

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

# La autonomía a debate

## Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo



---

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](http://www.flacso.org.ec)

**Cooperación Técnica Alemana - GTZ**

Programa Regional "Fortalecimiento de Organizaciones

Indígenas en América Latina, PROINDIGENA

Amazonas N39-234 y Gaspar de Villarreal

Quito-Ecuador

Telf.: 2436-333

Fax: 2439-907

[www.gtz.de](http://www.gtz.de)

**Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas - IWGIA**

Classensgade 11 E

DK 2100 Copenhagen-Dinamarca

Telf.: (+45) 35 27 05 00

Fax: (+45) 35 27 05 07

[www.iwgia.org](http://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](http://www.ciesas.edu.mx)

**Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH**

Corral de Piedra No. 2 Ciudad Universitaria Intercultural

C.P. 29299 San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

Tel.: (52) (967) 631-6151

Fax: (52) (967) 631-6152

[www.unich.edu.mx](http://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

<b>Introducción</b> .....	9
<i>Miguel González y Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	
<b>I</b>	
<b>AUTONOMÍA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA: UN PANORAMA</b>	
<b>Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina</b> .....	35
<i>Miguel González</i>	
<b>Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina</b> .....	63
<i>Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	
<b>Autonomía de los pueblos indígenas – la perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas</b> .....	95
<i>René Kuppe</i>	
<b>II</b>	
<b>REGÍMENES DE AUTONOMÍA EN AMÉRICA LATINA: LOGROS Y DESAFÍOS</b>	
<b>Colombia: autonomías indígenas en ejercicio. Los retos de su consolidación</b> .....	149
<i>Astrid Ulloa</i>	
<b>De la autonomía multiétnica a...? supervivencia cultural, relaciones inter-étnicas, autogobierno y el modelo de autonomía en la Costa Atlántica de Nicaragua</b> .....	177
<i>Juliet Hooker</i>	

### III

#### AUTONOMÍAS, ASAMBLEAS CONSTITUYENTES Y ESTADO PLURINACIONAL

<b>Estado plurinacional y autogobierno territorial. demandas indígenas en Ecuador</b> .....	201
<i>Pablo Ospina Peralta</i>	

<b>Territorios ancestrales afroecuatorianos: una propuesta para el ejercicio de la autonomía territorial y los derechos colectivos</b> .....	219
<i>Jhon Antón Sánchez</i>	

<b>Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos</b> .....	259
<i>Consuelo Sánchez</i>	

### IV

#### AUTONOMÍAS COMO PROCESOS

<b>Las experiencias de la autonomía indígena zapatista frente al Estado neoliberal mexicano</b> .....	291
<i>Mariana Mora</i>	

<b>La (ausencia de) demanda autonómica en Guatemala</b> .....	317
<i>Santiago Bastos</i>	

<b>Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia</b> .....	355
<i>Xavier Albó</i>	

### V

#### REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y AUTONOMÍA

<b>Representación política, género y etnicidad: participación político-electoral de mujeres kichwas y miskitas en gobiernos autónomos y locales</b> .....	391
<i>Dolores Figueroa</i>	

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

## VI

### LUCHAS AUTONÓMICAS EN CONTEXTOS GLOBALIZADOS

<b>Entre la cooptación y la ruptura: la lucha por el derecho a la autodeterminación de las nacionalidades indígenas del centro sur amazónico del Ecuador</b> .....	455
<i>Pablo Ortiz-T.</i>	
<b>“Entré durante el día y salí por la noche”: relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado</b> .....	509
<i>Oswaldo Jordán Ramos</i>	
<b>Autonomía, esfera pública y alianza en la sociedad mapuche, siglos XIX y XX</b> .....	561
<i>Christian Martínez Neira</i>	
<b>Acerca de los autores</b> .....	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 la 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 éstos 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 autónomo, estriba en que sea capaz de combinar los tres componentes del paradigma autónomo: 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 (autónomos) 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 autónomos 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 étnico-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 áreas 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 líderes 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 éstas 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-

roogeneidad 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 comprensiva 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 autónomas 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 borndan 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 nascente 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 indígenas 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 Cacuangó 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 autogestio-narias 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 que 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 posibilitem 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 co-labor*, coord., X. Leyva, A. Burguete y S. Speed, 15-64. México: CIE-SAS.
- 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.