

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

La autonomía a debate

Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina



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

Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos

Consuelo Sánchez

Resumen: Este trabajo está dividido en dos partes. En la primera se examina el concepto de libre determinación y los elementos del régimen de autonomía: autogobierno, territorio, redistribución de poderes y recursos, y participación en las instancias nacionales. En la segunda parte se examinan las diferencias sustanciales entre el pluralismo que sostienen los liberales-multiculturalistas y el que deriva de las reivindicaciones de los pueblos indígenas, así como las características de los Estados plurinacionales y pluriétnicos que resultan de estas diferencias.

Palabras claves: libre determinación, autonomía, autogobierno, territorio, pluralismo, liberalismo, multiculturalismo, Estados pluriétnicos y plurinacionales, participación política.

Introducción

Recientemente, los pueblos indígenas lograron que su derecho a la libre determinación fuera reconocido en la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (aprobado el 13 de septiembre de 2007). En el artículo 3 de este instrumento internacional se asienta que “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.” En el preámbulo de la declaración se establece que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y, por tanto, tienen iguales derechos de acuerdo con el sistema jurídico internacional. También reconoce el derecho que tienen como “todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse así mismos diferentes y a ser respetados como tales” (Asamblea General de la ONU, 2007). Todo ello constituye un gran triunfo de los pueblos indígenas.

El derecho a la libre determinación es un principio general que requiere concretizarse. Por ello se ha dicho que es importante precisar que una cosa es el principio general del derecho a la libre determinación y otra son los diversos caminos concretos que pueden derivarse del ejercicio de ese derecho, que pueden ser desde (a) la conformación de entes autónomos en el marco de un Estado preexistente hasta (b) la independencia y constitución de un Estado nacional propio (Díaz-Polanco, 1996: 157-164). De otra manera, ¿cómo podrían ejercer los pueblos indígenas este derecho fundamental en el marco de un sistema mundial dominado por los Estados-nación?

Justamente, usando su derecho a la libre determinación, los pueblos indígenas tienen la facultad de decidir qué tipo de organización política quieren darse. La preferencia expresada por la mayoría de las organizaciones indígenas en sus documentos y declaraciones ha sido la de ejercer el derecho a la libre determinación dentro de los países en los que están insertos los pueblos indígenas, esto es, la preferencia no ha sido la separación y constitución de un Estado nacional propio, sino garantizar el mantenimiento y desarrollo de sus propias formas de vida sociocultural en el marco de sus respectivos ámbitos estatales, a través de la autonomía, el

autogobierno u otro régimen parecido. El punto es que la mayoría de los Estados no están dispuestos a reconocer efectivamente el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas ni, en consecuencia, las formas concretas de su ejercicio. Por ello, los indígenas siguen dando la lucha en sus respectivos países.

Ahora bien, aunque la tendencia común a los movimientos indígenas ha sido la de concretar su derecho a la libre determinación en el ámbito de los estados en los que han quedado incluidos, los mecanismos que proponen para alcanzarlo no son homogéneos. Es cierto que se ha ido generalizando la adopción de la autonomía. Pero pueden diferir según el movimiento indígena en cada país y aún dentro de un mismo país. Tomando en cuenta la variedad de posturas sobre la autonomía en América Latina, podemos ensayar un esquema de los diferentes tipos de enfoques.

Concretamente distinguimos las organizaciones indígenas que reivindican la autonomía y las que no lo hacen explícitamente. Entre las que reivindican la autonomía pueden existir diversas interpretaciones sobre:

- Los elementos de la autonomía, que pueden englobarse en dos: las que asocian la autonomía con una o varias de sus partes componentes (con el control del territorio, el autogobierno, la impartición de justicia o con la participación en los órganos de decisión nacional, etcétera); y las que relacionan la autonomía con todas sus partes esenciales (autogobierno, ámbito territorial con jurisdicción, competencias y facultades, y participación y representación en los órganos de decisión nacional).
- Los mecanismos para garantizar la autonomía: las que consideran imprescindible el establecimiento de la autonomía como régimen jurídico-político en el seno de la sociedad nacional; y las que no consideran la necesidad de instituir el régimen de autonomía en el marco de sus respectivos estados, sino sólo definir dentro de los pueblos indígenas su propio estatus político.
- Los niveles o ámbitos territoriales en los que quieren ejercer la autonomía (comunal, municipal, regional, territorios, resguardos, etcétera): las que ponen el énfasis en uno o varios de ellos, y las que plantean la simultaneidad de todos los ámbitos posibles.

- Las condiciones para la realización de la autonomía: las que consideran que la autonomía puede ejercerse de forma aislada y sin cambios en la naturaleza y estructura del Estado; las que plantean que la autonomía debe darse en el marco de una profunda reforma política de alcance nacional, de la que deriven transformaciones en la estructura sociopolítica, económica, cultural y territorial del Estado; y, las que plantean que debe ordenarse una nueva Constitución que configure un Estado plurinacional o pluriétnico, en el cual el régimen de autonomía sería parte fundamental.

Estas variaciones suelen articularse. Por ejemplo, los movimientos indígenas que reclaman autonomía con todas sus partes esenciales, suelen concebir la autonomía como un régimen que implica necesariamente transformaciones de fondo de la estructura del Estado. En todo caso, las interpretaciones que tienen los movimientos indígenas sobre la autonomía no son fijas y pueden modificarse de acuerdo con los procesos sociopolíticos nacionales. Ocurre que ciertos movimientos indígenas que no consideraban la autonomía como parte de sus reivindicaciones, consiguen cambiar de enfoque en un contexto de transformaciones políticas nacionales, como sucedió en Bolivia, donde el movimiento logró articular la exigencia de construcción del Estado plurinacional con la autonomía. En otro extremo, movimientos indígenas que habían logrado construir un proyecto autonómico como vehículo para transformar la naturaleza y la estructura del Estado nacional, modifican su estrategia de lucha –recluyéndose en sus espacios locales-regionales– al no alinearse las fuerzas políticas nacionales necesarias para empujar los cambios y alcanzar las metas que perseguían en ese momento, como sucedió en México (Díaz-Polanco y Sánchez, 2002; Sánchez, 1999). Aunque esta situación puede revertirse; los pueblos indígenas pueden salir de su confinamiento y retomar la iniciativa política nacional.

Estos casos muestran la incidencia de dos factores claves en la dinámica de los movimientos autonomistas: uno, el entorno sociopolítico nacional y, dos, las estrategias adoptadas por el movimiento indígena en cada contexto nacional. Estos factores también influyen en los cambios discursivos de los movimientos indígenas en torno a la autonomía. En un con-

texto de activación política popular con impulsos transformadores, el movimiento indígena tiende a afirmar, ante el Estado y la sociedad nacional, la exigencia de reconocimiento del derecho de sus pueblos a la libre determinación mediante el establecimiento del régimen de autonomía. En un contexto de retraimiento del movimiento indígena, el discurso tiende a fragmentarse y algunas de las fracciones del movimiento se inclinan a poner el énfasis casi de manera exclusiva en la rearticulación interna (de sus pueblos y comunidades) para hacer valer su autonomía o autogobierno sin el reconocimiento del Estado (Burguete, 2008).

Para explicar entonces el porqué pueden observarse variaciones en las nociones de autonomía entre los movimientos indígenas, es preciso tomar en cuenta los factores señalados. Pero hay otra razón, que, en mi opinión, tiene que ver con la falta de claridad sobre los conceptos de autonomía y libre determinación (o autodeterminación), y lo que constituye un régimen de autonomía y sus elementos constitutivos. Esto lo reconocen muchos de los líderes indígenas de varios países de América Latina. Por ello están promoviendo la reflexión y el debate en sus respectivos países sobre tales conceptos y sus implicaciones en la definición de estrategias, en la caracterización de su movimiento y en la unificación de criterios en torno al proyecto político (Marimán, Caniuqueo, Millalén y Levil, 2006: 253-271). Por esta razón, creemos necesario examinar brevemente lo que constituye un régimen de autonomía y su asociación con las exigencias de los pueblos indígenas.

La autonomía es un sistema por medio del cual los pueblos indígenas pueden ejercer su derecho a la libre determinación en el marco de sus respectivos estados. Para ello es imprescindible el reconocimiento jurídico y político de la existencia de los pueblos indígenas (comunidades étnicas o nacionales) y su configuración en colectividades políticas, dentro de un marco estatal basado en la diversidad cultural. Tal reconocimiento implica la configuración de un régimen de autonomía, mediante el cual las colectividades tendrían facultades especiales para poder conducir libremente sus modos de vida, ejercer el control sobre sus asuntos, manejar ciertas cuestiones por sí mismos y ejercer un conjunto de derechos. El régimen de autonomía comprende los siguientes elementos fundamentales.

El autogobierno (o gobierno autónomo)

El régimen de autonomía configura un gobierno propio o autogobierno para ciertas colectividades, las cuales pueden disponer de autoridades propias con capacidad de tomar decisiones en determinadas esferas, y ejercer competencias para la administración de sus asuntos y para normar la vida interna. Históricamente, los pueblos indígenas han sostenido alguna forma de gobierno propio que ha sido fundamental para la reproducción de sus formas comunitarias. Pero la posibilidad de que hoy estos gobiernos sean autónomos y que sus miembros puedan autodeterminarse colectivamente, va más allá; depende de que sea reconocida su condición política en tanto pueblos en el seno de la estructura política de la sociedad mayor en la que están insertos.

El autogobierno es uno de los elementos fundamentales de la autonomía, pues sin autogobierno no puede existir autonomía. Pero la autonomía no es lo mismo que el autogobierno. Hasta ahora, los mecanismos conocidos (y adoptados por ciertos países) para que las colectividades étnicas o nacionales puedan efectivamente autogobernarse (o ejercer su derecho al autogobierno) han sido la autonomía y el federalismo. Se trata de sistemas instituidos dentro de los estados existentes, cuyo funcionamiento implica la creación de nuevos ámbitos de gobierno en la organización político-territorial del país, para que tales colectividades puedan beneficiarse de un reparto justo, equitativo y democrático de poderes y recursos entre el Gobierno central y los gobiernos autónomos o, en su caso, federales. El régimen de autonomía implica entonces innovaciones políticas tanto en el seno de los pueblos indígenas como en la estructura del Estado. Por ello, la autonomía es más que el simple reconocimiento de lo que ya existe o de lo que practican los pueblos indígenas. Implica modificar a fondo la organización político territorial del Estado para que los pueblos indígenas sean parte de una redistribución de poderes y recursos que les permita la libre conducción de sus modos de vida, al tiempo que se amplía su participación política en la sociedad nacional (Frühling, González y Buvollen, 2007).

Por ello, el ideal de autogobierno de los pueblos indígenas se extiende a una defensa energética del principio de autodeterminación, colectiva por

esencia. Este principio, cuando se decide ejercerlo a través de un régimen de autonomía dentro del Estado nacional, está implicando transformaciones que hagan posible su ejercicio. Esta no es una consecuencia obvia, pues en el debate latinoamericano (y particularmente mexicano) un sector ha pretendido imponer el criterio de autonomía sin cambios en la estructura estatal y nacional.

Base territorial

La autonomía implica asimismo la definición de ámbitos territoriales en el que las colectividades correspondientes (pueblos, grupos nacionales o étnicos) puedan ejercer sus facultades de autogobierno y practicar un conjunto de derechos. Se trata de la configuración de territorios con un claro contenido jurisdiccional, en los que los pueblos indígenas tengan jurisdicción para ejercer gobierno y justicia.

El territorio constituye una demanda consistente entre los pueblos indígenas, por varias razones: porque es el asiento de sus comunidades; proporciona el medio y los elementos para las actividades de producción (agricultura, pastoreo, caza, recolección, pesca, etc.) y de reproducción material, social, cultural, espiritual y simbólica de la colectividad y de sus miembros. Para que la comunidad siga existiendo como tal, es necesaria la reproducción de las relaciones entre el individuo y su comunidad bajo las condiciones objetivas y subjetivas de apropiación de la tierra-territorio. Estas formas de apropiación han sido afectadas en grados diferentes por el colonialismo y el neocolonialismo, pero en la actual expansión global del capitalismo multinacional, que comprende renovadas formas de invasión y colonización de los territorios indígenas, está trastornando seriamente aquellas relaciones de las comunidades con el territorio-tierras y de los individuos con su comunidad. La autonomía se afirma como una forma de defender esos vínculos esenciales para la reproducción de sus sistemas identitarios. Sin embargo, no todas las organizaciones indígenas asocian sólidamente la defensa del territorio (que comprende la defensa de la naturaleza, la producción y la cultura) con la autonomía.

Ciertamente, la tendencia general de los pueblos indígenas ha sido la de asociar sus derechos territoriales con su derecho a la libre determinación, como fundamento de la lucha contra el creciente despojo de sus tierras, recursos, conocimientos, saberes y espacios territoriales por parte del capital multinacional. Pero no todos relacionan de igual manera sus derechos territoriales con un régimen de autonomía. Algunas organizaciones indígenas asumen simplemente la definición restrictiva de territorio del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual pone el énfasis en “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (artículo 13.2). El territorio así definido, en tanto hábitat, no tiene implicaciones políticas o jurisdiccionales. Lo cual dificulta la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan garantizar sus derechos territoriales, pues si no se reconoce el territorio como una entidad jurisdiccional en el que las colectividades correspondientes adquieran y ejerzan las facultades de autogobierno en sus asuntos, se dificulta la capacidad de los pueblos indígenas para sostener el control sobre sus territorios y proteger sus derechos sobre tierras, naturaleza y conocimientos frente a los intereses externos.

En el régimen de autonomía, el territorio tiene implicaciones de carácter político, jurisdiccional, administrativo, económico, cultural, simbólico y ecológico. Para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos de autogobierno, territoriales, económicos, culturales, es necesario que el territorio se configure como territorio autónomo. En otras palabras, dado que la autonomía implica derechos sociopolíticos, instituciones, etc., tales prerrogativas deben tener un “piso” firme, un espacio de realización, un territorio que va más allá de la demarcación de las tierras como parcelas o unidades productivas, o más que el hábitat. Se trata de una base política-territorial; un territorio con jurisdicción propia para que las colectividades correspondientes puedan ejercer gobierno, justicia y otros poderes.

La configuración de territorios autónomos supone la creación de nuevos “pisos” de gobierno (correspondientes a las nuevas entidades territoriales autónomas) y su inclusión en un nuevo ordenamiento político-territorial nacional, para que las nuevas entidades territoriales puedan ser parte de una nueva distribución del poder que asigne a éstas ciertas facultades y competencias que se encuentran concentradas en el Gobierno cen-

tral u otras entidades estatales. Parte de las potestades que tendrían que asignarse a estos ámbitos territoriales autónomos serían en materias relacionadas con los derechos territoriales de los pueblos indígenas (medio ambiente, tierras, conocimientos, patrimonio cultural, intelectual, natural, etc.).

Ahora bien, los pueblos indígenas que llegan a articular el régimen de autonomía con el territorio suelen adoptar diversas estrategias inmediatas cuando las expectativas de llegar a tener autonomía en sus respectivos países son remotas. Pueden incluir la construcción de “autonomías de hecho”, “autogobiernos de facto” (esto es, autonomías o autogobiernos sin el reconocimiento y el respaldo jurídico y político de un renovado sistema estatal-multinacional o pluriétnico) u otras medidas que consideran adecuadas para la rearticulación y la acción política colectiva. El objetivo inmediato de todas ellas es proteger sus derechos territoriales y asegurar su base territorial del despojo y la explotación por parte de empresas multinacionales y nacionales forestales, mineras, hidroeléctricas, de energía eólica, farmacéuticas, de turismo, etcétera. El riesgo es que esta estrategia, que en muchos casos se adopta sin abandonar una perspectiva de largo alcance, termine siendo la única estrategia, desligada de los impulsos transformadores originales. Es un riesgo porque las estrategias de resistencia por sí mismas no logran contener los efectos negativos del capital multinacional y del sistema político dominante sobre los sistemas socioculturales de los pueblos indígenas.

Competencias

Es el conjunto de potestades o facultades que son atribuidas a las entidades territoriales autónomas por el ordenamiento jurídico nacional. Uno de los fundamentos de la autonomía es la descentralización política y la redistribución de poderes entre el Estado y las entidades autónomas. Esta descentralización debe ir acompañada del traspaso de los servicios y los recursos económicos correspondientes a las competencias de las materias transferidas. Esto es, para que las autoridades e instituciones autónomas realicen las tareas de gobierno y justicia que el propio orden legal les asig-

ne, es imprescindible que puedan manejar los recursos propios y acceder a los fondos nacionales que les corresponden. Las competencias de las entidades autónomas suelen ser en materia política, económica, administrativa, cultural, educativa, social, salud, judicial, de manejo de recursos y conservación de la naturaleza. Ciertamente, el tipo de materias y el rango de las competencias dependen de la negociación política que en su momento se lleve a cabo.

Los pueblos indígenas han manifestado que quieren controlar y asegurar ciertos asuntos propios de sus colectividades en la relación con los poderes externos, así como para garantizar la autonomía en las decisiones internas. Los pueblos indígenas que se han apropiado la exigencia de un régimen de autonomía han incluido en sus programas autonómicos poderes y facultades adecuados para desplegar su capacidad para autogobernarse; para decidir colectivamente las normas sobre el uso, preservación, aprovechamiento, control y defensa de sus territorios, tierras y recursos naturales; para formular y ejecutar los planes y programas económicos, sociales, educativos y culturales en su jurisdicción; para fomentar el uso y florecimiento de sus propias lenguas; para ejercer su sistema jurídico y las normas que regulan la vida dentro de las comunidades y del conjunto de comunidades que conforman el pueblo o nación indígena. A esto se agrega la defensa de los indígenas de un paquete completamente distinto de derechos en el que se incluye el derecho a la titulación colectiva de sus territorios y al control colectivo de los recursos de propiedad común, a “vivir bien” y al “buen” gobierno, a la conservación y protección colectiva de los ecosistemas, a la propiedad intelectual colectiva de sus “saberes” y conocimientos, así como otros derechos esenciales humanos (Dávalos, 2008).

Estas exigencias están expresando no sólo un interés en conservar sus sistemas identitarios, sino también en desarrollar su potencial creativo e innovador mediante el establecimiento de nuevas relaciones con la sociedad nacional y el Estado. Por ello, la autonomía implica nuevos derechos para que los pueblos indígenas puedan ampliar sus libertades y adquieran las competencias y facultades para desarrollar, enriquecer y aun cambiar en lo que consideren necesario sus complejos socioculturales.

Participación y representación política en la vida nacional

Los pueblos indígenas han sido privados del derecho a participar en todas las instancias nacionales y regionales en donde se deciden y formulan políticas y leyes que les afectan (directa e indirectamente). La participación de los pueblos indígenas en los procesos institucionales del país para poder incidir en la toma de decisiones es un derecho y una derivación del régimen de autonomía. Se trata de que los pueblos indígenas participen tanto en los ámbitos respectivos de sus entidades 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. Es el reconocimiento de que los pueblos indígenas son igualmente parte de la sociedad nacional y que por ello mismo deben participar en las instituciones nacionales donde se toman decisiones, al tiempo que su presencia haría que éstas fueran más representativas de los grupos constitutivos de la sociedad. La participación de los pueblos indígenas es imprescindible para que puedan promover y defender sus derechos autonómicos en los distintos organismos (legislativos, administrativos, judiciales y gubernamentales) nacionales.

La exclusión histórica de los pueblos indígenas de la vida política nacional ha sido una de las razones por las que sus intereses y puntos de vista sean desestimados, y que las decisiones (legislativas, administrativas, judiciales y gubernamentales) se inclinen a favor de los grupos dominantes. Así, su exclusión no sólo ha sido un grave impedimento para la igualdad política, sino que ha funcionado como un mecanismo para imponer a los pueblos indígenas leyes, programas y medidas que por lo general los perjudican. Con el establecimiento del régimen de autonomía se busca corregir esta situación, estableciendo los preceptos constitucionales para garantizar su plena inclusión y participación política en la vida nacional. Ello implica necesariamente una reorganización institucional en un sentido plurinacional o pluriétnico.

Por ejemplo, la representación de los pueblos indígenas en los congresos o asambleas legislativas nacionales supone ciertos cambios que hagan efectiva su inclusión. El objetivo no es solamente corregir la deficitaria representación de los pueblos indígenas en los órganos legislativos a tra-

vés de la reserva de escaños a estos grupos, sino, sobre todo, que la representación de los pueblos favorezca la promoción, la salvaguardia y el afianzamiento de sus derechos autonómicos. De esta manera, la representación indígena sería a la vez una representación de las entidades territoriales autónomas. Esto plantea asimismo el problema de los mecanismos de elección de representantes indígenas, esto es, para que los pueblos indígenas puedan acceder a los órganos legislativos se requiere nuevas formas de redistribución de los distritos electorales. Específicamente, si la representación está ligada a la autonomía, el criterio generalmente usado es delimitar los distritos o circunscripciones electorales en correspondencia con las fronteras de las entidades territoriales autónomas. Otra de las cuestiones que requieren revisarse es la interpretación dominante sobre la elección de representantes a través de los partidos políticos. Los pueblos indígenas encuentran en los partidos tradicionales uno más de los obstáculos para garantizar su participación y representación política en la vida nacional, entre otras cuestiones.

Parte de las demandas de los pueblos indígenas giran en torno a las exigencias de inclusión y participación política en las llamadas instancias de debate y decisión nacional. Ciertamente, hay pueblos indígenas (la mayoría asentados en zonas selváticas) que exigen su derecho a vivir en aislamiento, y tendría que respetarse su decisión. Pero, por razones históricas, la gran mayoría de los movimientos indígenas que han asumido la autonomía no se proponen ensimismarse o aislarse. Lo que muchos de ellos plantean es que, en tanto en sus respectivos países no se transformen las relaciones entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad en general –y, por tanto, mientras el sistema sociopolítico e institucional del país se mantenga igual y los pueblos indígenas sigan sin acceder a un régimen de autonomía– la participación de los indígenas en las instancias gubernamentales y legislativas sólo puede servir para legitimar al sistema dominante y desvirtuar el sentido fundamental de las exigencias de los movimientos indígenas. Hay otras organizaciones indígenas que consideran que se puede combinar la lucha por la autonomía con la presencia de representantes indígenas en las actuales instancias nacionales.

En suma, la autonomía es una forma de ejercicio de la libre determinación. Pero para garantizar su existencia dentro del Estado, requiere ins-

tituirse como un régimen cuyas libertades y facultades autonómicas deben establecerse constitucionalmente. Ello implica el establecimiento de los elementos esenciales para el funcionamiento de la autonomía: el autogobierno, la base político-territorial con jurisdicción propia, las competencias y facultades de estos entes autónomos, y la participación en las instancias de decisión nacional. Pero la realización del mandato constitucional implica la reconfiguración del Estado de acuerdo con el nuevo ordenamiento constitucional que instituye el régimen de autonomía, lo cual entraña transformaciones en la estructura política, jurídica, administrativa, territorial y económica del Estado, en un sentido plurinacional o pluriétnico. Concretamente comprende, por lo menos:

- la creación de nuevas entidades territoriales autónomas y su integración en el sistema de poderes de la nación, lo cual involucra una reorganización del territorio nacional y una nueva distribución territorial del poder del Estado;
- la asignación de competencias y facultades a las entidades autónomas entraña una descentralización política, administrativa y de recursos que garantice el ejercicio de las potestades otorgadas a las entidades autónomas;
- la participación de los pueblos indígenas en las instancias de debate y decisión nacional, implica la reorganización de las instituciones del Estado.

La autonomía sería entonces una pieza clave en la configuración de un Estado pluriétnico o plurinacional. Pero hay que insistir, como lo hizo Francisco Rojas, indígena colombiano, en su intervención en el IV Simposio Internacional de la Autonomía realizado en Nicaragua. El entonces senador, señaló la dificultad de construir la autonomía que requieren los pueblos indígenas “en medio de un sistema capitalista con un sistema político que nada tiene que ver con nuestro pueblo”. La autonomía, agregaba, no se reduce a hablar de “un sistema político nuestro”, sino que comprende al conjunto del país; la autonomía tiene que ver con la posibilidad de diseñar un desarrollo integral y coherente con las necesidades de los pueblos, pero al mismo tiempo, un desarrollo que involucre a la

sociedad mayoritaria del país (Memoria del IV Simposio Internacional de Autonomía, 2005: 40-42). Resaltó que la experiencia concreta de los pueblos indígenas colombianos mostraba la imposibilidad de ejercer su idea de autonomía con el solo reconocimiento jurídico del carácter pluriétnico o plurinacional del país y de otros derechos fundamentales de los pueblos indígenas (como es el caso de la Constitución colombiana de 1991) si las estructuras políticas y económicas del país siguen siendo las mismas que antes del reconocimiento constitucional.

Así, para alcanzar el proyecto autonómico —y éste es un desafío novedoso— los pueblos indígenas requieren necesariamente buscar consensos y alianzas políticas con otros sectores populares en torno a las transformaciones en el sistema político, jurídico y económico del conjunto de sus respectivos países, así como sobre principios básicos, en los que pueden converger. Entre otros, éstos podrían ser los compromisos con el autogobierno, con la igualdad y con la diversidad.

Antes de abordar las transformaciones que tales compromisos producirían en la reorganización global de la sociedad (lo que inauguraría otro tipo de sociedad y de Estado), es preciso despejar algunas cuestiones para entender las significaciones del proyecto autonómico que sostienen los pueblos indígenas. Primero, habría que esclarecer las diferencias entre los conceptos de pueblo y minorías, y, segundo, las discrepancias entre las nociones de pluralismo que sostienen los liberales-multiculturalistas, por un lado, y la que resulta de los planteamientos de los pueblos indígenas, por el otro.

En el derecho internacional los términos “pueblos” y “minorías” aparecen ligados a derechos diferentes. El término pueblo está vinculado al derecho a la libre determinación; éste se asigna a todo sujeto colectivo denominado pueblo, y comprende el derecho y la libertad de decidir colectivamente su estatuto político y su rumbo económico y sociocultural. En cambio, el término minoría se asocia a ciertos derechos culturales (religión, lengua y vida cultural propia) que se otorgan a las personas pertenecientes a alguna minoría (religiosa, lingüística, étnica, etcétera) y pueden ejercerlos individual o colectivamente dentro de los estados nacionales existentes.

La estrategia de las organizaciones indígenas, por lo menos desde el decenio de 1970, ha sido el de rechazar que se les denominen poblacio-

nes o minorías, y han insistido en que son *pueblos* y que, como tales, tienen derecho a la autodeterminación. Esto, como indicamos, fue finalmente reconocido por la ONU. Por tanto, la situación de los pueblos indígenas en el derecho internacional es muy diferente a la de las minorías (nacionales, étnicas, etc.). Por lo mismo, los derechos de los pueblos y los derechos de las minorías, tienen diferentes implicaciones políticas y jurídicas en los estados.

El ejercicio libre y auténtico del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas implica necesariamente transformaciones en la organización jurídica y política del Estado-nación. En América Latina, los pueblos indígenas tienden a asociar la autodeterminación con la descolonización interna y externa del Estado nacional. Ello implica a la vez la reconfiguración de otro Estado en un sentido pluralista, innovador. En la designación del Estado que se configuraría a partir de tales transformaciones, algunas organizaciones de los pueblos indígenas han adoptado el término Estados pluriétnicos o multiétnicos (como en Nicaragua), mientras otras han asumido el de Estados plurinacionales o multinacionales (como en Bolivia y Ecuador). En cualquiera de los casos, el pluralismo que reivindican los pueblos indígenas tiene un significado sustancialmente diferente al que sostienen los liberales pluralistas y la mayoría de los multiculturalistas. Una de las diferencias básicas consiste en que la pluralidad que reivindican los pueblos indígenas se funda en el derecho a la autodeterminación, mientras que el pluralismo de los multiculturalistas se enmarca en el derecho de las minorías, con su énfasis culturalista.

A continuación, trataremos de mostrar las diferencias entre los dos pluralismos y las características de los estados que resultarían de estas diferencias.

Integracionismo liberal y multiculturalista

Los multiculturalistas defienden un pluralismo cultural que sea compatible con la democracia liberal y con el capitalismo, y, por tanto, que no suponga transformaciones del Estado liberal-capitalista preexistente. En esta perspectiva, un Estado es plurinacional y/o pluriétnico por el hecho

de contener en sus fronteras a población perteneciente a dos o más grupos étnicos-nacionales (a los que denominan minorías étnicas o, en su caso, minorías nacionales).¹ Los reclamos de estos grupos son rearticulados por los multiculturalistas de modo que sean compatibles con las relaciones existentes de dominación y explotación, mediante una política de “reconocimiento” o de “acomodamiento” de las exigencias de las minorías étnicas y nacionales “en la gran mayoría nacional” (o sea, en el molde de la sociedad liberal).

El liberalismo y los estados liberales siempre han sido reacios a reconocer la heterogeneidad étnico-cultural, por lo que desde sus orígenes han ensayado distintas políticas que buscan la integración o asimilación de todos los sujetos concretos (colectividades e individuos) en el molde de la sociedad liberal. De hecho, puede considerarse que la cultura dominante de cada Estado-nación liberal es producto de una compleja articulación del modelo de sociedad liberal con ciertos rasgos culturales particulares de la nacionalidad dominante (lengua, religión, historia, etcétera) y con ciertos elementos culturales de los grupos subalternos. Se trata, pues, de una compleja articulación de las dos nociones de nación que han acompañado a la formación de los Estados-nación modernos: la nación-liberal y la nación-cultural.

La gran mayoría de los liberales (no-multiculturalistas o contrarios al pluralismo cultural) sostienen, en primer lugar, que el Estado debe comprometerse exclusivamente con los derechos individuales (especialmente con un tipo de derechos: con los llamados derechos y libertades “negativas” o de no interferencia) y limitarse a aplicar uniformemente las reglas que definen estos derechos, sin exclusión. En segundo término, el Estado

1 Cabe destacar que hay una gran diferencia entre la concepción de estados pluriétnicos, como la que han planteado los pueblos indígenas en varios países de América Latina, y la de estados poliétnicos, que sostienen algunos multiculturalistas. No es lo mismo pluriétnico que poliétnico. Para Kymlicka, por ejemplo, un Estado es poliétnico cuando “la diversidad cultural surge de la inmigración individual y familiar” y denomina “grupos étnicos” a “inmigrantes que han abandonado su comunidad nacional para incorporarse a otra sociedad”. Este significado de grupo étnico es muy diferente al que han desarrollado los especialistas en América Latina. Por lo demás, las categorías que utiliza Kymlicka para distinguir a diferentes grupos socioculturales es muy deficiente. Él mismo tiene dificultades para situar a los afroamericanos, quienes, dice, “no encajan en ninguna de las dos categorías”, esto es, en sus categorías de minorías nacionales y de grupos étnicos (Kymlicka, 1996: 20-53).

debe ser “neutral” respecto de cualquier clase de metas colectivas (culturales, étnicas, religiosas, etcétera) que sobrepasen la libertad y la seguridad personales de sus ciudadanos (Walzer, 1993: 139). Por consiguiente, la “política de los derechos” que defienden insistentemente es la de la igualación de los derechos y su aplicación uniforme.

Esta política de igualación de derechos ha sido una de las estrategias adoptadas por los estados liberales en el mundo (incluyendo América Latina) para promover la asimilación de los diversos grupos socioculturales. Akzin la denomina “política integracionista basada en la igualdad individual”, a la que nosotros llamaremos “integracionismo liberal 1”, para distinguirlo de otros que aquí analizaremos. Se trata de “una política oficial que favorece derechos iguales de los individuos, cualquiera que sea su origen étnico, pero desalienta o ve como algo anormal cualquier pretensión de los grupos étnicos no dominantes a tener derechos de grupo. Esta política de estimular la integración sobre la base de la igualdad individual, al mismo tiempo que se niegan derechos a los grupos étnicos, fue una característica definida del pensamiento y la civilización occidental durante la época de la Ilustración” (Akzin, 1983: 102), y persiste hasta nuestros días.

La doctrina de “protección de las minorías”, que emergió entre las dos guerras mundiales, se inscribe en esa lógica. La adopción de esta doctrina significó un cambio en la política europea en torno al “principio de las nacionalidades” —o el “derecho de las naciones a la autodeterminación”—, a la que apelaron la mayoría de los movimientos nacionalistas de Europa (en el siglo XIX y hasta los tratados de paz de la Primera Guerra Mundial) que luchaban por constituir su propio Estado-nación. Los estados constituidos trataron invariablemente de establecer límites al reconocimiento de ese principio y derecho; en especial, a las nacionalidades (reales o potenciales) consideradas “pequeñas”. Y en ese proceso, como señala Hobsbawm, el discurso teórico liberal logró generalizar en la Europa decimonónica dos ideas básicas de su perspectiva de nación: 1) “la nación grande y viable” podía legítimamente constituir su propio Estado-nación independiente; en cambio “*Algunas* nacionalidades y lenguas pequeñas no tenían ningún futuro independiente”; 2) “la nación como progreso”, que implicaba lógicamente “la asimilación de comunidades y pueblos más pequeños en otros mayo-

res” (Hobsbawm, 1997: 44-48). Esta perspectiva fue refutada en los hechos (durante el decenio de 1870 y 1914) por el impresionante surgimiento de “movimientos nacionalistas de naciones pequeñas” en toda Europa, muchos de los cuales lograron configurar nuevos estados nacionales.

Pero al final de la Primera Guerra Mundial se trató de reafirmar la perspectiva liberal de nación y frenar futuros reclamos nacionalistas. Para ello se idearon los “estatutos de protección a las minorías” existentes en los Estados conocidos. Los defensores de la política de protección de las minorías sostenían que “los grupos étnicos no dominantes, aunque no estuviesen destinados a formar estados por sí mismos, deberían beneficiarse tanto de los derechos colectivos como de su igualdad individual” (Akzin, 1983: 102-103). Los documentos internacionales de entonces “se abstienen tanto de llamar a los grupos ‘minorías nacionales’ como de extender los derechos internacionales estipulados a derechos colectivos en general”. El nombre escogido fue el de “minorías por raza, idioma, o religión”. Los derechos formalizados eran básicamente derechos “al tratamiento no-discriminatorio del individuo en las esferas políticas y económicas”, así como el derecho al libre ejercicio de la religión y el derecho al libre uso del idioma (Akzin, 1983: 155-156). Este enfoque se afirmó después de la Segunda Guerra Mundial. En el artículo 27 del *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, de la ONU, se dispuso que “En los estados en que existan minorías étnicas, religiosas y lingüísticas no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”. Inspirada en esta disposición, el 18 de diciembre de 1992, la Asamblea General de la ONU adoptó la *Declaración de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*. Como se puede apreciar, en este instrumento internacional se decidió incluir el término “minorías nacionales”, pero asociado a derechos individuales.

No obstante que la cuestión de las minorías es un fenómeno de Europa Occidental –como sostienen los expertos–, los estados de esta región han sido reacios a adoptar los preceptos internacionales y han sostenido, hasta hoy, que la política de las minorías es un asunto interno, que con-

cierne a cada Estado-nación. Pero, a raíz del derrumbe de los países socialistas en Europa Central y Oriental, los Estados euro occidentales pretenden imponer a aquéllos la política internacional de los derechos de las minorías como condición para ingresar a la Unión Europea o para acceder a inversiones extranjeras (Ferrero Turrión, 2002).

En todo caso, el punto es que los derechos de las “minorías nacionales” tienen una orientación asimilacionista, con ciertas variaciones respecto al integracionismo basado en la igualdad individual, que apuntamos antes. Por ello, llamaremos a la política de los derechos de las minorías “integracionismo liberal 2”. En éste también se omiten los derechos políticos colectivos de los grupos nacionales o étnicos, los cuales son tratados básicamente como minorías culturales. Se recomienda al Estado que proteja a las minorías culturales (nacionales, étnicas, lingüísticas, religiosas) existentes en su territorio, mediante providencias que garanticen los derechos humanos y las libertades de las personas pertenecientes a las minorías, sin discriminación y en igualdad ante la ley. Además, se espera que el Estado reconozca ciertos derechos culturales (individuales) a las personas pertenecientes a una minoría, como el derecho a expresar y desarrollar su cultura, lengua, religión, tradición y costumbres, excepto cuando sus prácticas violen las leyes nacionales y sean contrarias a los “estándares internacionales”.

Se trata, pues, de un enfoque que busca la asimilación de los diversos grupos étnico-culturales en la cultura liberal del Estado-nación, al tiempo que permite que sus miembros puedan sostener algunos aspectos de su propia cultura, siempre que respeten los preceptos liberales. Para algunos liberales la admisión de derechos culturales a las personas pertenecientes a las minorías correspondería a un modelo de “pluralismo cultural basado en la igualdad individual”.

Otros liberales que se inscriben en una perspectiva pluralista admiten también la existencia de una pluralidad de organizaciones relativamente autónomas en el ámbito de un Estado (Dahl, 1991: 16). Dahl plantea que una solución “al problema de la no libertad de las minorías y del dominio de la mayoría” sería “incrementar la libertad, al permitir a una o más minorías una mayor autonomía”. Pero, considera que el otorgamiento de la autonomía estaría condicionado a que las minorías cumplieran

convincentemente “todos los criterios del proceso democrático” o se plegaran “a procedimientos democráticos en su gobierno” (Dahl, 1991: 92-94). En otras palabras, que las minorías se ajustaran a los criterios y procedimientos de la democracia liberal.

Los multiculturalistas asumen una postura semejante, tendiente a la integración liberal de todas las minorías culturales. A esta forma de integracionismo la llamaremos “integracionismo liberal 3”. Aunque pueden existir distintas modalidades de multiculturalismo, todas ellas comparten ciertos rasgos básicos. Nos centraremos en sus coincidencias respecto a los derechos de las “minorías nacionales”. Apoyan el reconocimiento del derecho a la diferencia de las minorías nacionales (entre las que incluyen arbitrariamente a los pueblos indígenas)², pero, en su opinión, tal reconocimiento no es incondicional ni justifica cualquier tipo de derechos o exigencias de los grupos socioculturales. Kymlicka advierte que los liberales sólo pueden defender los derechos de las minorías que son “consistentes con los valores liberales”, y que, a la vez, los fomentan (Kymlicka, 1996: 150). Por tanto, admiten que algunas minorías nacionales puedan ejercer alguna forma de autogobierno, pero siempre condicionado a que las minorías que se beneficien de ese derecho respeten las libertades individuales de sus miembros (esto es, la perspectiva liberal de los derechos y las libertades individuales), y siempre que se “gobiernen siguiendo los principios liberales” (Kymlicka, 1996: 213; también Taylor, 1993).

Así, el multiculturalismo entiende el pluralismo cultural como el “reconocimiento” de “otras culturas”, siempre condicionado a que éstas compartan, o estén dispuestas a asumir, los valores y principios liberales; es decir, que sólo acepta los sistemas culturales que puedan integrarse sin fisuras y quiebres en el orden liberal fundamental. Pero incluso en aque-

2 Los multiculturalistas han tratado de introducir en el debate latinoamericano la noción de minorías nacionales y de incluir en esta categoría a los pueblos indígenas. Es arbitrario porque, como dijimos, los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación (ahora reconocido por la Declaración de la ONU, de 2007), lo que tiene implicaciones muy diferentes a las que derivan de los derechos de las minorías. Ello no contradice el derecho de los pueblos indígenas a autodeterminarse como nacionalidades, naciones o de cualquier otra manera. El punto es que debe rechazarse las pretensiones de los multiculturalistas de querer subsumir los derechos de los pueblos indígenas en los derechos de las minorías.

llos países (en Europa, Estados Unidos y Canadá) donde las “minorías nacionales” han asumido la cultura liberal, los multiculturalistas dudan de que se les reconozca del modo como esas “minorías” quieren ser reconocidas. De ahí que, para el caso de Canadá, Taylor dude que Québec deba ser reconocida (como quieren muchos quebequeses) como nación diferente a la nación canadiense.

En suma, el multiculturalismo es un modelo integracionista basado en la política de reconocimiento, más acorde con el capitalismo multinacional de la actual globalización. El multiculturalismo se diferencia de otras teorías y políticas integracionistas en que la suya incorpora la necesidad de: reconocer ciertos derechos específicos a grupos étnicos y nacionales no liberales, pero como medio e incentivo para promover su *liberalización*, es decir, para que se conviertan en culturas liberales, y acomodar a las minorías (tanto liberales como no-liberales) en el orden estatal liberal existente, sin modificar las relaciones mayoría/minorías nacionales. Esto explica que no se planteen transformaciones del Estado ni se cuestione el modelo predominante de nación liberal. En todo caso, lo que se quiere es una sociedad con un “mosaico” de culturas liberales.

Bajo esa perspectiva, los liberales-multiculturalistas se han enfrascado en una campaña de desprestigio de toda sociedad no-liberal, con un doble propósito: uno, imponer en estas sociedades la visión liberal de los derechos individuales y, con ello, el modelo liberal de sociedad (ambos, derechos y sociedad liberales, son requeridos por el capitalismo), y, dos, que su concepción particular de los derechos y de la democracia adquiera “existencia concreta” y se conviertan globalmente en sentido común. En verdad, la “política de reconocimiento” es la política de no-reconocimiento de lo que es sustancial para el “Otro”. Es en sí misma injusta e inequitativa.

La pluralidad de los pueblos indígenas

La pluralidad que reivindican los pueblos indígenas implica transformaciones profundas de orden político, económico, cultural y jurídico de sus respectivos Estados. Ello entraña la oposición de los indígenas al movi-

miento de integración en la universalidad del capitalismo y del liberalismo, y el intento de subvertirlo proponiendo una universalidad diferente. Para los pueblos indígenas, así como para los demás sectores dominados y explotados de América Latina, el actual movimiento de integración capitalista, que se ha dado en llamar globalización neoliberal, representa una nueva forma de colonialismo. Justamente, puede considerarse que nuestra región ha conocido varios momentos de colonialismo, cada uno de los cuales está relacionado con los movimientos fundamentales del capitalismo. Se trata del colonialismo europeo de los siglos XVI al XVIII, inclusive, que corresponde a la época de ascenso del capitalismo en Europa y comprende distintas fases de acumulación originaria del capital por la vía del sistema colonial; del neocolonialismo tras la independencia, que atañe a la fase del capitalismo imperialista (primero inglés y luego norteamericano); de los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales en la fase actual del capitalismo multinacional. Esta periodización se ajusta a la caracterización del Estado por etapas históricas que hizo la Comisión “Visión de País” de la Asamblea Constituyente de Bolivia, con sus fases colonial, republicano y neoliberal. El Estado republicano y el Estado neoliberal son considerados como continuación del primero (el Estado colonial), por sostener un colonialismo endógeno y exógeno que se expresa en el dominio y despojo de los pueblos indígenas, así como en la subordinación del país a los intereses “foráneos y extranjeros” (Asamblea Constituyente, 2007).

Para los pueblos indígenas de América Latina es fundamental el cuestionamiento político y moral de sus respectivos estados, lo que, a la vez, es la razón de su exigencia de construir una nueva estructura estatal basada en el derecho a la libre determinación de todos sus pueblos (indígenas y mestizos), así como en la liberación de todas las formas de dominación y explotación. Por ello, la pluralidad que reivindican los pueblos indígenas implica el distanciamiento de la cultura liberal-capitalista. Comprende la impugnación al “centralismo jurídico” o al “monismo jurídico liberal” en el que se funda el Estado-nación, esto es, la refutación de la concepción liberal del derecho como atributo exclusivo del Estado, “uniforme para todas las personas, excluyente de cualquier otro tipo de derecho y administrado por un conjunto único de instituciones estatales”

(Griffiths, 2007: 148). Según Griffiths, el centralismo jurídico liberal es ideológico porque “es una mezcla de afirmaciones sobre cómo debe ser el mundo, e incluso de presuposiciones apriorísticas sobre cómo es y cómo tiene que ser necesariamente” (2007:149). Ello incluye una concepción de la sociedad y de cómo ésta debe ser. El liberalismo ha sido el fundamento de las leyes, de los derechos humanos y ciudadanos, así como de las instituciones del Estado nacional. El Estado, así configurado, se convierte en un instrumento de universalización de una concepción particular del mundo: “occidental-liberal-capitalista”. Los otros sistemas socio-culturales (con sus propios sistemas normativos, institucionales y de derechos) son compelidos, por distintos medios, a asimilar el sistema normativo e institucional estatal, y por esa vía a asimilar las formas de pensamiento y de comprensión liberal-occidental-capitalista del mundo y de la sociedad.

Para los pueblos indígenas (como para otras naciones, nacionalidades y grupos sociales) la imposición del liberalismo (su concepción del mundo y de la sociedad, su perspectiva de los derechos humanos y ciudadanos, etc.) ha significado una imposición colonialista. Por tanto, una política no-colonialista y no-imperialista implica una concepción de lo humano radicalmente diferente a la que sostiene el liberalismo y, a la vez, un compromiso auténtico con la autodeterminación de todos los pueblos y con el derecho a ser realmente diferentes. Algo que los liberales difícilmente pueden aceptar. Por ello, objetivamente el liberalismo se convierte en un obstáculo para la autodeterminación, para todo proyecto político fundado en la diversidad, y para la construcción de vínculos comunitarios y sociales sustanciales.

El derecho a la autodeterminación y el derecho a ser diferente significa el derecho que tiene cada pueblo de sostener sus propias maneras de pensar, de creer y de entender el mundo; asimismo, de sustentar (y de modificar cuando lo consideren necesario) sus propias formas de concebir las relaciones entre los individuos y la sociedad, así como los derechos y obligaciones de las personas con su comunidad. Ello supone una visión de la diversidad y de la pluralidad radicalmente contraria a las perspectivas liberal y neocolonialista. Indica una visión positiva de la diversidad humana, de las distintas formas concretas de ser y de estar en el mundo,

lo que comprende la riqueza de los contenidos particulares de las diferentes colectividades y personas, y las maneras como organizan sus “vínculos sustanciales concretos”. Semejante noción de diversidad es la que está en la base de la idea de pluralidad que reclaman los pueblos indígenas, como parte medular en la institución de los Estados plurinacionales, pluriétnicos e interculturales.

Todo ello supone la inclusión de “la diversidad como una ‘virtud de las instituciones’ y de las relaciones sociales” (Díaz-Polanco, 2007: 114). Lo cual presupone otra fundamentación de las instituciones, de las normas y de los derechos que configurarían la nueva organización estatal; esto es una fundamentación pluralista radicalmente diferente a la del liberalismo. La nueva sociedad plural que se quiere construir tendría entonces que aceptar la legitimidad de las distintas concepciones de la “vida buena” y de las “metas colectivas”. Algo que, sabemos, los liberales no están dispuestos a admitir ni a tolerar, porque ello representaría un repliegue en el movimiento de expansión global de la triada liberal-occidental-capitalista. Por ello, como se dijo, la lucha por la autodeterminación, la diversidad y la igualdad representa la oposición a este movimiento universalista.

El marco general de la convivencia entre diferentes culturas -la unidad en la diversidad- no puede ser el liberalismo ni, en consecuencia, el modelo liberal de sociedad, porque ello hace imposible la autodeterminación efectiva de los pueblos, de las personas y de la sociedad en general. En todo caso, el liberalismo sería una entre otras concepciones particulares de la “vida buena” que podría expresarse, y entrar en el debate, pero ya no con el pretendido carácter de exclusividad y universalidad.

Los principios y las normas mínimas que habrían de regir la convivencia plurinacional, pluriétnica e intercultural tendrían que ser determinados efectivamente por todos (pueblos indígenas, naciones, mujeres, afrodescendientes, obreros, ecologistas, campesinos, etcétera). En esta línea, Díaz-Polanco propone el “metaprincipio de la diversidad” como dispositivo para, por un lado, garantizar que la diversidad efectivamente inter venga y sea considerada, y, por otro, evitar que la definición de las normas y principios acordados no sean afectados por la intrusión de pretendidos “universales” no acordados, estos es, para prevenir que los principios

y las normas liberales, particulares, sean introducidos subrepticamente sin más como universales. Así, “Lo importante del metaprincipio de la diversidad es que deja *abierta a todas las culturas* la posibilidad de que, a partir de sus creencias y prácticas específicas, se puedan definir reglas o principios mínimos, universalizables, sin que se interponga o valga argumento alguno para privilegiar, por lo que hace a esta cualidad universalizante, a una cultura en particular” (Díaz Polanco, 2007:117-121. *Cursivas en el original*).

Con esto queda claro que “La diversidad no es un hecho contrario a la universalidad ni obliga a renunciar a la construcción de lo universal”. La universalidad a la que no podemos renunciar es a una construida y concebida políticamente a partir de la diversidad, de la particularidad de los caminos, y de que “quienes luchan encuentren un terreno común y superior (universal) de intereses” (Díaz Polanco, 2007: 122). Algo muy diferente al universalismo apriorístico, construido a partir de la cultura “occidental-liberal-capitalista”, que niega a las otras culturas y visiones del mundo legitimidad y grandeza.

Por tanto, la pluralidad que sostienen los pueblos indígenas comprende necesariamente una ruptura radical con el liberalismo, lo cual incluye el rechazo del centralismo jurídico o monismo jurídico liberal, pero también la política de reconocimiento multiculturalista³ y la idea de democracia formal. Esto significa una ruptura con el dominio de la heteronomía en la sociedad liberal; es decir, comprende el cuestionamiento de todo el edificio del Estado nación, de los fundamentos y principios liberales en los que éste se asienta, de su sistema institucional, del origen de las leyes, de la democracia formal (por su abstracción de toda diversidad y de todo contenido particular de los sujetos, y porque aleja al representado del representante), del estatuto de la ciudadanía liberal (los sujetos de la democracia formal), así como de los derechos y deberes ciudadanos. La

3 En “la política de reconocimiento” multiculturalista el que reconoce es el Estado (o, en su caso, el gobierno), sin alterar los fundamentos del derecho estatal, del sistema jurídico y de las instituciones dominantes. Se trata de una política de “concesiones” que hace el Estado; es él quien decide qué reconoce, en qué circunstancias, lo qué es admisible y lo qué es intolerable. Ello pone de manifiesto la dependencia del “reconocimiento” de las decisiones del Soberano, lo que hace identificable el dominio de la “heteronomía instituida”, para usar un término de Castoriadis.

razón de tal ruptura radica en que toda la organización social liberal-occidental-capitalista “hace muy difícil o imposible” la realización efectiva de la autodeterminación de todos los pueblos del mundo.

Pero hay que recalcar que no sólo hace imposible el ejercicio libre y autónomo de los pueblos indígenas, sino de toda la sociedad. Por ello, puede considerarse que el proyecto autonómico de los pueblos indígenas se liga con el compromiso de la tradición socialista por lo que hace al autogobierno personal y social, como sostienen Gargarella y Ovejero:

“Para los socialistas la buena sociedad es aquella que hace posible el ejercicio libre y autónomo (y la materialización) de una vida activa en la práctica de las mejores capacidades humanas y, por eso mismo, es imprescindible que los ciudadanos estén en condiciones de autogobernarse. Los socialistas otorgan un valor fundacional al autogobierno personal y social, apoyado en la relativamente igual posibilidad de cada uno de desarrollarse de acuerdo con sus ideales de vida y en la posibilidad de que los propios miembros de la comunidad determinen, colectivamente, el modo en que quieren vivir” (2001: 49-50).

La exigencia de autodeterminación colectiva de los pueblos indígenas (y los compromisos de los socialistas) apunta a la reorganización global de la sociedad, mediante la actividad deliberativa y reflexiva de las colectividades y de las personas, y “donde las normas legales sean el producto deliberado de la voluntad colectiva, y no la imposición de alguna élite técnica (económica o judicial)” (Gargarella y Ovejero: 50).

Es preciso señalar que el acto autonómico es previo a la reconfiguración del Estado. Se origina en el momento de reflexión y cuestionamiento del orden existente. En el caso de los pueblos indígenas, se formulan preguntas como estas: ¿cuáles son las razones de la injusta situación de nuestros pueblos y comunidades? ¿qué podemos hacer para remediarla y para construir una vida mejor o el “buen vivir”? ¿es la autonomía la solución y cómo podemos construir y disfrutar una verdadera autonomía dentro de nuestros países?; en ese propósito, ¿quiénes pueden ser nuestros aliados? De ahí puede surgir (como de hecho ha sucedido en varios países de América Latina) el momento político colectivo de hacer efecti-

vo el ejercicio de la autodeterminación y de su materialización ¿ Qué cambios se tienen que dar en la estructura del Estado y de la sociedad nacional para que podamos ser libres y autónomos? ¿ qué nuevas relaciones tendríamos que crear? ¿ cómo construir la unidad plurinacional, pluriétnica e intercultural (la unidad en la diversidad)? Esta es una fase creativa, que expresa un cambio sociopolítico en los pueblos indígenas.

Pero el proceso no puede quedarse en este interrogarse sobre la autonomía y sus fundamentos, sino que debe pasar a la fase “de *hacer* y de *instituir*” (Castoriadis, 2002: 65). La acción instituyente, a su vez, depende de otras voluntades políticas -además, desde luego, de la de los propios pueblos indígenas. Cuando se produce la conjunción de diversas voluntades, puede originarse el momento de expresión de la pluralidad. Ello inaugura otra fase reflexiva y creativa (aunque también conflictiva) necesaria para dar a conocer los diferentes puntos de vista. El momento constituyente, de deliberación y de institución política de la autonomía (de materializarla, concretizarla) y del Estado plurinacional, pluriétnico e intercultural, requiere necesariamente de formas inéditas de configuración de una asamblea constituyente, de modo que sea un espacio de expresión auténtica de la diversidad de sujetos y colectividades comprendidos en la sociedad nacional (pueblos indígenas, mujeres, hombres, campesinos, trabajadores, jóvenes, etc.).

En este momento decisivo es fundamental la participación efectiva de todos en la deliberación y resolución del diseño institucional y normativo, de las nuevas estructuras jurídicas, políticas y económicas, teniendo como base la autodeterminación (de los pueblos indígenas y mestizos), la plurinacionalidad, la diversidad cultural y la igualdad. La fase constituyente no se reduce al momento constitucional o de creación de una nueva carta magna plurinacional, pluriétnica e intercultural, sino que debe ser un movimiento continuo, para garantizar el ejercicio permanente de la autodeterminación y del autogobierno (ya que su expresión no se reduce a un acto único, fundacional). Para garantizarlo, el sistema institucional que se diseñe tendría que concebirse de forma que consolide una participación estable, plural y colectiva, en la toma de decisiones, incluyendo las decisiones sobre la organización económica de la sociedad.

Lo clave es que la nueva organización estatal plurinacional, pluriétnica e intercultural se configure a partir de los principios de diversidad, autodeterminación e igualdad. Ello significa instituir otra pluralidad, inédita, que no tiene nada en común con el “pluralismo” liberal multiculturalista. Es una pluralidad auténticamente comprometida con tales principios, y que a partir de ellos propone una nueva manera de organizar e instituir la comunidad política, con el objetivo fundamental de hacer efectivamente posible: la autodeterminación de las colectividades, de las personas y de la sociedad en su conjunto (el autogobierno colectivo, personal y social); la igualdad socioeconómica, sociocultural y sociopolítica (lo que implica corregir las desigualdades en todos los órdenes), y la unidad en la diversidad (una unidad construida a partir de la diversidad). Una pluralidad que subvierta la actual situación social de heteronomía y, a la vez, restituya a los sujetos concretos (colectividades e individuos) la capacidad de ejercer sus potencialidades y de regir sus destinos. Se trata de devolverles la capacidad efectiva de participar activamente en la vida política, en la formación de la ley y de las instituciones, en su instrumentación concreta y funcionamiento.

Ello configura una pluralidad que: valora positivamente las diversas identidades, las instituciones y las territorialidades de los pueblos indígenas, al tiempo que crea ámbitos territoriales autónomos en los que puedan desplegar sus identidades, formas de vida institucional, y donde haya lugar para los vínculos comunitarios e intercomunitarios auténticos; instituye la autonomía en varios niveles sociales y territoriales, en algunos de cuales los pueblos indígenas serían los sujetos constituyentes, mientras en otros compartirían tal facultad con el resto de la población ahí asentada y, crea una institucionalidad nacional configurada a partir de la diversidad cultural, dando lugar a instituciones plurinacionales y/o pluriétnicas e interculturales.

En definitiva, se instituye otra forma de relación entre las diferentes colectividades socioculturales y entre las personas; otra manera de articular la diversidad, de organizar la solidaridad entre diferentes culturas y de fundar los vínculos políticos (comunitarios e intercomunitarios) de la sociedad global. Significa la inclusión de las diversas “metas colectivas” y concepciones de la “vida buena”, y la creación de otro sistema institucio-

nal y normativo estatal. Una utopía concreta e histórica, no lejana. La nueva Constitución de Bolivia de 2009 es un paso adelante hacia este ideal.

Bibliografía

- Asamblea General de la ONU (2007) “Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”.
- Akzin, Benjamin (1983). *Estado y nación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Burguete, Araceli (2008). “Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina”. En *Gobernar (en) la diversidad: Experiencias desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, coord. Leyva Xochitl, Araceli Burguete y Shannon Speed. México-Quito-Guatemala: CIESAS/FLACSO.
- Castoriadis, Cornelius (2002). *Ciudadanos sin brújula*. México: Ediciones Coyoacán.
- Asamblea Constituyente (2007). *Juicio al Estado colonial, republicano y neoliberal. Recuperar la memoria histórica, para escribir la Nueva Constitución*. Bolivia: Comisión Visión de País.
- Dahl, Robert (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México: Editorial Alianza/CONACULTA.
- Dávalos, Pablo (2008). “El ‘*Sumak Kawsay*’ (‘Buen vivir’) y las cesuras del desarrollo”. *Alai Amlatina* (mayo).
- Díaz-Polanco, Héctor (1996). *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas*. México: Siglo XXI editores.
- (2007). *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México: Siglo XXI editores, 2ª edición.
- Díaz Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez (2002). *México diverso. El debate por la autonomía*. México: Siglo XXI Editores.
- Ferrero Turrión, Ruth (2002). “¿Justicia o seguridad? Minorías nacionales y ampliación del Este”. Granada: Congreso Nacional de Estudios de Seguridad, Universidad de Granada.

- Frühling, Pierre, Miguel González y Hans Petter Buvollen (2007). *Etnicidad y nación. El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)*. Guatemala: F&G Editores.
- Gargarella, Roberto y Félix Ovejero (2001). “Introducción: El socialismo, todavía”. En *Razones para el socialismo*, comp. R. Gargarella y F. Ovejero. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Griffiths, John (2007). “¿Qué es el pluralismo jurídico?” En *Pluralismo jurídico*, Daniel Bonilla Maldonado, et al., Bogotá: Siglo del Hombre Editores/ Universidad de los Andes/ Pontificia Universidad Javeriana.
- Hobsbawm, Eric (1997). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Grijalbo Mondadori.
- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Memoria del IV Simposio Internacional de Autonomía: Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (2005). Managua: URRACAN.
- Marimán, Pablo, Sergio Caniuqueo, José Millalén y Rodrigo Levil (2006). *¡ ...Escucha, winka...! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Sánchez, Consuelo (1999). *Los pueblos indígenas. Del indigenismo a la autonomía*. México: Siglo XXI Editores.
- Taylor, Charles (1993). “La política de reconocimiento”. En *El multiculturalismo y “la política de reconocimiento”*. Ensayo de Charles Taylor. México: Fondo de Cultura Económica.
- Walzer, Michael (1993) “Comentario”. En *El multiculturalismo y ‘la política de reconocimiento’*. Ensayo de Charles Taylor. México: Fondo de Cultura Económica.