

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

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

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

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS

Calle Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P.

14000, México, D.F.

Tel.: (55) 54 87 36 00

Fax: (55) 54 87 36 43

www.ciesas.edu.mx

Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH

Corral de Piedra No. 2 Ciudad Universitaria Intercultural

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

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

Fax: (52) (967) 631-6152

www.unich.edu.mx

ISBN: 978-9978-67-264-8

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RisperGraf C.A.

Quito, Ecuador, 2010

1ª. edición: noviembre 2010

Índice

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

III

AUTONOMÍAS, ASAMBLEAS CONSTITUYENTES Y ESTADO PLURINACIONAL

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

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

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

IV

AUTONOMÍAS COMO PROCESOS

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

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

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

V

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y AUTONOMÍA

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

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

VI

LUCHAS AUTONÓMICAS EN CONTEXTOS GLOBALIZADOS

Entre la cooptación y la ruptura: la lucha por el derecho a la autodeterminación de las nacionalidades indígenas del centro sur amazónico del Ecuador	455
<i>Pablo Ortiz-T.</i>	
“Entré durante el día y salí por la noche”: relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado	509
<i>Oswaldo Jordán Ramos</i>	
Autonomía, esfera pública y alianza en la sociedad mapuche, siglos XIX y XX	561
<i>Christian Martínez Neira</i>	
Acerca de los autores	589

I
**Autonomía indígena en
América Latina: un panorama**

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

Miguel González

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

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

Introducción

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

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

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

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

1 Ver Burguete 2010, en este volumen.

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

Autonomía territorial indígena y regímenes autonómicos

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

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

2 Martí y Gómez-Reino 2010 en este volumen.

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

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

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

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

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

Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Características principales
los regímenes autonómicos en América Latina*

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

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

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

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

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

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

a regir mediante un “sistema de descentralización y de autonomías” a través de una Ley Marco de autonomías y descentralización.⁹

Un balance preliminar de las autonomías

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

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

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

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

Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado)

Regímenes autónomos en América Latina				
	Panamá	Colombia	Ecuador	Nicaragua
Nivel de autonomía <i>de jure</i>	Regional	ETI no implementadas	Local, sin claridad el estatus de las circunscripciones territoriales	Regional
Tipo de autonomía	Consociación directa	Consociación directa	Consociación indirecta	Consociación indirecta
<i>De facto</i> Control del territorio	Alto	En declive	Moderado	Bajo, pero quizá en crecimiento
representación Institucional	Alta, a través del sistema de establecido de partidos políticos	Formalmente alta. Distrito Electoral y partidos propios a nivel municipal y nacional	No formal, pero en la práctica. Mediante sus propios partidos y la representación en instituciones estatales	Bajo. A través de partidos políticos establecidos, pero también a través de 'listas populares'
autonomía fiscal	De alguna manera	Formalmente reconocido, pero en declive	Gobiernos municipales 'alternativos'	Bajo, dependen básicamente de transferencias insignificantes
Respeto	Moderado	Declinando por parte del Estado.	Moderado	Bajo
Empoderamiento	Razonable y probablemente en incremento	Ténue y en un contexto de violencia	Incrementándose	Bajo y disputado
Fuente: Assies (2005: 198)				

Panamá

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Colombia

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

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

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

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

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

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

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

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

De acuerdo con Ulloa (2008: 9):

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

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

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

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

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

Nicaragua

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

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

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

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

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

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

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

Autonomía en una época de multiculturalismo neo-liberal

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

Hale plantea que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

- Almeida, Ileana; Nidia Arrobo y Lautaro Ojeda (2005). *Autonomía indígena. Frente al Estado- nación y la globalización neo-liberal*. Quito: Abya Yala.
- Asamblea Constituyente de Bolivia (Bolivia, 2008). *Nueva Constitución Política del Estado*: Congreso Nacional. <http://www.presidencia.gob.bo/download/constitucion.pdf>. Sitio visitado el 14 de Noviembre 2009.
- Asamblea Nacional del Ecuador (Ecuador, 2008). *Constitución Política del Ecuador*. http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf. Sitio visitado el 15 de Noviembre 2009.
- Asamblea Nacional de Nicaragua (Nicaragua, 1987) Estatuto de autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. *La Gaceta* 238.
- Assies, Willem (1999). “Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina.” En *El Reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, eds. A. Willem; Gemma van der Haar y Andre Hoekema, 21-55. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- (2005). “Two Steps Forward, One Step Back. Indigenous Peoples and autonomies in Latin America”. En *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, eds. M. Weller y S. Wolff, 180-212. New York & London: Routledge.
- Bastos, Santiagoy Manuela Camus (2003). *Entre el mecapal y el cielo*. Guatemala: FLACSO.
- Bello, Luis Jesús (2005). *Derechos de los pueblos indígenas en el nuevo ordenamiento jurídico venezolano*. Copenhagen: IWGIA.
- Biblioteca Electrónica (2008). *Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela*. http://www.analitica.com/bitblioteca/venezuela/constitucion_ingles.pdf. Visitado el 8 de Octubre 2008.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli (2008). “Gobernar en la diversidad en tiempos del multiculturalismo”. En *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la Investigación de Colabor*, coord., X. Leyva, A. Burguete y S. Speed, 15-64. México: CIESAS.

- Caviedes, Mauricio (2007). *Paz y resistencia: Experiencias indígenas desde la autonomía*. Bogotá: CECOIN.
- Clavero, Bartolomé (2008). “Ecuador y Bolivia: nuevas constituciones y derecho internacional de los pueblos indígenas”. <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=750>. Sitio consultado el 28 de Octubre 2008.
- Díaz-Polanco, Héctor (1997). *Indigenous Peoples in Latin America: The Quest for Self-Determination*. Boulder and London: Westview Press.
- Fukasaku, Kiichiro y Ricardo Hausmann (1998). *Democracy, decentralisation and deficits in Latin America*. Paris, France: Inter-American Development Bank/ Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Gabriel, Leo y Gilberto López y Rivas, coord. (2005). *Autonomías indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*. México: Plaza y Valdés.
- González, Miguel (2008). *Governing Multi-ethnic Societies in Latin America: Regional Autonomy, Democracy, and the State in Nicaragua 1987-2007*. Tesis de Doctorado. York University: Toronto.
- González, Miguel; Dolores Figueroa y Arelly Barbeyto (2006). “Género, etnia y partidos políticos en las elecciones regionales de la Costa Caribe: Retos de la Diversidad”. *Wani* 44:10-23.
- Hale, Charles (2002). Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the politics of Identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies* 34: 485-524.
- (2004). Rethinking Indigenous Politics in the Era of the ‘Indio Permitido’. *NACLA Report on the Americas* 38 (2): 16-21.
- (2006). *Más que un Indio – More than and Indian. Racial Ambivalence and Neoliberal Multiculturalism in Guatemala*. Santa Fe, New Mexico: School of American Research Press.
- Hoekema, A. (1996). “Autonomy and Self-government, a fundamental debate”. Memorándum interno (Project Images of Self-rule), Amsterdam (February), document inédito.
- Jordán, O. (2008). “‘I Entered During the Day and Came Out During the Night’: Power, Environment and Indigenous Peoples in Globalizing Panama”. Ponencia presentada en la *Primera Conferencia*

- sobre *Etnicidad, Raza y Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe*, Mayo 22 – 23. Universidad de California, San Diego (USA).
- Kingstone, Peter (2006). After the Washington Consensus. The Limits do Democratization and Development in Latin America. *Latin American Research Review* 41: 153-164.
- Kraemer Bayer, Gabriela (2003). *Autonomía indígena región mixe. Relaciones de poder y cultura política*. México: Plaza y Valdés.
- Leis, Raúl (2003). “Panamá: condiciones políticas para los procesos de autonomía” Proyecto Latautonomy. Documento inédito. http://www.latautonomy.org/la_prel.htm. Visitado el 8 de Octubre 2008.
- López Bárcenas, Francisco (2007). *Autonomías indígenas en América Latina*. México: Centro de Estudios y Asesoría a los Pueblos Indígenas & MC.
- Montero Alfred P. y David J. Samuels, ed. (2004). *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC (2008). http://www.onic.org.co/img_upload/3068e9df14b050d72c4fa19fabbab2d7/PONENCIA_MEMORIA_Y_RESISTENCIA_FINAL.doc. Sitio visitado el 8 de Octubre del 2008.
- República de Panamá (Panamá, 1972). *Constitución Política de la República de Panamá*, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/panama1994.html>. Visitado el 8 de Octubre 2008.
- Roldán Ortega, Roque (2000). *Legalidad y derechos étnicos en la Costa Atlántica de Nicaragua*. Managua: Programa Raan-Asdi-Raas.
- 2006). “El caso de Colombia”. Ponencia presentada en el *Taller Internacional sobre experiencias de demarcación de tierras / Territorios indígenas*. Caracas, Venezuela, 19-21 de Julio.
- Sánchez, Félix y Leonides Quiroz (2008). “Audencia sobre las violaciones por el Gobierno de Panamá del Artículo 21 (Derecho a la Propiedad Privada) de la Convención americana sobre derechos humanos con respecto a los pueblos indígenas en Panamá”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, 28 de Octubre. Documento inédito.

- Ulloa, Astrid (2008). "Las políticas de autonomía de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia: un proceso de autonomía relacional indígena". Ponencia presentada en la *Primera Conferencia sobre Etnicidad, Raza y Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe*, Mayo 22 – 23. Universidad de California, San Diego (USA).
- Van Cott, Donna Lee (2000). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- (2001). Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 34 (4): 30-58.
- (2002). "Constitutional Reform in the Andes: Reefining Indigenous-State Relations". En *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, ed. R. Sieder, 45-73. Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Wickstrom, Stefanie (2003). The Politics of Development in Indigenous Panama. *Latin American Perspectives* 131 (30, 4): 43-68.