

Nueva Sociedad Nro. 147 Enero-Febrero 1997, pp. 146-159

Planteos de autonomía en América Latina

Claudia Corona de la Peña

Claudia Corona de la Peña: Pasante de la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

Palabras clave: autonomía, cuestión indígena, Ecuador, Nicaragua, América Latina.

Resumen:

¿Cómo y por qué es que actualmente se habla de autonomía en América Latina? Para responder esta pregunta es necesario definir de una manera clara el alcance de la noción de autonomía. En diversos países de la región y en diferentes grados se han producido hechos importantes en relación con esta demanda; entre ellos sobresale la experiencia de Nicaragua, el único caso en que la autonomía se ha reconocido legalmente y se ha llevado a la práctica.

Los antecedentes teóricos sobre el tema de la autonomía pueden encontrarse en la discusión marxista del siglo XIX y en la problemática étnico-nacional de la Unión Soviética. En particular, podemos referirnos a los aportes teóricos de Lenin sobre la cuestión nacional y el derecho de las naciones a la autodeterminación entendida como la posibilidad de separación estatal. Este principio permitió que se conformara el primer Estado multinacional del siglo XX¹.

¿Por qué se habla de autonomía en América Latina?

Ya en el siglo XX, los procesos autonómicos han sido más frecuentes; en muchos Estados nacionales forman parte de su estructura jurídico-política: Cataluña y Euzkadi en la Segunda República española (1931-1936), las numerosas comunidades autónomas creadas a partir de la constitución española de 1978; algunos entes en los Balcanes; regiones autónomas en Italia, China, Finlandia y en la costa atlántica de Nicaragua, (constituidas legalmente en 1987). En este contexto, acontecimientos

¹ H. Díaz-Polanco: Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios, Siglo XXI, México, 1991, p. 174.

importantes como las luchas étnicas y nacionalistas producidas en la Europa contemporánea y la importancia que la cuestión étnica ha adquirido en la crisis de la Europa del Este, indican la trascendencia de la problemática. Tales acontecimientos dejan la enseñanza de que las contradicciones étnicas deben ser adecuadamente resueltas y no sólo ignoradas o satanizadas. En el caso mexicano, podemos encontrar un antecedente en la rebelión de Tehuantepec, como lucha de los pueblos para asegurar una mínima autonomía. Con ello defendían sus propias formas de gobierno y el control de sus recursos y su producción, desde mediados del siglo XVII.

En América Latina, los planteos de autonomía no surgen de un día para otro. Los antecedentes se encuentran en la lucha indígena por la supervivencia, iniciada desde la llegada de los españoles. Pero es claro que tanto planteos como formas de lucha se modificaron junto con la propia realidad interior de los grupos: la demanda autonómica es producto de su evolución. En los años ochenta se produce una revitalización del movimiento indígena y una elaboración intelectual de sus demandas que exige una respuesta más adecuada por parte de las elites gobernantes. No puede entenderse el surgimiento de esta problemática sin atender al conflicto entre cierto tipo de Estado autoritario y excluyente –aparentemente homogeneizador– y los grupos cuya diferencia sociocultural constituye un fuerte rasgo de identidad. En la misma línea, podemos encontrar las vías por las que indígenas y organizaciones han llegado a plantear la demanda autonómica. En primer lugar, cabe reiterar como una de las causas que siendo los Estados latinoamericanos artífices de un proyecto homogeneizante y excluyente, poseen rasgos socioculturales heterogéneos; por lo que para poder transformarse en sociedades más justas, debe promoverse un cambio en las condiciones socioeconómicas desiguales y al mismo tiempo en las condiciones socioculturales también desiguales. El cambio en éstas ya supondría algún sistema de autonomía². El cuestionamiento del proyecto nacional homogeneizante abre, por lo menos, una perspectiva de discusión alrededor de otras alternativas incluyentes hacia la búsqueda de un nuevo tipo de Estado-nación que respete su propio carácter pluricultural. En este punto, puede entenderse la lucha constante de los indígenas por el reconocimiento de su diferencia, y el respeto de sus derechos como pueblos indígenas.

En segundo lugar, el mencionado cambio teórico-político también ha dado paso a nuevos planteos y alternativas políticas que se discuten ampliamente y apuntan a cambios importantes; estando además hechos por los mismos indígenas. Esto no hubiera sido posible si aún persistiera firmemente la filosofía integracionista en nuestros países. Cada vez se acepta más la idea de que los grupos indígenas son los únicos que

² Ibíd., p. 146.

pueden decidir acerca de su destino, y que por supuesto pueden encontrar alternativas más allá de la integración o la desaparición de sus rasgos y valores. Ahora estos pueblos pueden constituirse en fuerzas políticas y ser reconocidos como tales. Como señala Díaz-Polanco: «la autonomía es el recurso de que una sociedad puede valerse en un momento de su desarrollo concreto para resolver el conflicto étnico-nacional»³, y es una alternativa planteada por los indígenas.

En los últimos años, particularmente a partir de los 80, los indígenas han ido convirtiéndose en sujetos políticos y han presentado sus propias demandas, siendo la de autonomía la que presenta una mayor elaboración y desarrollo dentro de sus planteos, presentándose como una alternativa viable para estos grupos, sobre todo en cuanto a su relación con la sociedad y el Estado.

Planteos generales de autonomía

La definición más general de autonomía responde a la necesidad de que los grupos étnicos ocupen un lugar dentro del Estado sin que ello implique la desaparición de sus identidades étnicas como lo plantea el indigenismo, es decir, la necesidad de reconocer la composición plural de los Estados latinoamericanos. En este sentido, la autonomía es como hemos dicho una herramienta para resolver el conflicto étnico-nacional, es decir, para terminar con la marginación sociocultural (y quizá más tarde socioeconómica) en la que se encuentran los pueblos indios.

La autonomía es un concepto que aún está en discusión, y cada vez participan más organizaciones y personas que no pertenecen a un grupo indígena. Además, sucede lo mismo con la evolución de este concepto que con la evolución del movimiento indígena: el tipo de demandas y su nivel de claridad, depende de la fuerza de la identidad étnica y las condiciones socioeconómicas tanto del grupo étnico como del resto de la población, así como de las condiciones sociopolíticas existentes en cuanto a la lucha por la democracia y el compromiso nacional con el reconocimiento de la pluralidad. Estos factores, determinarán las características político-jurídicas del régimen autonómico⁴.

Por consiguiente, el régimen autonómico responde a la necesidad de hacer posible la representación democrática dentro del Estado de los grupos étnicos y el reconocimiento de la composición pluricultural de los Estados latinoamericanos. El espacio que exigen los grupos étnicos dentro del Estado no es un espacio en el que continúen siendo discriminados sino que, como comunidad o región autónoma, se les

³ Ibíd., p. 150.

⁴ Ibíd., p. 151.

reconozca en tanto colectividades políticas con sus propias formas de organización social, integradas adecuadamente a la sociedad nacional⁵.

Un aspecto que causa polémica y rechazo por parte de los grupos dominantes por falta de entendimiento, es el que se refiere a la autonomía como una forma del ejercicio de la libre determinación de los pueblos. La autonomía implica la autodeterminación de los pueblos pero dentro del orden nacional, no como construcción de un nuevo Estado. La mayoría de los gobiernos descalifican de antemano esta demanda porque tendenciosamente la relacionan con la idea de separatismo y escisión política; en realidad, la autonomía hace referencia a la conformación de entes autónomos dentro del marco de un Estado.

El derecho a la libre autodeterminación está consagrado tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 1), como en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (también art. 1), ambos forman parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos⁶. Para los Estados latinoamericanos la autodeterminación (con el significado ya señalado) tiene una importante connotación, ya que el verdadero reconocimiento de este derecho implica la admisión de las diferencias socioculturales existentes, del derecho de los pueblos a ser autónomos políticamente; y por otro lado, evidencia el carácter antidemocrático de los Estados, en primer lugar porque no se reconocen las diferencias socioculturales, y si se formalizan legalmente no se reconocen en los hechos. Si se reconociera el carácter plurinacional y pluriétnico de los Estados, el principio de autodeterminación sería uno de los fundamentos esenciales del Estado y de la sociedad nacional. La autodeterminación no se agota en el acto constitutivo a través del cual el pueblo o la nación se dota de un poder político propio dentro del Estado del que emana la posibilidad del autogobierno⁷.

También evidencia el carácter antidemocrático de los Estados, dado que la principal connotación del derecho a la libre determinación supone:

Un gobierno participativo en todos los órdenes, en el que las decisiones emanan auténticamente de la voluntad del pueblo o de la nación que se trate, de constituirse en una región autónoma o en una entidad federativa de una formación estatal-multinacional, etc. ... Este poder político debe ser capaz de garantizar: el derecho a la vida, a la existencia colectiva y a la identidad, al territorio, a la

⁵ *Ibíd.*, p. 153.

⁶ «El principio de autodeterminación, entendido como el derecho de pueblos y naciones a elegir libremente su régimen político, económico y cultural, incluida la formación de un Estado independiente y la resolución de todas las cuestiones relacionadas con su existencia, se consolida como un elemento fundamental del marco jurídico internacional, al menos formalmente, a partir de la Segunda Guerra Mundial...» (G. López y Rivas: «El derecho a la autodeterminación de los pueblos y naciones» en *Memoria Cemos* N° 78, México, 1995, p. 32).

⁷ *Ibíd.*, p. 37.

autodeterminación, a la lengua, a la cultura étnica, a los recursos naturales, a los beneficios de su explotación, a trabajar en el país y a vivir en él, a la protección del mercado, a la organización aut centrada.⁸

Por todas estas razones, los Estados latinoamericanos (con la excepción de Nicaragua, Colombia y Ecuador) se oponen a la realización de este proyecto, cuyo único interés es, bajo las formas neoliberales, seguir beneficiándose de la explotación de los recursos naturales, de la mano de obra, y sobre todo, seguir teniendo el control político absoluto. Los grupos en el poder sostienen la idea de la unidad nacional a toda costa y combaten ideológicamente la lucha por la autodeterminación identificándola con separatismo y desintegración nacional.

La autonomía puede diferenciarse de acuerdo a lo que abarque, si es una comunidad, un municipio o una región; pero de forma general es el reconocimiento de los derechos indígenas y el derecho a la autodeterminación de los pueblos dentro del Estado. Para poder realizarse (establecer autogobiernos, administración, jurisdicción y órganos propios para el manejo de sus asuntos y recursos) debe tener un base territorial bien definida. Ello no sólo implica la definición de los límites de los autogobiernos, también es un elemento esencial de su especificidad étnica.

El establecimiento de regímenes autonómicos conduce a la reorganización territorial de los Estados de acuerdo a parámetros apegados a las condiciones reales de las comunidades y regiones (ya sean poblaciones indígenas o con componentes mestizos). También conduce a la descentralización política, ya que al interior se sostiene bajo el principio de la autodecisión de los pueblos, y al exterior, da vida a poderes regionales y locales que serían producto de la conformación plural de los países.

La autonomía puede constituir un nuevo poder local, ya que el municipio, en su formulación actual, por regla general no permite el desenvolvimiento de la población, por encontrarse limitado por el Estado central para ejercer su autodeterminación política. Además, la división territorial muchas veces no corresponde a las unidades regionales. El municipio no debe desaparecer sino adaptarse a la organización territorial existente y coexistir con el sistema autonómico con el ejercicio real de la forma jurídico-política del municipio libre.

Por todo ello, la autonomía sólo puede establecerse si los Estados latinoamericanos consideran los beneficios de este sistema y se llega a un acuerdo político negociado. La autonomía debe basarse en reformas constitucionales y la sanción de legislación en la que se delimiten las

⁸ Ibíd., p. 38.

competencias de los autogobiernos y del gobierno central. Pero la autonomía no se concreta de la misma forma en todos los casos. El alcance depende de la fuerza de los movimientos étnicos y de la calidad de sus demandas y aspiraciones, sobre todo en el momento de alcanzar acuerdos con el Estado, y del nivel de democracia existente en los países.

Los indígenas desean desarrollar y mantener sus propias formas de organización política, social y económica en el marco de la estructura del Estado. Uno de los objetivos del régimen autonómico es la transformación de las relaciones de explotación y opresión de que son objeto los grupos étnicos por sus condiciones de pobreza generalizada y sus características socioculturales. La autonomía implica un nuevo proyecto de nación donde se reconozcan las distintas especificidades y se establezca una nueva relación entre grupos étnicos y sociedad nacional.

Si bien en muchos países existen gobiernos tribales y comunales indígenas de facto, el reconocimiento formal y legal de estas instituciones por parte de los gobiernos se ha logrado sólo en forma parcial y desigual. Algunos gobiernos reconocen el derecho y las instituciones indígenas, pero conforme se dan relaciones entre indígenas y no indígenas, el derecho nacional predomina. Sin embargo, sabemos que la única forma de lograr la consolidación de la nación es mediante el respeto a la autodeterminación, derecho que no puede negarse basándose en la pobreza económica o el «atraso» cultural. La autonomía es un sistema mediante el cual los grupos socioculturales pueden ejercer su derecho a la libre determinación.

A la luz del derecho internacional público, el de la autodeterminación es un derecho de todos los pueblos, que son colectividades que habitan en un territorio determinado y crean su propia cultura. La autodeterminación es un derecho humano fundamental incluido en los pactos de Derechos Humanos de la ONU⁹. Para el caso de los pueblos indígenas sus demandas de autodeterminación se encaminan más que nada a la facultad que tiene la colectividad de darse el régimen de gobierno que quiera el pueblo, esto es, la autodeterminación interna.

Más específicamente, implica en primer término la facultad del pueblo de determinar por sí mismo su régimen político que implica necesariamente establecer el sistema económico y social que mejor convenga a sus intereses, ya que sin ello el régimen de gobierno quedaría en gran medida vaciado de contenido. Este derecho resulta esencial para los pueblos en

⁹ «El artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son idénticos: Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y prevén asimismo su desarrollo económico, político, cultural y social» (H. Díaz-Polanco (comp.): *Etnia y nación en América Latina*, CONCA, México, 1995, p. 163).

tanto que la libertad del régimen político presupone la posibilidad de organizar su propia vida cultural, de determinar la política lingüística y educativa. En el artículo tercero de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indios y la Autonomía, se hace referencia al derecho a la libre autodeterminación, entendida como el derecho que tienen los indígenas para determinar libremente las condiciones políticas, de desarrollo económico y cultural que más convenga a sus intereses; los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía y al autogobierno, pero en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, así como los medios para financiar esas funciones autonómicas (aquí no se hace referencia a la posibilidad de que los pueblos indígenas tengan derecho de regular la forma en que explotan sus tierras, y tengan derecho a defender sus tierras).

Además de estos pactos internacionales, está el Convenio 169 que ocupa un lugar principal en materia de derechos indígenas, aunque aún tiene «algunas limitantes» que desafortunadamente niegan en sí el derecho a la autodeterminación de los pueblos¹⁰; sólo cuatro países lo han ratificado (Bolivia, Colombia, México y Noruega). Este convenio constituye un gran avance, pero se requiere de un marco legal que otorgue mayores posibilidades de desarrollo a los pueblos indios.

La demanda de autonomía en América Latina

Las demandas indígenas han roto con la idea de nación que se tenía hasta antes de la irrupción de los grupos étnicos como sujetos sociales. Ya no se concibe una nación homogénea, esa construcción ideológica desaparece con la aparición del «ciudadano étnico». La emergencia de los indios como nuevos sujetos sociales («permanencia, coherencia y acción unificada de masas oprimidas y empobrecidas»¹¹) tuvo lugar a través de un proceso de concientización.

A finales de los años 80 los pueblos indios comienzan a hablar de autonomía, con la única excepción de Nicaragua, donde el gobierno sandinista encara este proyecto desde 1984. En la mayoría de los casos el término de autonomía, autogobierno y autodeterminación se manejan indistintamente en los discursos de las organizaciones indias, sin hacer una diferenciación conceptual específica, lo cual sucede en los casos más

¹⁰ V. Consuelo Sánchez: «Las demandas indígenas y el derecho internacional» en *Boletín de Antropología Americana* N° 26, 12/1992, pp. 133-135.

¹¹ Martin Diski: «Campesinos e indios, nuevos sujetos históricos» en Carlos Vilas (coord): *Democracia emergente en Centroamérica*, UNAM, México, 1993, p. 74.

avanzados como en la lucha étnica del Ecuador¹²; sin embargo, la lucha tiene como objetivo general la libre determinación.

Varios años y acontecimientos tuvieron que sucederse para que la demanda de los pueblos indios fuera vista no solamente como justa sino también posible, realizable a través de la autonomía. Entre los acontecimientos podemos mencionar el fortalecimiento del movimiento indio, es decir, la organización indígena se mueve ahora bajo una dinámica propia sin necesidad de estar auspiciada (y cooptada) por instituciones indigenistas; en muchos casos, ha tenido la capacidad de desestabilizar las estructuras de los Estados; y han desarrollado una amplia solidaridad con otros sectores sociales. Las luchas de los pueblos indios de Nicaragua, Guatemala, Colombia, Panamá, Chile, Ecuador, Brasil y Canadá, entre otros, han ocupado un lugar relevante en los medios de comunicación, y han logrado sentar las bases en el derecho internacional para un replanteo de la problemática étnico-nacional.

La discusión sobre la demanda de autonomía se ha fomentado gracias a la vigencia de regímenes autónomos en regiones indígenas de Nicaragua y otras experiencias limitadas en regiones indígenas de Panamá, Costa Rica, Brasil, Colombia, Ecuador y Bolivia, entre otros, lo cual indica que los indígenas conciben la autonomía como el camino correcto¹³.

En 1990, durante el Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios, celebrado en Quito con la participación de un buen número de organizaciones indias, se hace referencia a la demanda de autonomía¹⁴, y se la define como el derecho de los pueblos indios a controlar sus territorios, al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y a constituir autogobiernos.

No es casual que los siguientes encuentros continentales se hayan realizado en Guatemala y Nicaragua, que junto con el Ecuador son los casos más representativos de la cuestión autonómica, además de Colombia. Otro ejemplo de la mayor importancia que ha adquirido esta demanda en América Latina es la realización del II Simposio Internacional sobre Autonomía, realizado en Managua en noviembre de 1991. En su declaración final se afirma que «el proceso de autonomía significa un

¹² Fredy Rivera: *Indios, imaginario nacional y político en el Ecuador*, tesis de Maestría, FLACSO, 1994, p. 66.

¹³ Cf. Araceli Burguete y Margarito Ruiz: «Hacia la autonomía de los pueblos indios» en *Memoria Cemos* N° 42, 5/1992, p. 36.

¹⁴ «En el pronunciamiento final (Declaración de Quito) los indígenas expresan: 'Ahora estamos plenamente conscientes de que nuestra liberación definitiva sólo puede expresarse como pleno ejercicio de nuestra autodeterminación'. La autodeterminación adquiere una forma concreta: la autonomía. 'En ejercicio de nuestro derecho a la autodeterminación, los pueblos indios o indígenas luchamos por el logro de nuestra plena autonomía en los marcos nacionales» (H. Díaz Polanco, ob.cit., p. 200).

aporte invaluable a las luchas por el reconocimiento de los derechos históricos de los pueblos indios y comunidades étnicas...» y es una alternativa democrática para lograr la unidad nacional en el marco del respeto a la diversidad cultural y la diferencia étnica¹⁵. El proceso de autonomía puede darse en el contexto actual porque el movimiento indígena ha tenido un avance importante y está encaminado principalmente a conseguir los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales que reconozcan las demandas de libre determinación y el derecho a mantener su cultura e identidades propias. La autonomía requiere necesariamente de estos avances para poder llevarse a la práctica, aunque al mismo tiempo la propia discusión sobre autonomía es un impulso importante.

Particularmente desde los años 70, en Ecuador, surgen organizaciones indígenas más combativas como Ecuarunari («el despertar indígena del Ecuador») surgida en 1972. En su mayoría, las organizaciones luchaban por tierra, libertad y respeto a su cultura. Ecuarunari, que abarca doce provincias de la sierra ecuatoriana, la Confederación Ecuatoriana de Amazonia, surgida en 1978 para defender sus territorios ante las compañías transnacionales, y la más reciente Confederación Ecuatoriana de Guaya, conformaron la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1986, abarcando así las tres regiones del país. Desde entonces, cada tres o seis meses se discute la situación prevaleciente y los avances y dificultades de la organización¹⁶. Luego de su conformación, la lucha étnica en Ecuador adquiere mayor consistencia. La CONAIE elabora el «Mandato por la vida y los derechos de las Nacionalidades Indígenas» y envía una carta abierta al presidente (1990); en junio del mismo año el movimiento indígena paraliza al país por más de una semana, en especial se hace referencia al secuestro de un contingente militar por parte de comuneros indígenas en la provincia del Chimborazo, acto simbólico que le valió a la CONAIE ser considerada como el único órgano interlocutor de los indios ecuatorianos. La demanda central en este caso fue la reforma al artículo 1 de la constitución para que se declare al Ecuador Estado plurinacional¹⁷, pero al mismo tiempo, se demandaba la autonomía territorial para los grupos amazónicos, el cumplimiento del programa de educación bilingüe y la legalización de la medicina indígena¹⁸.

¹⁵ «Declaración del II Simposio Internacional sobre Autonomía» en *Memoria Cemos* N° 38, 1/1992, pp. 60-61.

¹⁶ «Ecuador. Tierra, cultura y libertad, entrevista con Concepción Laguna, indígena quechua» en *Ojarasca* N° 14, 1992, p. 52.

¹⁷ Información tomada de F. Rivera, ob.cit., cap. «Los sucesos y la versión de la prensa», pp. 56-61.

¹⁸ León Zamosc: «Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra» en Jose Almeida et al.: *Sismo étnico en el Ecuador*, Abya-Yala, Ecuador, 1993, p. 303.

Las demandas indígenas ecuatorianas pueden resumirse en las siguientes: derecho a la tierra y a la territorialidad (reforma agraria, no al impuesto predial, condonación de créditos agrícolas vencidos, precios agrícolas de garantía, acceso y control ecológico del agua, control, preservación y desarrollo de sitios arqueológicos), autonomía; a este respecto, se planteó la necesidad de reformar el artículo primero constitucional en favor del reconocimiento de un Estado plurinacional, la creación de fondos presupuestarios para las nacionalidades indígenas, apoyo y reconocimiento de la medicina indígena y la no injerencia política del Confonort y el Instituto Lingüístico de Verano (instituciones indigenistas)¹⁹.

Con la movilización de 1990, se obligó al gobierno a sostener un diálogo político, que al final resultó ser una farsa. Para el líder de la CONAIE, Luis Macas, el gobierno no presentó respuestas positivas a las demandas en los cinco meses que duró el diálogo. Para que éste se realizara en igualdad de condiciones la CONAIE pidió que se tomaran medidas de distensión como la retirada del cerco militar, la desmilitarización de las comunidades indígenas, la libertad de detenidos durante el levantamiento²⁰, etc.; el gobierno se dedicó a presentarse a sí mismo como quien decidió por fin atender las demandas indígenas, a lo que debían estar agradecidos.

Es en este lapso que la Organización de Pueblos Indígenas del Pastaza (OPIP), emite su «Acuerdo sobre el derecho territorial de los pueblos quinchua, shiwiar y achuar de la provincia de Pastaza a suscribirse con el Estado ecuatoriano» en donde la demanda de autonomía se expresa de la siguiente manera:

La autodeterminación y la autonomía de los pueblos indígenas es igualmente un principio ampliamente consagrado en la legislación internacional y debe de estar vigente en el Estado; más aún si éste se proclama constitucionalmente como país Plurinacional y Multiétnico, como lo es en realidad. La vigencia de estos principios implica: a) el autogobierno de los Pueblos indios en sus territorios y la plena vigencia de su derecho tradicional; y b) como consecuencia de lo anterior se hace necesaria la modificación o supresión del régimen político administrativo (Parroquias, Cantones, jurisdicciones provinciales, registro civil, etc.).²¹

La lucha étnica en el Ecuador tiene un segundo momento de importancia. En abril de 1992 se realiza una marcha desde la provincia de Pastaza promovida por la OPIP para solicitar la adjudicación de sus territorios, el reconocimiento de la plurinacionalidad y pluriculturalidad del Ecuador²².

¹⁹ Ricardo Melgar Bao: «Chiapas es Indoamérica» en *Memoria Cemos* N° 65, 4/1994, p. 22.

²⁰ *Ibíd.*, p. 23.

²¹ Jose Almeida: «El levantamiento indígena como momento constitutivo nacional» en *ibíd.*, p. 19.

²² Cf. F. Rivera, *ob. cit.*, p. 59.

La demanda autonómica va evolucionando conforme la lucha étnica, no es algo que pueda materializarse de un día para otro; sólo puede concretarse si la lucha étnica es constante. Subrayando el carácter nacional de las «nuevas luchas étnicas», el movimiento indígena logra unirse a otros sectores de la sociedad nacional para llegar a un acuerdo, y sobre todo enfrentar la actitud defensiva del Estado y los grupos de poder locales.

En Ecuador no se plantea simplemente un nuevo orden jurídico que acepte o regule la existencia de las poblaciones indias. En voz de Luis Macas, se exalta la figura del derecho tradicional y consuetudinario con el planteo indígena de la autodeterminación²³. La demanda de autodeterminación rompe con la idea de nación que ha imperado en América Latina a costa de la intolerancia de la diferencia étnica; cuestiona la representación ideológica del Estado como unidad integradora bajo una nacionalidad homogénea.

La demanda territorial en el Ecuador se relaciona directamente con uno de los mitos fundacionales de la nación, relacionado con la posesión y soberanía sobre territorios amazónicos; internamente se concibe al Ecuador como un «país amazónico»; una cuestión medular también en relación con las guerras ocurridas a lo largo de dos siglos con el Perú por el control de la región limítrofe. Este argumento es utilizado por el gobierno para negar la posibilidad de establecer un régimen autonómico debido a que se involucran zonas de «seguridad nacional»²⁴.

En el Ecuador, la demanda de autonomía consiste en un verdadero proyecto nacional y por consiguiente es una propuesta para el establecimiento de un nuevo orden estatal. Es una demanda de nuevas formas de representación política y ejercicio de la democracia que implica un cambio no solamente en el orden sociopolítico sino también socioeconómico; por ello no es una demanda que los gobiernos estén dispuestos a aceptar fácilmente.

En Guatemala, de 1980 a 1985 la guerra popular revolucionaria y la contrainsurgencia movilizaron en proyectos nacionales a las comunidades, en un contexto que agudizó las malas condiciones socioeconómicas; la conciencia étnica volvió a redefinirse ante la guerra y la pérdida de confianza en la dirección revolucionaria, ante lo que las

²³ «... la autodeterminación es el hecho de que un pueblo, una nacionalidad, pueda desarrollarse organizativamente, económica, social y culturalmente y que esto permita el reconocimiento de los ecuatorianos en el intercambio de estos valores ... consiste en crear un régimen (autogobierno) que nos permita tener competencia legal sobre la administración de los asuntos internos de nuestras comunidades, en el marco de un Estado nacional ... se orienta al mismo tiempo al reordenamiento constitucional...» (ibíd., p. 65).

²⁴ Ibíd., p. 68.

tendencias conservadoras y separatistas entre los indígenas cobraron fuerza²⁵.

Por otro lado, el proceso de definición y discusión de las demandas indígenas ha estado inmerso en un contexto político particular. La conformación del movimiento indígena se debe en buena medida a las nuevas tendencias religiosas, a nuevas formas económicas y a la experiencia de la represión y violencia constantes.

Es en años recientes que la conciencia india surge en Guatemala como una forma de autovaloración objetiva. Ello se manifiesta en la mayor organización de los grupos étnicos, que va desde el orden institucional hasta el orden de organizaciones armadas. La opción beligerante denota el grado de concientización política de estos grupos. Los indígenas participan activamente en más de 20 organizaciones de masas. Particularmente en las regiones centrales del altiplano occidental, existen procesos en la estructura agraria y tendencias en las fuerzas sociales de la revolución y del movimiento campesino de masas que hacen de los indígenas grupos con reivindicaciones nacionales.

Se puede observar un aspecto general, señalado por Díaz Polanco, acerca del carácter nacional que han adoptado las luchas étnicas en la actualidad. Así, destacan las rebeliones indígenas de los indios guna, kuna y guayamía en Panamá cuyo origen es la lucha por la libre determinación es decir, el deseo de guardar su propia identidad cultural y conservar sus territorios.

Colombia es uno de los países donde existe coherencia entre su política internacional y la del interior, porque, cosa que no ocurre en México, ha ratificado el Convenio 169, y en su Constitución (1991) existen por lo menos cinco artículos que hacen referencia a los derechos de los pueblos indígenas y en particular al de autonomía. Estos cambios constitucionales muestran la forma como pueden articularse los derechos de los pueblos indígenas con el derecho positivo, aunque falta ver cuán posible es esto en la práctica. El artículo 246 menciona que los pueblos indígenas podrán ejercer su propia jurisdicción en sus límites territoriales siempre y cuando no se opongan a las leyes de la República; la coordinación entre ambas jurisdicciones quedará normada por la ley; el artículo 286 reconoce como entidades territoriales la organización territorial indígena según se trate de departamentos, distritos, municipios o territorios.

Hasta aquí, la autonomía cuenta con un respaldo legal que reconoce la independencia jurisdiccional de los indígenas y le da una base territorial, aunque ésta, según el artículo 329, será delimitada por el gobierno y con la participación de representantes de las comunidades. Se reconoce

²⁵ H. Díaz-Polanco: *Etnia y nación...*, p. 275.

también el autogobierno de las comunidades en dichos territorios. En cuanto a la explotación de los recursos naturales que estén dentro de estos territorios, el gobierno colombiano se compromete a no afectar a las comunidades y a propiciar la participación de representantes indígenas en la toma de decisiones respecto a ello²⁶. El caso colombiano evidencia la posibilidad que tiene el proyecto autonómico de realizarse y de extenderse cada vez más por América Latina, claro que esto es posible en mayor medida por la organización y lucha indígena constantes.

En el caso de los mapuches, los temas más recurrentes de su política a lo largo del siglo XX han sido las relaciones de propiedad, la consiguiente defensa de la autonomía territorial de las comunidades y la autonomía cultural. Aunque aquí se da una variante, ya que los mapuches se afirman como «nación originaria de esa tierra que hoy es Chile, las minorías étnicas son los alemanes, españoles, italianos»²⁷. Siendo así, debe buscarse la propuesta específica del nuevo orden nacional de los mapuches. Estos plantean que el problema indígena en América Latina es fundamentalmente territorial. El territorio es, según explican, el espacio físico donde el pueblo debe tener control, planificación y autonomía para ejercer la libre determinación como forma política²⁸.

Experiencia autonómica en Nicaragua

Nicaragua ha sido un país pluriétnico desde sus orígenes. Su proceso histórico particular ha marcado este carácter y por ende la forma en que se ha llevado a cabo la autonomía. A la llegada de los europeos, las etnias existentes en Nicaragua se diferenciaban entre las de origen mesoamericano con influencia en la región Pacífica y los alrededores de la región montañosa central, y las de origen chibcha, localizadas en parte de la región montañosa central y en el Atlántico. Existían al menos 15 grupos étnicos. La presencia europea transformó estas condiciones, España extendió su dominio en la zona del Pacífico y parte de la región central, e Inglaterra en el Atlántico; esta división marcaría importantes diferencias en los rasgos socioculturales de cada zona. Posteriormente, después de la independencia otro factor terminaría de configurar la pluralidad actual: el dominio estadounidense, principalmente con la creación de enclaves en el Atlántico. Debido a ello, la presencia del Estado nacional en esta zona fue débil y permitió la conformación de localismos con tendencias separatistas frente a una postura monoétnica

²⁶ Ver artículos constitucionales mencionados en *América Indígena*, LIV/4, 10-12/1994, p. 8.

²⁷ Fernando Mires: El discurso de la Indianidad. La cuestión indígena en América Latina, DEI, San José de Costa Rica, 1991, p. 99.

²⁸ Revista *Proceso* N° 910, 11/4/1994, pp. 52-55.

del Estado en el Pacífico, zona que tuvo un mayor desarrollo creando un subdesarrollo desigual entre ambas regiones²⁹.

Esta configuración étnico-nacional era desconocida y lo fue hasta ya avanzada la revolución sandinista. El FSLN se limitó a implementar medidas para sacar del atraso a la Costa Atlántica. Las primeras demandas y reivindicaciones de pobladores de la costa no fueron entendidas y más tarde serían utilizadas por las fuerzas estadounidenses en contra de la Revolución. De hecho, la demanda de autonomía de los indígenas miskitos, fue construyéndose en el proceso de lucha contra el régimen político sandinista. La emergencia de los miskitos es un fenómeno pre-sandinista y refleja, sobre todo, la tensión entre las aspiraciones de autonomía de los pueblos de la Costa Atlántica y las ideas rígidas de los sandinistas sobre la forma de gobierno. Diez años de tensión opositora con el gobierno sandinista no sólo convencieron a estos últimos y al mundo de que los miskitos son indios, sino también, de que éstos podían desarrollar y desarrollaron un discurso ideológico coherente y en base a sus metas. Sin embargo, para llegar a esto, los pueblos costeños aceptaron el «apoyo» de Estados Unidos cuyo fin era derrocar al sandinismo, para exigir su propio espacio, pero dentro del Estado nicaragüense y no en la línea separatista que fomentaba EEUU a través de algunos líderes cuya legitimidad estaba puesta en duda, como Brooklyn Rivera y otros. Prueba de ello es que años más tarde, durante la realización de consultas populares y asambleas, de 1985 a 1987, de donde emanaron los Estatutos de Autonomía, los indígenas no se manifestaron en una dirección separatista o independentista.

Gracias a la diferenciación alcanzada por los miskitos durante el periodo colonial, se desarrolló en ellos la conciencia de ser un pueblo diferente al resto de la nación. El levantamiento en contra del integracionismo revolucionario preconizado inicialmente por el gobierno sandinista, debe ser entendido en base a este proceso histórico. Es importante señalar que los levantamientos de los miskitos no comenzaron durante el gobierno sandinista, pero si se acentuaron; la llegada de los sandinistas sólo coincide con el auge de los movimientos étnicos en Nicaragua.

A mediados de 1984, algunos sandinistas comprendieron que el conflicto con los miskitos no podía ser solucionado sólo por la vía militar, y que era necesario establecer acuerdos y compromisos. Insistir en la vía armada implicaba obligar al movimiento indio a quedar por completo en manos norteamericanas. De la misma manera, algunos dirigentes miskitos captaron que las reivindicaciones indias eran más fáciles de ser cumplidas si se les alejaba de la confrontación entre bloques. El FSLN formó una organización indígena nueva que defendería las mismas reivindicaciones

²⁹ Manuel Ortega Hegg: «Autonomía regional y neoliberalismo en Nicaragua» en *Boletín de Antropología Americana* N° 25, 7/1992, pp. 179-194.

que se habían planteado en un principio pero que lograría romper con la unidad política de los miskitos y desactivar las posibles confrontaciones. Las primeras negociaciones se dieron en 1984 y 85. El problema étnico en Nicaragua, se vio inmerso en la lucha por alcanzar la autodeterminación política y económica frente a EEUU, y la soberanía nacional, además de la lucha étnica en sí por resolver la situación de desigualdad y opresión a la que estaban sometidos los pueblos indígenas respecto a la sociedad nacional. De ahí que la lucha por la autonomía haya nacido relacionada con la revolución.

De la necesidad de entender las causas de la lucha antisandinista de un frente étnico, ya que esto no podía explicarse únicamente a partir de la intervención extranjera, es decir la desigualdad y opresión socioétnica al interior del país, surgió la propuesta de un régimen de autonomía con reconocimiento de derechos de las comunidades de la costa este del país. Así, «la autonomía regional en Nicaragua, sobre la base del principio de autodeterminación del Estado nacional frente a los otros Estados, está orientada a reconocer y garantizar los derechos particulares a los pueblos y comunidades de la Costa Atlántica, bajo una forma de estatalidad que preserva y promueve sus identidades en el seno de un nuevo tipo de Estado unitario»³⁰.

En un comienzo el proceso de autonomía fue recibido con recelo por parte de la población: se lo entendía como un proyecto más del gobierno que tenía poco que ver con los intereses, reclamos y derechos de los costeños. Pero la desconfianza inicial fue desapareciendo, la gente de la Costa iría viendo que el proyecto era suyo, a partir de la consulta que se llevó a cabo y la representatividad de los miembros de la Comisión Regional de Autonomía, y el hecho de que se permitiera que se expresaran libremente las opiniones acerca de la autonomía y la forma como debía llevarse a cabo.

Los miskitos lograron introducir aspectos centrales de la autonomía territorial y cultural. En 1987, el parlamento de Nicaragua emite la Ley de Autonomía de los Miskitos. Nicaragua sigue siendo una nación indivisible pero se reconoce como una nación multiétnica ante la ley y los hechos. Sólo los miskitos han alterado significativamente su posición en el sistema nacional de estratificación, lograron que se expidiera una ley de autonomía y la creación de una agencia ministerial encargada de la Costa Atlántica, con Brooklyn Rivera, dirigente de la etnia. Como resultado de ello, cambió radicalmente la forma en que los indios son visualizados por el resto del país.

Uno de los problemas que enfrenta actualmente el régimen de autonomía establecido en Nicaragua es la falta de cumplimiento de la Constitución y

³⁰ Ibíd., p. 182.

el Estatuto de Autonomía por parte del gobierno, que ha invadido ámbitos que son de competencia de los órganos de gobierno de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur y ha ignorado órganos como los Consejos Regionales Autónomos, que son los legítimos representantes de los grupos étnicos. También, se dice que existe el propósito de anular los fundamentos constitucionales del régimen de autonomía con un proyecto de reforma presentado a la Asamblea Nacional por la representación oficial en octubre de 1991, y la negativa del gobierno a reglamentar la Ley de Autonomía como la han demandado las poblaciones étnicas³¹. Además, siguiendo las pautas neoliberales, ha propiciado el total abandono de la población costeña agudizándose así las condiciones de pobreza. Paralelamente, ante el embate neoliberal, la autonomía se presenta como un programa contrario a las características excluyentes y globalizantes del neoliberalismo, porque entraña un concepto de nación y de Estado distinto a lo planteado por ese modelo.

El Estatuto de Autonomía entró en vigencia en febrero de 1990. Las elecciones autonómicas se realizaron al mismo tiempo que las elecciones, en las que el FSLN fue derrotado por una estrecha diferencia. En estos últimos años, Nicaragua ha vivido una serie de cambios muy importantes que han afectado a la Costa Atlántica. La autonomía en Nicaragua como en el resto de América Latina tiene ante sí el mayor reto: el neoliberalismo, un modelo eminentemente autoritario. Por ello, será indispensable analizar los avances que ha tenido el proyecto autonómico en Nicaragua, y también en el resto de América Latina para aprender de esas experiencias y encontrar en el camino, vías alternativas al neoliberalismo que traigan beneficios a la población e impulsen la verdadera democracia en nuestros países. Una de estas vías alternativas es a nuestro entender, la autonomía.

³¹ «Declaración del II Simposio...» ob. cit., p. 60.



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista