera, en lugar de reconocer a un sujeto político de manera libre para que interactuara con el Estado, lo reconocía para subordinarlos a sus políticas colonialistas, al tiempo que desconocía el derecho de los pueblos que el había desestructurado, a reconstituirse.

A pesar de lo anterior no se puede decir que las luchas por las autonomías comunitarias sean un desperdicio. Por ellas se demostró el gran potencial de los pueblos como base de la resistencia pero también de la emancipación. Sin ellas es muy probable que el movimiento indígena no existiera o fuera otro su rostro y sus caminos.

Otra tendencia de las autonomías indígenas es la propuesta de autonomía regional. Surgió como una respuesta a la necesidad de superar el espacio comunitario de los pueblos indígenas, así como de buscar otros superiores no solo a las comunidades indígenas, sino a los propios gobiernos locales del Estado. Su primera expresión fueron las regiones autónomas del Estado de Nicaragua, introducidas como forma de gobierno en la Constitución Política del Estado en el año de 1987. Después de este suceso, inédito en América Latina, la academia, por vía de los intelectuales cercanos a las reivindicaciones indígenas, de difundieron por varios países del continente, al grado que en algunos países como México y Chile¹⁵, inclusive se formularon propuestas de reformas constitucionales y estatutos de autonomía; mientras en otros sólo quedaron como una tendencia mas de las luchas por la autonomía indígena, pero sin ninguna expresión concreta de ellas.

Las autonomías regionales tienen su fuente de inspiración en las regiones autónomas del Estado español. Quienes las impulsan buscan *crear* regiones autónomas que se integrarían por los pueblos o comunidades indígenas que queden incluidas en la región y con la unidad de ellas crear un régimen especial de gobierno, que responda a sus especificidades culturales, históricas, económicas y políticas, entre otras. La región que se creara contaría con su propio gobierno, a la manera de una entidad federativa más, con facultades ejecutivas, legislativas y judiciales.

En sus inicios las propuestas de autonomías regionales se presentaron como opuestas a las autonomías comunitarias, lo cual hizo que quienes simpatizaban o luchaban por hacer realidad estas, las vieran con suspicacia, recelo y animadversión, esgrimiendo varias razones. Una de ellas es que la realidad española, de donde se recogió el modelo autonómico, es muy diferente a la de latinoamericana, en donde se proponía implantarlo; una segunda es que en varios Estados latinoamericanos difícilmente se podría encontrar una región indígena como tal, lo cual implicaba que en todo caso se tratara de regiones creadas, es decir, impuestas a las comunidades indígenas; la tercera es que las formas de gobierno indígenas tienen una composición y obedecen a una

¹⁵ Javier Lavanchy, *Conflicto y propuesta de autonomía mapuche*, Santiago de Chile, Junio de 1999, Proyecto de documentación Ñuke Mapu, URL:<http://www.soc.uu.se/mapuche>

lógica distinta a las de los Estados y difícilmente se adaptarían al modelo que se proponía. En muchos casos se antojaba un modelo ideal que no encajaba con la realidad, sobretodo porque las regiones autónomas nicaragüenses no funcionaban como se había pensado; algunos indígenas incluso afirmaban que lo que ellos tenían no eran autonomías indígenas sino regionales y eso era bastante distinto.

Como en muchos otros casos, fueron los propios movimientos indígenas los que resolvieron la “contradicción” entre comunitaristas y regionalistas. Cuando la ocasión se presentó, primero demostraron que las propuestas no eran contradictorias sino que podían complementarse. Eso ha sido muy claro en México, con los caracoles zapatistas, pero también con la policía comunitaria del Estado de Guerrero; igual sucede en la región del Cauca en el Estado de Colombia; o en el Departamento de Cochabamba, en el Estado de Bolivia. En todos estos casos se ha demostrado que mientras las comunidades funcionen como base de la estructura regional y esta como techo de la autonomía, pueden conjugarse de manera eficaz porque entonces la autonomía regional no se impone desde arriba, sino como un proceso que consolida las autonomías comunales y estas deciden la amplitud de la región.

Junto con las tendencias comunitarias y regionales existen otros movimientos indígenas que no reclaman autonomías sino la refundación de los Estados nacionales con base en las culturas indígenas. Esta es una tendencia que se manifiesta en varios movimientos de la región andina del continente, sobretodo entre los pueblos aymaras de Bolivia.¹⁶ Quienes participan de estos movimientos dicen no entender porque ellos siendo una población mayor a la mestiza deben ajustarse a la voluntad política de las minorías.

Aunque desde un punto de vista sociodemográfico estas expresiones tengan razón, no se puede perder de vista que la realidad es mas compleja. Si se tratara solo de contar cuantas personas son indígenas y cuantas no y en función de eso definir el diseño del Estado, hace mucho tiempo que varios Estados serían indígenas. Pero la en la correlación de fuerzas influyen otros factores: el capital financiero internacional, las instituciones supranacionales, los grupos de poder nacionales y extranjeros, el grado de consolidación del Estado y obviamente, la conversión de los pueblos indígenas en sujetos políticos. Y si no que lo digan los pueblos indígenas de Guatemala que tras una cruenta guerra civil y la firma de unos Acuerdos de Paz donde se incluía el reconocimiento de los derechos indígenas, lo mas que han conseguido es impulsar un proceso de *mayanización* de la población, pero su influencia política en las decisiones del Estado son bastante débiles.

Claro, no se puede decir que el hecho de que los pueblos indígenas sean mayoría no influya en el modelo de Estado. Influye, pero el grado en que lo haga depende también de la articulación que puedan generar al interior de ellos y la coordinación con otros sectores sociales. Y aun en el supuesto de que se lograra refundar al Estado en función de la presencia indígena y lo que ello implica, no se puede olvidar que las autonomías comunitarias y regionales también implican la refundación de los Estados y que las minorías tienen derechos que deben ser reconocidos y garantizados por el Estado, cualquiera que este sea.

¹⁶ Felipe Quispe, “La lucha de los *ayllus* kataristas hoy”, en: Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coordinadoras), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Juan Pablos-Gobierno del Distrito Federal-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2005, pp. 71-75. También: Álvaro García Linera, “Los movimientos indígenas en Bolivia”, en la misma obra.

7. Las razones autonómicas

Cualquiera que sea la tendencia autonómica que se exprese en los movimientos indígenas, lo que se ve en estas luchas es que la construcción de autonomías es una propuesta concreta a la necesidad de formular, desde los actores políticos y de manera seria y profunda, una política que de respuesta a la pluriculturalidad de las sociedades latinoamericanas, situación reconocida en las Constituciones Políticas de los Estados latinoamericanos donde suceden, pero negadas en la realidad. Porque el reconocimiento de la pluriculturalidad de la sociedad, sustentada en la presencia de sus pueblos indígenas –como muchas constituciones políticas reconocen-, obliga a los Estados y a las sociedades a reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho colectivo, y en consecuencia a garantizarle sus derechos, lo cual conllevaría a su vez a modificar las bases sobre las que se fundan los Estados nacionales, para que los incluyan, y de esa manera los pueblos indígenas como tales sean parte integrante de los Estados, sin dejar de ser lo que son, pero sin conservar su condición de sociedades colonizadas. En otras palabras, las autonomías que los pueblos indígenas luchan por construir son necesarias porque existen diversas sociedades con culturas diferentes a la dominante, con presencia previa inclusive a la formación de los Estados nacionales y que a pesar de las políticas colonialistas impulsadas contra ellos conservan su propio horizonte de vida. Las autonomías son cuestiones de derecho, no de políticas. Crean obligaciones del Estado con los pueblos indígenas, no le dan facultades para que desarrolle las políticas dirigidas a ellos que a él le parezcan convenientes.

Lo anterior es fundamental para entender tanto el reclamo de reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía, como los procesos para implementarlas de hecho. Porque en su origen los Estados se fundaron bajo la idea de una sociedad homogénea, compuesta de individuos sometidos a un sólo régimen jurídico y político y por lo mismo con iguales derechos para todos. Pero eso resolvería un problema normativo, no la realidad social en que los pueblos indígenas se han desenvuelto, que siempre resulta ser más compleja. La legislación que durante todo el siglo XIX y parte del XX se elaboró sobre esta materia fue para negar estos derechos, no para reconocerlos, lo cual, dicho de paso, nos aclara que no todas las leyes reconocen derechos, hay algunas que los niegan. Los indígenas han entendido esto por eso se rebelan ante una legislación que no cumple con sus expectativas, porque no les garantiza ni siquiera derechos mínimos. Ellos reclaman derechos fundamentales que saben o intuyen que existen, más allá de los contenidos de las legislaciones estatales.

A contrapelo de esta realidad, muchos gobiernos latinoamericanos se han apropiado del discurso del movimiento indígena, lo han despojado de su contenido y han comenzado a hablar de una ‘nueva relación entre los pueblos indígenas y el gobierno’, así como de elaborar ‘políticas transversales’, con la participación de los interesados, cuando en realidad siguen impulsando los mismos programas indigenistas de hace años que los pueblos indígenas rechazan. Para legitimar su discurso y sus acciones han incorporado a la administración pública a algunos líderes indígenas que por mucho tiempo habían luchado por la autonomía, quienes les sirven de pantalla para mostrar una continuidad que presentan como cambio. En algunos países incluso se ha ido más allá al desnaturalizar la demanda de autonomía y presentarla como mecanismo para que algunos sectores privilegiados sigan manteniendo sus privilegios. Es el caso de las burguesías de los Departamentos de Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia; Guayaquil, en Ecuador o el Estado de Zulia, en Venezuela.

En estas condiciones la decisión de los movimientos indígenas de impulsar las autonomías de hecho resulta una política correcta y una práctica consecuente para el movimiento indígena.

Pero no es una tarea fácil. En la realidad cotidiana, esta situación genera problemas que requieren solución para la consolidación de los procesos autonómicos. Entre ellos se pueden mencionar los sujetos de la autonomía, los contenidos de ella y los procesos para su construcción.

8. Los sujetos de las autonomías

Si se asume que la autonomía es una expresión concreta del derecho de la libre determinación y que éste es un derecho de los pueblos, no se puede olvidar que los sujetos titulares de los derechos indígenas son los pueblos indígenas, no las comunidades que los integran, menos las organizaciones que ellos construyen para impulsar su lucha. Por eso es que junto con la construcción de las autonomías los movimientos indígenas asumen el compromiso de su reconstitución. En esta coyuntura específica, dada la fragmentación en que se encuentra la mayoría de los pueblos indígenas, las comunidades resultan importantes para articular sus luchas de resistencia y construcción de las autonomías, pero no renuncian a la utopía de reconstituir los pueblos indígenas de los que forman parte, para que éstos asuman la titularidad del derecho. Por esa razón la defensa de los derechos comunitarios la hacen al mismo tiempo que establecen relaciones con otras comunidades y pueblos de sus países y de otros, para apoyarse mutuamente en sus demandas propias pero también enarbolando demandas comunes.

En otras palabras, se necesita que los pueblos indígenas se conviertan en sujetos políticos plenos superando las divisiones internas y los conflictos intercomunitarios en que muchas veces viven, para lo cual combaten las causas que los provocan. Entre las causas externas sobresalen los diseños institucionales de los Estados, que los excluyen, así como las políticas de dominación ejercida en la vida cotidiana; mientras en las internas se pueden contar problemas concretos de la vida de las comunidades y los intereses de sus habitantes, que chocan con los de sus vecinos. Como es lógico entender, a cada uno de estos problemas les dan un tratamiento distinto. A los primeros los ven como parte de sus luchas de *emancipación*, mientras a los segundos los tratan como parte de su *resistencia* para no dejar de ser pueblos indígenas.

Un problema externo que los pueblos indígenas han encontrado para poder ser sujetos políticos es que en la mayoría de los casos están políticamente desestructurados. En esto han pesado bastante las políticas de colonialismo ejercidas desde los órganos de gobierno para subordinarlos a los intereses de la clase en el poder. Un ejemplo concreto de estas políticas es que los pueblos indígenas numéricamente grandes se encuentran divididos entre varios estados o departamentos y los más pequeños entre varios municipios, municipalidades o alcaldías, según como los Estados organicen los gobiernos locales. Sólo por excepción se puede encontrar un pueblo indígena numéricamente grande que pertenezca a un mismo estado o departamento y cuando esto sucede se les divide en los gobiernos locales. La historia demuestra que los pueblos indígenas que han sorteado la división administrativa estatal son aquellos que han resistido de diversas maneras, incluida la violencia, para seguir siendo lo que son.

La misma situación se presenta en los municipios o municipalidades o alcaldías, en que el Estado estructura los gobiernos locales. Por eso los pueblos indígenas insisten en denunciar que este tipo

de organizaciones políticas y administrativas constituyen estructuras con demarcaciones ajenas a ellos y han servido más para dividirlos y subordinarlos al poder estatal que para poder organizar su vida, además de que muchos están controlados por mestizos, como se les denomina en México; *caxlanes*, como se les nombra entre los mayas; o *q'aras*, como también los llaman en la región andina. Desde ahí se impide a los pueblos indígenas ejercer sus derechos políticos y por lo mismo participar en las grandes decisiones de la vida nacional.

Los pueblos indígenas saben que en esta situación la construcción de autonomías muy pocas veces puede hacerse desde esos espacios, porque aún cuando tuvieran el control de los gobiernos locales, su estructura y funcionamiento responde a la lógica estatal, limitando sus facultades a las que resultan funcionales al control estatal; pero en el peor de los casos podría llevar a que, en nombre de los derechos indígenas, se entregara el poder a los grupos de mestizos, muchas veces caciquiles, y estos lo usaran en contra de los pueblos indígenas.

Por otro lado saben que las comunidades indígenas de un mismo pueblo se encuentran divididas y enfrentadas entre ellas, por diversas razones, que van desde la tenencia de la tierra, el uso de los recursos naturales, las creencias religiosas o las preferencias políticas, entre otras. En otros casos se presentan problemas ficticios o creados por actores externos a las comunidades que los sufren. Para enfrentar estos problemas los pueblos indígenas interesados hacen esfuerzos por identificar las causas de la división y el enfrentamiento, ubicar las que tienen su origen en problemas de las propias comunidades y buscarles solución. De igual manera buscan evidenciar los problemas creados desde fuera y buscar la forma de rechazarlos.

A la división de los pueblos y los conflictos comunitarios se agrega el hecho de que las comunidades indígenas se encuentran subordinadas políticamente a las redes de poder regional. Para la construcción de estas redes donde las comunidades quedan atrapadas confluyen muchos factores, algunos de ellos no perceptibles a simple vista. Uno es el carácter monocultural y de clase del Estado, que responde a los intereses de los grupos económicos y políticos que le dan sustento. El Estado crea las condiciones para que estos grupos sigan manteniendo el poder porque son ellos quienes le crean las condiciones a él para su existencia. En muchos casos son los grandes comerciantes y los representantes de consorcios internacionales, que ligados a agentes regionales y a los especuladores, detentan el poder. A ellos y no a los pueblos indígenas les sirve el Estado porque ellos también están a su servicio.

En esta situación los intereses de las comunidades indígenas quedan subordinados a los grandes planes programas de éstos para defender sus intereses. En el aspecto económico los indígenas difícilmente pueden acceder a los espacios del comercio que aquellos se han apropiado, a menos que dejen de ser indígenas. Para ellos queda reservado el mercado de frutas y hortalizas en menor escala y el papel de vendedores y revendedores en los tianguis semanales. En el aspecto político siguen siendo el voto cautivo de candidaturas que se deciden en las grandes esferas de la política estatal o nacional, donde ellos no tienen ninguna injerencia.

Estos son aspectos que se construyen bajo el discurso de la igualdad de todos los ciudadanos, apuntalados por la idea de la nación mestiza, para quienes las culturas indígenas sólo existen como folclor, para lucirse en las fiestas regionales o para consumo de turistas. Plantear la construcción de procesos autonómicos sin romper los nudos y redes que los grupos de poder construyen resulta una utopía inviable. Pero para lograr romperlos se requieren muchas cosas. La

primera de ella, trascender las fronteras de los otros y asumirse culturalmente diversos, con todo lo que esto implica. Y es que, no es correcto reflexionar sobre ‘los otros’, sobre la población indígena de Latinoamérica, que es mantenida y se mantiene como una población diferenciada del resto de la sociedad, separada por fronteras culturales como de clase, sin tratar de trascender esa fronteras.

9. Los contenidos de las autonomías

Ahora bien, la lucha por la instalación de gobiernos autónomos indígenas representa un esfuerzo de los propios pueblos indígenas por construir regímenes políticos diferentes a los actuales, donde ellos y las comunidades que los integran puedan organizar sus propios gobiernos, con facultades y competencias específicas acerca de su vida interna. Ese es el primer problema que enfrentan quienes han decidido caminar ese camino ya que las posibilidades de lograrlo se encuentran determinadas por la naturaleza de las relaciones históricas de subordinación en que se encuentran y el carácter sociopolítico del régimen del Estado en que las autonomías pretenden construirse y practicarse. Los pueblos indígenas no ignoran que para la construcción de ellas sus prácticas política van a contrapelo de una legislación que minimiza la posibilidad de su ejercicio hasta casi pulverizarlo, al grado de colocar a los pueblos y sus comunidades indígenas casi fuera de las reglas legales dictadas por el Estado, aunque no necesariamente contra ellas; que el régimen político actual no cuenta con políticas públicas que las favorezcan, sino otras de carácter asistencial que las niegan y que el tránsito a la democracia sigue siendo una asignatura pendiente en muchos sentidos.

Ellos entienden el contexto y no pueden ignorar que en términos políticos la construcción de autonomías indígenas implica que las comunidades y pueblos indígenas le disputen el poder a los grupos políticos regionales que los detentan y que para lograr este fin no pueden caminar sólo por los causes institucionales marcados por los Estados, porque están contruidos en base a una ideología mestiza que niega la posibilidad de una ciudadanía étnica, aunque tampoco fuera de las reglas creadas por él mismo, sino abriendo otros que rompan la subordinación de los pueblos y comunidades indígenas. En otras palabras, no se trata de luchar contra los poderes establecidos para ocupar los espacios gubernamentales de poder sino de construir desde las bases contrapoderes capaces de convertir a las comunidades indígenas en sujetos políticos con capacidad para tomar decisiones sobre su vida interna, al tiempo que modifican las reglas por medio de las cuales se relacionan con el resto de la sociedad, incluidos otros pueblos indígenas y los tres niveles de gobierno.

Con la decisión de construir autonomías, los pueblos indígenas buscan *dispersar el poder* para posibilitar su ejercicio directo por las comunidades indígenas que lo reclaman. Es una especie de descentralización que nada tiene que ver con la que desde el gobierno y con el apoyo de instituciones internacionales se impulsa, que en el fondo pretende hacer más efectivo el control gubernamental sobre la sociedad. La descentralización de las que aquí se habla, la que los pueblos y comunidades indígenas que avanzan por caminos autónomos nos están enseñando, pasa por la edificación de formas paralegales de ejercicio del poder, diferentes a los órganos de gobierno, donde las comunidades puedan fortalecerse y tomar sus propias decisiones. Incluye asimismo la necesidad de transformar las relaciones con otros poderes como los económicos, religiosos y políticos, se encuentren institucionalizados o no dentro de las leyes, pues no tiene ningún sentido construir un poder distinto que se ejecutará en las mismas condiciones de aquel

que se pretende combatir. Esto a su vez reclama que al interior de las comunidades indígenas ellas mismas realicen los ajustes necesarios para que ese poder sea ejercido con la participación de todos o la mayoría de sus integrantes y no caiga en manos de grupos de poder locales, que después lo usen en nombre de la comunidad pero para su propio beneficio. Las autonomías transforman las relaciones de los pueblos con el resto de la sociedad y con las comunidades que los integran, pero también las de éstas con los ciudadanos que forman parte de ellas.

Cuando los pueblos indígenas deciden construir autonomías han tomado una decisión que va contra las políticas del Estado y obliga a quienes optan por ese camino a iniciar procesos políticos de construcción de redes de poder, capaces de enfrentar la embestida estatal, contrapoderes que les permitan afianzarse ellos mismos como una fuerza con la que se debe negociar la gobernabilidad y poderes alternativos que obliguen al Estado a tomarlos en cuenta. Por eso la construcción de autonomías no puede ser un acto voluntarista de líderes “iluminados” o de una organización, por muy indígena que se reclame. En todo caso requiere la participación directa de las comunidades indígenas en los procesos autonómicos. En otras palabras, se necesita que las comunidades indígenas se constituyan en sujetos políticos con capacidad y ganas de luchar por sus derechos colectivos, que conozcan la realidad social, económica, política y cultural en que se encuentran inmersos, así como los diversos factores que inciden en su condición de subordinación y los que pueden influir para trascender esa situación, de tal manera que les permita tomar una posición sobre sus actos.

Con su lucha por la autonomía los pueblos y comunidades indígenas trascienden las visiones folcloristas, culturalistas y desarrollistas que el Estado impulsa y muchos todavía aceptan pasivamente. Porque la experiencia les enseña que para hacerlo no basta con que se reconozca en alguna ley su existencia y algunos derechos que no se opongan a las políticas neoliberales, o los aportes culturales de los pueblos indígenas a la constitución multicultural del país; tampoco es suficiente que los gobiernos destinen fondos específicos para impulsar proyectos de desarrollo en las regiones indígenas que siempre son insuficientes y se aplican en actividades y por las formas decididas desde el gobierno, que despojan a las comunidades de todo tipo de decisión y niegan su autonomía. Estas son políticas que si bien expresan que buscan modificar las prácticas de asimilación y aculturación impulsadas desde hace años por el indigenismo, no dejan de reproducir las relaciones de subordinación de los pueblos indígenas con respecto a la sociedad mestiza y hasta legitiman las políticas de negación de los derechos indígenas. Por el contrario, se requiere desmitificar el carácter “neutral” del Estado y mostrar su carácter de clase, evidenciando que se encuentra al servicio de la clase dominante y los agentes políticos, económicos, sociales que la sustentan.

Los pueblos indígenas saben que construir y transitar este camino sin quedar a la mitad de él es difícil, por eso cada que deciden hacerlo antes fijan muy bien sus objetivos y ven la manera de hacerlo para que sea posible llevarlo a cabo. Una vez asegurado lo anterior, colocan junto a ellos algunos más generales que sirvan para establecer alianzas con otras comunidades. En algunos casos pueden ser de las comunidades, como cuando luchan para obligar a los gobiernos a impulsar programas generales para la solución de conflictos agrarios, defensa de la tierra, o promoción de derechos. Pero no por eso se olvidan de demandas más amplias, que importan a todos los ciudadanos, como la reforma del Estado autoritario por otro democrático y multicultural, la lucha por la soberanía alimentaria, contra la privatización de la energía eléctrica y el petróleo y los recursos naturales. Esto los pueblos lo han aprendido en la práctica. No es

casualidad que la rebelión zapatista en el Estado mexicano, haya comenzado el primero de enero de 1994, cuando entraba en vigencia el Tratado de Libre Comercio de este país con los Estados Unidos y Canadá; que las mayorías de las demandas nacionales de los movimientos indígenas incluyan el rescate de los recursos naturales del control de empresas transnacionales y que las luchas en Ecuador, Perú y Chile incluya la oposición a la forma de tratados de libre comercio.

De igual manera saben que la lucha por la autonomía no puede ser una lucha sólo de los pueblos indígenas. Por eso construyen relaciones de solidaridad con los otros sectores de la sociedad, apoyándose mutuamente en sus luchas propias, al tiempo que se impulsan demandas comunes. En este sentido cobra importancia cuidar con quien se establecen las alianzas, porque existen sectores y organizaciones sociales que discursivamente aceptan defender los derechos indígenas pero en la práctica hacen lo contrario, como sucede con algunos partidos políticos que han manifestado defender los derechos de los pueblos indígenas pero sus legisladores votaron iniciativas de leyes que atentan contra ellos; o los partidos de la izquierda que en muchos lugares todavía intentan subsumir la demanda específica de los pueblos indígenas a la de la sociedad en general. Igual sucede con algunas organizaciones indigenistas que en el discurso defienden el derecho de los pueblos indígenas a su autonomía pero su práctica están más ligadas a las políticas del Estado y su aspiración es vivir del presupuesto público.

10. Los procesos autonómicos

Hemos dicho líneas atrás que los movimientos indígenas por la construcción de las autonomías representan a los nuevos movimientos indígenas y que éstos son novedosos tanto por su demanda como por los actores políticos y sus formas de acción colectiva. Parafraseando a Alberto Melucci, también podríamos afirmar que los movimientos indígenas son profetas del presente, que lo que ellos poseen no es la fuerza del aparato sino el poder de la palabra y con ella anuncian los cambios posibles, no para el futuro distante sino para el presente; obligan a los poderes a mostrarse y les dan forma y rostro, utilizando un lenguaje que les que tal pareciera es exclusivo de ellos, pero lo que dicen los trasciende y al hablar por ellos hablan por todos.¹⁷

Y es cierto, porque como hemos visto, los pueblos indígenas al recurrir a su cultura y prácticas identitarias para movilizarse en defensa de sus derechos, cuestionan las formas verticales de la política al tiempo que ofrecen otras horizontales que a ellos les funcionan, porque las han probado en siglos de resistencia al colonialismo. Se trata de prácticas surgen precisamente cuando las organizaciones tradicionales de partidos políticos, sindicatos u otras de tipo clasista y representativo entran en crisis y la sociedad ya no se ve reflejada en ellas. Estas prácticas políticas se expresan de muchas maneras, desde una guerrilla *posmoderna* como ha sido calificada la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que se levantó en armas en tierras mayas en el año de 1994, esgrimiendo las armas más como símbolo de resistencia que por hacer la guerra, hasta las largas caminatas de las autoridades de los pueblos indígenas de Colombia, los ‘levantamientos’ de los pueblos ecuatorianos, o las cercos aymaras a la ciudad de La Paz, en Bolivia, hasta los enfrentamientos directos de los mapuches contra la empresas forestales que buscan despojarlos de sus recursos naturales.

¹⁷ Alberto Melucci, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México, 1999, p. 59.

En estas luchas los pueblos indígenas en lugar de recurrir a sofisticadas teorías políticas para armar sus discursos recuperan su memoria histórica para fundamentar sus demandas y sus prácticas políticas, lo cual le da un toque distintivo, simbólico si se quiere, de los nuevos movimientos indígenas. Los pueblos indígenas de México recuperan la memoria de Emiliano Zapata, el incorruptible general del Ejército del Sur durante la revolución de 1910-17, cuya demanda central fue la restitución de las tierras usurpadas a los pueblos por los hacendados; los colombianos recuperan el programa y las andanzas de Manuel Quintín Lame; los andinos de Perú, Ecuador y Bolivia traen al presente las rebeliones de Tupac Amaru, Tupac Katari y Bartolina Sisa, durante la colonia y la del Willka Pablo Zarate durante la época republicana. Héroes locales y nacionales vuelven a hacerse presentes en la lucha para guiar a sus huestes, como si hubieran estado descansando, esperando el mejor momento para volver a la lucha.

Junto a su memoria histórica los pueblos vuelven la vista a lo que tienen para hacerse fuertes y cansados de tanta desilusión por las organizaciones políticas tradicionales retoman las de ellos: sus sistemas de cargos. Por eso quienes desconocen sus formas propias de organización llegan a afirmar que actúan de manera anárquica, que así no se puede, que con ello contribuyen a la dispersión y eso es un mal ejemplo para la unidad de los oprimidos, explotados y excluidos. Pero los pueblos saben lo que les conviene y sus formas organizativas les han funcionado por años sin importar que otros no las compartan. Por eso las practican y las fortalecen, adaptándolas a sus necesidades.

Claro, para avanzar hacia formas de lucha más amplias buscan superar sus propias formas de organización, que la mayoría de las veces son locales. Y justo aquí es en donde entra el peligro de suplantar a los pueblos indígenas como sujetos de la construcción de los procesos autonómicos, porque en ese eslabón entre lo local y lo regional o nacional muchas organizaciones indígenas se apartan de la participación colectiva de las comunidades y en lugar de dispersar el poder para que todos participen en su ejercicio y controlen el uso que otros hacen de él, crean estructuras paralelas a las de los pueblos indígenas y actúan en su nombre como si fueran lo mismo, lo que constituye una salida falsa que aunque en el corto plazo pueda traer algunas ventajas, a la larga también puede convertirse en un gran problema, pues se trata de una postura que no responde a una visión indígena sino a una práctica ajena a las comunidades.

Sólo los pueblos y las comunidades indígenas pueden evitar la tentación de que las organizaciones indígenas caigan en la tentación de suplantarlos. Una forma de hacerlo podría ser que se deslindara claramente entre la *organización indígena* propiamente dicha –la que responde a las estructuras propias de las comunidades- y la *organización de indígenas*, que no responde a la realidad indígena sino a las necesidades de hacerse escuchar en el ámbito regional o nacional. Ambos tipos de organización no son excluyentes pero las segundas deben tener cuidado de que siempre y en todo momento el eje de la autonomía recaiga en las primeras y las otras les sirvan de apoyo, sin suplantarlas. Si este último caso se presentara estaríamos ante un nuevo caso de subordinación y lo peor es que sería con el discurso de ayudar a los pueblos indígenas a alcanzar su liberación.

Lo mismo vale para los miembros de ellas y algunos de sus líderes. La sociedad nacional, ansiosa de tener interlocutores “válidos” dentro de las comunidades indígenas, muchas veces intenta convertir –y a veces lo logra- en líderes a los indígenas que por una u otra razón han trascendido las barreras comunitarias en líderes indígenas, sobretodo aquellos que por haber accedido a

estudios superiores se han convertido en ‘intelectuales orgánicos’ de sus comunidades. Cuando esto sucede se crean líderes a modo que pueden tener mucha presencia nacional pero que en las comunidades muchas veces no tienen ningún reconocimiento porque no cumplen sus obligaciones y a veces hasta están en contra de ella. La historia reciente de los movimientos indígenas tiene muchos ejemplos de esto, que también opera contra la construcción de procesos autonómicos.

Mención aparte merecen aquellas organizaciones que se han constituido conforme a las reglas que los Estados que niegan las autonomías han diseñado para la participación política y desde ahí luchan junto con los movimientos indígenas por la construcción de la autonomía. Al aceptar las reglas del juego impuestas desde el estado y ceñir sus actos a ellos no pueden ser, propiamente hablando, movimientos autonomistas, cuando mas aliados de aquellos. De ese tipo de organizaciones existen en todos los países, desde México hasta Chile. Se trata de organizaciones o partidos políticos que apuestan a la ocupar puestos administrativos en la institucionalidad gubernamental y desde ahí transformarlas, cosa que se antoja difícil, pues lo que más se ha visto es que el Estado los transforma a ellos. Como dijo un indígena mixteco en México, quieren montarse en un caballo viejo y cansado que lleva un rumbo equivocado y así no se va a ningún lado.

Con estas organizaciones se debe tener mucho cuidado. Mientras mantengan la congruencia entre su discurso y su práctica no existe ningún problema de tejer alianzas con ellas, pero la experiencia enseña que cuando llevan mucho tiempo en el gobierno o abandonan la lucha y se alejan de sus antiguos compañeros –caso en el que solo hay que lamentar la pérdida de antiguos compañeros- o continúan actuando como si nada hubiera pasado cuando en realidad ellos ya operan más como agentes del Estado que como líderes indígenas. Estas prácticas ya llevan años con diferentes matices y resultados en todos los países. Tal vez el más lamentable sea el de México, donde los líderes que al principio impulsaron la lucha por la autonomía indígena terminaron diseñando las políticas públicas de un gobierno de derecha. Otro caso emblemático es el del movimiento ecuatoriano, que en el año 2003 se alió a un ala militar para arribar al poder pero al poco tiempo lo abandonaron porque les pareció que desde ahí no se podían conseguir sus objetivos. Ellos, a diferencia de los mexicanos, han formulado una autocrítica y han llegado a la conclusión de que “nunca fueron mas débiles que cuando estuvieron en el poder”. A partir de esa autocrítica, la CONAIE resolvió no participar más en elecciones pues, en sus propias palabras, “corren el riesgo de ganar”.¹⁸

Reflexiones finales

Como el lector seguramente ya se habrá dado cuenta, todo lo que aquí se ha dicho sobre las autonomías indígenas y su paso de ser demanda por la reforma constitucional a ser un proceso de construcción, tiene como trasfondo, como también se dijo al principio, buscar el fondo del problema que, según se ha argumentado, es la condición de colonialismo interno en que viven los pueblos indígenas en los estados de los que forman parte. Se trata de una situación que ni la

¹⁸ Palabras de Pablo Dávalos, miembro de Pachakutik-Nuevo País en las II Jornadas andino-mesoamericanas *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, realizadas en La Paz, Bolivia, durante los días del 22 al 25 de marzo del 2006.

igualdad jurídica de los ciudadanos pregonada por el liberalismo decimonónico, ni las políticas indigenistas impulsadas por los diversos estados latinoamericanos durante todo el siglo XX fueron capaces de resolver porque no iban a la raíz del problema que, según se aprecia ahora, pasa por el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, pero también por la refundación de los Estados para corregir sus anomalías históricas de considerarse monoculturales en sociedades multiculturales.

¿A dónde nos van a conducir los procesos de construcción de las autonomías indígenas en América Latina? Es una pregunta a la que nadie puede dar respuesta porque no la tienen los movimientos sociales. Los actores de este drama se trazan su horizonte utópico pero que lo logren no depende de enteramente de ellos sino de muy diversos factores, la mayoría de ellos fuera de su control. De lo que si podemos estar seguros es que el problema no encontrará solución en la situación en que actualmente se encuentran los Estados y por eso las luchas de los pueblos indígenas por su autonomía no tienen retorno. Ni la guerrilla zapatista en el Estado mexicano, ni los autogobiernos indígenas de Colombia o las luchas de los pueblos andino o mapuches tendrán solución de fondo si el estado no se refunda. Pero también es cierto que los estados no se refundarán sin tomar en serio a sus pueblos indígenas. El reto entonces es en doble sentido: los Estados nacionales deben refundarse tomando en cuenta a sus pueblos indígenas y estos deberían incluir dentro de sus utopías el tipo de estado que necesitan y luchar por él. De eso se tratan las autonomías indígenas y las luchas por construirlas.

Por eso hay que celebrar que muchos pueblos y comunidades indígenas hayan decidido no esperar pasivamente a que los cambios vengan de fuera y se hayan enrolado en la construcción de gobiernos autónomos, desatando procesos donde se ensayan nuevas formas de entender el derecho, imaginan otras maneras de ejercer el poder y construyen otros tipos de ciudadanías. De acuerdo con estas ideas el derecho se mide mas que por la eficacia de la norma que lo regula, por la legitimidad de quien lo reclama; el poder tiene sentido en la medida en que quien lo detenta lo reparta entre todo el grupo hasta el grado de que a él no le cree privilegios, que es en lo que se traduce el famoso “mandar obedeciendo” zapatista; y la ciudadanía, es decir, la característica que da sustento al ejercicio de los derechos políticos, no se mide por alcanzar determinada edad sino porque se está en actitud de asumir compromisos sociales y se cumple con la comunidad, cualidad muy propia de las comunidades indígenas en México.

El final de estos procesos nadie lo conoce. Lo que si es cierto es que no tienen vuelta al pasado.



Los movimientos de los pueblos indígenas y su lucha por la autonomía forman parte de los movimientos sociales de América Latina que resisten las políticas neoliberales, al tiempo que impulsan propuestas alternativas para la crisis en que se encuentra la humanidad. Sólo que a diferencia de los demás, los que protagonizan los pueblos indígenas y sus organizaciones resultan más radicales y profundos en sus planteamientos, porque para alcanzar sus objetivos necesitan la refundación de los Estados nacionales en donde se desarrollan, para que se les reconozca como sujetos de derechos y abandonen su condición de colonias. Por eso los movimientos de los pueblos indígenas por la autonomía representan luchas de resistencia y emancipación.

Francisco López Bárcenas es originario de Santa Rosa Caxtlahuaca, en la región mixteca oaxaqueña. Licenciado y Maestro en Derecho y Desarrollo Rural, profesionalmente ha desempeñado actividades de profesor, investigador y funcionario público. Es miembro de la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas y de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, además se desempeña como asesor jurídico del Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C. en el estado de Oaxaca.