


UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA

# AUTONOMÍAS Y AUTOGOBIERNO EN LA AMÉRICA DIVERSA

MIGUEL GONZÁLEZ  
ARACELI BURGUETE CAL Y MAYOR  
JOSÉ MARIMÁN  
PABLO ORTIZ-T  
RITSUKO FUNAKI







Autonomías y autogobierno  
en la América diversa



*Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor,  
José Marimán, Pablo Ortiz-T., Ritsuko Funaki*  
Coordinadores

# **Autonomías y autogobierno en la América diversa**

---



ABYA  
YALA

UNIVERSIDAD  
POLITÉCNICA  
SALESIANA

2021

## AUTONOMÍAS Y AUTOGOBIERNO EN LA AMÉRICA DIVERSA

© Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, José Marimán, Pablo Ortiz-T., Ritsuko Funaki (coordinadores)

*Autores: Orlando Aragón Andrade, Ana Cecilia Arteaga Böhr, Verónica Azpiroz Cleñan, Frederica Barclay Rey de Castro, John Cameron, Magalí Viena Copa-Pabón, Elsy Curihuinca Neira, Bernal Damián Castillo, Dolores Figueroa Romero, Laura Hernández, María Fernanda Herrera Acuña, Amy M. Kennemore, Rodrigo Lillo Vera, Elizabeth López-Canelas, Mariana Mora Bayo, Pablo Ortiz-T., Pere Morell i Torra, Shapiom Noningo Sesén, Wilfredo Plata, Roberta Rice, Dalee Sambo Dorough, Consuelo Sánchez, Viviane Weitzner*

1ra edición: Universidad Politécnica Salesiana  
2021 Av. Turuhayco 3-69 y Calle Vieja  
Cuenca-Ecuador  
Casilla: 2074  
P.B.X. (+593 7) 2050000  
Fax: (+593 7) 4 088958  
e-mail: rpublicas@ups.edu.ec  
www.ups.edu.ec

IWGIA-International Work Group for Indigenous Affairs (Dinamarca)

CIESAS-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (México)

JSPS - La Sociedad Japonesa para la Promoción de la Ciencia – KAKENHI (Japón)

CARRERA DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

Grupo de Investigación Estado y Desarrollo (GIEDE)

Derechos de autor: 059727

Depósito legal: 006669

ISBN impreso: 978-9978-10-550-4

ISBN digital: 978-9978-10-552-8

Edición, diseño,  
diagramación  
e impresión Editorial Universitaria Abya-Yala  
Quito-Ecuador

Diseño de portada: Michelle Hallatt, *Bien Chicles* (<http://bienchicles.com>)

Tiraje: 300 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, marzo de 2021

Publicación arbitrada de la Universidad Politécnica Salesiana

# Índice general

---

## Introducción

*Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, José Marimán,  
Pablo Ortiz-T. y Ritsuko Funaki* ..... 11

## El derecho a la libre determinación y los pueblos indígenas: la continua búsqueda de la igualdad

*Dalee Sambo Dorough* ..... 39

## I PARTE

### CONSTRUCTUM POSMULTICULTURAL

## La brecha de implementación de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y territorios en América Latina (1991-2019)

*Ritsuko Funaki* ..... 67

## Ley Marco de Autonomía y Descentralización para AIOC: ¿normatividad autonómica o restricción institucional?

*María Fernanda Herrera Acuña* ..... 111

## La autonomía indígena en Bolivia: de grandes esperanzas a sueños desdibujados

*John Cameron, Wilfredo Plata* ..... 133

## La tragedia de *Alal*: regresión (no restitución) de derechos en el Régimen de Autonomía en Nicaragua

*Miguel González* ..... 161

## Autonomía mapuche en el *pwelmapu* ¿confrontación y/o construcción política?

*Verónica Azpiroz Cleñan* ..... 191

## Encrucijada de futuro en tiempos de rebelión y pandemia: pluralismo nacional y autogobierno indígena en Chile

*José A. Marimán* ..... 217



II PARTE

GRIETAS: RECUPERAR LO PERDIDO Y RECONSTITUIR

<b>La reconstitución de la asamblea en Oxchuc, Chiapas. Elecciones por Sistemas Normativos Indígenas (2015-2019)</b> <i>Araceli Burguete Cal y Mayor</i> .....	255
<b>Construyendo autonomías en la Ciudad de México</b> <i>Consuelo Sánchez</i> .....	285
<b>Neggsed (Autonomía): avances y desafíos del autogobierno del pueblo gunadule de Panamá</b> <i>Bernal D. Castillo</i> .....	323
<b>Autonomía, interseccionalidad y justicia de género: de “la doble mirada” de las mayores a las violencias que no sabemos cómo nombrarlas</b> <i>Dolores Figueroa Romero, Laura Hernández Pérez</i> .....	349
<b>El <i>thaki</i> (camino) de las autonomías indígenas en Bolivia: una mirada desde el territorio del Jatun Ayllu Yura de la Nación Qhara Qhara</b> <i>Magali Viena Copa-Pabón, Amy M. Kennemore, Elizabeth López-Canelas</i> .....	381
<b>Jurisdicción indígena como ejercicio del Derecho a la Libre Determinación y su recepción en el sistema penal chileno</b> <i>Elsy Curihuinca N., Rodrigo Lillo Vera</i> .....	407
<b>Autonomía indígena en Ecuador: fundamentos, extravíos y desafíos</b> <i>Pablo Ortiz-T</i> .....	439

III PARTE

AUTONOMÍAS COMO EMANCIPACIÓN:  
LA BÚSQUEDA DE CAMINOS PROPIOS

<b>El debate de los órdenes y las tecnologías de género en el marco del Proyecto Autonomico de Totora Marka (Bolivia)</b> <i>Ana Cecilia Arteaga Böhr</i> .....	473
<b>Entre la autonomía como ejercicio propositivo y la autonomía a la defensiva, transformaciones de sentidos políticos indígenas frente a la violencia extrema en México</b> <i>Mariana Mora</i> .....	507

<b>La construcción de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae: nuevas autonomías y hegemonías en el Estado Plurinacional de Bolivia</b>	
<i>Pere Morell i Torra</i> .....	535
<b>El camino de la autonomía de la Nación Wampís</b>	
<i>Shapiom Noningo, Frederica Barclay</i> .....	571
<b>“¡Guardia, Guardia!”: autonomías y defensa territorial en el contexto del pos-Acuerdo colombiano</b>	
<i>Viviane Weitzner</i> .....	591
<b>Los paisajes del autogobierno indígena en Michoacán. Luchas, experiencias, paradojas y desafíos</b>	
<i>Orlando Aragón Andrade</i> .....	627
<b>Innovación en la gobernanza indígena en Canadá y Latinoamérica: prácticas emergentes y desafíos reales</b>	
<i>Roberta Rice</i> .....	655
<b>Acerca de los autores</b> .....	683



# Introducción

---

Miguel González,  
Araceli Burguete Cal y Mayor,  
José Marimán,  
Pablo Ortiz-T. y  
Ritsuko Funaki

La colección de artículos que integran este volumen ha sido posible gracias a una invitación a un grupo de colegas, para reflexionar sobre los procesos de lucha por la autonomía de los pueblos indígenas en las Américas, a una década de la publicación del libro *La autonomía a debate. Autogobierno Indígena y Estado Plurinacional en América Latina* (González, Burguete Cal y Mayor & Ortiz-T., 2010).<sup>1</sup> *Autonomía a debate* fue una obra colectiva, que en su momento procuró sintetizar el interés creciente en las autonomías de los pueblos indígenas en América Latina, tras dos décadas de cambios de orden político, legal y socioeconómicos que a partir de 1990 fueron fundamentales para la relación entre los Estados y los pueblos indígenas.

A diferencia de aquella publicación, este libro no es el resultado de un encuentro especializado sobre el tema, y tampoco intenta ofrecer una síntesis de los procesos autonómicos en la región dada su inherente pluralidad. Por el contrario, este libro es el resultado de un esfuerzo único de colaboración entre personas que no tenían antecedentes previos de trabajo en conjunto, pero sí un interés común

---

1 La autonomía la entendemos aquí como una forma de la libre determinación. El elemento sustantivo de la libre determinación no es la creación o demanda de un Estado, sino que es un derecho humano universal que no deriva del derecho internacional entre los Estados. La secesión o creación de un Estado separado como un *fin último* de la libre determinación equivale a reducir el concepto a uno de sus atributos, el de estatalidad. James Anaya sugiere que “entendida como un derecho humano, la idea esencial de la libre determinación es que los seres humanos, individualmente o como grupos, tienen por igual el derecho de ejercer el control sobre sus propios destinos y de vivir en los órdenes institucionales de gobierno que se diseñen de acuerdo con ese derecho” (Anaya, 2010, p. 197). Los capítulos que se incluyen en este volumen tratan de formas de autonomía realizándose, o como procesos de aspiración de pueblos luchando por el autogobierno al interior de Estados, y por tanto los consideramos enunciados y prácticas de libre determinación. De esas experiencias trata este libro.

en un mismo tema: el ejercicio de la autonomía y el autogobierno como expresiones del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en la América diversa. Otra cuestión en común destacable de quienes contribuyen a esta obra es que la mayoría son mujeres, con una amplia experiencia en la investigación comprometida con las luchas indígenas. También, que algunos capítulos son el resultado de investigación de académicas o activistas indígenas en posiciones de liderazgo e influencia dentro de sus respectivas comunidades, pueblos y organizaciones; o son el resultado de colaboraciones posicionadas y de larga duración entre colegas indígenas y no indígenas, que contribuyen a las luchas autonómicas en la América diversa.

\*\*\*\*

En esta región, las políticas de reconocimiento multicultural adoptadas hace una década estaban en su apogeo, pero a la vez ya se advertían las críticas a ese paradigma, hoy formuladas con mayor fuerza (Hale, 2005; Kaltmeier et al., 2012). Las perspectivas críticas han provenido desde distintos sectores y desde una multiplicidad de ontologías, pero especialmente es articulada desde los pueblos indígenas, quienes enfrentan en distintos terrenos de lucha y con grados variables de intensidad el embate de nuevas dinámicas de desposesión cultural y económica, esta vez especialmente violentas y persistentes (Dest, 2020).

Kaltmeier et al. (2012) observan acertadamente que:

Aunque el surgimiento de nuevos movimientos sociales que reclaman reconocimiento, participación y redistribución ha sido enfrentado ocasionalmente con respuestas institucionales represivas y actos abiertos de violencia, el multiculturalismo sugiere una política de reconocimiento simbólico con un ejercicio limitado de restitución y redistribución (p.105, traducción nuestra).<sup>2</sup>

Si bien las políticas de reconocimiento instigaron la neutralización de la acción colectiva expresada por los pueblos indígenas en sus demandas hacia el Estado, estos exigieron (y continúan haciéndolo) mecanismos y políticas de redistribución equitativas, y de respeto y reconocimiento a sus formas soberanas de

---

2 En el original: "Although the emergence of new social movements claiming recognition, participation and redistribution has occasionally been met by repressive institutional responses and open acts of violence, multiculturalism suggests a politics of symbolic recognition with only limited need for restitution or redistribution".

expresar la autonomía política como una condición fundamental para revertir los legados históricos del racismo y del colonialismo.

Los límites y desafíos al multiculturalismo como política de reconocimiento han sido especialmente evidentes en las luchas por la autonomía en América diversa. La autonomía, esa variedad de prácticas, procesos y mecanismos de autogobernanza a través de los cuales se expresan y se dotan de sentido los derechos inherentes y aspiraciones soberanas de los pueblos indígenas alrededor del mundo a la libre determinación, son una parte consustancial de la vida sociopolítica contemporánea en las sociedades indígenas de nuestra América. Temprano al inicio del presente siglo, algunos trabajos intentaron captar los orígenes, dinámicas y diversidad de procesos de autodeterminación indígena fruto de los procesos de reforma constitucional inspirados en parte por el paradigma multicultural (Assies, 2000; Sieder, 2002; Van Cott, 2005; Postero & Zamosc, 2005; Yashar, 2007; Bengoa, 2009; González et al., 2010; Rice, 2012). En la actualidad, como lo reflejan los trabajos publicados en este volumen, el escenario de las autonomías indígenas es mucho más complejo y diverso, y es a la vez contradictorio (González, 2016; Esteva, 2015). En un grupo de países como Bolivia, Ecuador, Colombia, Nicaragua, Panamá, Canadá y más recientemente México, las autonomías han logrado alcanzar reconocimiento estatal, constituyéndose como regímenes político-administrativos de autogobierno a distintas escalas sub-nacionales (González, 2015). En otros, como Chile, Brasil, Argentina, Guatemala, Honduras, El Salvador, Estados Unidos o Perú, aún existen desafíos importantes para lograr el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía, en especial para que los autogobiernos sean reconocidos, respetados y fortalecidos por esos Estados, favoreciendo la convivencia democrática plurinacional y el empoderamiento político de quienes participan día a día de estos procesos (Cameron, 2013).

Es de reconocer que algunos Estados en las Américas han transformado su legislación para acuerpar las autonomías, y que la región en su conjunto muestra un notable desarrollo normativo y políticas públicas con relación a los derechos de los pueblos indígenas (Aylwin & Policzer, 2020; CEPAL, 2020). Al día de hoy la población indígena en el mundo asciende a aproximadamente 476 millones de habitantes que viven en más de noventa países (IWGIA, 2020, p. 7), de los cuales nuestra América representa alrededor de una décima parte (CEPAL, 2014, p. 98). Si comparamos con la región asiática (China, el Asia del Sur y el Sudeste Asiático), donde residen la gran mayoría de los pueblos indígenas (Hall & Patrinos,

2012, p. 12), la región americana destaca por su avance del reconocimiento de los derechos (Inguanzo, 2014). No obstante, frecuentemente este reconocimiento ha sido socavado en la práctica por las dinámicas de la globalización económica neoliberal, y poder centralizador del aparato burocrático estatal; en particular en materia del despojo de la tierra ancestral que realizan las economías de extracción. El Estado no pocas veces, sino quizá la mayor de las veces, o ha estado coludido con los grupos de poder económico (en algunos casos ilícitos) en estos procesos o ha sido indulgente con ellos, volviendo casi inocuos el alcance de los derechos reconocidos en las legislaciones nacionales y el marco internacional de derechos (McNeish, 2013; Ortiz-T., 2016; IWGIA, 2019). Es más, en algunos países este estado de cosas ha derivado en la intransigencia y endurecimiento por parte de las élites políticas hacia los reclamos autonomistas y la consecuente radicalización o auto-proclamación de hecho de parte de los pueblos para fundar y acuerpar sus autonomías y soberanías políticas frente a los Estados (Sieder, 2020b; Dest, 2020).

En sus aspectos más generales las autonomías indígenas se pueden concebir como una modalidad específica y flexible de división de poderes —un acuerdo constructivo— a través de las cuales los Estados pueden avanzar en construir sociedades y ciudadanías más inclusivas (Lapidoth, 1997, pp. 174-5). Pero más allá de esa posibilidad, el ejercicio de la autonomía promueve e impulsa nuevas relaciones sociales basadas en la inclusión y no en la integración, en la auto-affirmación y no en la dominación.

Una gran parte de las experiencias examinadas en este volumen coincidieron temporalmente con el giro en varios países de la región de América Latina, hacia gobiernos electos bajo plataformas políticas progresistas, la así llamada “marea rosada,” que parece hoy día haberse desvanecido (Larrabure, 2020). Estos gobiernos se habían comprometido a respaldar las agendas indígenas y afrodescendientes, profundizar los espacios democráticos y orientar sus esfuerzos hacia los más desposeídos (Rice, 2020, p. 161). Los gobiernos de la “marea rosada” adoptaron políticas más inclusivas respecto a la distribución de la riqueza, y lograron reducir (aunque en rangos variables) la desigualdad y la pobreza —en comparación tanto a países bajo gobiernos conservadores durante el mismo período (Huber & Stephens, 2012; Flores Macías, 2012; López Calva & Lustig 2010; Balam & Montambeault, 2020). Empero, dichas políticas estuvieron afincadas en visiones universalistas de políticas sociales, y acompañadas para su ejecución de un rol más activo por parte de las instituciones centrales del Estado. Bajo esta óptica, las políticas

perdieron de vista una perspectiva más integrada y diferenciada hacia los pueblos indígenas y en la práctica tendieron a relegar —y frecuentemente minar— los mecanismos de participación e inclusión de los pueblos indígenas, de sus instituciones, organizaciones y comunidades.

Sin embargo, es necesario anotar que los gobiernos conservadores de la misma época no tuvieron un mejor desempeño respecto a abordar las demandas de los pueblos indígenas a la autonomía. Las administraciones más conservadoras frecuentemente utilizaron los programas de asistencia social para contener las protestas indígenas, como una herramienta de contrainsurgencia, como lo documenta el estudio de Yörük et al. (2019), para el caso de México. Por otra parte, el alza de los precios de las mercancías y minerales en los mercados globales promovieron una expansión de la frontera extractiva y en algunos casos la “re-primarización” de las economías tanto en aquellos países gobernados por la izquierda como por aquellos bajo administraciones conservadoras, que en su conjunto mostraron un nivel moderado de crecimiento económico. A nuestro parecer —y como lo han observado otros autores— este *momentum* del modelo de crecimiento basado en los recursos naturales y bienes primarios, intensificó nuevas y agudas contradicciones en la relación entre los Estados y los pueblos indígenas y comunidades campesinas (Rubio, 2012). Para los pueblos indígenas se trató de una lucha por preservar la integridad de sus territorios ante un nuevo embate del capitalismo neoliberal, así como defensa de su supervivencia cultural; mientras que para los gobiernos fue una oportunidad para subirse a la ola del boom de los *commodities*, antes de que esta se disipara. No es una casualidad que, tanto en aquellos países gobernados por administraciones de izquierda como por aquellos gobernados por gobiernos conservadores, los pueblos indígenas iniciaran nuevos ciclos de movilización y activismo, a menudo no para alcanzar nuevos derechos, sino para defender aquellos ya reconocidos constitucionalmente, y también para construir nuevos sentidos de esos derechos *desde su ejercicio* (Santos, 2014, pp. 29-30).

A nivel internacional, en materia de la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, el escenario es tanto promisorio como declarativo. El artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece 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”. Mientras, el artículo 4 afirma que:



Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas. (Naciones Unidas, 2007)

No obstante, existen desafíos importantes para que este cuerpo legal supranacional, no en todos los casos legalmente vinculante para los Estados, se concrete de una manera práctica, de forma que los pueblos indígenas puedan realizar efectivamente el ejercicio a la autonomía. Sambo Dorough (en este volumen) llama la atención sobre las dificultades de los Estados miembros de la ONU “para asimilar que el derecho a la libre determinación es un derecho total, el cual tiene varias formas, dimensiones y contextos, incluyendo la autonomía y el autogobierno”. Igual anotación había realizado James Anaya al observar que la:

Autodeterminación no puede separarse de otras normas de derechos humanos, sino que, más bien, la autodeterminación es un principio marco o informador que se complementa con las normas de derechos humanos que, en su conjunto, rigen el orden institucional estatal. (2005, p. 141)

A pesar de todo ello, en aquellos países donde se han establecido acuerdos sobre la autonomía y el autogobierno, los derechos no son plenamente respetados, y en el mejor de los casos su observancia se realiza de manera atomizada, dando lugar a lo que Victoria Tauli Corpuz, exrelatora especial de la ONU sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, ha llamado el ejercicio de una “autodeterminación fragmentada” (Tauli Corpuz, 2020, p. 14).

En los Estados que se resisten a reconocer a los pueblos indígenas como actores políticos que exigen determinados mecanismos formales de interlocución con el Estado, se percibe a las autonomías indígenas como amenazas a su jurisdicción, enfatizando la defensa del precepto de soberanía única frente a la autonomía, y las aparentes prerrogativas sobre competencias jurídicas, administrativas y territoriales que devienen de ese principio establecido por el derecho internacional. Esta posición no solamente desconoce la evolución progresiva de las normas internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, sino que, además, resulta hoy día caduca y anacrónica. Los pueblos indígenas —por su parte— proponen transformar al Estado a través de las autonomías, implicando esto enfrentar importantes brechas de implementación, y sobre todo, mejorar la calidad de las democracias, haciéndolas más inclusivas de aquellos que han sido marginales a ella, en una concepción de distribución del poder-gobierno a escala

sub-nacional, es decir mediante mecanismos de descentralización política y no solo administrativos (Marimán, 2017, p. 32; IWGIA, 2019; Arteaga, este volumen).

Las autonomías enfrentan, además, la ausencia de un ambiente institucional y político conducente a las aspiraciones de libre determinación de los pueblos indígenas. Un ejemplo de ello es el derecho a la consulta previa, libre e informada, cuya adopción en los marcos normativos de los países es aún desigual y en algunos casos ha sido acompañada de retrocesos, toda vez que predominan prácticas de simulación. Y, frecuentemente, se traduce en una formalidad consultiva que permite a los Estados y agentes privados domésticos y globales, avanzar en sus proyectos de despojo de los recursos naturales y territorios ancestrales de los pueblos (Aylwin, 2013; McNeish, 2013; CEPAL, 2020, p. 49; Mendoza, 2019; Ortiz-T., este volumen).

Por su relevancia como procesos de construcción social, cultural y sobre todo política de los pueblos indígenas, las autonomías indígenas tienen hoy día un gran significado como concepto político y epistémico para sus pueblos y comunidades en su relación con los Estados, motivo por el cual los ejercicios de autogobierno indígena cobran relevancia, ya que estos pugnan por su reconocimiento, o a veces ocurren por autoproclamación ante la oposición estatal. La autonomía puede resultar incómoda y desafiante a las estructuras profundas del poder que imponen regímenes exclusivos y totalizadores del derecho, y por tanto suele ser percibida como una amenaza por los Estados. Sin embargo, es de interés estratégico para los Estados identificar las mejores prácticas que puedan fortalecer la defensa y protección de los derechos políticos de los pueblos indígenas como colectividad humana etnonacional diferenciada, pues con ello el Estado gana en estabilidad (paz y orden), justicia social y convivencia-tolerancia-respeto a los derechos humanos de todos sus habitantes; pero así también —más allá del reconocimiento formal y sus ambigüedades inherentes— el respeto a los derechos políticos de los pueblos indígenas puede fortalecer el ejercicio de la vida democrática de sus sociedades nacionales.

Para los pueblos indígenas consolidar las autonomías significa un proceso social, cultural y político que va más allá de ejercer a plenitud los derechos reconocidos en espacios territoriales contenidos o abiertos. Sobre todo, puede representar, la supervivencia epistemológica, sociocultural y política como pueblos diferenciados, así como el respeto a sus soberanías para auto-reconocerse colectivamente (Melin et al., 2016, p. 120). El presente volumen intenta ofrecer una mirada hacia algunas de las experiencias de autogobiernos autónomos en sus procesos

de constitución, otros ya operando, y en general de luchas por la autonomía en la América diversa, dando cuenta de los avances, desafíos y amenazas.

## **Organización y contenidos del libro**

El volumen está organizado en tres secciones, que agrupan experiencias provenientes de trece países de las Américas. La primera sección, que hemos titulado “*Constrictum* posmulticultural”, reúne capítulos que abordan las adversidades que han enfrentado las autonomías ante los Estados en una época de regresiones en los derechos. La segunda sección, “Grietas: recuperar lo perdido y reconstituir”, incluye las contribuciones que expresan procesos importantes de aperturas y oportunidades, ya sea en los órdenes jurídicos nacionales o en las prácticas de los pueblos y sus organizaciones para continuar avanzando en construir sus autonomías y el autogobierno, a pesar de los obstáculos. La tercera sección, “Autonomías como emancipación: la búsqueda de caminos propios”, incluye capítulos en donde se destacan una pluralidad de prácticas propias, procesos culturales, políticos e institucionales liderados por los pueblos indígenas a distintas escalas, órdenes sociales, y con un variado nivel de complejidad. Estos procesos ofrecen nuevos horizontes emancipatorios y futuros creativos a las luchas por la autonomía. Esta pluralidad de acciones autonómicas revela tanto la agencia colectiva de los pueblos y sus organizaciones, como los límites de una época posmulticultural.

## ***Constrictum* posmulticultural**

Una buena parte de las contribuciones a este volumen tratan en forma directa o indirecta con la inescapable pregunta acerca de las secuelas del multiculturalismo respecto a los procesos autonómicos y en particular el autogobierno: ¿Cuál es hoy día el escenario para los pueblos indígenas? Una innovación posmulticultural, en su momento novedosa, fueron las reformas constitucionales en Bolivia y Ecuador al incorporar en sus respectivas cartas políticas el carácter plurinacional de sus respectivas sociedades y el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y la autonomía (Aparicio, 2018; Schavelzon, 2015; Santos, 2010). No obstante, en los años que siguieron a estas reformas no solo se restringieron las vías para concretar estos derechos, sino que frecuentemente los Estados se involucraron activamente en circunscribir los derechos al autogobierno o activamente dismantelar los frágiles consensos comunitarios necesarios para forjar acuerdos viables y construir las autonomías desde la visión y prácticas de los

pueblos. Frecuentemente esta forma de deshabilitar las aspiraciones autonomistas aparece acompañada de ideologías racistas y formas discursivas coloniales que intentan deslegitimar los deseos de autodeterminación de los pueblos indígenas, como lo destacan en sus contribuciones a este volumen los capítulos sobre Bolivia, particularmente las contribuciones de María Fernanda Herrera, John Cameron y Wilfredo Plata; y el de José Marimán, sobre Chile.

De lo que se desprende de la mayoría de las contribuciones incluidas en esta sección es que después de adoptar políticas multiculturales de reconocimiento, los límites a sus parámetros y aparente hegemonía fueron casi inmediatamente evidentes (Harvey, 2016; Postero, 2009). En la práctica, el Estado neoliberal globalizado en una época posmulticultural suele comportarse como una máquina constrictora: restringe, contrae, comprime y frecuentemente deshabita los procesos de autodeterminación y el autogobierno colectivos a través de variadas estrategias y tecnologías, recurriendo a acciones judiciales, políticas económicas y maniobras políticas. Pero el efecto constrictor no ocurre exclusivamente alrededor del poder del Estado. Reflexionando sobre el efecto las políticas de reconocimiento indígenas en Canadá, Coulthard observa que, si bien estas han posibilitado una serie de acuerdos de delegación respecto a derechos de propiedad territorial indígena, iniciativas de desarrollo económico y acuerdos de autogobierno, en el fondo dichas políticas no modifican las estructuras y relaciones de dominación sobre las cuales se sustentan los estados-colonos, *settler-states* (Coulthard, 2014, p. 3). Estas estructuras no constituyen entidades únicas o inmutables, sino más bien forman relaciones de dominación que *convergen con el poder del estado*, junto al capitalismo, el patriarcado, el racismo y el colonialismo y forman una “constelación de relaciones de poder que sustentan los patrones coloniales de comportamiento, estructuras y relaciones” (Coulthard, 2014, p. 14). La metáfora de un momento y efecto constrictor posmulticultural, más que una categoría de análisis, la utilizamos en su sentido heurístico y descriptivo para indagar sus expresiones tangibles (y sus efectos contradictorios, no-hegemónicos) sobre las condiciones de posibilidad de los Estados de asumir acuerdos constructivos, que emergen desde las luchas de los pueblos por la autonomía y la libre determinación.

Nuestra colega Ritsuko Funaki abre esta primera sección con un riguroso estudio comparativo para analizar las brechas de implementación existentes en diez países en relación con derechos reconocidos sobre la tierra y los recursos naturales, cualidades necesarias para una efectiva autonomía indígena. De su trabajo

se desprende que cuanto mayor es esa brecha, menos posibilidades existen “para realizar otros derechos legalmente reconocidos como el derecho a la vida y mucho menos el de autodeterminación”. Su reflexión nos hace recordar que el ejercicio del derecho a la autodeterminación es una condición indispensable para poder ejercer otros órdenes de derechos humanos que atañe a los pueblos indígenas (Sambo Dorough, en este volumen).

Luego de esta mirada comparada regional, los siguientes capítulos de esta sección proporcionan perspectivas de casos nacionales y experiencias específicas, que reflejan múltiples dinámicas de acotamiento instrumental de las autonomías. Por ejemplo, el capítulo de María Fernanda Herrera ofrece un análisis de la normativa autonómica del autogobierno indígena en Bolivia y sugiere que lejos de producir una fecundidad de autonomías originarias campesinas y descentralización política inclusiva y plurinacional, esta normatividad ha derivado en un laberinto burocrático de control estatal caracterizado por tendencias restrictivas y centralizadoras. Herrera ofrece un cuidadoso análisis documental para explicar cómo la Ley de Autonomías y Descentralización constriñe la Carta Magna, disponiéndose como autonomía menor secundada por un Estado que impele, más que su propia transformación territorial y política, a una acomodación de sus naciones originarias a la racionalidad estatal.

La contribución de John Cameron y Wilfredo Plata coincide con la valoración de Herrera al notar que el derecho a la autonomía indígena en Bolivia fue amplio en sus expectativas al principio, pero altamente restringido en la práctica en los años subsiguientes a su aprobación constitucional. El resultado ha sido que pocas organizaciones y pueblos indígenas han podido ejercer sus derechos teóricos de autonomía o incluso expresar interés en el ejercicio de esos derechos. Los autores exploran las razones de las restricciones institucionales y encuentran que “los imperativos político-económicos de los gobiernos del MAS para controlar los recursos extractivos y su base política rural tenían prioridad sobre la implementación de los derechos indígenas”. Ante dichas condiciones se produjeron distintos tipos de respuestas de las comunidades que van desde continuidad y persistencia en la lucha por la autonomía pese a las restricciones y trabas existentes (como la experiencia guaraní discutida por Pere Morell i Torra, en este volumen), hasta “aquellas que optaron por estrategias pragmáticas e híbridas para gobernarse a través de instituciones ya existentes”, lo cual ilustra capacidad del accionar a pesar de las adversidades institucionales. El capítulo

incluye, además, un cuidadoso análisis y datos actualizados acerca de la variedad de respuestas comunitarias a las rutas para construir gobiernos autónomos, Indígena Originarios Campesinos.

En esta sección el capítulo de Miguel González sobre la Costa Caribe de Nicaragua documenta, por ejemplo, cómo la autonomía regional ha pasado de ser una plataforma de inclusión y restitución de derechos, a estrategias defensivas de la vida, frecuentemente en condiciones de franco deterioro del tejido social, regresión de derechos y violencias hacia las comunidades. La contribución describe el régimen restrictivo de derechos de autonomía y ciudadanía impuesto en el país por la segunda administración de Ortega y las tensiones y contradicciones que se ciernen sobre los pueblos indígenas por el giro autoritario y extractivo de este gobierno.

En tanto, en el capítulo de Verónica Azpiroz, podemos leer cómo la forma en que se organizan políticamente los Estados y actúan sus burocracias puede tener un impacto en la forma en que se emerge y se desarrolla el discurso de la autonomía. Nos dice que el federalismo argentino de carácter no étnico (un federalismo hecho a la medida de los colonos hispano-europeos que no incluyó a las naciones indígenas ni sus territorios), y una burocracia estatal que coopta-captura-atrofia a los indígenas vistos como pobres, con subsidios estatales o empleos, ha provocado que las ideas de empoderamiento político de los mapuche se desarrollen lenta y se bifurquen en al menos dos direcciones. Primero, hacia la búsqueda de espacios de reconocimiento e inserción subsumiéndose en la argentinidad y su discurso nacionalista estatal (una especie de neocolonialismo multicultural en terreno de las ideas, que no cuestiona la incorporación político-militar al Estado argentino). Y, segundo a un autonomismo que emula la experiencia de los mapuche del lado chileno, en cuanto intenta empoderar políticamente a la sociedad mapuche, pero aplicando recetas de forma mecánica a una realidad argentina en la cual no encajan adecuadamente, pues no hay allí un territorio claro-compacto donde llevar a cabo esa utopía (las comunidades mapuche están dispersas en siete provincias de enormes dimensiones). La autora reconoce que el discurso de la autonomía reunifica a los mapuche, particularmente jóvenes, pero si no se articula con la política del país o dialoga con ella y solo busca confrontarla, tendrá pocas posibilidades de avance.

La sección cierra con un ensayo de José Marimán, sobre los cambios recientes en la coyuntura política de Chile, especialmente por la aprobación de un histórico proceso constituyente y dentro de este, las posibilidades para que la au-

tonomía y el autogobierno indígena mapuche puedan ser constitucionalmente reconocidos. Marimán valora que la protesta social de octubre de 2019 ha puesto en cuestión “el relato nacionalista-asimilador de las élites de la nación estatal y dominante (chilenos), expresando una apertura y bienvenida al pluralismo etnonacional y —quizá— al autogobierno indígena”. No obstante, el autor reflexiona que aún hará falta un cambio más profundo para desmontar la mentalidad colonialista de las élites que impide bajo distintas argucias políticas y legales, el empoderamiento político del pueblo Mapuche. Un desafío de gran significación es además superar una dinámica atomizadora ya instalada en los activismos y acción política mapuche que impiden consensos trans-comunitarios, pluri-organizativos y estratégicos necesarios para el ejercicio del derecho de libre determinación.

### **Grietas: recuperar lo perdido y reconstituir**

A pesar de la restricción de derechos a la autodeterminación indígena promovida activamente por el Estado, como se aborda en los capítulos de la primera sección, los pueblos indígenas han encontrado oportunidades para avanzar sus procesos autonómicos dentro de un marco multicultural degradado y un neoliberalismo bastante activo, pero no hegemónico. Sin embargo, se trata de un escenario complejo y contradictorio, tanto en las dimensiones internas y externas de esas luchas de los pueblos y en sus interacciones con distintos actores. En estos nuevos paisajes socio-políticos resalta la agencia de los pueblos indígenas para defender o afirmar derechos a la autonomía política en las cortes judiciales nacionales y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos —lo que observadores han llamado la judicialización y juridificación de la acción política indígena (Sieder, 2020a)— pero frecuentemente combinando dichas estrategias con acciones de franca resistencia y activa movilización. En su estudio sobre el multiculturalismo neoliberal en Bolivia, Nancy Postero había advertido intuitivamente que “los sujetos del neoliberalismo encuentran en este último cierto número de recursos y herramientas”, puesto que aquel “no es un paradigma hegemónico que lo abarque todo en su dominio de la sociedad sino más bien una filosofía que se expresa en varias políticas, prácticas e instituciones por conservarlas y/o rechazarlas” (2009, p. 39). Esta dinámica aparece presente en los capítulos de esta segunda sección, que agrupa a un cuerpo de contribuciones que describen y reflexionan acerca de las fisuras contra-hegemónicas en el *constrictum* posneoliberal, pero también vuelven sus miradas hacia las luchas autonómicas diversas a lo interno de los pueblos.

La autonomía es también un proceso político interno a los movimientos que se construye y constituye desde la experiencia de movilización de hombres y mujeres (géneros binarios y complementarios) organizados. La subjetividad política de los sujetos/sujetas en tanto se movilizan y se organizan para el reclamo de derechos representa una esfera de reflexión socio-política necesaria para interpretar desde lo local, lo micro y lo vivencial, las agencias y resistencias a los impactos del poder del Estado, del crimen organizado, del racismo social y las lógicas del mercado. Esta mirada a las dinámicas sociales a lo interno de los movimientos y la construcción de las identidades sociales (las binarias y las no binarias) ponen al centro el reto de la inclusión en los procesos políticos indígenas, como lo sugieren algunos de los capítulos incluidos en el volumen, especialmente Figueroa y Hernández, Azpiroz, Arteaga y Mora.

En la segunda sección, los capítulos de Consuelo Sánchez y Araceli Burguete sobre México, y de Bernal Castillo sobre Panamá, relatan los avances en materia de derechos a la autonomía en los principios constitucionales de sus países, pero también reflexionan sobre lo insuficiente que puede resultar dicha legislación cuando su contenido es filtrado a normas secundarias, circunscribiendo de forma importante los derechos de autonomía de los pueblos indígenas. A pesar de ello, tanto las contribuciones de Burguete como de Sánchez (y Aragón, en este volumen) demuestran que en el caso de México la lucha por la libre determinación, la autonomía y el autogobierno sigue encontrando nuevas oportunidades en los procesos de reformas constitucionales y en las cortes, haciendo efectivos la exigibilidad de derechos y la construcción de alianzas políticas. El capítulo de Consuelo Sánchez en particular relata cómo el proceso constituyente de la Ciudad de México, dentro del cual la autora participó como diputada constituyente, permitió la construcción de acuerdos políticos y consensos comunitarios para incorporar el reconocimiento de derechos colectivos e individuales a los pueblos originarios del valle de México (antigua sede de la Triple Alianza de Tetzaco, Tlacopan y Tenochtitlan), pero a su vez también posibilitó reconocer los derechos de residentes indígenas urbanos, provenientes de otras partes del país. La reforma constituyente de la ciudad abrió así una ruta de posibilidad para integrar creativamente derechos de autonomía funcional —por ejemplo, el derecho a la identidad indígena de poblaciones residentes, pero no originarias de territorios ancestrales hoy urbanizados— con autonomías territoriales, que protegen y garantizan el derecho colectivo a las tierras originarias y el autogobierno, como una



escala de jurisdicción diferente (pero complementaria) al ámbito de la ciudad y sus municipios.

Araceli Burguete Cal y Mayor, por su parte, recupera la experiencia de un proceso de elección por Sistemas Normativos Indígenas (SNI) en el municipio de Oxchuc, en Chiapas. Luego de una larga batalla en las calles y los tribunales, y en el marco de un agudo conflicto poselectoral que inició en 2015 y que dejó saldos de violencia, la Comisión Permanente por la Paz y Justicia Indígena de Oxchuc, obtuvo el 28 de junio de 2017 una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a su favor, que ordenaba al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas consultar a su población para que esta decidiera sobre su preferencia por uno u otro régimen electoral: el de partidos políticos, o el de Sistemas Normativos Indígenas (SNI), iniciando con ello un proceso autonómico por el autogobierno municipal. El capítulo se ocupa de documentar esta experiencia de elección (2016-2019) que es el primero en Chiapas, y examina los desafíos que ha enfrentado la integración de la autoridad municipal que resultó de la elección. Concluye con una reflexión respecto a los retos que significa replicar este modelo de elección en otros municipios indígenas en el Estado.

El texto de Bernal D. Castillo revisa la experiencia de autonomía del pueblo Gunadule de Panamá. Su relevancia estriba en que esta es una de las más antiguas en América Latina, que se remonta hasta la segunda década del siglo XX, por lo que es relevante conocer cómo ha sido su desarrollo en los últimos años. Los gunas han articulado una perspectiva propia sobre la autonomía, en la que ha sido notorio el desarrollo de sus instituciones de autogobierno. El capítulo describe las funciones de los Congresos Generales Gunas (el Congreso General Guna, que es la unidad político-administrativa, y el Congreso General de la Cultura, de carácter espiritual y cultural), como máximas autoridades del pueblo guna de la Comarca de Gunayala. También se reflexiona sobre la centralidad que adquiere la figura de los Sagladummagan (Caciques Generales) como las autoridades de la región, reconocidas desde 1953. En este capítulo se realiza un registro detallado de la estructura sociopolítica del pueblo guna en la Comarca de Gunayala que se basa en las normas del Gunayar Igardummadwala (Ley Fundamental de Gunayala). Se ocupa, además, de documentar otras fortalezas de la experiencia autonómica guna, como el control del territorio y la economía. Al mismo tiempo que se reflexiona sobre los desafíos que enfrentan en la actualidad ante la progresiva inserción de la región en la economía de mercado.

Por su parte, el capítulo de Dolores Figueroa y Laura Hernández, ofrece una mirada íntima hacia la dimensión interna de la autonomía, indagando los elementos analíticos y estratégico-políticos que las mujeres indígenas organizadas en la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de México (CONAMI) despliegan para abogar por su inclusión en la vida política comunitaria, y de forma simultánea, por una justicia de género que abarque otras dimensiones de la vida social. Estas otras esferas constituyen también el terreno de las luchas autonómicas. Así, el análisis se concentra en entender cómo el discurso y la acción crítica de mujeres jóvenes dentro de la organización, el cambio de las políticas hacia los pueblos indígenas, y el efecto de las políticas públicas de la igualdad de género y prevención de la violencia feminicida han ido configurando dentro de la CONAMI las condiciones para un cambio de paradigma de su activismo. Figueroa y Hernández sugieren que este nuevo tipo de activismo se sustenta en “una doble mirada”: por una parte, “implica una interseccionalidad crítica y reflexiva” que interpela de manera constante al movimiento mixto indígena en el país; y por otro, cuestiona al feminismo hegemónico puesto que articula, simultáneamente, la lucha de sus pueblos con las demandas de igualdad de género dentro de sus comunidades y organizaciones.

Por su lado, Magali Copa, Amy M. Kennemore y Elizabeth López comparten un análisis que identifica las barreras burocráticas estatales hacia la autonomía en el territorio del Jatun Ayllu Yura de la Nación Qhara Qhara, ante lo cual los pueblos desarrollan estrategias creativas para interpelar al Estado —tanto en las cortes como en las calles— y en ese proceso fortalecer el autogobierno, y crear nuevas formas de organización social y política, lo que las autoras llaman una forma de “reapropiación de lo plurinacional”. Esta dinámica suele tomar forma en acciones pragmáticas “de acercamientos” tanto para construir consensos comunitarios —y así evitar conflictos— como para nuevas relaciones con el Estado, tal como lo observa Morell i Torra para el caso de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, también en Bolivia. La novedad del proceso del Jatun Ayllu Yura estriba en que su proceso autonómico es tanto una reconfiguración territorial que incluye fortalecer su autogobierno, pero ilustra un importante desafío a las restricciones del ordenamiento territorial boliviano, pues sus protagonistas lo conciben como la posibilidad de crear “una articulación mayor de las autonomías indígenas, como es la autonomía de toda la “nación Qhara Qhara”. Lo que implica, en las voces de las autoras, un desafío frente a la configuración de las naciones indígenas y originarias establecidas en el Estado Plurinacional.

En Chile, en cambio, aún no existe un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y —por tanto— los asuntos relacionados a sus derechos, incluyendo el ejercicio de una jurisdicción indígena (derecho consuetudinario), se debate entre el dilema de negación y su vigencia de facto. En ese contexto, el artículo de Elsy Curihuinca y Rodrigo Lillo describe el marco jurídico chileno, que reconoce el acceso de los pueblos indígenas a una justicia propia; mientras de otra parte vive tensionado bajo el dilema de órdenes jerárquicos de legalidad (Sieder, 2020b; Melin et al., 2016). De otro modo, se permite grados de pluralismo jurídico, pero les recuerda a los indígenas en todo momento que el derecho estatal es preeminente y que el derecho propio está supeditado incontestable y arbitrariamente al derecho estatal. En la perspectiva de los autores, el reconocimiento a una jurisdicción especial indígena como expresión del derecho propio, es un mecanismo legítimo y necesario para que los pueblos puedan ejercer el derecho a la libre determinación. Después de todo, y con esta opinión dejamos planteada una cuestión estratégica a tratar en futuros debates en relación con órdenes legales y procesos autonómicos, qué es la autonomía en su esencia sino la capacidad de dictar leyes propias y gobernarse por ellas.<sup>3</sup> En una realidad política en que domina la figura del Estado, una reestructuración pluralista del mismo sin cuestionar su unidad-soberanía, pero fomentando la pluralidad de gobierno (un gobierno a nivel país más gobiernos a nivel de territorios indígenas, y otros), involucra la capacidad de tener leyes propias y respetadas a niveles sub-Estado. Caso contrario, autonomía-autogobierno no existe sino únicamente desconcentración administrativa (Máiz, 2008).

En la contribución de Pablo Ortiz sobre el Ecuador queda bastante claro cómo el andamiaje institucional y las prácticas políticas etnocéntricas neutralizan la intención de la Constitución de 2008, de facilitar la conformación de regímenes especiales autónomos, como la única opción para el acceso al control y administración de gobiernos locales. Para sustentar esta idea, Ortiz estudia a detalle dos experiencias: el gobierno comunitario Kichwa Kayambi de Pukará Pessillo, en Cayambe en la Sierra Norte; y el autogobierno de la Pastaza Kikin Kichwa Runakuna-Pakkiru en la Amazonía Central. Estos procesos, cada uno a su ma-

3 Boaventura de Sousa Santos hace una anotación interesante respecto a este punto. La justicia indígena no trata de “un método alternativo de resolución de litigios como son los casos de arbitraje, conciliaciones, jueces de paz, justicia comunitaria. Estamos ante una justicia ancestral de pueblos originarios anclada en todo un *sistema de territorios, de autogobierno, de cosmovisiones propias*” (Santos, 2014, p. 24, énfasis nuestro).

nera, permiten ilustrar algunas paradojas, extravíos y desafíos presentes para los pueblos indígenas en materia de ejercicio de la autonomía, así como las tensiones y conflictos recurrentes que enfrentan con el Estado central, especialmente por el resultado de políticas ligadas a la ampliación de las fronteras de la industria extractiva, los agronegocios y la desterritorialización.

La perspectiva de conjunto de esta segunda sección es que las luchas por la autonomía se desarrollan creativamente, y no ausente de conflictos, tanto en el campo de relaciones dialécticas entre los pueblos indígenas con las instituciones estatales, como a lo interno, como un espacio de contestación por formas efectivas de inclusión, representación, voz y de órdenes legales en disputa, pero también de cambios intergeneracionales y de género dentro de las organizaciones, lo que tiene una importancia fundamental para la autonomía.

### **Autonomías como emancipación: los caminos propios**

La última sección incluye capítulos que reflexionan sobre la autonomía indígena más allá, en contra de, o en rechazo al reconocimiento oficial con el fin de expandir su cualidad como proceso emancipatorio y —de esta manera— proteger la vida. Es una sección dedicada a la autonomía como emancipación, esto es, como un proceso soberano, de orden político y cultural capaz de expresar el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas.

La época multicultural ofreció, en una serie de países, nuevos derechos y reconocimiento a los pueblos indígenas incluyendo el derecho a la autonomía, pero a la vez reforzó la capacidad del Estado para circunscribir estos derechos en la práctica. Por lo tanto, la materialización de derechos se ha ido caracterizando por campos de fuerza que han abierto grietas a lo interior de los pueblos indígenas y en su relación con los Estados como lo reflejan los capítulos incluidos en la segunda sección del libro. Orlando Aragón (este volumen), observa que en el caso de México el multiculturalismo “reconstituyó el campo de disputa entre las comunidades y el Estado mexicano a través de la aparición de un nuevo discurso, nuevos campos, actores e instrumentos de lucha”. Estas nuevas condiciones ofrecieron oportunidades, no exentas de riesgos, para la innovación de formas de gobernanza y el autogobierno indígena, reconocimientos judiciales y nuevas relaciones y prácticas políticas autonómicas, incluyendo la creación de órdenes sociales y políticos e instituciones de gobernanza no liberales, u ocasionalmente la

abierta negación a reconocer o participar en las interacciones con las instituciones estatales y de otros actores (Simpson, 2015).

Las contribuciones incluidas en esta tercera sección sugieren asimismo que es críticamente importante entender cómo y hasta qué punto las prácticas autonómicas de los pueblos en el proceso de construcción de saberes y poderes propios (que usualmente se concentran en interacción con la política respecto a los agentes estatales), también tienen un correlato en otros aspectos de la vida social comunitaria, por ejemplo, en la reproducción social y la posibilidad de crear nuevos consensos sociales. O que quizá son inseparables, una dimensión de la otra, en donde la política del rechazo al Estado moviliza a su vez “una política multidimensional de compromiso, dentro del proyecto rebelde autónomo” como reflexiona Mora refiriéndose a la autonomía Zapatista (2017, pp. 20-21). Ana Cecilia Arteaga, cuya contribución abre esta sección, parece corroborar esta misma observación de Mora. Arteaga provee un análisis de las luchas de las mujeres aymaras de Totorá Marka de Bolivia para promover cambios en las jerarquías y opresión de género que ocurren en sus comunidades. Las críticas de las mujeres a estos órdenes (y su posible desmantelamiento) se trasladan a la esfera pública de manera simultánea a las luchas tanto por obtener consensos internos a favor de los estatutos autonómicos, como para lograr los reconocimientos externos por parte del Estado. Partiendo de las propuestas femeninas de transformación local y nacional, la autora realiza análisis más amplios enfocados en los avances y desafíos que enfrentan los pueblos indígenas para su institucionalización en el marco del Estado plurinacional.

Mariana Mora —por su parte— reflexiona acerca de la transición en los sentidos que le confieren los pueblos a la autonomía en México, en una época marcada por el giro regresivo y represivo de las políticas de extractivismo y securitización. En su análisis es especialmente evidente que dichas condiciones han circunscrito las luchas por la autonomía y puesto a la defensiva a las organizaciones y territorios que hoy articulan “políticas de vida-existencia” frente a las acciones eliminatorias e incriminatorias que caracterizan al Estado y otros agentes generadores de violencias extremas. Este mismo “giro hacia la autoprotección” lo describe Viviane Weitzner en su capítulo sobre el Resguardo Colonial Cañamomo Lomapieta en Caldas las Comunidades Negras del Palenque Alto Cauca, en donde se han establecido formas de solidaridad afro-indígena y mecanismos de gobernanza territorial mediante la creación de guardias autónomas no armadas, como

expresiones del autogobierno territorial. El texto de Weitzner proporciona además un acercamiento a las concepciones plurales de la autonomía, en donde destaca su concepción como un derecho inherente (aunque limitado por condiciones externas y por tanto en “entredicho”), enraizado en la comunidad, el territorio y las cosmovisiones de los pueblos indígenas y afro-colombianos.

Con un propósito similar, explorar la pluralidad de concepciones de autonomía e indagar en las estrategias internas de autodeterminación (en un contexto de menos violencia relativa), en su contribución Pere Morell i Torra ofrece una mirada al proceso de gestación, construcción y despliegue de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, la primera autonomía indígena oficialmente reconocida por el Estado boliviano. El diseño socialmente participado de nuevas instituciones de autogobierno, pensadas desde las prácticas y tradiciones políticas guaraníes pero en diálogo (y tensión) con otras tradiciones institucionales que coexisten con las indígenas en contextos inter-étnicos como el de las tierras bajas bolivianas, ilustran la gran capacidad propositiva de los proyectos autonómicos indígenas, capaces de incorporar en su seno (de “guaranizar”, en palabras de un intelectual guaraní citado por Morell i Torra) incluso a la población blanco-criolla tradicionalmente hegemónica en la región, algo fundamental para pensar hegemonías otras que provean a los pueblos de nuevos espacios de poder.

Una autonomía que pertenece a esta generación emancipatoria, aunque de auto-proclamación, es la presentada por el capítulo escrito por Shapiom Noningo y Frederica Barclay, sobre la nación wampís en la región amazónica del Perú, frontera con Ecuador. En esta experiencia se relata cómo la nación wampís llegó a la conclusión de que la autonomía —que implica un acucioso proceso de reconstitución político-territorial— es una estrategia de supervivencia cultural, una frágil pero importante línea de defensa de la vida, ante: “un punto de no retorno en términos de la integridad social, cultural y de la misma capacidad de imaginar el propio futuro como nación”.

Si bien los capítulos de Mora, Morell, Weitzner, Shapiom y Barclay no desatienden las importantes transformaciones del Estado y sus relaciones con los pueblos en la construcción de las autonomías y el autogobierno, se concentran en relatar cómo caminan ‘hacia dentro’ las prácticas de las organizaciones, comunidades, territorios, municipios auto-afirmados, y gobiernos autónomos para crear conciencia colectiva, construir nuevos sentidos respecto a la autonomía, acumulación de poder para auto-defenderse y *narrativas-vida* que otorgan primacía a la emancipa-

ción política y cultural (Burguete Cal y Mayor, 2018). Como lo observa Coulthard, el carácter de estas formas más radicales de practicar y ejercer derechos pertenecen a epistemologías alternativas *permanentes* de los pueblos indígenas, no necesaria o exclusivamente operando como respuestas al reconocimiento oficial (2014, p. 23).

La tercera parte del libro cierra con los capítulos de Orlando Aragón sobre México, y de Roberta Rice sobre Bolivia, Ecuador, Nunavut y Yukón, en Canadá. Aragón documenta la emergencia de autogobiernos indígenas en Michoacán cuya creación expresa una ruta singular hacia la autonomía vía la judicialización de las luchas indígenas, y un tipo de “constitucionalismo comunitario” de litigación que alimenta tanto las interacciones con las cortes, como la construcción de consensos locales. No obstante, Aragón advierte sobre los riesgos inherentes de la judicialización al trastocar los “usos y costumbres” de las comunidades y en algunos casos, el resultado es atizar un tipo de fragmentación y animosidad intracomunal que puede cancelar la ruta hacia el autogobierno.

El capítulo de Roberta Rice nos hace recordar que las autonomías, aún en condiciones institucionales y políticas propicias, no son procesos inevitables, sino que requieren de movimientos indígenas fuertes y Estados dispuestos a lograr acuerdos durables y comprehensivos. Al comparar los procesos de construcciones autónomas en Ecuador y Bolivia, con los territorios autónomos de Nunavut y Yukón en Canadá, la autora llega a la conclusión que las posibilidades de concretar derechos reconocidos en realidades tan distintas como el norte de Canadá y los Andes centrales, solo puede lograrse a través de “estrategias de compromiso institucional” entre la sociedad civil y el Estado. Rice comenta que en la definición de estas estrategias hay espacio para la innovación en los procesos del autogobierno y las políticas públicas más generalmente, pero también sugiere que “la capacidad de iniciativa para la innovación política se encuentra en el ámbito de la sociedad civil, mientras que la posibilidad de adoptar tales innovaciones se encuentra en el Estado y su disposición a trabajar con las comunidades indígenas”. Las conclusiones de Rice hacen eco con una de las vertientes más importantes de esta colección, acerca de la autonomía como un acuerdo constructivo y una modalidad democrática de inclusión.

Al momento de elaborar y publicar nuestro libro estamos atravesando la pandemia de la COVID-19 que sigue afectando el mundo entero, pero especialmente con fuertes impactos en las comunidades más vulnerables, y un efecto profundo entre los pueblos indígenas. Esta crisis ha hecho evidente los problemas

acumulados y barreras que siempre han existido: pobreza, falta de servicios básicos, falta de atención médica, falta de protección territorial, entre otras (IWGIA-OIT, 2020, p. 7). Como advierte el primer informe regional de la Plataforma Indígena Regional frente a la COVID-19 (2020, p. 39), es vital la participación de los pueblos indígenas en cualquier acción que tomen los gobiernos o instituciones de cooperación y respetar las decisiones de los pueblos indígenas. Esto es respetar su autonomía y autodeterminación. De esta forma podremos superar la situación crítica como afirma el mismo informe: “más que vulnerabilidad, los pueblos indígenas hemos demostrado resiliencia en varios siglos de pandemias y esta no será la última vez” (p. 4).<sup>4</sup>

En fin, nuestro libro busca comprender las múltiples dinámicas políticas, culturales y legales a través de las cuales el autogobierno indígena ha podido asentir (o no) el derecho a la autodeterminación a la luz tanto de las normas globales como de las legislaciones nacionales, o como un ejercicio de autoafirmación. En los ejercicios de los pueblos para afirmar espacios, prácticas y relaciones dentro de sus comunidades y en sus interacciones con las instituciones estatales se impregna de nuevos sentidos al derecho a la autonomía. En una buena parte de las experiencias aquí estudiadas el derecho a la autonomía no es un derecho ya predefinido, y por ende el contenido mismo de este derecho se da *en su ejercicio* y este se re-acomoda en relación con modificaciones en las relaciones históricas, las condiciones políticas y las transformaciones culturales.

Más importante aún, buscamos identificar y examinar desafíos comunes y discutir las especificidades locales que hablan de las complejidades de la implementación de los distintos órdenes de derechos en distintas experiencias de las Américas. Una buena parte de los textos incluidos en este libro sugieren que el ejercicio al derecho de la autonomía es fundamental para la protección de otros

---

4 En relación con la resiliencia demostrada en la práctica en estos momentos, un ejemplo destacable es de las “medidas pequeñas” que han tomado las autoridades originarias guatemaltecas. Como compartió Gladys Tzul en un conversatorio virtual, las estructuras u organizaciones comunales políticas son las que están dirigiendo las medidas como difundir información culturalmente relevante y útil en idiomas propios acerca de cómo elevar el sistema de defensa del cuerpo contra el virus, descentralizar los mercados al nivel comunal para evitar el alza de precios y desabastecimiento, y realizar confinamiento (CLACSO TV, 26 de mayo de 2020). A su vez, Yásnaya Elena Aguilar nos invita a concientizarnos de que el bien individual no se contrapone con el bien colectivo. Para salvarnos de esta pandemia, necesitamos uno a otro su acto responsable como colectivo y así recién nos aseguramos la vida de cada individuo (Aguilar, 2020).



derechos, no solo los derechos económicos, sociales y colectivos, sino también de los llamados derechos individuales. La autonomía se vuelve así, una condición para el ejercicio pleno de otros derechos. En la misma línea, buscamos contribuir a las conversaciones globales sobre las perspectivas de autonomía de los pueblos indígenas en todo el mundo, ya que está bastante claro que las tendencias y agendas actuales de las organizaciones internacionales de la sociedad civil están cambiando hacia la comprensión y el apoyo a las luchas indígenas por la autodeterminación y la autonomía (CEPAL, 2020; IWGIA, 2019).

## **Nuestras audiencias imaginadas**

El colectivo de Coordinación de esta obra editorial entregamos con gusto los artículos que han dado forma a este libro, a una audiencia imaginada tan diversa como nuestra América. Tuvimos en mente en cada etapa de la conformación de este, a los pueblos indígenas, sus liderazgos y sus activistas tan diversos como la América diversa, en términos de cultura, género, generaciones y en experiencia política. Entre ellos destacamos a los y las jóvenes, nuevas generaciones que buscan y merecen una vida digna, de sujetos políticos dueños de su destino, lejos de aquella de sometimiento a la que fueron condenados sus padres y por sobre todo abuelos y generaciones pasadas. Jóvenes que con generosidad han abrazado las ideas y la lucha por la autodeterminación de los pueblos y el empoderamiento político de sus naciones y sociedades.

Esperamos que nuestra publicación informe a las personas, grupos y organizaciones interesadas en las Américas y en todo el mundo, buscando comprender mejor los procesos de implementación de la autonomía, los derechos indígenas y los acuerdos de autogobierno que existen en los países y experiencias aquí investigadas. En cuanto a la utilidad específica que puede tener nuestra colección para los pueblos indígenas de América diversa, debemos decir que dado que los segmentos políticamente más avanzados del movimiento indígena han comenzado a levantar la demanda de autodeterminación de los pueblos en muchos estados (ya no se contentan con pedirles a quienes los han sometido que resuelvan sus problemas, sino que exigen poderes para participar en la toma de decisiones en todos los asuntos que les afectan), nuestro libro es fundamental para el liderazgo y activistas de los pueblos indígenas. Decimos esto porque la publicación aborda las experiencias exitosas o fallidas en el uso y ejercicio del poder político por parte de los pueblos indígenas (por sí mismos o en espacios compartidos). De la misma

forma, la publicación examina los caminos que han recorrido algunos para lograr este objetivo estratégico, que la mayoría de las veces son muy difíciles; entre otras razones porque las políticas de reconocimiento se han vuelto una formalidad, y no están acompañadas de voluntad para materializar cambios efectivos en el ejercicio de los derechos y el poder de los pueblos.

Sin duda esta no es la única investigación que utiliza esta perspectiva, pero ciertamente, *Autonomía a debate*, se perfilaba como una de las publicaciones necesarias en el momento político cuando irrumpían en América Latina los gobiernos progresistas, como Bolivia o Ecuador, eran momentos de esperanza para los pueblos indígenas de esos países y del continente. En el presente libro, los cuadros más políticos del movimiento encontrarán inspiración para discutir sus propias estrategias de avance hacia los objetivos que se han fijado para sus pueblos y organizaciones. O revisando lo que se ha hecho en el ejercicio del autogobierno, extrayendo de una lectura analítica y comparativa, elementos que les permitan contrastar su propia experiencia, para sacar lecciones positivas de ahí para mejorar sus actuaciones políticas. Esperamos que nuestro esfuerzo anime a estos sectores del movimiento indígena a abordar la lectura crítica de las ideas que se recogen en este libro, a reflexionar sobre su propia experiencia política, con la esperanza de que se supere el pragmatismo que está presente en algunos movimientos y que estanca las posibilidades de avanzar hacia la meta de la autodeterminación de los pueblos, en la forma de autonomías.

Este libro está pensado también para los “otros”, para los que sin pertenecer a ese mundo indígena tienen mucho que ver con las salidas positivas a las anheladas demandas estratégicas de empoderamiento político de los pueblos indígenas. Esto incluye a las organizaciones no gubernamentales y programas de cooperación internacionales, a los y las defensoras en procesos judiciales y litigación en las cortes nacionales, así como a los organismos del sistema interamericano de derechos humanos, como la CIDH y Corte-IDH, que juega un rol fundamental en la protección de los derechos humanos. En la interlocución, también son relevantes los posicionamientos de las élites políticas, religiosas, empresariales y de otros tipos de los grupos estado-nacionales dominantes en cada Estado de la América diversa y esperamos que la lectura de este libro motive posiciones y acciones a favor de los derechos de libre determinación de los pueblos indígenas. De igual forma, este libro les muestra a ellos que sus anacrónicas y decimonónicas concepciones nacionalistas de Estado (“una nación un Estado” = Estado-nación),

no tienen sentido en el presente siglo. La demanda por autonomía de los pueblos indígenas no amenaza la unidad y estabilidad de los Estados con sus “naciones” de diseño impuestas. Es posible, dentro de las actuales formaciones estatales, la pluralidad etnopolítica nacional, haciendo honor positivo a uno de los valores políticos más trascendentes de nuestros tiempos: la democracia. Las autonomías, implicando la descentralización del poder, vienen a ampliar el espectro de la democracia, desagregando el poder para crear normativas válidas y operativas en territorios específicos dentro del territorio que reclaman los Estados, a quienes solo fueron marginales, ciudadanos inferiores o clientela electoral, en las sociedades políticas construidas posterior al rompimiento con las metrópolis coloniales europeas el siglo XX (Marimán, 2017). A través de las experiencias aquí narradas-expuestas esperamos que esta audiencia revalore los principios e ideologías con las que ha operado y actúe con generosidad para reparar las perversiones políticas de generaciones de nacionalistas estatales pasadas. Políticas que son regresivas y persistentes, y por lo tanto requieren ser superadas.

Finalmente, por nuestras formaciones profesionales universitarias no podemos dejar de mencionar el mundo de la academia. Colegas de tantas y diversas disciplinas podrán encontrar inspiración en estos trabajos, para desarrollar la crítica a nuestras ideas y sus propias visiones. Ojalá este libro les motive a escribir sobre el tema, ayudando a remover la montaña de olvido que opera sobre las demandas políticas de los pueblos indígenas, y contribuyan de esa manera desde sus aulas o publicaciones a avanzar un futuro más fraterno en la tolerancia, el respeto y la pluralidad nacional, para las futuras generaciones tanto de indígenas como de no indígenas.

## Bibliografía

- Aguilar-G., Y.E. (22 de marzo de 2020). Jëen Pá’ám o la enfermedad del fuego. *El País*. <https://bit.ly/37PbSOt>
- Anaya S. J. (2005). *Los pueblos indígenas en el Derecho internacional*. Editorial Trotta.
- \_\_\_\_\_. (2010). El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración. En C. Charters y R. Stavenhagen (Eds.), *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas* (pp. 194-209). IWGIA.
- Aparicio W.M. (2018). Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada? *Revista d’estudis autonòmics i federals*, (27), 118-146. <https://bit.ly/39U51WC>
- Assies, W., van der Har, G., & Hoekema, A. (Eds.) (2000). *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Thela Thesis.

- Aylwin, J., & Policzer, P. (2020). No Going Back: The Impact of ILO Convention 169 on Latin America in Comparative Perspective. *The School of Public Policy Publications*, 13(8). University of Calgary, SPP Research Paper. <https://doi.org/10.11575/sppp.v13i0.69081>
- Aylwin, J. (2013). Mercados y derechos globales: implicancias para los pueblos indígenas de América Latina y Canadá. *Revista de Derecho*, 26(2), 67-91. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502013000200003>.
- Balam, M., & Montambeault, F. (Eds.). (2020). *Legacies of the Left Turn in Latin America: The Promise of Inclusive Citizenship*. University of Indiana Press.
- Bengoa, J. (2009). El conflicto mapuche en Chile: indígenas, institucionalidad y relaciones interétnicas. En Julián López-García y Manuel Gutiérrez-Estévez (Eds.), *América indígena ante el siglo XXI* (pp. 109-142). Siglo XXI.
- Burguete Cal y Mayor, A. (2018). La autonomía indígena: la polisemia de un concepto. A modo de prólogo. En P.C. López-Flores y L. García-Guerreiro (Eds.), *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad* (pp. 11-22). El Colectivo y CLACSO.
- Cameron, J. (2013) 'Bolivia's Contentious Politics of Normas y Procedimientos Propios'. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 8(2), 179-201. <https://doi.org/10.1080/17442222.2013.810012>
- CEPAL (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Los pueblos indígenas de América Latina. Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*. CEPAL.
- Coulthard, G.S. (2014). *Red skin, white masks. Rejecting the colonial politics of recognition*. University of Minnesota Press.
- CLACSO TV (26 de mayo de 2020). *Resistencias, insurgencias y luchas por la vida en tiempos de ex-terminios* [Video]. <https://bit.ly/3n3f4fO>
- Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad; Programa Democracia y Transformación Global.
- \_\_\_\_\_. (2014). Cuando los excluidos tienen derecho: Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad. En B. Santos y A. Grijalva Jiménez (Eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador* (pp. 13-50). Fundación Rosa Luxemburg, Abya-Yala.
- Dest, A. (2020). 'Disenchanted with the state': confronting the limits of neoliberal multiculturalism in Colombia, *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*. <https://doi.org/10.1080/17442222.2020.1777728>
- Esteva, G. (2015). The Hour of Autonomy. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 10(1), 134-145. <https://doi.org/10.1080/17442222.2015.1034436>
- Flores-Macías, G. (2012). *After neoliberalism?: The left and economic reforms in Latin America*. Oxford University Press. <https://bit.ly/3gnYWD1>
- González, M., Burguete Cal y Mayor, A., & Ortiz-T., P. (Coords.) (2010). *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. FLACSO, GTZ, IWGIA, CIESAS, UNICH.
- González, M. (2016). The Unmaking of Self-determination: Twenty-Five Years of Regional Autonomy in Nicaragua. *Bulletin of Latin America Research*, 33(3), 306-321. <https://doi.org/10.1111/blar.12487>

- \_\_\_\_\_. (2015). Indigenous Autonomy in Latin America: An Overview. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 10(1), 10-36. Special Issue. <https://doi.org/10.1080/17442222.2015.1034438>
- Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas, IWGIA y Organización Internacional del Trabajo, OIT (2020). *Efectos de la COVID-19 en las comunidades indígenas: una mirada desde el Navegador Indígena*. Ginebra: OIT. <https://bit.ly/37118RW>
- Hale, C. (2005). Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America. *Political and Legal Anthropology Review*, 28(1), 10-28. <https://doi.org/10.1525/pol.2005.28.1.10>
- Hall, G., & Patrinos, H. (2012). Indigenous Peoples, Poverty, and Development. In G. Hall, H. Patrinos (Eds.), *Indigenous Peoples, Poverty, and Development* (p. iii). Cambridge University Press.
- Harvey, N. (2016). Practicing autonomy: Zapatismo and decolonial liberation. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 11(1), 1-24. <https://doi.org/10.1080/17442222.2015.1094872>
- Huber, E., & Stephens, J. (2012). *Democracy and the left: Social policy and inequality in Latin America*. The University of Chicago Press.
- Inguanzo, I. (2014). Indigenous Peoples' Rights in Southeast Asia, *Asian Journal of Political Science*, 22(1), 45-70. <https://doi.org/10.1080/02185377.2014.895911>
- International Work Groups on Indigenous Affairs, IWGIA (2019). *Report. Indigenous Peoples' Rights to Autonomy and Self-Government as a Manifestation of the Right to Self-Determination*. Copenhagen-Denmark: IWGIA. <https://bit.ly/37KoNRt>
- \_\_\_\_\_. (2020). Annual Report 2019. Copenhagen-Denmark. <https://bit.ly/37JGQHI>
- Kaltmeier, O., Raab, J., & Thies, S. (2012). Multiculturalism and Beyond: The New Dynamics of Identity Politics in the Americas. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 7(2), 103-114. <https://doi.org/10.1080/17442222.2012.686327>
- Larrabure, M. (2020). Left Governments and Social Movements in Latin America, *Oxford Research Encyclopedia, Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1720>
- López Calva, L., & Lustig, N. (2010). Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy. In L. López-Calva & N. Lustig (Eds.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (pp. 1-24). Brookings Institution Press. <https://bit.ly/3mdjM9m>
- Máiz, R. (2008). XI tesis para una teoría política de la autonomía. En Natividad Gutiérrez Chong (Coord.), *Estados y autonomías en democracias contemporáneas*. Universidad Autónoma de México, UNAM.
- Marimán, J. (2017). *Awkan Tañi Müleam Mapun kimüm. Mañke ñi kinunm (Combates por una Historia Mapuche. La Perspectiva del Cóndor)*. Centro de Estudios Rümton.
- Melin, M., Coliqueo, P., Curihuinca, E., & Royo, M. (2016). *AzMapu. Una aproximación al Sistema Normativo Mapuche desde el Rakizum y el Derecho Propio*. Territorio Mapuche, Edición Felipe Berrios.
- Mendoza, D. (2019). *Protocolos Autonómicos de Consulta Previa. Nuevos caminos para la libre determinación de los pueblos indígenas en América Latina*. IWGIA-Ford Foundation.
- Mora, M. (2017). *Kuxlejal politics: Indigenous autonomy, race, and decolonizing research in Zapatista communities*. University of Texas Press.

- McNeish, J.A. (2013). Extraction, Protest and Indigeneity in Bolivia. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 8(2), 221-242. <https://doi.org/10.1080/17442222.2013.808495>
- Naciones Unidas (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Resolución aprobada por la Asamblea General 61/295. Nueva York: Naciones Unidas. <https://bit.ly/2Lf2NGR>
- Ortiz-T., P. (2016). *Territorialidades, autonomía y conflictos: Los Kichwa de Pastaza en la segunda mitad del siglo XX*. Editorial Universitaria Abya-Yala.
- Plataforma Indígena Regional frente al COVID-19 (2020). *Primer informe regional. Los pueblos indígenas ante la pandemia del COVID-19*. FILAC, FIAY y ORDPI. <https://bit.ly/39PKjag>
- Postero, N.G., & Zamosc, L. (Eds.) (2005). *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*. Sussex Academic Press.
- Postero, N. G. (2009). *Ahora somos ciudadanos*. Muela del Diablo Editores.
- Rice, R. (2012). *The New Politics of Protest Indigenous Mobilization in Latin America's Neoliberal Era*. University of Arizona Press.
- \_\_\_\_\_. (2020). Indigenous Autonomies under the New Left in the Andes. In M. Balam, & Montambeault, F. (Eds.), *Legacies of the Left Turn in Latin America: The Promise of Inclusive Citizenship* (pp. 161-184). University of Indiana Press.
- Rubio, B. (2012). *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. 4a edición. Plaza y Valdés.
- Schavelzon, S. (2015). *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir. Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes*. Abya-Yala, CLACSO. <https://bit.ly/3mXUiOw>
- Sieder, R. (Ed.) (2002). *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_. (2020a). The Juridification of Politics. In Marie-Claire Foblets, Mark Goodale, Alison Dundes Renteln, Olaf Zenker Mark (Eds.), *The Oxford Handbook of Law and Anthropology*, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2020b). "To Speak the Law": Contested Jurisdictions, Legal Legibility, and Sovereignty in Guatemala. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 00(0), 1-18. <https://doi.org/10.1111/plar.12374>
- Simpson, A. (2015). *Mohawk Interruptus: Political Life across the Borders of Settler States*. Duke University Press.
- Tauli Corpuz, V. (2020). The right of indigenous peoples to self-determination through autonomy or self-government. In Jens Dahl, Victoria Tauli-Corpuz, Shapion Noningo Sesen, Shankar Limbu, Sara Olsvig, *Building Autonomies* (pp. 13-187). IWGIA-Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Van Cott, D.L. (2005). *From Movements to Parties in Latin America*. Cambridge University Press.
- Yashar, D.J. (2007). *Contesting Citizenship in Latin America*. Cambridge University Press.
- Yörük, E., Öker, I., & Şarlak, L. (2019). Indigenous unrest and the contentious politics of social assistance in Mexico, *World Development*, 123. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104618>.



# **El derecho a la libre determinación y los pueblos indígenas: la continua búsqueda de la igualdad**

Dalee Sambo Dorough<sup>1</sup>

## **Acontecimientos recientes**

Mucho antes de entrar en contacto con los colonizadores, los pueblos indígenas vivieron según sus propias reglas, protocolos y leyes tradicionales para asegurar el orden social y la armonía en sus comunidades (Borrows, 2017a; 2017b). Estos lineamientos encontraron su expresión en la libre determinación y son fuente de la misma, representando prácticas preexistentes que anteceden el desarrollo del derecho internacional e instrumentos legales en cientos de años.

A pesar de tener las visiones infundadas y equivocadas de las fuerzas coloniales y la religión organizada como telón de fondo, los protocolos de los pueblos indígenas, altamente sofisticados, han sobrevivido y prosperado. Nuestras sólidas reglas económicas, sociales, culturales, espirituales y políticas quedaron subsumidas por las nociones de “salvajes” nómadas impuestas por quienes son ignorantes de la buena gobernanza y carecen de capacidad democrática.

Este breve ensayo ofrece una mirada del derecho a la libre determinación y a la autonomía en favor de los pueblos indígenas y sostiene que este prerrequisito para ejercer todos los demás derechos humanos atañe a los pueblos indígenas, sin salvedades ni limitaciones. Sin embargo, muchos pueblos indígenas siguen atrapados en una búsqueda constante por la igualdad. Estamos en el momento y el lugar para que esta búsqueda acabe, el momento para que los pueblos indígenas ejerzan y gocen de este derecho a lo largo de sus tierras y territorios para definir y practicar sus propias reglas, protocolos y leyes como lo hicieron antes del contac-

---

1 Texto original en inglés, traducido por Fernando Rouaux.



to. Más importante aún, el derecho a la libre determinación debe ser reconocido y respetado por aquellos fuera de nuestras naciones y comunidades y debe ser también perfeccionado o reconstituido dentro de nuestras comunidades.

Este ensayo no trazará de manera exhaustiva la historia de la Paz de Westfalia, las Bulas Papales o los actos de dominación, subyugación y explotación de los pueblos indígenas. En cambio, el foco estará puesto sobre el producto de dichas acciones y el orden legal actual de las Naciones Unidas, incluyendo los derechos humanos de los pueblos indígenas, la historia reciente y el estatus y las condiciones actuales de los pueblos indígenas y sus esfuerzos para ejercer en forma genuina el derecho a la libre determinación. La intención es ilustrar cómo estas normas bien establecidas son herramientas útiles en el esfuerzo de múltiples frentes y escalas impulsado por los pueblos indígenas para lograr el reconocimiento de su derecho a la libre determinación y el respeto de la misma y de sus diversos elementos.

En la Carta de las Naciones Unidas, adoptada en junio de 1945, el Artículo 1 describe los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas en nombre de la comunidad mundial:

Mantener la paz y la seguridad internacionales...

Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y

Servir de centro que armonice...

Para creer en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, lograr la cooperación internacional, debe haber aceptación de la igualdad de derechos y la libre determinación de todos, sin discriminación. Estos conceptos son elementos esenciales de armonización entre diversos pueblos y culturas — estas palabras ofrecen un importante contexto para la interpretación de todo el instrumento y para arribar a un lugar que refleje verdaderamente una familia de naciones.

Para un pueblo determinado, el prerequisite de la libre determinación y el asegurarse el ejercicio y el goce de todos los demás derechos humanos gira sobre el “sí mismo”. En el contexto de los pueblos indígenas, el “sí mismo” está determinado por el estatus distintivo de los pueblos interesados. Aquellos que son diferentes. Nuestra historia de ser distintos fue estrictamente y barbáricamente utilizada para perpetuar la discriminación racial, disminuir derechos y destruir lo que tenemos de diferente. Hoy, se debe entender que tenemos el “derecho a ser diferentes y a ser respetados como tales” y a ser libres de discriminación en todos los ambientes políticos y legales. Se debe recordar que el azote de la superioridad racial fue formalmente denunciado por la comunidad internacional.

Una distinción importante de los derechos de los pueblos indígenas es que son derechos inherentes o preexistentes. La preexistencia de los pueblos indígenas como pueblos soberanos debe ser reconocida. Los pueblos indígenas tuvieron y siguen manteniendo conceptos altamente desarrollados y sofisticados de gobernanza y control social no sólo internamente sino también en sus relaciones externas con otros, incluyendo otras naciones y pueblos indígenas.

Además, es fundamental el reconocimiento de los derechos inherentes o preexistentes a las tierras, los territorios y los recursos. Como en el caso de la libre determinación, los pueblos indígenas han promovido regímenes de tenencia de tierra y de uso de sus tierras y territorios de manera consistente, así como tienen también un saber extraordinario del medioambiente y de los ecosistemas que los rodean. Este saber ha sido acumulado y sigue siendo acumulado sobre la base de su profunda relación con el medioambiente y está integrado a sus respectivos idiomas, protocolos, valores, costumbres, prácticas, instituciones y leyes. El derecho fundacional de la libre determinación y los derechos a las tierras, los territorios y los recursos son inherentes en nuestro estatus legal como pueblos distintivos.

Para mayor claridad sobre el tema de los derechos inherentes o preexistentes, es importante destacar que nuestros derechos humanos individuales y colectivos no fueron creados u “otorgados” por nadie y ciertamente no lo fueron por ningún gobierno, incluyendo aquellos que todavía mantienen vestigios de la noción de superioridad.

## La naturaleza de los derechos humanos

Para comprender los instrumentos relevantes de los derechos humanos, es importante ser claros sobre la naturaleza de los derechos humanos. Los derechos humanos:

están interrelacionados – cada componente se interrelaciona con todos los demás  
son interdependientes – dependen unos de otros  
están interconectados – mutuamente unidos o conectados entre elementos  
son indivisibles – no pueden ser divididos

Por lo tanto, la negación o violación de un derecho humano tendrá un impacto adverso sobre todos los restantes derechos humanos y la capacidad de una comunidad para ejercer y gozar de todos los restantes derechos humanos. Como afirmó la Asociación de Derecho Internacional (ILA, 2010, p. 43), “sería inapropiado tratar separadamente estas áreas, por la razón de que —dada la visión holística de los pueblos indígenas”, todos los derechos están “estrictamente interrelacionados...”<sup>2</sup>

Es importante tener en cuenta las características de los derechos humanos en el contexto de los pueblos indígenas, muchos de los cuales sostienen la misma perspectiva integral sobre su forma de vida y su relación con todo dentro de sus territorios —todo está interrelacionado, es interdependiente, está interconectado y es indivisible. Tenemos una cosmovisión integral del mundo.

Los derechos humanos son universales; se aplican igualmente a todos los seres humanos. Afortunadamente, el régimen actual de derechos humanos en las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización Internacional del Trabajo y de un creciente número de otras organizaciones intergubernamentales han comenzado a dar un giro, alejándose de la concepción europea occidental de los derechos humanos de los pueblos indígenas, para asegurar el contexto cultural distintivo de los mismos.

En términos del contexto cultural único de los pueblos indígenas, es imperativo reconocer que el derecho a la libre determinación es un derecho colectivo,

---

2 Interim Report, International Law Association, The Hague Conference [Informe interino, International Law Association, Conferencia de La Haya] (2010), Committee on Rights of Indigenous Peoples [Comité sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas], p. 43. (s.f.) <https://bit.ly/32YZklV>

preexistente, que va añadido al estatus legal distintivo de los pueblos indígenas. Otro ejemplo crucial es la naturaleza colectiva de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos, la cual tiene muchas dimensiones que no están reflejadas en la noción de derechos de propiedad individual de otros. Existen otros ejemplos. Sin embargo, el objetivo aquí es reconocer la contribución significativa que los pueblos indígenas han hecho para comprender la naturaleza colectiva de sus derechos humanos en otras áreas, tales como el idioma y la cultura, la educación y una variedad de otras dimensiones comunales de la vida cotidiana de los pueblos indígenas.

Es importante notar que los derechos humanos no pueden ser destruidos —negar o violar los derechos humanos es otro asunto, pero tales derechos no pueden ser destruidos o alienados. En este sentido, se han denunciado exhaustivamente las políticas de “extinción” del pasado y se han desafiado y se siguen desafiando los así llamados poderes plenos de los gobiernos. Y los derechos humanos son la razón fundamental o la fuerza convincente para contrarrestar tales desafíos y las políticas obsoletas, basadas en la discriminación racial.

## **Convenios internacionales**

Unos veinte años luego de la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, surgió la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. En contraste con muchos instrumentos internacionales de derechos humanos, esta Convención tiene una característica única —define su tema, el cual es explicitado en la PARTE I, Artículo 1:

En la presente Convención la expresión ‘discriminación racial’ denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

Como se indica, este lenguaje es aplicable a cada campo de la vida pública y tiene un significado extraordinario cuando uno considera la naturaleza colectiva de quienes son de diferente raza, color, linaje, nacionalidad u origen étnico. Las palabras elegidas en “por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio” de los derechos humanos son amplias y capturan

políticas que, aunque no lo parezcan, eventualmente podrían impedir el ejercicio de un derecho.

Menos de un año más tarde, para codificar más los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en un instrumento de los derechos humanos legalmente vinculante, la comunidad internacional y específicamente los representantes de los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) y el Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales (ICESCR) en 1966. Sin lograr adoptar un tratado único, los derechos civiles y políticos preferidos por Occidente fueron supuestamente separados de los derechos económicos, sociales y culturales preferidos en el Este, en respuesta a miradas entonces arraigadas, que en gran medida aún lo son, de los regímenes comunistas y los estados democráticos como EE.UU.

Los dos Pactos fueron adoptados por las Naciones Unidas y contienen exactamente el mismo lenguaje en el Artículo Común 1 de los dos tratados:

- Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
- Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
- Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Claramente, ambos Pactos son relevantes a los pueblos indígenas, y en particular su lenguaje afirmando la aplicación *igual* del *derecho* a la libre determinación de todos los pueblos.

Significativamente, el artículo 27 del ICCPR se refiere a las “minorías”, y en este sentido debe ser entendido que, para una mayoría de los pueblos indígenas a

lo largo del globo, ellos pueden ser numéricamente “minoría” pero son categorías dramáticamente distintas de la sociedad civil.

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o 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.

## **Declaración sobre las Relaciones de Amistad, 1970**

A comienzos de 1961, un pequeño número de Estados miembros de las Naciones Unidas presentaron una propuesta en el contexto del “desarrollo progresivo y la codificación de los principios de Derecho Internacional” (A/C.6/L.492, 1961)<sup>3</sup> para centrarse en la elaboración de principios claves para promover las “relaciones de amistad y la cooperación” de los Estados (GA 1686 (XVI), 1961).<sup>4</sup> Este ejercicio fue un cuidadoso análisis de los principios claves relacionados con la libre determinación y fue adoptado en el 25º Aniversario de las Naciones Unidas, resultando en la Declaración sobre principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas de 1970 (GA 2625 (XXXV), 1970).<sup>5</sup>

Un elemento central a la Declaración sobre las Relaciones de Amistad y los Pueblos Indígenas son las disposiciones que abordan el hecho de que cada Estado se compromete al desarrollo progresivo del derecho internacional, incluso dentro del orden legal de los derechos humanos. La Declaración sobre las Relaciones de Amistad es significativa para constituir:

... un acontecimiento señalado en la *evolución del Derecho Internacional* y de las relaciones entre los Estados al promover el imperio del derecho entre las naciones y, en particular, la *aplicación universal de los principios incorporados en la Carta*

3 Sexto Comité de la Asamblea General, Resolución sobre el examen de los principios de derecho internacional relativos a la coexistencia pacífica de los Estados (A/C.6/L.492, 13 de diciembre de 1961).

4 Resolución de la Asamblea General 1686 (XVI) de 18 de diciembre de 1961 (Labor futura en materia de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional).

5 Resolución de la Asamblea General 2625 (XXXV) de 24 de octubre de 1970 (Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas).

La Declaración luego enfatiza:

... la importancia de mantener y fortalecer la paz internacional fundada en la *libertad, la igualdad, la justicia y el respeto de los derechos humanos fundamentales* y de fomentar las relaciones de amistad entre las naciones, independientemente de las diferencias existentes entre sus sistemas políticos, económicos y sociales o sus niveles de desarrollo.

La Organización de las Naciones Unidas (y por lo tanto sus Estados miembros) afirma que está:

Convencida de que la sujeción de los pueblos a la subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye uno de los mayores obstáculos al fomento de la paz y la seguridad internacionales,

Convencida de que el *principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos* constituye una importante contribución al Derecho Internacional contemporáneo, y de que su aplicación efectiva es de la suprema importancia para fomentar entre los Estados las relaciones de amistad basadas en el respeto del principio de la igualdad soberana.

Luego afirma también que:

Los Estados tienen el deber de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive a los pueblos aludidos en la formulación del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de *su derecho a la libre determinación* y a la libertad y a la independencia.

Un imperativo crucial en la elaboración del derecho a la libre determinación en la Declaración sobre las Relaciones de Amistad es el hecho de que:

En virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta.

Más aún, “Todo Estado tiene el deber de promover, mediante acción conjunta o individual, la aplicación del principio de la igualdad soberana de derechos y de la libre determinación de los pueblos” y “poner fin rápidamente al colonialismo, teniendo debidamente en cuenta la voluntad libremente expresada de los pueblos a la subyugación de que se trate”.

Una disposición clave en esta Declaración, que debe ser leída en el contexto del instrumento completo, es el requerimiento o la obligación de los Estados de comportarse de manera consistente con estos principios si ellos mismos quieren mantener su propia “integridad territorial”, incluyendo el hecho de que el “cumplimiento” incluye que “poseen un gobierno que representa a todas las personas pertenecientes al territorio”. El lenguaje completo en este párrafo clave establece que:

Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descritos y estén, por tanto dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color.

Los pueblos indígenas no fueron parte del diálogo, la negociación y la adopción de la Declaración sobre las Relaciones de Amistad. Sin embargo, es necesario reafirmar, por cierto, que nos involucra como pueblos distintivos, incluyendo el requerimiento de cumplimiento de sus muchas disposiciones para asegurar el ejercicio de la libre determinación y promover las relaciones de amistad.

## **Organización Internacional del Trabajo C169, 1989**

A lo largo de los años 70, los pueblos indígenas comenzaron su organización política nacional e internacional en torno a las persistentes violaciones de sus derechos, incluyendo los derechos establecidos en tratados. Es interesante observar que, separadamente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene una larga historia de políticas, convenciones y recomendaciones que apuntan a proteger a los pueblos indígenas en el contexto de la explotación por el interés de obtener mano de obra de bajo costo por parte de corporaciones y empresas. Ya en los años 30, la OIT trabajó para proteger a los “empleados” indígenas del trabajo forzoso y la esclavitud, así como de condiciones de trabajo inseguras.

En 1953, la OIT adoptó la Convención Nro. 107 (ILO C107, 1957),<sup>6</sup> que se transformó en un tratado de derechos humanos vinculante para aquellos Estados miembros que ratificaron el instrumento. Dados los acontecimientos en la ONU, incluyendo una creciente atención a las graves violaciones de los derechos que

6 Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), Organización Internacional del Trabajo, entrado en vigor el 2 de junio de 1959, 328 U.N.T.S. 247.



resultaron en la creación de un cuerpo que comenzaría a delinear normas internacionales de derechos humanos de los pueblos indígenas —el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (GTPI)— los pueblos indígenas se volvieron vociferantes sobre la naturaleza “asimilacionista” de la OIT C107. Esta crítica abierta, así como el desarrollo progresivo de los estándares específicos hacia los indígenas por parte de las Naciones Unidas en el contexto de la GTPI, la OIT comenzó a revisar el C107. Este proceso de revisión de dos años de duración resultó en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales Nro. 169 de la OIT (ILO C169, 1989)<sup>7</sup> adoptado por el plenario de la OIT en 1989.

Aunque algunos Estados ratificaron el Convenio C169, es importante destacar que las normas afirmadas en el Convenio son normas específicas de los derechos humanos indígenas y son obligaciones legales vinculantes de los Estados bajo la ley internacional. El Convenio C169 es el único convenio legal vinculante específicamente dedicado a los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

El artículo 3(1) del Convenio C169 afirma que los pueblos indígenas y tribales disfrutarán plenamente de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación. Esto incluye necesariamente al derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. Además, el artículo 35 del Convenio C169 asegura que:

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

Más significativo aún, la OIT ha revisado la relación entre su Convención y otros desarrollos progresivos, incluyendo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Específicamente, la OIT ha destacado el estatus legal de la Declaración de las Naciones Unidas estableciendo que:

Una declaración adoptada por la Asamblea General refleja las opiniones colectivas de las Naciones Unidas que deben ser tenidas en cuenta por todos los miembros de buena fe. A pesar de no tener carácter vinculante, la Declaración tiene relevancia

<sup>7</sup> Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), Organización Internacional del Trabajo, adoptado en Ginebra, sesión OIT núm. 76, 27 de junio de 1989 (entrado en vigor 5 de septiembre de 1991).

legal... la UNDRIP es una declaración adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas... Por ejemplo, puede reflejar las obligaciones de los Estados en virtud de otras fuentes del derecho internacional, como por ejemplo el derecho consuetudinario o los principios generales del derecho. Las diferencias relativas a la condición jurídica de la UNDRIP y del Convenio núm. 169, no deberían tener ninguna incidencia en el trabajo práctico de la OIT y otros organismos internacionales para promover los derechos humanos de los pueblos indígenas a través de la promoción, el desarrollo de capacidades, la investigación u otros medios.

Además, la OIT ha afirmado que el Convenio C169 y la Declaración de las Naciones Unidas son “compatibles y se refuerzan mutuamente”.

Resulta crucial para la labor técnica y promocional del sistema de las Naciones Unidas que los gobiernos que aspiran a recibir los beneficios de esta colaboración se comprometan a promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas... Las disposiciones del Convenio núm. 169 y la Declaración son compatibles y se reafirman mutuamente.

## **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2016**

En consistencia con la tendencia de las organizaciones intergubernamentales a realizar los esfuerzos adecuados por los derechos humanos de los pueblos indígenas, la Organización de los Estados Americanos ya en 1989 comenzó el proceso de delinear un instrumento regional para complementar su diverso sistema de derechos humanos para que sea tomado por su Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue concluida el 16 de junio de 2016. Aquí, nuevamente, este instrumento regional debe ser leído en el contexto de otros estándares internacionales de derechos humanos, incluyendo la Declaración de las Naciones Unidas. Dejando en claro la conexión y también reforzando la naturaleza interrelacionada, interdependiente e indivisible de los derechos humanos, la Declaración Americana en realidad evoca a la Declaración de las Naciones Unidas en su preámbulo:

TENIENDO PRESENTE los avances logrados en el ámbito internacional en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y en particular, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas...

## **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007**

Estos acontecimientos extraordinarios llegaron como resultado de la persistencia y el apoyo activo de los pueblos indígenas de todo el mundo. Es claro que se ha progresado mucho pero que debe hacerse más para que los pueblos indígenas podamos efectivamente ejercer y gozar de las normas que hemos obtenido. Falta la implementación, y son pocas las “buenas prácticas” que pueden identificarse hacia los pueblos indígenas en todo el mundo. Sin embargo, mantenerse en este camino es crucial para nuestra supervivencia y nuestra integridad cultural general. Debido a que el derecho a la libre determinación es un prerrequisito para el ejercicio y goce de todos los demás derechos, es útil reiterar cómo los párrafos clave del preámbulo y las disposiciones operativas de la Declaración de las Naciones Unidas están interconectados.

El Preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas reconoce que las injusticias históricas han tenido un efecto dañino y devastador sobre los pueblos indígenas y por lo tanto los estándares de derechos humanos deberían guiar el comportamiento de los Estados miembros de las Naciones Unidas hacia los individuos y pueblos indígenas en forma colectiva. Párrafos esenciales, contextuales, dan indicaciones sobre la interpretación de toda la Declaración de las Naciones Unidas y en relación con la libre determinación. Estas disposiciones muestran las intenciones de los Estados miembros de las Naciones Unidas:

*Afirmando que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales,*

Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena, *afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación*, en virtud del cual estos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,

Teniendo presente que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación, ejercido de conformidad con el derecho internacional...

Comprendidos como un todo, los párrafos operativos dejan en claro que la Declaración de las Naciones Unidas es consistente con la forma de entender el derecho a la libre determinación en el derecho internacional, así como su igual aplicación a los pueblos indígenas.

#### Artículo 2

Los pueblos y los individuos indígenas son *libres e iguales a todos los demás pueblos* y personas y *tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación* en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.

El reconocimiento explícito del derecho a la libre determinación y su aplicación a los pueblos indígenas se asemeja al lenguaje utilizado en el Artículo 1 común tanto del ICCPR como de ICESCR antes mencionados:

#### Artículo 3

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 consideración del derecho inherente de los pueblos indígenas a la libre determinación en el contexto de sus formas tradicionales de gobierno y en relación con sus derechos y responsabilidades de su membresía distintiva, colectivamente, la Declaración de las Naciones Unidas afirma que el autogobierno y todos sus múltiples y diversas formas de expresión, instituciones, relaciones y protocolos:

#### Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Hay quienes han argumentado que las disposiciones concluyentes de la Declaración de las Naciones Unidas y la insistencia de los Estados en incluir una referencia a la integridad territorial dentro del artículo 46, disminuyen de alguna manera el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Debe aclararse que el lenguaje encontrado en el artículo 46(2) debe leerse para comprender que el principio de integridad territorial ya existe y que está claramente articulado

en el derecho internacional. Y, más importante aún, no hay forma de que la Declaración de las Naciones Unidas pueda ampliar este entendimiento de manera válida. Además, los otros elementos de este artículo en particular ofrecen algunas doctrinas muy bien fundamentadas que deben guiar la aplicación de toda la Declaración de las Naciones Unidas, incluyendo el derecho a la libre determinación. Específicamente, el artículo 46(3) afirma que:

Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena gobernanza y la buena fe.

Finalmente, todos los demás elementos que afirman el derecho a la libre determinación no pueden significar que la libre determinación de los pueblos indígenas pueda solo ser ejercida dentro de los parámetros del artículo 4. Esta conclusión es totalmente ilógica. Debe ser reconocido que el artículo 3 no es sinónimo de autonomía o autogobierno ni tampoco se limita a estos.

## **Autonomía y autogobierno**

Desafortunadamente en todo el mundo los Estados miembros de las Naciones Unidas tienen dificultades para asimilar que el derecho a la libre determinación es un derecho total, el cual tiene varias formas, dimensiones y contextos, incluyendo la autonomía y el autogobierno. Aunque existen buenos ejemplos de acuerdos de autogobierno en Bolivia, Colombia, Nicaragua, México y Perú, este volumen ilustra el hecho de que los pueblos indígenas continúan encontrando obstáculos. Los esfuerzos por ejercer el autogobierno como una expresión central de las características distintivas de los pueblos indígenas han encontrado numerosos obstáculos. El derecho a la autonomía y al autogobierno está en el centro de la supervivencia de los pueblos indígenas. La mayoría de los obstáculos los establece la mentalidad de los Estados miembros de las Naciones Unidas sobre la “propiedad” de los pueblos indígenas, tratándolos solo como objetos sobre los cuales tienen un control unilateral. Tales acciones solo sirven para vaciar de contenido a este derecho primordial, llevando en última instancia a la injusticia, la desconfianza y a las relaciones antagónicas entre los pueblos indígenas y el Estado, así como a la perpetuación de las actitudes coloniales.

Por lo tanto, es importante elaborar sobre el artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas y la necesidad constructiva por una autonomía colectiva

y el autogobierno de los pueblos indígenas como un elemento del derecho a la libre determinación. De nuevo, el ancla es la capacidad preexistente para ejercer la autoridad sobre sus asuntos internos y locales como una dimensión del derecho a la libre determinación. Por cierto, la autonomía y el autogobierno son esenciales para ejercer el exhaustivo marco de los derechos declarados en la Declaración de las Naciones Unidas aplicables a los asuntos internos y locales de un colectivo. Aquí, las costumbres y las prácticas en la toma de decisiones indígenas son importantes y deben ser honradas, respetadas y reconocidas. De esta manera, las características únicas de los pueblos indígenas pueden prosperar de una forma que no puede ser reproducida en otro lugar y especialmente en sus relaciones con actores externos, desde los Estados hasta terceros y la sociedad civil.

Nuevamente, el artículo 4 especifica el contenido y los contextos de una forma particular del derecho a la libre determinación. Por lo tanto, el artículo 4 debe ser entendido en relación con los asuntos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus tierras, territorios, y recursos. Sin embargo, otro contexto para el ejercicio del autogobierno incluye aquellos asuntos que tienen una conexión directa con la gobernanza por parte del Estado que impacta sobre los asuntos internos y locales de los pueblos indígenas afectados. Por ejemplo, los programas y el financiamiento para construir infraestructura como los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario, donde la cooperación en buena fe y la consulta del Estado con los pueblos indígenas debe ser el estándar tanto en su contenido como en los procedimientos.

Para ser más específicos en términos de la implementación del artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas se le debe dar completo efecto para asegurar la representación de los pueblos indígenas, de acuerdo con sus propios términos, dentro de varios organismos y entidades gubernamentales incluyendo los marcos ejecutivo, legislativo y constitucional del país en cuestión. Por ejemplo, el Comité de Colaboración entre los Inuit y la Corona (Inuit-Crown Partnership Agreement, 2017)<sup>8</sup> en Canadá ofrece estructura y procedimientos a los Inuit para

---

8 El Comité impulsará las prioridades comunes entre los Inuit y el Gobierno de Canadá, incluyendo la implementación de los acuerdos de reclamos de tierras de los Inuit, el desarrollo social y la reconciliación entre los Inuit y el Gobierno de Canadá. El Comité monitoreará e informará sobre el progreso del avance de estas prioridades en el futuro. El Comité incluye al Primer Ministro y un grupo selecto de ministros federales, al Presidente Inuit Tapiriit Kanatami, el Presidente de la Corporación Regional Inuvialuit, el Presidente de Nunavut Tunngavik Inc.,

tener un diálogo continuo con el área ejecutiva del gobierno federal. Con respecto al reconocimiento de los derechos dentro del marco constitucional, la sección 35 de la Constitución en Canadá estipula:

1. Los derechos indígenas y de los tratados de los pueblos indígenas de Canadá son aquí reconocidos y afirmados.
2. En esta Ley, “pueblos indígenas de Canadá” incluye a los pueblos Indios, Inuit y Métis de Canadá.
3. Para mayor certeza, en la subsección (1) los “derechos de tratados” incluye derechos que ahora existen por acuerdos de reclamos de tierras o que podrían ser adquiridas.
4. Sin perjuicio de cualquier otra provisión de esta Ley, los derechos indígenas y de los tratados referidos en la subsección (1) están garantizados igualmente a hombres y mujeres (Ley de la Constitución, 1983).<sup>9</sup>

Además, se deben desarrollar normas específicas para asegurar que el estatus, la identidad, los derechos y los intereses de los pueblos indígenas estén reflejados dentro del sistema legal nacional. Dentro de los Estados Unidos y en otras partes del mundo, el reconocimiento del derecho inherente a la libre determinación y los derechos colectivos distintivos de los pueblos indígenas son una característica sustancial de la ley federal indígena (US President Message on Indian Affairs, 1970).<sup>10</sup> También es crucial para el gobierno federal o nacional reconocer la validez de las leyes, costumbres, tradiciones, prácticas e instituciones de los pueblos indígenas —que es lo fundamental o la esencia del derecho a la autonomía y al autogobierno para los pueblos indígenas.

---

el Presidente de Makivik Corporation y el Presidente del Gobierno Nunatsiavut. <https://bit.ly/3IRGWme>

9 Parte II, Rights of the Aboriginal Peoples of Canada [Derechos de los Pueblos Indígenas de Canadá], sección 35, <https://bit.ly/2UNSwTH>

10 Presidente Nixon, Special Message on Indian Affairs [Mensaje Especial sobre Asuntos Indios], 8 de julio de 1970, “Ya era hora de que las políticas indias del gobierno federal comenzaran a reconocer las capacidades y conocimientos del pueblo indio y de construir a partir de ellas. Tanto como una cuestión de justicia como de llevar a cabo una política social inteligente, debemos comenzar a actuar sobre la base de lo que los mismos indios nos han estado diciendo durante largo tiempo. Ha llegado el momento de romper definitivamente con el pasado y crear las condiciones para una nueva era en la que el futuro indio esté determinado por los actos indios y las decisiones indias. <https://bit.ly/3lQy5kU>

Hay numerosos ejemplos donde se necesitan instituciones y estructuras de autonomía y autogobierno para efectivizar la toma de decisiones de los pueblos indígenas en sus asuntos, tales como las maneras y formas de determinar la membresía (*Declaración de las Naciones Unidas*, art 33)<sup>11</sup> de los pueblos indígenas —su autoidentificación, con frecuencia basada en la comprensión que tienen las sucesivas generaciones sobre el lenguaje, la vida dentro de un medioambiente en particular, las prácticas espirituales, las familias y los parentescos, incluso el nombre que les es dado. Además, para identificar las responsabilidades (*Declaración de las Naciones Unidas*, art. 35)<sup>12</sup> de los miembros de una nación indígena y de pueblos indígenas se necesita una forma de orden social y/o de instituciones políticas.

Nuevamente, muchas de estas “instituciones” son preexistentes y reflejan los valores, costumbres, prácticas, protocolos inherentes y sí, también instituciones. El tema de la tenencia de la tierra<sup>13</sup> tradicional (*Declaración de las Naciones Unidas*, art. 26) dentro de los territorios indígenas también requiere métodos para asegurar que estos sistemas sean mantenidos, así como la naturaleza colectiva de la protección de estos importantes conocimientos, métodos y usos. Esencialmente, la autonomía y el autogobierno aborda todos los temas relevantes de la vida cotidiana de los pueblos indígenas dentro de la comunidad. Los ámbitos de la salud y el bienestar, la educación, el conocimiento indígena, la caza y la colección de alimentos, las leyes tradicionales y muchas otras prácticas culturales individuales y colectivas deben ser puestos en consideración a través de la autonomía y el autogobierno apropiados según las costumbres.

Una característica central de la autonomía y el autogobierno es la legitimidad de las leyes, tradiciones y costumbres indígenas en relación con aquellos dentro de una comunidad y la capacidad de los pueblos indígenas para organizar su

11 Declaración de las Naciones Unidas, artículo 33(1), Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven. (2), Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de conformidad con sus propios procedimientos.

12 Declaración de las Naciones Unidas, artículo 35, Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

13 Declaración de las Naciones Unidas, artículo 26(3), Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente *las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra* de los pueblos indígenas de que se trate [énfasis de la autora].



vida económica, social, cultural, espiritual y política a través de tales atributos. El derecho a la libre determinación habla de esta dimensión del autogobierno cuando se refiere a que los pueblos indígenas determinan su estatus político y buscan libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Hay otros artículos cruciales para destacar como evidencia de la naturaleza y la forma de entender la autonomía y el autogobierno. En particular, el artículo 5 (Declaración de las Naciones Unidas, art. 5) reconoce explícitamente que “los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales” y, si deciden hacerlo, participar plenamente en la vida política del Estado. El artículo 18 solo puede tomar pleno efecto a través de formas y medidas de autoridad y autogobierno para que pueda manifestarse plenamente por los pueblos indígenas:

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Aquí, el Estado debe asegurar tanto de forma procedimental como sustancial que la participación efectiva de los pueblos indígenas sea asegurada en materias que afectan sus derechos. Y, para lograrlo, los pueblos indígenas interesados, así como sus instituciones deben acceder a los materiales y la información para la revisión y determinación de sus opiniones, intereses y preocupaciones. Es significativo que el artículo 19 invoque al importante estándar de consentimiento libre, previo e informado, lo que es una característica clave de la autonomía y el autogobierno originada en el derecho a la libre determinación:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Los artículos 18 y 19, cuando son leídos y entendidos en forma conjunta, nos recuerdan que los derechos humanos están interrelacionados y son interdependientes e indivisibles. El artículo 18 afirma el derecho a participar en la toma de decisiones y articula aún más por quién y cómo —temas completamente en el ámbito de los pueblos indígenas interesados. El artículo 19 afirma la responsabilidad del gobierno nacional para consultar y cooperar de buena fe, reconociendo

la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas y sus procesos de toma de decisiones antes de tomar acciones que podrían afectarlos. Tales acciones podrían tener impactos positivos o negativos, pero esto es algo que deben decidir los pueblos indígenas interesados. Estos requerimientos solos requieren la necesidad de ejercer el derecho a la autonomía y el autogobierno en la vida política colectiva de los pueblos indígenas interesados para involucrarse en la consulta y la cooperación con el gobierno sobre las medidas que pueden afectarlos como pueblos. Debe notarse que la obligación de los Estados de celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas es declarada afirmativamente en no menos de siete provisiones de la Declaración de las Naciones Unidas.

Como se indicó anteriormente, es imperativa la necesidad de que los Estados se adapten al contexto cultural de los pueblos indígenas dentro del sistema legal nacional en relación con el artículo 27 de la Declaración de las Naciones Unidas. De hecho, la disposición en sí misma especifica que:

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

Otro ejemplo de peso es el artículo 34 (Declaración de las Naciones Unidas)<sup>14</sup> en general, pero específicamente en el contexto de su referencia a los sistemas judiciales o costumbres de los pueblos indígenas en relación con sus miembros. Este derecho está frecuentemente infundido con importantes tradiciones y prácticas, incorporadas en las lenguas que son distintivas de los pueblos interesados, así como en su medioambiente y sus formas de vida. Muchas de estas son medidas muy antiguas para mantener el equilibrio, la armonía y la sustentabilidad. Al mismo tiempo, uno debe reconocer también que puede haber un desarrollo progresivo que altere las tradiciones, especialmente donde podría surgir la consistencia con los estándares internacionales.

---

14 Declaración de las Naciones Unidas, artículo 34, “Los pueblos indígenas tienen derecho de promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

Finalmente, es imperativo que se le dé pleno efecto y apoyo de los Estados miembros de las Naciones Unidas a nivel doméstico o nacional al lenguaje relacionado con el artículo 4 reconociendo explícitamente que los pueblos indígenas tienen el derecho a las formas y “medios para financiar sus funciones autónomas”. Con demasiada frecuencia los recursos económicos son insuficientes, sofocando así el ejercicio y goce pleno de la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas. Además, en aquellas regiones donde los mismos pueblos indígenas han impulsado o desarrollado modos y medios para sostener económicamente su propia autonomía y autogobierno, los Estados, de manera discriminatoria, han desafiado la capacidad de estos pueblos para hacerlo, intentando reclamar el poder exclusivo para regular esta dimensión de la libre determinación y el autogobierno. Tales acciones deben ser detenidas y eliminadas.

## **Asociación de Derecho Internacional**

Desde 2011 hasta 2014, el Comité de la Asociación de Derecho Internacional (ILA, por sus siglas en inglés) sobre los Derechos de Pueblos Indígenas abordó y preparó un Comentario Experto sobre la Declaración de las Naciones Unidas donde confirmaron un número importante de características sobre su estado legal y los efectos de las disposiciones comprensivas. El Comité de la ILA concluyó que la Declaración de las Naciones Unidas tiene diversos efectos legales y, en particular, varias de sus disposiciones entran en la categoría de la ley internacional consuetudinaria, generando así significativos efectos legales y las obligaciones de los Estados miembros de las Naciones Unidas.

Con respecto al Informe del Comité de la ILA 2010 en La Haya, el Comité afirmó que:

Las áreas relevantes de los derechos de los pueblos indígenas con respecto de las cuales el discurso sobre el derecho consuetudinario surge son la libre determinación, la *autonomía o el autogobierno*, los derechos culturales y de identidad, los derechos sobre la tierra, así como también la reparación, la compensación y el resarcimiento (ILA 2010, 43, énfasis de la autora).

El derecho a la libre determinación tiene importantes elementos fundacionales. Como se mencionó anteriormente, el derecho a la libre determinación es un prerrequisito para la existencia y el goce de todos los demás derechos individuales y colectivos de las naciones, pueblos y comunidades indígenas. También

es todo un solo derecho, incluyendo los importantes elementos de autogobierno y autonomía, pero también las importantes características manifestadas en la expresión de los derechos en relación con aquellos fuera de los respectivos pueblos y naciones indígenas, incluyendo los Estados miembros de las Naciones Unidas. Nuevamente, el derecho a la libre determinación es inherente, preexistente.

Y, cuando uno considera la doctrina esencial de la aplicación igual de la ley para proteger contra la discriminación racial —una norma perentoria de la ley internacional— un principio fundamental del derecho internacional que es aceptado por la comunidad de Estados como una norma que no permite derogación alguna,<sup>15</sup> es claro que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas es el mismo derecho que se aplica a todos los demás pueblos y es consistente con el derecho internacional.

En el Informe del Comité de ILA en Sofía, 2012, donde los miembros presentaron sus conclusiones y recomendaciones finales, el Comité reafirmó su mirada colectiva de manera que:

Los Estados deben cumplir con la obligación – de acuerdo a la ley consuetudinaria y, cuando sea aplicable, la ley internacional convencional —de reconocer, respetar, proteger, cumplir y promover los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación, concebido como el derecho a decidir su estatus político y a determinar cuál será su futuro, en cumplimiento de las regulaciones pertinentes del derecho internacional y el principio de igualdad y la no discriminación. (ILA, 2012, p. 35)

Además, específicamente respecto a la autonomía y el autogobierno, el Comité estableció que:

Los estados también deben cumplir —de acuerdo al derecho consuetudinario y, cuando sea aplicable, al derecho internacional convencional— con la obligación de reconocer y promover los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno, lo cual se traduce en una cantidad de prerrogativas necesarias para asegurar la preservación y la transmisión a las futuras generaciones de su identidad cultural y carácter distintivo; estas prerrogativas incluyen, *inter alia*, el derecho a participar en la toma de decisiones a nivel nacional con respecto a decisiones que podrían afectarlos, el derecho a ser consultados con respecto a cualquier proyecto

---

15 Las normas perentorias de derecho internacional incluyen a los crímenes de lesa humanidad; los crímenes de guerra; la piratería; la discriminación racial; el genocidio; el apartheid; la esclavitud y la tortura.

que podría afectarlos y el derecho asociado de que los proyectos que impactan significativamente sus derechos y formas de vida no sean llevados a cabo sin su consentimiento previo, libre e informado, así como al derecho de regular autónomamente sus asuntos internos de acuerdo a sus leyes consuetudinarias y a establecer, sostener y desarrollar sus propias instituciones legales y políticas. (ILA, 2012, p. 35)

Un derecho adicional que está originado en el derecho a la libre determinación es el derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI). El CLPI es el principio por el cual una comunidad tiene el derecho a dar o negar su consentimiento a proyectos propuestos que podrían afectar las tierras de su propiedad consuetudinaria o que habitualmente ocupan. Los Estados miembros de las Naciones Unidas intentaron avanzar un argumento intelectualmente deshonesto sobre el CLPI al sugerir erróneamente que el derecho al consentimiento previo, libre e informado es un “veto”. Este término fue únicamente utilizado por gobiernos regresivos para generar miedo entre otros gobiernos. Sin embargo, estos Estados no tuvieron éxito con esta distorsión del CLPI. El CLPI es ahora un derecho clave de los pueblos indígenas en la ley y la jurisprudencia internacionales. Todos los pueblos indígenas tienen derecho a decir sí, no, o sí con condiciones.

Las negociaciones informadas y no coercitivas entre inversores, empresas o gobiernos y los pueblos indígenas antes del desarrollo u otros emprendimientos en sus tierras, territorios y que involucren sus recursos son un camino esencial consistente con el derecho a la libre determinación. Aquellos que deseen avanzar sus intereses deben entrar en un diálogo y en negociaciones con los pueblos indígenas interesados, reconociendo sus derechos interrelacionados e inherentes. Nuevamente, los pueblos indígenas interesados tienen el derecho a decidir si están o no de acuerdo con el proyecto una vez que han tenido una comprensión total y precisa sobre las implicancias del proyecto sobre ellos mismos y sus tierras, territorios y recursos.

Es fundamental que uno de los párrafos operativos de la Declaración de las Naciones Unidas, el artículo 26, se refiere a una medida genuina de “control” y está directamente relacionado con el derecho a la libre determinación.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y *controlar* las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad

tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de estas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas que se trate (énfasis de la autora).

Como se notó anteriormente, hay pocos pero cada vez más ejemplos positivos donde los pueblos indígenas han logrado ejercer el derecho a la libre determinación que está alineado fuertemente con lo que sostuvieron antes del contacto. En los acuerdos de reclamos de tierra integrales en favor de los Inuit en Labrador, Canadá afirma el derecho a la libre determinación y la administración de los Nunatsiavut sobre sus tierras, territorios y recursos, incluyendo el “territorio del mar” (costa afuera) consistente con la definición bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Además, los Inuit de Groenlandia actualmente tienen autonomía extendida sobre los asuntos dentro y fuera de Groenlandia y han investigado cuidadosamente y adoptado una agenda política para la independencia total del Estado colonial de Dinamarca. Todos sus esfuerzos han sido consistentes con la ley internacional y la comprensión internacional del derecho de los pueblos a la libre determinación, incluyendo los pueblos indígenas.

## **Conclusión**

En conclusión, tenemos numerosos y desgarradores ejemplos de la urgente necesidad por la igualdad, el respeto y el reconocimiento de los derechos humanos básicos de los pueblos indígenas. Sin embargo, la Declaración de las Naciones Unidas tiene diversos efectos legales y refleja los derechos que ya se hallan en los tratados de derechos humanos y el derecho internacional consuetudinario, así como en el derecho internacional convencional. Desde la aprobación del gobierno de los EE.UU. en 2010, deberíamos celebrar el hecho de que la Declaración de las Naciones Unidas es un instrumento consensuado de los derechos humanos internacionales. Es importante resaltar que la Declaración de las Naciones Unidas ha sido reafirmada por consenso de la Asamblea General en numerosas ocasiones. Cada vez más se la considera una fuente autorizada de orientación para las diversas instituciones, incluyendo parlamentos, gobiernos, cortes, instituciones

nacionales de derechos humanos, y tratados de derechos humanos regionales e internacionales. Sin embargo, la búsqueda de la igualdad continúa.

Los pueblos indígenas, donde sea que estén en el mundo, tienen conocimientos muy extraordinarios y una gran cantidad de saberes indígenas sobre quiénes son y cómo se relacionan con todo lo que los rodea —sus países de origen y todos los seres vivos— hay mucho que tenemos para ofrecer. Nuestra fuerza radica en nuestra identidad como pueblos distintos. La comunidad mundial lo ha reconocido mediante la adopción de los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos específicos para los indígenas. Por lo tanto, la intención de este ensayo es alentar a los pueblos indígenas a considerar, en términos pragmáticos, cómo usar no solo la fuerza de su profundo conocimiento, sino también cómo usar las herramientas del derecho internacional de los derechos humanos a nivel local, nacional, regional e internacional. Una vez más, la intención era ilustrar cómo estas normas internacionales bien establecidas son herramientas útiles para emplear en un esfuerzo de múltiples escalas y frentes, impulsado por los pueblos indígenas para obtener el reconocimiento y el respeto de su derecho a la libre determinación y sus diversos elementos. Y esto es apenas un vistazo de lo que es posible.

Nosotros, como pueblos indígenas, y quienes los apoyan, debemos hacer un mayor uso de los foros internacionales para avanzar la efectividad relativa de todos los instrumentos y estándares internacionales en la protección de los derechos de los pueblos indígenas. A través de nuestra participación y promoción a nivel internacional, podemos educar a los Estados miembros de las Naciones Unidas y otros sobre los avances que hemos logrado y las brechas en la implementación que necesitan ser cerradas.

Deberíamos estar haciendo todo lo que podamos a nivel regional e internacional, a través de un mayor uso de los organismos de tratados asociados con la ONU, incluyendo el Comité para la Eliminación de Discriminación Racial (2007), el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Relator Especial sobre las Formas Contemporáneas de Racismo (2008), el Relator Especial sobre la Violencia contra la Mujer (2011), el Consejo de Derechos Humanos, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de los Estados Americanos, y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Finalmente, podemos educar a nuestras generaciones futuras sobre los trascendentales avances que hemos logrado contra

todo pronóstico, y por lo tanto sumar así a la fuerza de la realidad para alcanzar la igualdad aspirada por nuestro pueblo como una característica central de nuestro derecho a la libre determinación.

## **Bibliografía**

Borrows, J. (2017a). *Recovering Canada: The Resurgence of Indigenous law*. University of Toronto Press.

\_\_\_\_\_. (2017b). Part I Constitutional History. Indigenous Legal Systems and Governance, Ch.2 Indigenous Constitutionalism: Pre-existing Legal Genealogies in Canada. *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*. <http://dx.doi.org/10.1093/law/9780190664817.003.0002>





I PARTE

---

*Constrictum* **posmulticultural**



# La brecha de implementación de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y territorios en América Latina (1991-2019)

---

Ritsuko Funaki

## Introducción

Durante las últimas dos décadas del siglo XX los países latinoamericanos experimentaron una dinámica de movimientos sociales indígenas y, por consiguiente, nació una reivindicación constitucional que abrió camino para el reconocimiento de las demandas de derechos plasmados en la autonomía política y territorial (Van Cott, 2001, pp. 30-31).

Dentro de las nuevas constituciones que han reconocido los derechos de los pueblos indígenas a raíz del proceso reivindicativo, así como el nivel de avance en sus respectivas legislaciones, se han demostrado considerables variaciones en su grado de reivindicación, llamando así la atención de investigadores académicos y organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Barié, 2003; Iturralde, 2011). Al mismo tiempo, como el entonces Relator Especial para los derechos humanos de los pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Stavenhagen (2006) advirtió en su informe, hemos notado que existe una gran “brecha de implementación” entre la letra de los textos constitucionales y su aplicación práctica.

Mientras una legislación coherente y suficiente para la aplicación de los derechos establecidos en la Constitución es una precondition indispensable, “el problema principal” de esa brecha, según el Relator Especial, es “la práctica administrativa, jurídica y política” que viola los derechos humanos de los indígenas contemplados a nivel formal (Stavenhagen, 2006, párr. 83).

Los expertos que observan de cerca esa realidad analizan detalladamente dichas brechas enfocándose en los casos sobresalientes de Bolivia, Colombia,

Ecuador, Panamá o Nicaragua, entre otros (Aylwin, 2012; Muñoz, 2016; Ortiz, 2010, 2015; Tockman & Cameron, 2014). Por lo tanto, si somos conscientes de que ningún país en América Latina está cumpliendo a cabalidad lo que prometió, ¿qué significado tuvo para estos países multiétnicos luchar para reformar la carta magna a raíz de la reivindicación de sus pueblos originarios? Parecería que no tuvo sentido buscar una garantía legal para la autonomía de los pueblos indígenas en un estado moderno donde la formalidad, irónicamente, no tiene impacto real para mejorar las situaciones en las cuales se encuentran estas comunidades.

No obstante, si miramos la problemática desde un punto de vista constructivista es algo natural que ningún país se haya transformado automáticamente en lo que está definido en su Constitución reformada, ya que esto siempre requeriría un proceso de aprendizaje social a gran escala. En ese sentido, el reto es cómo efectivizar las nuevas reglas del juego a fin de mejorar la situación de convivencia entre distintos pueblos y naciones indígenas y no indígenas.

Para contribuir a tal propósito, este ensayo se preguntará, primero, lo siguiente: ¿cuán grandes son las brechas de implementación en los países latinoamericanos que han avanzado en la legalización de los derechos de los pueblos indígenas? Responder esta pregunta es desafiante, tal y como afirmó Inguanzo, la politóloga española que hizo un análisis comparativo sobre el reconocimiento legal de los derechos de pueblos indígenas en los países del Sudeste Asiático. Inguanzo (2016), en su libro, indicó que “dichas brechas están vinculadas a experiencias locales (e incluso personales) particulares, de tal forma que se vuelve inabarcable e inconmensurable hacer un análisis comparado riguroso de semejante magnitud” (p.16). Compartiendo este punto de vista metodológico, el presente estudio propondrá una forma de realizar el análisis comparativo sobre las brechas de los casos latinoamericanos que ya han entrado en la fase de implementación.

La base metodológica para el presente estudio es la lógica de los conjuntos difusos, más específicamente el análisis comparativo cualitativo, en inglés Fuzzy Set-Qualitative Comparative Analysis (Fs-QCA). Sin embargo, no se efectuará el propio Fs-QCA dentro de este trabajo, sino en la siguiente fase del estudio, debido a la falta de datos disponibles sobre la variable dependiente o, en términos de QCA, resultados que muestran los grados del fenómeno sujeto de estudio: la brecha de implementación.

Esta metodología permite analizar la complejidad causal de los fenómenos sociales que conllevan *causalidad coyuntural* y *equifinalidad*. El primer atributo se

refiere a que al influenciarse un cierto grupo de factores se arroja un determinado resultado; sin embargo, no se llegaría a ese mismo resultado sin la presencia e interacción de ese grupo de factores. En otras palabras, admite que los variables no son *independientes* como se presupone en la metodología estadística.

El segundo atributo hace referencia a la *equifinalidad*, una presuposición de que existen distintas vías y combinaciones de factores que pueden llegar al mismo resultado. De esta forma, la metodología, aun admitiendo la complejidad de las realidades sociales, nos facilita encontrar reglas generales por comparación sistemática fundamentadas en las matemáticas como el álgebra booleana, o la teoría de conjuntos (Ragin, 1987; Schneider & Wagenman, 2012).

La primera fase de la presente investigación busca las condiciones que obstaculizan un efectivo funcionamiento de las instituciones para la autonomía indígena, por lo que es de gran importancia primero *medir* las brechas con plena consciencia de lo complicado que es este fenómeno.

Crear un índice capaz de comparar los distintos casos de la región tiene sus ventajas y desventajas. La mayor ventaja sería poder plantear, por primera vez, la siguiente pregunta: ¿por qué persiste la brecha de implementación con mayor grado en algunos países mientras en otros no tanto? Así, podremos descubrir qué condiciones influyen en la implementación de los derechos de los pueblos indígenas desde un enfoque comparativo. Por otro lado, una de las mayores desventajas sería una considerable pérdida de información sobre cada uno de los casos sujetos a comparación, ya que, como se explica en el siguiente apartado, en aras de facilitar el análisis comparado es preciso operacionalizar los conceptos que componen la brecha e inevitablemente simplificarlos, aunque sin extraviar el núcleo de estos.

Ahora bien, como arriba mencionado, para ubicar los países y sus distintos niveles de implementación es indispensable operacionalizar las calidades que muestran diversos aspectos del incumplimiento según referencias objetivas. Para tal fin, nos servirán de pauta las indicaciones que hizo Bennagen en una reunión de expertos que organizó la ONU en 1991. El motivo del evento fue revisar las experiencias de los países con gobiernos internos autónomos de los pueblos indígenas en el mundo. El antropólogo filipino indicó entonces que era posible identificar valores generales cristalizados a lo largo del proceso de estos movimientos para la autodeterminación de los pueblos indígenas y que esto serviría como un estándar con el propósito de evaluar situaciones concretas de autonomía indíge-

na. El experto (Bennagen, 1992, p. 72) apuntó cinco rubros operativos para tener en cuenta en este aspecto:

- El control de territorios y sus recursos naturales.
- Entidades legislativas, ejecutivas y judiciales donde incluir sus respectivas instituciones indígenas.
- Representación apropiada de las comunidades culturales indígenas en las distintas organizaciones de poder; no solamente en las unidades territoriales autónomas, sino también en el gobierno nacional.
- Autonomía fiscal, incluyendo la potestad para recaudar ingresos; pudiendo ser una coparticipación del ingreso nacional o una administración fiscal independiente.
- Respeto, protección y desarrollo de las culturas indígenas.

Siendo el plan original para este estudio analizar cualitativamente estos cinco rubros para luego elaborar un índice holístico de la implementación, al revisar la información disponible sobre ellos en la pesquisa preparativa se concluyó que para examinar cada aspecto indicado por Benaggen se requeriría de una ingente cantidad de datos cualitativos que no sería factible de investigar dentro del período y el espacio disponible para este capítulo.

Por tanto, para evitar que esta terminara siendo una evaluación inescapablemente superficial, el estudio finalmente decidió focalizarse en un solo rubro. Debido a su significado más esencial y controvertido, el presente trabajo analizará el primer elemento que compone la autonomía indígena, es decir, el control de territorios y recursos naturales.

## **Metodología**

El procedimiento elegido para seleccionar los casos a analizar es el siguiente: primero, recabamos la información legal (estipulada hasta finales de 2018) de los diecisiete países latinoamericanos del continente. En segundo lugar, revisamos sus constituciones y leyes relativas a los derechos de los pueblos indígenas.<sup>1</sup> En esta fase inicial, dentro de los derechos de los pueblos indígenas, tomamos en consideración no solo los derechos a tierras y territorios, sino también los derechos a

---

1 Para llevar a cabo esta fase de la investigación fue vital la colaboración profesional de mi colega abogado Rubén Rodríguez, a quien le agradezco profundamente su ayuda.

la autonomía y a la libre determinación, es decir, los rubros dos y tres propuestos por Bennagen. De esta forma, podemos asegurar que los países sujetos a análisis cuentan con un cimiento legal para un régimen autonómico, así como con acceso a las tierras. Sin embargo, en la siguiente fase nos enfocamos específicamente en la brecha de implementación sobre los derechos a tierras.

Con base en la investigación legal antes mencionada (ver tabla 1) seleccionamos diez países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Estos son los países que cuentan con entidades político-administrativas o comunidades con personería jurídica para ejercer autonomía indígena, al igual que la garantía legal por propiedad colectiva para pueblos indígenas.

Tabla 1  
Derechos a la propiedad colectiva y a la autonomía reconocidos en las constituciones y legislaciones

País	Constitución (Actualizada)	Derecho territorial Propiedad comunitaria	Entidad para realizar Autonomía	selección	Ratificación OIT C169 (C107)
Argentina	1994	Garantiza el respeto a la posesión y a la propiedad comunitarias de las tierras (art.75, inciso 17)	no figura		2000 (1960)
Bolivia	2009	arts. 30, II, 4°, 6°; 56; 388; 393; 394, III; 395; 403	Autonomía Indígena Originaria Campesina, arts. 269; 270; 271; 272; 273; 275; 276; 289; 290; 291; 292; 293; 394; 295; 296; 304	x	1991 (1965)
Brasil	1988 (2002)	arts.20, XI; XXV; 231, 1°, 4°,5°,6°, 7°, 174, 3°	no figura, sólo indirectamente en art. 231		2002 (1965)
Chile	1981 (1989)	no figura	no figura		2008 (no ratificado)
Colombia	1991 (2016)	arts. 58; 63; 72; 79; 80; 95, 8°; 329	Resguardos, Entidades Territoriales Indígenas, arts. 286; 287; 329; 330; 357	x	1991 (1969)
Costa Rica	1949 (2015)	no figura en la Const, *Garantiza como reservas indígenas (la Ley No. 6172,1977)	no figura*Las reservas indígenas no son entidades estatales (art. 2, Ley No. 6172)		1993 (1959)



<b>Ecuador</b>	2008	arts.57, 4°, 5°, 11°; 60	Circunscripciones Territoriales Indígenas y Pluriculturales (arts.57, 9°, 10°; 242; 257)	x	1998 (1969)
<b>El Salvador</b>	1983 (2014)	tierras comunales en general (art. 105)	no figura		No ratificado (1958)
<b>Guatemala</b>	1986 (2002)	arts. 66; 67; 68	Sólo respeto a sus formas de vida (art.66) *Alcaldías Indígenas, Alcaldías Auxiliares (Decreto No. 12-2002)	x	1996 (no ratificado)
<b>Honduras</b>	1982	art. 346	no figura		1995 (no ratificado)
<b>México</b>	1917 (2018)	arts. 2, A-V,VI;27; 27, VII	Municipios y subnivel municipal art. 2; 2 A; 2 A VIII	x	1990 (1959)
<b>Nicaragua</b>	1987 (2014)	arts. 5, 6°, 7°; 89; 180	Regiones Autónomas, (arts.2; 5; 89; 175; 177; 180; 181)	x	2010 (no ratificado)
<b>Panamá</b>	1972 (2004)	art. 127	En la Const., respeto a la participación política de las comunidades indígenas (arts.124; 147; 314) **Comarcas Indígenas	x	No ratificado (1971)
<b>Paraguay</b>	1992	arts. 63; 64; 66; 115, 11°	arts. 63; 65 *Subnivel municipal, Comunidades indígenas (Ley No. 904, 1981)	x	1993 (1969)
<b>Perú</b>	1993 (2005)	arts. 60; 88; 89	Subnivel municipal, Comunidades Campesinas y las Nativas (arts. 89; 149)	x	1994 (1960)
<b>Uruguay</b>	1966 (2004)	no figura	no figura		No ratificado (no ratificado)
<b>Venezuela</b>	1999 (2009)	art. 119	Solo dentro de la autonomía del municipio (arts. 119; 125; 169)	x	2002 (no ratificado)

\*\* Los derechos de Autogestión de los pueblos indígenas se encuentran consagrados en las leyes que establecen las comarcas indígenas (Guna Yala: Ley No. 16 de 1953; Emberá Wounaan de Darién: Ley No.22 de 1983; Guna de Madungandi: Ley No.24 de 1996; Ngäbe-Buglé: Ley No.10 de 1997; Guna de Wargandi: Ley No.34 de 2000).

Fuente: Elaboración propia en base a las constituciones y las leyes.

## Fuente para la examinación

La base de datos para este estudio son los documentos publicados por las distintas organizaciones internacionales que monitorean e impulsan la implementación de los derechos de los pueblos indígenas.

La primera de ellas son los comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) (ver Anexo 1, Tabla 6 para las citas de CEACR aquí en adelante). Esta comisión redacta comentarios de dos formas: *observaciones* y *solicitudes directas*. Las *observaciones* son utilizadas, por lo general, para los casos más graves de incumplimiento de las obligaciones. Por su parte, las *solicitudes directas* tratan, principalmente, de cuestiones técnicas y sirven para aclarar ciertos puntos que las memorias que presentan los gobiernos no explican con suficiente detalle y ejemplos<sup>2</sup>. Además, también revisamos informes del comité tripartito establecido para examinar las *reclamaciones*; estas se publican cuando se reciben alegaciones sobre violaciones de las disposiciones de un convenio.

Aprovechando las características de estos documentos, que nos permiten identificar casos de incumplimiento con un filtro del estándar internacional, este estudio también analiza los comentarios e informes concernientes a la implementación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (núm. 169). Este acuerdo fue adoptado en 1989 y entró en vigor en 1991.

Los estados que lo ratificaron son veintitrés, donde se incluyen todos los países que se analizan en este estudio excepto Panamá. Para este caso en concreto consultamos los documentos sobre el Convenio núm. 107, que es el convenio que antecede al núm. 169, y que sirve de igual forma para obtener información de índole similar.

---

2 Esta comisión examina periódicamente las memorias que presentan los gobiernos que han ratificado un convenio de la organización. Los gobiernos tienen la obligación de proporcionar memorias sobre la aplicación del convenio ratificado en un lapso de uno a cinco años dependiendo de su urgencia. La comisión se compone de veinte expertos independientes de todas las partes del mundo y se reúne una vez al año para examinar los informes entregados por parte de los gobiernos, así como las comunicaciones enviadas por las organizaciones de empleadores y trabajadores. Estas, sin embargo, no se reciben de forma periódica como las primeras, sino que solo se emiten cuando se perciben emergencias y tienen el objetivo de apoyar la postura del gobierno o, en el caso contrario, de revelar el incumplimiento del Estado de las disposiciones de un convenio. Con base en la información recibida con suficiente anticipación a la reunión anual, la comisión analiza la situación de aplicación de un convenio y adopta una conclusión unánime entre miembros, aunque también es posible adoptar las decisiones por mayoría (OIT, 2019, pp. 17-21).

Aunque estos documentos tienen una ventaja mayor al ser reconocidos como fuente oficial confiable para estudiar las distintas situaciones, hay que tomar precauciones en relación a sus posibles desventajas, ya que cuando existe algún problema grave con los derechos de los pueblos indígenas en un país, ese gobierno tiende a no formular información requerida o simplemente a omitir la obligación de presentar informes a la OIT, lo cual dificulta la identificación clara de qué es lo que está sucediendo en ese país.

Por lo tanto, y para complementar ese aspecto, empleamos otra fuente de información. Esta segunda fuente son los reportes elaborados por los relatores especiales sobre derechos de los pueblos indígenas. El cargo fue creado en 2001 por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y se encarga de presentar informes anuales en torno a la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, así como de realizar visitas a países, comunicar información recibida sobre la situación de los derechos humanos, presentar recomendaciones y desempeñar actividades de seguimiento. Hasta el momento de este análisis se han nombrado tres relatores: Rodolfo Stavenhagen (2001-2008), James Anaya (2008-2014) y Victoria Tauli Corpuz (2014-2020). Por su característica, esta fuente nos permite conocer con especial detalle las situaciones críticas de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Los mismos relatores, en muchas ocasiones, se encargan de visitar justo aquellos países cuyos gobiernos en la primera fuente se observa que ya no responden a la comisión de la OIT.

Finalmente, la tercera fuente consultada son los documentos publicados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH); ambas instituciones pertenecen a la Organización de Estados Americanos (OEA). Mientras los primeros dos textos nos facilitan información relevante de una forma resumida con el fin de poder abarcar diversos problemas, este nos permite ver con mayor detalle los casos concretos de incumplimiento. Dentro de las surtidas publicaciones de estas instituciones, utilizamos los siguientes documentos: de la CIDH tanto informes de admisibilidad, como informes de fondo, así como medidas cautelares que detallan los reclamos específicos que fueron examinados por la misma comisión e informes de análisis sobre los países miembros y temáticos. De la Corte IDH, por su parte, consultamos las sentencias de los casos que trataron de una supuesta violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, sobre todo, aquellas relativas a las tierras en los países sujetos; se revisan los casos cerrados hasta 2018 y sus fichas (una versión resumida del caso).

Las fuentes mencionadas, gracias a su naturaleza, nos permiten estar al día de incumplimientos relevantes de los derechos de los pueblos indígenas con el criterio del estándar internacional. Si bien en varias ocasiones los gobiernos afirman que se están esforzando para cumplir sus obligaciones internacionales indicando legislaciones, programas particulares, diálogos o talleres organizados con los pueblos indígenas, las palabras de los gobiernos no aseguran su efecto planteado. En este sentido, lo que se puede verificar con estas fuentes es, substancialmente, situaciones que demuestran *incumplimiento* por parte de tales gobiernos. Por esta razón, el índice que se elabora en este estudio será para medir cualitativamente las brechas que existen entre las legalidades y sus prácticas.

### ***Procedimiento del análisis de textos***

El procedimiento de análisis de los documentos se realiza en las siguientes cuatro etapas.<sup>3</sup> En la primera, se examinan todos los documentos sobre cada uno de los países.<sup>4</sup> Esta etapa tiene el objetivo de explorar los puntos clave para distinguir una situación de severo incumplimiento de otra relativamente leve. Asimismo, sirve para tener una idea sobre qué tipo de asuntos en cuanto a las tierras se han identificado problemáticos en la realidad de los países estudiados. Para este fin, se toman notas de cada documento y se marcan los textos relevantes. Al mismo tiempo, se consultan otras fuentes como audios y videos de las audiencias realizadas en la CIDH acerca del tema de los derechos humanos de los pueblos indígenas y también se revisan las noticias publicadas en medios de comunicación o blogs de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que informan de los casos relacionados. Si bien no se utilizan estas fuentes de información adicional como bases directas de examinación, sirven para conocer, desde múltiples ángulos, los casos referidos en los documentos.

En la segunda etapa, se crea una guía de análisis de los textos con base en el conocimiento obtenido en la primera etapa, junto con los conceptos fundamentales que se expresan en la segunda parte del Convenio núm. 169, el cual trata de tierras (arts. 13-19). De esta forma, se establecen cuatro enfoques de comparación para reexaminar los documentos:

- 
- 3 Quiero agradecer a Xavier Basurto y Johanna Speers por haber compartido con el público su metodología inspiradora para calibrar los datos cualitativos (Basurto & Speers, 2012). Para desarrollar este estudio su trabajo ha sido de una ayuda esencial.
  - 4 Se emplea en este estudio un *software* especializado (MAXQDA 2018) para análisis de datos cualitativos.

- Títulos de propiedad colectiva para los pueblos indígenas (arts. 13, 14-1, 14-2).<sup>5</sup>
- Seguridad territorial ante invasores (arts. 14-2, 14-3, 18).<sup>6</sup>
- Seguridad territorial ante desalojos y desplazamientos (arts. 14-2, 16).<sup>7</sup>
- Consultas sobre los recursos naturales que existen en las tierras que ocupan los pueblos indígenas (art. 15).<sup>8</sup>

5 “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes” (art. 14-1). 2) “Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente (...)” (art. 14-2, la primera mitad).

6 “(...) y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (art. 14-2, la segunda mitad). 3) “Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados” (art. 14-3). “La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones” (art.18).

7 “1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados. 3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación. 4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas. 5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento” (art.16).

8 “1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o

Así, para cada enfoque se prepara una regla provisional de puntajes que sirve de guía. No obstante, esta necesariamente se ajusta a través de la revisión de los textos en la siguiente etapa.

En la tercera etapa se aplican búsquedas léxicas para los enfoques del segundo punto al cuarto se identifican todos los textos que llevan las palabras usadas con mayor frecuencia o códigos para cada enfoque.<sup>9</sup> Al obtener los resultados de las búsquedas, se revisan en los documentos originales para confirmar si realmente coinciden con los enfoques y, de ser así, se ponen códigos en los segmentos encontrados para luego analizarlos de manera minuciosa.

Asimismo, los segmentos codificados se organizan por país y tiempo en un documento de Excel y se analizan nuevamente para crear resúmenes de ambos ítems (segmentos y países). En cuanto al primer enfoque, debido a la complejidad de la información relacionada con los avances de titulación, se aplica una forma cuantitativa para evaluar las situaciones, la cual se describirá con detenimiento en la siguiente sección.

En la cuarta y última etapa, tal y como hemos mencionado anteriormente, se ajusta la regla provisional de puntajes con base en los resultados de la reexaminación de los textos. Esta nueva regla, a su vez, sirve como criterio para medir cualitativamente la brecha de implementación.

## **Análisis**

### *Territorio con título de propiedad colectiva*

El primer criterio es en torno a la implementación del “derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” (Convenio núm.169 de la OIT, art. 14-1). El inciso 2 del mismo artículo se refiere a la obligación de los gobiernos de “determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente”. Para evaluar el estado de implementación de estos as-

---

autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades” (art.15).

9 Los códigos que se han empleado para las búsquedas léxicas son: para el enfoque 2) *invasión, invasor, colono e invadir*; para el enfoque 3) *desalojo, desplazamiento, despojo* y sus derivados; y para el enfoque 4) *consulta previa y sin consulta*.

pectos, la revisión de los documentos resultó incapaz de proveer un criterio en común, pues aparecen distintas expresiones en función de las cantidades de títulos otorgados, la superficie titulada o del número de personas beneficiarias en unos países y, en otros, el de las comunidades.

Los gobiernos, por su parte, tienden a mostrar los números que dan impresiones más exitosas. Sin embargo, se requiere de una precaución especial para interpretar tales números al comparar países de gran diversidad geográfica y poblacional. Un ejemplo imaginario sería el siguiente: no es fácil discernir cuál de los dos países se encuentra con una situación más favorable para sus pueblos indígenas si comparamos un país X con una superficie nacional de 120 000 000 ha de la cual 50% esté titulada para los pueblos indígenas que ocupan 30% de la población nacional de 40 000 000 de habitantes; con otro país Y que tiene una superficie nacional de 40 000 000 ha de las cuales el 2,5% está titulada para los pueblos indígenas que representan el 2% de la población total de 6 000 000 habitantes.

Por lo tanto, decidimos verificar la superficie por persona de las tierras tituladas colectivamente y/o también individualmente para los pueblos indígenas y campesinos, incluyendo los pueblos afrodescendientes para algunos casos.<sup>10</sup> Aunque es poco común ver la cantidad de tierras que corresponde a cada individuo que compone un colectivo que posee un solo título de propiedad, llega a funcionar bien con el fin de comparar los diversos países. De esta forma, el cálculo nos ayuda a conocer la magnitud relativa en la implementación del derecho de propiedad y posesión de las tierras. Para el caso del ejemplo, en el país X la cantidad de tierra titulada que corresponde a una persona indígena es de 5 ha, mientras que en el país Y el mismo número es 8,3 ha.

En este punto es importante resaltar que el estudio no tiene ninguna intención de proponer un número estándar de superficie de tierras suficientes para los pueblos indígenas estimado por persona, sino, más bien, encontrar un punto de referencia sujeto a la actualidad en la región latinoamericana con los datos más recientes disponibles.

Además, somos conscientes de la diversidad cultural e histórica que existe entre distintos grupos indígenas. Por decir, intuitivamente hablando, debería de ser más amplio un territorio para grupos étnicos que viven de la cacería y la reco-

---

10 Se incluyen los pueblos afrodescendientes para los casos de Bolivia, Nicaragua y Perú en su totalidad; y para Ecuador, Guatemala, México y Panamá parcialmente. Se excluyen el resto de los países: Colombia por contar con la institucionalidad separada para los afrocolombianos; y Paraguay y Venezuela por la carencia de institucionalidad para la titulación de tierras para los pueblos afrodescendientes, quienes, a su vez, no pueden ser incluidos en sus grupos étnicos.

lección en aislamiento voluntario y que se mueven de lugar a lugar dependiendo de lo que ofrezca la naturaleza, que otros tipos de grupos étnicos que siempre viven en un lugar determinado y que su vida depende de la agricultura tradicional a escala familiar. A pesar de esto, no sería tan simple aplicar criterios diferenciados por unas características aparentemente vinculadas con el uso de las tierras si consideramos los distintos significados de estas para cada grupo, inclusive el uso espiritual y sagrado; así como existen grupos originalmente cazadores que se vieron obligados a convertirse en trabajadores precarios, quienes ya no ocuparían la superficie previamente utilizada al haberse visto modificados sus hábitos.

Después de calcular por persona la superficie de las tierras tituladas como propiedad colectiva para los pueblos indígenas y campesinos, vemos la distribución de los diez países que componen nuestro universo. Teniendo en cuenta que no existe un número ideal generalizado de superficie de tierras para una persona indígena, fijamos un ancla en los datos extraídos de los países analizados. Estos, de hecho, son los países latinoamericanos que componen un grupo legalmente más avanzado para llegar a la autonomía indígena. El promedio de la superficie que corresponde a una persona indígena en este universo es de 6,0 ha, con una desviación de 4,1 ha, de la cual se han calculado los puntajes Z, que sirven para saber dónde se sitúa un país dentro de la distribución de la totalidad de los países.

Basado en estos puntajes previamente definidos, fijamos el  $Z \pm 0,5$  como nuestra ancla y decidimos, entonces, dos números concretos de la superficie para diferenciar los niveles de implementación del derecho a la titulación. Para distinguir el grupo más avanzado del intermedio tomamos el dato de Paraguay, que es de 8,2 ha/persona, con el puntaje Z 0,53. Puesto que este es el puntaje Z más próximo al ancla, el número aplicable será de 8,0 ha/persona. Del mismo modo, para decidir un número que separe el nivel intermedio del bajo vemos dónde se ubica el puntaje Z más próximo a  $-0,5$  y este es el caso de Venezuela, que indica el Z  $-0,48$  con la superficie estimada de 4,1 ha/persona. Así, el número aplicable en este caso será de 4,0 ha/persona. Finalmente, basado en este proceso, creamos los criterios y les asignamos puntajes de la brecha de la siguiente forma.

***Territorio con título de propiedad colectiva:  
puntajes de la brecha***

- a. La superficie territorial indígena con títulos de propiedad calculada por persona es mayor a 8,0 hectáreas. ----- 0



- b. La superficie territorial indígena con títulos de propiedad calculada por persona es de entre 4,0 y 8,0 hectáreas. ----- 0,5
- c. La superficie territorial indígena con títulos de propiedad calculada por persona es menor a 4,0 hectáreas. ----- 1

En la tabla 2 se muestran los datos utilizados y los puntajes finales. Así, conseguimos distinguir tres grupos con diferentes niveles de avance en la implementación del derecho a las tierras y territorios relativo a nuestro primer enfoque: los títulos de propiedad colectiva para los pueblos indígenas. El primer grupo, cuya brecha de implementación es menor, con puntaje 0, lo componen: Colombia (14,9 ha), Bolivia (10,8 ha) y Paraguay (8,2 ha). A pesar de la cifra sobresaliente de Colombia es preciso considerar que probablemente una estimable porción de sus tierras tituladas como resguardo estén ocupadas, en realidad, por agentes no indígenas.

Otro punto importante a tener en cuenta para entender mejor estas cifras es acerca de Paraguay. Según informes oficiales del país se estima que un 34,5 % de sus tierras tituladas corresponden a una superficie desmontada (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos [DGEEC], 2016, p. 32). Esto significa que se han perdido 333 023 ha de bosque, hábitat original de los pueblos indígenas. Por ende, la cifra neta de las tierras tituladas y, en la práctica, habitables por los propios titulares sería de 5,7 ha, la cual colocaría al país en el grupo intermedio. Sin embargo, el aspecto que evaluamos aquí es estrictamente la cantidad de tierras que ya está oficialmente reconocida con títulos de propiedad y no necesariamente su uso en la práctica. Ahondaremos en esta situación con mayor atención en la siguiente sección.

En el segundo grupo con puntaje 0,5 encontramos: Nicaragua (7,2 ha), Ecuador (4,7 ha), Perú (4,3 ha), Panamá (4,1 ha) y Venezuela (4,1 ha). Para el caso de Nicaragua, su número de superficie relativamente alto dentro de este grupo refleja el avance alcanzado por el proceso de titulación de veintitrés territorios en la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN), la Región Autónoma de la Costa Caribe Sur (RACCS) y la zona especial Alto Wangki-Bocay (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales [MARENA], 2017, p. 66). Si, además, se hubieran atendido las demandas territoriales de los pueblos indígenas que residen en la región del Pacífico, Centro y Norte (Procuraduría General de la República, Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad [PRODEP], 2013, p.126), muy posiblemente Nicaragua habría pasado a formar parte del primer grupo.

Tabla 2  
Tierras con título de propiedad colectiva indígena y campesina (y afrodescendiente)

País	Territorio Nacional (ha)	Tierra titulada para pueblos indígenas y campesinos (%)	Tierra titulada para pueblos indígenas y campesinos (ha)	Población Indígena (y Afrodescendiente) (%)	Población Indígena (y Afrodescendiente)	Tierra titulada/persona estimada (ha)	Puntaje Z	Puntaje-Brecha
Bolivia <sup>1</sup>	109 858 100	41,4	45 500 000	41,7	4 199 977	10,8	1,16	0
Colombia <sup>2</sup>	112 991 858	27,9	31 569 990	4,4	2 123 374	14,9	2,14	0
Ecuador <sup>3</sup>	25 523 697	23,0	5 879 256	8,6	1 249 893	4,7	-0,32	0,5
Guatemala <sup>4</sup>	10 888 800	16,3	1 777 124	43,7	6 491 199	0,3	-1,40	1
México <sup>5</sup>	194 451 758	25,0	48 620 634	21,8	26 156 467	1,9	-1,01	1
Nicaragua <sup>6</sup>	12 033 954	31,0	3 725 291	8,9	518 104	7,2	0,28	0,5
Panamá <sup>7</sup>	7 449 100	22,9	1 705 464	12,3	417 559	4,1	-0,47	0,5
Paraguay <sup>8</sup>	39 721 538	2,4	963 953	1,8	117 150	8,2	0,53	0
Perú <sup>9</sup>	128 521 560	30,4	39 056 849	29,3	9 176 591	4,3	-0,43	0,5
Venezuela <sup>10</sup>	91 644 530	3,2	2 951 853	2,7	724 592	4,1	-0,48	0,5

Fuente: 1. **Bolivia.** La tierra titulada se refiere a la suma de Comunidades campesinas e interculturales (Pequeña Propiedad y Propiedad Comunitaria) de 21 700 000 ha junto con Territorios Indígenas Originario Campesinos (TIOC, inicialmente se denominaba Tierra Comunitaria de Origen, TCO) de 23 800 000 ha citada en el Cuadro 2 (Bautista D., 2018, p. 79). La población indígena incluye 23 330 de Afrobolivianos (INE-Bolivia, 2015, p. 103).

2. **Colombia.** La tierra titulada representa la suma de superficie registrada para 773 resguardos indígenas (DANE, 2016, p. 23). La población indígena se calculó en base a la Estimación del total de personas de 48 258 494 que componen las personas censadas y omitidas (DANE, s.f.). Puesto que la población indígena censada fue 1 905 617, que equivale al 4,4% de la población nacional (DANE, 2019, pp. 8-9), simplemente se multiplicó la población estimada total por el porcentaje de la población indígena censada. En esta cifra no está incluida 2 982 224 de la población Negra, Afrocolombiana, Raizal o Palenquera (NARP), ya que se aplica otro sistema de tierra, Territorios Colectivos de Comunidades Negras (TCCN) a través de la cual legalizaron 181 territorios con una superficie total de 5 322 982 ha (DANE, 2016, p. 23).

3. **Ecuador.** La superficie total de tierras legalizadas abarca 858 634,79 ha en la región Costa que es la suma de 121 000 ha para la nacionalidad Awá y 515 965,38 ha para Pueblo Manta-Huancavilca-Puná, presentada en (Ormaza y Bajaña, 2008, pp. 5-6, Cuadro 1), 91 817,38 ha para las nacionalidades Chachi, 347,01 ha para Eperaara Sepidaara y 129 504,65 ha para Pueblo afroesmeraldense en base a Registro de la propiedad de los cantones Eloy Alfaro, San Lorenzo y trabajo de campo realizado en 2012 elaborado por Pablo Minda (FEPP-Acnur, 2012, p. 42) citado en Antón (2015, p. 79). La región Amazonía tiene 4 141 470,5 ha de tierras legalizadas, que se componen de siguiente forma: Nacionalidad A'í Cofán con 63 571 ha; Kichwa 1 569 000 ha; Shuar 718 220 ha.; Siona 7 888 ha; Secoya 39 414,50 ha; Waorani 716 000 ha; Shiwiar 89 377 ha; Achuar 884 000 ha; Zapara 54 000 ha (Ormaza y Bajaña, 2008, p. 7, Cuadro 2). La superficie de las tierras legalizadas en la región Sierra se calcula del total de siguientes tres números. Primero, 194 394 ha de 331 predios comunales y ancestrales en las 9 provincias, excepto Tungurahua, según el levantamiento predial realizado entre 2012-2016 (SIGTIERRAS, 2017, p. 41). Segundo, 11 074,88 ha de tierras con forma de tenencia comunal en la provincia de Tungurahua estimado con la base de datos de la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (INEC-Ecuador, 2019). Últimamente, 673 681,74 ha de la superficie con la Tenencia individual de menor de 5 ha en las cinco provincias: Chimborazo con 170 214,27 ha, Imbabura con 91 120,04 ha, Cotopaxi 176 662,89 ha, Tungurahua 75 554,88 ha y Pichincha 160 129,66 ha (INEC-Ecuador, 2019). Son cinco provincias más representativas de la Sierra con mayor población indígena (INEC-Ecuador, s.f., p. 53). La población indígena en Ecuador para este estudio es la suma de 1 018 176 habitantes indígenas (INEC-Ecuador, s.f., p.14) con 231 717 habitantes afroecuatorianos que residen en parroquias con más del 20% de población afroecuatoriana, basadas en el Censo 2010, elaborado por Antón (2015, pp. 119-121).

4. **Guatemala.** La tierra titulada es la suma de 1 577 124 ha (Elias et al., 2009, p.42) de tierras comunales y 200 000 ha que se añadió según la Actualización del Diagnóstico de Tierras Comunales de Guatemala. Informe preliminar, Programa de Estudios Rurales y Territoriales, Facultad de Agronomía, Universidad de San Carlos de Guatemala, reporte no publicado, citada en Rights and Resources Initiative (2015, pp. 7,31). La población indígena incluye los pueblos Maya que representa 41,7% de la población total nacional, junto con Xinka (1,8%) y Garifuna (0,1%) según el Censo 2018 (INE-Guatemala, 2019, p.10).

5. **México.** La tierra titulada se estima en base a la suma de la Superficie Comunal Registrada (SCR) al nivel nacional de 17 437 951 ha (RAN, 2019a), y la Superficie Ejidal Registrada (SER) de 31 182 683 ha (RAN, 2019b) de los dieciséis estados (Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán) que tienen la población indígena mayor de 20% al nivel estatal y el estado de México que tiene el mayor número de la población indígena, cubriendo así el 78,8% de la población indígena nacional (INPI, 2017, p. 54). La población indígena es la suma de la población indígena de 25 694 928 personas (INPI, 2017, p.54) con la población afrodescendiente de 461 539 personas. Esta cifra se calculó de la población afrodescendiente total de 1 381 853 (1,2% de la población nacional) menos la población afrodescendiente con autoadscripción indígena de 896 823 (64,9% de la población afrodescendiente), restando también la población afrodescendiente nacida en el extranjero de 23 492 (INEGI, 2017, pp. 3, 24, 56).

- 6. Nicaragua.** La tierra titulada corresponde a los veintitrés territorios indígenas y afrodescendientes titulados al 2016 (MARENA, 2017, p. 66). La población indígena incluye la población afrodescendiente, basada en la estimación a 2010 elaborada por CEPAL (2014, p. 98).
- 7. Panamá.** La suma de la superficie de cinco comarcas (Gunayala, Emberá/Wounaan, Kuna de Madungandí, Ngäbe-Buglé, Kuna de Wargandí) de 1 689 022 ha y cinco territorios con título (Caña Blanca, Puerto Lara, Arimae, Ipeti, Piriati) de 16 442 ha, datos presentados en la ponencia "Situación de la Adjudicación de tierras indígenas en Panamá", por Representantes indígenas de Panamá, en un evento organizado por la ANATI (Autoridad Nacional de Administración de Tierras), la FAO, el Banco Mundial y la Red Interamericana de Catastro y Registros, una iniciativa apoyada por la OEA, 28-30 de mayo de 2018. La población indígena son la suma de los ocho pueblos indígenas junto con la categoría de otro y no declarado. En esta cifra se incluye 10 691 personas que se autoidentificaron a la vez afrodescendientes e indígenas, y no están incluidas 3 092 524 personas afrodescendientes (INEC-Panamá, 2010, Cuadro No.20; Rodríguez, C., Aquino, M. y Diéguez, J, 2014, p. 24).
- 8. Paraguay.** La tierra titulada se refiere a la superficie de las 343 comunidades indígenas con tierra propia y título (DGEEC, 2016, p. 32). La población indígena es la suma de los 19 pueblos indígenas con base de datos del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas, 2012, y Censo Nacional de Población y Viviendas, 2012 (DGEEC, 2016, p. 18).
- 9. Perú.** La tierra titulada se compone de siguiente forma. 5141 Comunidades campesinas tituladas de 24 084 763 ha, 1365 comunidades nativas tituladas de 12 159 400 ha (Instituto del Bien Común, 2016, p. 25) y cinco reservas indígenas con la superficie total de 2 812 686 ha para pueblos indígenas en aislamiento voluntario (Ministerio de Cultura, 2016, pp. 65-66). La población indígena se refiere a la población con autopercepción étnica de siguientes grupos: Quechua, Aimara, Nativo o indígena de la amazonía, Parte de otro pueblo indígena u originario y Afrodescendiente. Se estimó el número de personas en base a la población censada de 12 y más de edad según autopercepción étnica de los mismos grupos que ocupa el 29,32%, con la cual se multiplicó la población total estimada de 31 237 385 personas con base de datos del Censo 2017 (INEI, s.f.).
- 10. Venezuela.** La tierra titulada corresponde a la suma de tierras tituladas para 545 comunidades indígenas en el periodo 2005-2014 (De Zayas, 2018, p. 14). La población indígena se refiere a sus 52 pueblos indígenas que se registraron en el Censo 2011 (INE-Venezuela, 2015, pp. 29-31), y no está incluida la población afrovenezolana (por autoreconocimiento como negra/o y afrodescendiente) del 3,6% (INE-Venezuela, 2014, p. 29).

En el último grupo, con puntaje 1, es donde existe la mayor brecha de implementación y en él tenemos: Guatemala (0,3 ha) y México (1,9 ha). Llama la atención el menor número de Guatemala, con un amplio margen. A pesar de que la Constitución del país establece el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas (arts. 67-68), hasta la fecha no se ha desarrollado un mecanismo apropiado para resolver la problemática de tierras.

### **Seguridad territorial ante invasores**

El segundo y tercer enfoques tratan de la *seguridad territorial*. La segunda mitad del inciso 2 del artículo 14 del Convenio núm. 169 indica la obligación de los gobiernos de "garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión". Fundamentando este aspecto primordial de los derechos a las tierras, aquí utilizamos el término *seguridad territorial* en lugar de *protección efectiva*; estos significan una misma condición, pero con perspectivas desiguales. Debido a que la gran mayoría de las situaciones documentadas carecen completamente de una protección territorial por parte de los gobiernos, resulta más congruente centrar la atención en el sujeto indígena para describir esta dimensión.

De esta forma, creamos dos categorías sobre posibles amenazas para la seguridad territorial. La primera es ante *invasión* y la segunda ante *desalojos y/o desplazamientos forzosos*. Con base en la revisión de los documentos en la primera etapa del análisis hemos identificado estos como los principales problemas

territoriales que se presentan con alta frecuencia en todos los países de los cuales establecemos los criterios.

En cuanto a los autores, para los casos de *invasión* son principalmente colonos o campesinos no indígenas que al mismo tiempo pueden ser madereros, ganaderos, mineros o sojeros, así como otros grupos indígenas. Con relación al *desalojo* o *desplazamiento forzoso*, los autores son terratenientes, empresas, autoridades gubernamentales y/o grupos criminales y armados.

Distinguimos estos dos tipos de riesgo debido a que su impacto en la seguridad territorial es distinto. Mientras una *invasión* dificulta la vida tradicional de los pueblos indígenas a largo plazo, los *desalojos* y *desplazamientos forzosos* desapropian inmediatamente o a bastante corto plazo el derecho a esas tierras. Por ende, es más pertinente considerar estas incidencias con mayor brecha entre los derechos a las tierras y su implementación y, por tanto, cuyo puntaje debe ser asignado con un peso mayor que otros criterios.

Para definir los puntajes relativos a la seguridad territorial ante invasores verificamos las medidas tomadas por los gobiernos. En todos los casos, excepto Guatemala, se observa la existencia de invasores. Esto es debido a que, en dicho país, los pueblos indígenas carecen de seguridad jurídica en cuanto a su derecho a las tierras, lo que afecta, a su vez, a este aspecto básico. Durante el conflicto armado interno que tuvo lugar en Guatemala entre 1960 y 1996, una mayoría de los pueblos indígenas fueron desplazados forzosamente; con los Acuerdos de Paz, algunos retornaron a su tierra de origen y otros llegaron a un lugar nuevo para establecer una vida libre de violencias. No obstante, una vez se declaró la zona donde actualmente viven como área natural protegida, los habitantes indígenas son los que han sido acusados de *invasores* (CIDH, 2017a, párr. 217). Debido a este contexto, aunque no se pueden observar *invasores* en las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas en Guatemala, lo consideramos equivalente a un máximo puntaje de brecha para este criterio.

Con el objetivo de comparar el resto de los países que muestran en común la existencia de invasores, un punto de corte que se ha encontrado es el cómo reaccionaron los gobiernos ante aquellas situaciones en las que familias o comunidades indígenas sufrieron de *invasión* a su tierra. Puesto que ningún gobierno *protege efectivamente* el derecho a la tierra con anticipación a una *invasión*, resulta persuasivo verificar su desempeño posterior al evento. Los criterios y sus puntajes se muestran abajo.

Asimismo, para evaluar la eficiencia de las medidas tomadas por los gobiernos, es decir, para diferenciar si fue una medida aparentemente *insuficiente* (criterio b, puntaje 0,5) o *insignificante* (criterio c, puntaje 1), comprobamos tanto las características de las propias medidas como las situaciones que se presentaron después de la toma de providencias.

### Seguridad territorial ante invasores: puntajes de la brecha

- Cuando se observan situaciones de invasión territorial el Gobierno toma medidas efectivas para resolver el problema. -----0
- Cuando se observan situaciones de invasión territorial el Gobierno toma medidas aparentemente insuficientes. -----0,5
- Cuando se observan situaciones de invasión territorial el Gobierno no toma medidas o toma medidas aparentemente insignificantes. -----1

Tabla 3  
Brecha sobre la seguridad territorial ante invasores

País	Resumen de la Situación	Medidas/Respuestas de Gobiernos	Ptj.
<b>Bolivia</b>	Los grupos más vulnerables como yuqui y ayoreo que habitan en la Amazonía y el Chaco, reciben constante presión territorial por parte de los colonizadores, otras comunidades indígenas y madereros (Stavenhagen, 2009, pr. 46).	A pesar de varias medidas como creación de la Guardia Forestal Indígena (CEACR,1994s), dotar de tierras TCO, declarar “zonas intangibles” etc. (Stavenhagen, 2009, prs. 46, 49), no se puede confirmar si ha disminuido la presión territorial.	0,5
<b>Colombia</b>	Existen agudos conflictos territoriales entre pueblos indígenas y colonos u otras personas no indígenas, aun después de legalizar la tierra como resguardo, no se puede detener la invasión (Stavenhagen, 2004a, prs. 59, 60, 64; 2007a, pr. 121; 2007b, pr. 192, CEACR, 2009o; 2010; CIDH, 2013)	La postura del Gobierno ante esta situación es, una vez titulado el resguardo, corresponde a las comunidades impedir que el territorio fuera invadido (CEACR, 2009o).	1
<b>Ecuador</b>	El grupo en aislamiento voluntario Tagaeri-Taromenani sufren los invasores Huaorani y taladores, que ha causado tres masacres (CIDH, 6 de nov de 2014). Los indígenas de la frontera norte sufren invasiones por el conflicto interno en Colombia (Tauli Corpuz, 2019, pr. 70).	El Gobierno no tomó medidas efectivas para el grupo Tagaeri-Taromenani y finalmente rechazó la responsabilidad de cumplir con la Medida Cautelar solicitada por la CIDH (CIDH, 6 de nov de 2014, pr. 11).	1

<b>Guatemala</b>	Las personas indígenas son consideradas “invasoras” en el departamento de Petén, si una vez la zona donde ocupan es declarada como área natural protegida (CIDH, 2017a, pr. 217).	Ante la extrema inseguridad jurídica territorial, los pueblos indígenas enfrenta con una considerable dificultad para reclamar ante la invasión (CIDH, 2017a, pr. 217).	1
<b>México</b>	Sobre todo, en Guerrero, Chiapas y Chihuahua varias comunidades indígenas se quejaban de invasiones que han afectado terrenos de su propiedad (Stavenhagen, 2003b, pr. 18). La tendencia sigue (Tauli-Corpuz, 2018a, pp. 26, 27, 32, 33).	Aunque el Gobierno informa de un cierto avance en la atención de conflictos territoriales (CEACR, 2014s), su impacto parece mínimo, pues la CIDH emitió 9 Medidas Cauterales entre 2014-18 (MC60-14; 77-55; 106-15; 388-12; 277-13; 60-14; 452-13; 685-16; 361-17).	1
<b>Nicaragua</b>	Después del proceso de titulación de las tierras para los pueblos indígenas de las Regiones Autónomas, surgió conflictos territoriales entre indígenas y colonos (CIDH, 14 de oct de 2015).	El Gobierno recibe la solicitud de medida cautelar (MC505-15) de la CIDH en 2015, 2016 y 2017 (Res.37/15; 2/2016; 44/2016; 16/2017), y de la CorteIDH (1 de sep.2016). Sigue tensa la situación y la CIDH solicitó la ampliación de la medida de previsión en 2019 (CIDH, 6 de sep).	1
<b>Panamá</b>	La comarca Kuna de Madungandí y el pueblo Emberá de Bayano sufren la invasión de colonos. Por la falta de demarcación y titulación de los nuevos terrenos para ellos, permitiendo así los colonos invaden sistemáticamente y explotan el bosque (CIDH, 13 de nov de 2012; CorteIDH, 14 de oct de 2014).	Legislaron para crear la Comarca Kuna de Madungandí (L.24, 1996), para la titulación a favor de los pueblos fuera de su comarca (L.72, 2008) y nombramiento de autoridad de corregimiento en la comarca Kuna de Madungandí (L.247, 2008) (CIDH, 13 de nov de 2012; CorteIDH, 14 de oct de 2014).	0,5
<b>Paraguay</b>	Desde 1991 aumentó «invasiones por campesinos sin tierra» de las tierras indígenas (CEACR,1997s). En el Chaco el pueblo ayoreo se encuentra amenazado por las invasiones continuas y la deforestación de estas tierras causada por actividades ganaderas autorizadas (Anaya, 2010a, prs. 316-339).	No existen disposiciones legales que pueda solucionar el problema de “sin tierras” ni una investigación de la situación, pasando más de 15 años (CEACR, 2007s). El Gobierno reconoce su incapacidad para ejecutar las necesarias expropiaciones a favor de los pueblos indígenas (Anaya, 2010a, pr. 338).	1

<b>Perú</b>	Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Mashco Piro, Yora y Amahuaca fueron amenazados por la extracción ilegal de madera en su territorio (CIDH, 22 de marzo de 2007). La comunidad nativa Nueva Austria del Sira sufre de invasión. (CIDH, 6 de nov de 2019).	En ambos casos, ante la falta de medidas por parte de autoridades gubernamentales para garantizar su vida integral de los pueblos indígenas en territorio, la CIDH otorgó MC a favor de los pueblos indígenas (CIDH, 22 de marzo de 2007; 6 de nov de 2019).	1
<b>Venezuela</b>	El tribu Yanomami que vive en la zona colindante de Brazil sufre invasión de los garimpeiros. El pueblo Pemón en el estado de Bolívar confrontan con los mineros ilegales y fueron asesinados 5 miembros del pueblo (CEACR,2019o).	Con el tribu Yanomani, el Gobierno llegó a una Solución amistosa (CIDH, 20 de marzo de 2012). El pueblo Pemón creó su guardia territorial demostrando así la falta de protección territorial por parte del Gobierno. (CEACR, 2019o)	1

Fuente: Elaboración propia en base a la fuente de datos (CEACR y Comité Tripartito[CT] de la OIT, CIDH, ONU publicados entre 1991-2019). Para las referencias de la CEACR, la “o” después del año de publicación significa “observación” y “s” de “solicitud”. Cuando se utiliza la OIT como autor, se refiere a los informes elaborados por comités tripartitos de la organización respecto a reclamaciones. Las referencias son una parte del conjunto de los documentos analizados por cada país. Aunque la cantidad de los textos examinados varían por país depende de la disponibilidad de información, lo esencial para el análisis es su característica cualitativa.

La tabla 3 muestra el resumen de las situaciones en torno a la seguridad territorial ante invasores y las medidas y/o respuestas de los gobiernos. Como podemos ver, solamente Bolivia y Panamá obtuvieron el puntaje 0,5 por este criterio.

En relación con el caso boliviano, de nuestra base de datos obtuvimos seis segmentos extraídos de dos documentos: la Solicitud directa (CEACR) de la OIT adoptada en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo del 1994 (párr. 21) y el informe del Relator Especial sobre Misión a Bolivia (Stavenhagen, 2009, párrs. 33, 40, 46, 48,49,53). La primera información nos permite percibir la existencia de invasores y la medida que tomó el gobierno con el decreto supremo núm. 23107 de 9 de abril de 1992, el cual creó la Guardia Forestal Indígena, constituida por los propios indígenas. Esta guardia se encargaba de vigilar y proteger sus territorios con las suficientes facultades como para imponer sanciones a los violadores de la ley (CEACR, 1994, párr. 21).

Sin embargo, en la segunda fuente observamos que las amenazas para las tierras indígenas persistieron. El Relator que visitó Bolivia del 25 de noviembre al

7 de diciembre de 2007 informó que en las zonas bajas existían la presión e *invasión* de los Territorios Indígenas Originario Campesinos (TIOC, inicialmente se denominaba Tierra Comunitaria de Origen, TCO) por parte de colonizadores y campesinos indígenas de otras regiones del país, generando así situaciones de alta conflictividad (párr. 33).

Un factor que había contribuido a la *invasión* y apropiación de las tierras indígenas en la Amazonía y el Chaco fueron las actividades de extracción de hidrocarburos (párr. 40). Con relación a los pueblos más vulnerables, el Relator describió la situación del pueblo yuqui con especial atención. Este pueblo fue contactado por primera vez en 1959 y en los años ochenta fue trasladado a la comunidad Bia Recuaté, donde se les dotó de una TIOC yuqui. A pesar de ello, esa población de 200-230 personas recibía constante presión territorial por parte de los colonizadores, otras comunidades indígenas y madereros (párr. 46). Por lo tanto, la medida que había tomado el gobierno para salvaguardar la vida del pueblo yuqui con la dotación de TIOC no fue suficiente para detener la amenaza de *invasión* a su territorio.

En este contexto, en abril de 2007 el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente del país puso en práctica una política de defensa de los pueblos vulnerables para la cual se constituyó la Comisión Interministerial sobre pueblos indígenas altamente vulnerables. Esta elaboró un plan de emergencia para la atención del pueblo yuqui y el Viceministerio de Tierras dio prioridad al trabajo con los pueblos yuqui, araona, ayoreo y uru chipaya (párr. 48).

Con la misma intención de proteger a los pueblos más vulnerables, el Gobierno había aprobado en 2006 la declaración de una “zona intangible y de protección integral de reserva absoluta” al interior del parque nacional Madidi, el cual coincidía con el territorio tradicional del pueblo toromona, que vive en situación de aislamiento (párr. 49). Con el mismo objetivo, en diciembre de 2007 el Gobierno dotó al pueblo guaraní de Chuquisaca (comunidades de Huacareta, Ingle, Machareti y Muyupampa) de 180 000 ha de tierra al amparo de la Ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria (párr. 53). Con todo y debido a que no se pudo confirmar si efectivamente ha disminuido la presión territorial, el caso de Bolivia llegó a calificarse con el puntaje 0,5.

El otro caso que se evaluó con el puntaje 0,5 es Panamá. Para este caso consultamos catorce segmentos de siete documentos: seis Solicitudes directas (CEA-



CR) de OIT (CEACR, 1989, párrs. 12, 13; 1992, párr. 12; 1996, párr. 8; 2003, párr. 11; 2005, párrs. 20, 21; 2010, arts. 11-14; 2016, art. 13) y un informe del Relator Especial (Anaya, 2014, párrs. 8, 9, 30, 34-36) junto con dos documentos enteros de la CIDH (13 de noviembre de 2012) y la Corte IDH (14 de octubre de 2014).

A modo de resumen del caso, en este país los indígenas de la comarca Kuna de Madungandí y el pueblo Emberá de Bayano sufrían la *invasión* de otros colonos de la región. El origen de la problemática fue un proyecto de construcción de una represa en la zona. Después de haber trasladado a los habitantes, el Gobierno no cumplió con la promesa de demarcar y titular los nuevos terrenos para ellos, permitiendo así que los colonos los invadieran sistemáticamente y explotaran el bosque. Después de más de tres décadas desde el surgimiento del problema y gracias a diversas quejas de la población, el caso llegó a la Corte IDH en 2014. Aunque durante estos años el Gobierno legisló decretos para crear la Comarca Kuna de Madungandí (Ley núm. 24, 1996), para la titulación a favor de los pueblos fuera de su comarca (Ley núm.72, 2008) y el nombramiento de autoridades de corregimiento en la comarca Kuna de Madungandí (Ley núm. 247, 2008), el informe del Relator Especial reporta que existen persistentes preocupaciones de las comunidades indígenas tanto dentro como fuera de las comarcas debido a la presencia de terceros (Anaya, 2014, párr. 30).

Con base en esta situación, la Solicitud directa de la CEACR indica que, según el Gobierno, el corregidor comarcal realizó en 2012 el *desalojo* de treinta campesinos que ocupaban un territorio en el área del río Botes y el río Piragua (CEACR, 2016, art. 13), el caso panameño se ha calificado con puntaje 0,5, ya que podemos percibir que el gobierno tomó medidas concretas, aunque no fueron suficientes.

Para los casos que se evaluaron con puntaje 1, no podremos profundizar país por país sobre los resultados, aunque vale la pena reiterar la importancia de la eficiencia de las medidas tomadas por los gobiernos ante los reclamos. Una forma simbólica de respuesta por parte de los gobiernos podemos verla en el caso de Colombia; según la observación de la CEACR (2009), citando la comunicación de la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO) que la oficina de la OIT recibió en el 2008, el resguardo Chidima, creado en 2001, fue realizado en tres lotes sin continuidad entre sí, lo cual facilitó que colonos invadieran el tercer terreno. Estos llegaron con maquinarias para roturar y quemaron el pasto, amenazando de muerte a los indígenas. Por lo mismo, los Katío han solicitado que se unan los tres lotes en un solo resguardo. El Gobierno les prometió que así se haría, sin embargo,

no se hizo y finalmente respondiendo con una carta que demuestra claramente la postura del gobierno tal como denunciaba la comunicación de la USO:

Adjunta carta del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), indicando que “en la vigencia de 2006, no hay presupuesto para saneamiento”. Sostienen que cuando los indígenas pidieron protección contra las invasiones, el INCODER contestó que, una vez titulado el resguardo, correspondía a las comunidades indígenas impedir que el territorio fuera invadido. (CEACR, 2009, Tierras)

Para otros casos con puntaje 1 como Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, se han examinado las características cualitativas de los hechos observados. Lo que muestran en común dichos casos es la falta de medidas efectivas para resolver los conflictos y las amenazas ocasionados por la existencia de invasores en el territorio indígena.

### ***Seguridad territorial ante desalojos y desplazamientos forzados***

Las prácticas de *desalojo* y *desplazamiento forzoso* las tratamos en un mismo criterio. *Desalojo forzoso*, según la definición de la ONU, es “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1997, párr.3). Los autores de esta acción tienen claros objetivos de *hacer salir a personas* de esas tierras. En cuanto a los *desplazamientos forzados*, las acciones que se toman pueden ser más complejas: intimidaciones, robos, secuestros, asesinatos, masacres o fumigaciones masivas. Sin embargo, ambos métodos tienen efectos casi idénticos sobre los individuos y obligan a personas, familias y/o comunidades a abandonar la tierra.

Aquí no se cuestiona el estado del título de propiedad del territorio, sino el hecho de que haya *desalojos* y/o *desplazamientos forzados* documentados en la fuente de datos. Por ende, puede haber casos en los que desde hace años los indígenas no poseen derechos territoriales sobre las tierras donde *de facto* habitan y que, por el mismo motivo, hayan sido desalojados por *el delito de usurpación*, como fue la situación de Guatemala o también como en el caso de Ecuador, donde aun manteniendo su completo derecho de tierra para seguir habitando ahí, los indígenas fueron *desalojados* de áreas concesionadas dentro de tal territorio. Ambos casos se consideran dentro de esta misma categoría.

A fin de establecer los criterios y puntajes para evaluar las situaciones referentes a la seguridad territorial ante *desalojos* y *desplazamientos*, este estudio emplea las frecuencias documentadas de los casos en nuestra base de datos. Si bien los números documentados son muchas veces parciales, lo cual no nos permite entender completamente su situación global, se ha percibido una clara divergencia en la magnitud de las incidencias.

Por lo tanto, aun considerando la gran diversidad poblacional y los distintos grados de margen de error que tendrá la información, se considera como un soporte útil a efecto de la comparación. Así, definimos los criterios de la siguiente forma y los números concretos que se refieren en los criterios son los que se han extraído de la base de datos.

### **Seguridad territorial ante desalojos o desplazamientos: puntajes de la brecha**

- a. No se observa ningún caso de desalojo/desplazamiento forzoso. -----0
- b. Se observan menos de diez casos de desalojo/desplazamiento forzoso en el período entre 1991 y 2019. -----0,5
- c. Se observan entre diez y cuarenta casos de desalojo/desplazamiento forzoso en el período entre 1991 y 2019. -----1
- d. Se observan 41 o más casos de desalojo/desplazamiento forzoso en el período entre 1991 y 2019. -----2

Antes de ver los resúmenes, cabe mencionar que algunos casos de *invasión* que vimos en el apartado anterior intensifican el grado de violencia de la zona, como sucedió en México, Nicaragua y Perú. Aunque no todas las invasiones se desarrollan de la misma manera, al observar violencia exacerbada, la cual contribuye al *desplazamiento forzado*, lo consideramos de igual modo para este criterio. De esta forma, se podrá distinguir una *invasión* que no ocasiona *desplazamiento forzado* de otra que ciertamente llega a ese nivel más violento por ser considerada en ambos criterios.

Asimismo, también es preciso aclarar la excepción que se aplica para Venezuela; teniendo en cuenta que el país se enfrenta a una seria crisis económica, social y política desde mediados de la década de 2010, existe en ese país una clara situación de *migración forzada*. De esta forma, y pese a que no se ha observado en los documentos y textos evidencias de la presencia de *desalojos* y/o *desplazamientos* de los pueblos indígenas en el país, el criterio que corresponde a Venezuela será

el siguiente: d) donde acontecen *masivos desalojos y/o desplazamientos*. Veremos los resúmenes y sus respectivos puntajes en la siguiente tabla 4.

Tabla 4  
Brecha sobre la seguridad territorial ante desalojos y desplazamientos

País	Resumen de la Situación	Frecuencia documentada	Ptj.
<b>Bolivia</b>	Se observan desalojos forzosos por los terratenientes y también mediante resoluciones del INRA en el proceso de saneamiento (CIDH, 2007, pr. 238). Se informa del incremento de desalojos para favorecer las concesiones mineras y madereras en el Chaco, aunque la información disponible es mínima (CIDH, 2009a, pr. 164).	Los datos disponibles no permiten contar la frecuencia de eventos.	0,5
<b>Colombia</b>	La magnitud de la dureza de desplazamiento forzado es incomparable. Es de suma preocupación para la CIDH la información recibida en su visita según la cual en el 2012 se presentó un aumento alarmante del desplazamiento forzado indígena, causado principalmente por constantes enfrentamientos armados en territorios indígenas. (CIDH, 2013, pr. 798)	Se registraron 41 eventos solo en 2012, los pueblos más afectados fueron los Embera (4860), Nasa (4674), Awá (1725), Wounaan (237) y Jiw (100) (CIDH, 2013, pr. 798).	2
<b>Ecuador</b>	En la Cordillera del Cóndor, territorio del pueblo shuar, se concesionaron tres megaproyectos mineros. Los pobladores de las comunidades Kupiamai, Cascomí, Tundayme, y Nankints fueron desalojados y la última confrontación generó desplazamientos en San Pedro de Punyus, Kutukus y Tsuntsuimi (Tauli Corpuz, 2019, prs. 27-29). En la frontera norte los awá de Guadalupe fue forzada a abandonar sus territorios cuando 180 militares se asentaron en su comunidad durante dos meses en 2018 (Tauli Corpuz, 2019, pr. 70).	Se observan por lo menos 4 desalojos forzosos (dos en 2015, dos en 2016) y 3 desplazamientos en 2016 en las comunidades shuar, y un desplazamiento en la comunidad awá en 2018 (Tauli Corpuz, 2019, prs. 27-29).	0,5
<b>Guatemala</b>	Existe una dinámica de desalojos por órdenes judiciales (CEACR, 2019o). En muchos casos, los desalojos son ordenados por el Ministerio Público por el delito de usurpación agravada, una figura legal adoptada en 1996 que no da oportunidad a las comunidades de probar sus derechos sobre las tierras ocupadas (Tauli Corpuz, 2018b, pr. 46).	En 2018, se registran 45 desalojos ejecutados, a pesar del compromiso del Gobierno de aplicar los estándares internacionales (Tauli Corpuz, 2018b, pr. 49).	2
<b>México</b>	Los principales agentes de desalojo y desplazamiento son terratenientes, empresas, comunidades indígenas que pelea por territorio y grupos de crimen organizado. Casos se observan en los Estados de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Campeche, Oaxaca, Sonora, Sinaloa y Veracruz (Stavenhagen, 2003a, pr. 26; CT, 2004, pr. 113; Anaya, 2009a, prs. 247-248; Anaya, 2010, prs. 277-281, Tauli-Corpuz, 2018b, pp. 21, 23, 24, 26, 29, 30).	Se observan por lo menos 10 casos concretos documentados de desalojos y desplazamientos forzosos.	1

<b>Nicaragua</b>	En el conflicto territorial entre las comunidades indígenas y los colonos en la zona de la Costa del Caribe Norte, se observa que hubo múltiples hechos de violencia que incluyen el desplazamiento de los integrantes de por lo menos 12 comunidades. De una población de 10800 personas en los territorios indígenas al menos, 4159 personas han sido forzadas a abandonar sus hogares (CIDH, 8 de ago de 2016, pr. 8-B-iv).	Se observan hechos de violencia que causaron desplazamiento forzado de al menos 4159 personas que habitaban en 12 comunidades en la Zona (CIDH, 8 de ago de 2016, pr. 8-B-iv).	1
<b>Panamá</b>	Los pobladores Naso de las comunidades de San San y San San Druy sufrieron desalojos forzados que ocurrieron el 30 de marzo, 1, 4 de abril y el 20 de noviembre de 2009. El gobierno apoya la postura del tercero empresa ganadera de la zona, ignorando el reclamo de las comunidades de crear una comarca (Anaya, 2009a, prs. 342-346; 2010, prs. 304, 305).	Se observan por lo menos 4 desalojos para las mismas comunidades del pueblo Naso en 2009 (Anaya, 2009a, prs. 342-346; 2010, prs. 304, 305).	0,5
<b>Paraguay</b>	Las comunidades indígenas cuyas tierras se encuentran en trámite de reconocimiento oficial, como en el caso de avá guaraní de Y'apo son las más amenazadas por los actuales propietarios de la tierra. La comunidad sufrió un intento de desalojo en mayo de 2014, seguido por un ataque de unos 50 civiles armados, que invadieron la comunidad e hirieron, robaron y dispararon contra sus habitantes (Tauli Corpuz, 2015, pr. 27).	El hecho de que el INDI promoviera más de diez acciones judiciales sobre medidas cautelares ante desalojos o desplazamientos por terratenientes, estancieros y sojeros se confirma su magnitud (CEACR, 2010s).	1
<b>Perú</b>	La comunidad nativa Nueva Austria del Sira sufre de invasión. Los “invasores” realizan permanentes actos de hostigamiento contra la Comunidad, lo que ha llevado al desplazamiento forzoso de casi la mitad de las familias. De las 23 familias que conforman la Comunidad, actualmente solo permanecen 14 (CIDH, 6 de nov de 2019, prs. 9, 30).	No se observan desalojos forzosos. Se confirma un desplazamiento en el mismo caso de invasores en la Comunidad Nueva Austria del Sira (CIDH, 6 de nov de 2019, MC, prs. 9, 30).	0,5
<b>Venezuela</b>	La Agencia de la ONU para los Refugiados señala que se registró un aumento de 8828% de solicitudes de asilo de los venezolanos. Una investigación realizada por el Consejo Nacional de Inmigración de Brasil reveló que hubo migración de indígenas de la etnia Warao debido al hambre y a la ausencia de servicios públicos (CIDH, 2017b, pr. 466).	Por la crisis socioeconómica y política en los últimos años, se observa migración forzada, que demuestra una situación tan grave como desplazamiento interno masivo.	2

Fuente: Elaboración propia con base en la fuente de datos (CEACR y Comité Tripartito[CT] de la OIT, CIDH, ONU publicados entre 1991-2019). Para las referencias de la CEACR, la “o” después del año de publicación significa “observación” y “s” de “solicitud”. Cuando se utiliza la OIT como autor, se refiere a los informes elaborados por comités tripartitos de la organización respecto a reclamaciones. Las referencias son una parte del conjunto de los documentos analizados por cada país. Aunque la cantidad de los textos examinados varían por país depende de la disponibilidad de información, lo esencial para el análisis es su característica cualitativa.

La tabla 4 muestra los resultados resumidos respecto a la brecha sobre la seguridad territorial ante *desalojos* y *desplazamientos*. En el grupo de la menor brecha (con puntaje 0,5) tenemos a Bolivia, Ecuador, Panamá y Perú. En todos estos países se ha observado la existencia de *desalojos* y/o *desplazamientos forzosos*, aunque la magnitud documentada es menos severa en comparación con los otros dos grupos.

Bolivia, por su parte, presenta casos de *desalojo* tanto por parte de los terratenientes como por parte de las autoridades gubernamentales, las cuales ocurrieron en el contexto del saneamiento de tierras, aunque no se puede especificar su frecuencia (CIDH, 2007, párr. 238). De igual forma, si bien la información es mínima, se reporta que hubo un incremento de *desalojos* para favorecer las concesiones mineras y madereras en el Chaco (CIDH, 2009, párrs. 164-165). Para este caso, ya que no podemos averiguar la magnitud de dichos eventos en los documentos, lo evaluamos con el puntaje 0,5, lo cual implica que hubo menos de diez eventos en cuestión. Obviamente, en realidad, pudo haber habido más de diez incidencias, sin embargo, lo esencial para este análisis es el hecho de que podamos observar casos específicos y registrados en los documentos, por lo que cuando no se puede identificar la frecuencia al detalle, optamos por reservarnos con una mínima posibilidad.

Veamos los otros casos dentro de este grupo. En Ecuador se observan cuatro *desalojos* y tres *desplazamientos* causados por megaproyectos mineros (Tauli-Corpuz, 2019, párrs. 27-29) y un *desplazamiento* debido al asentamiento de militares en la frontera norte (Tauli Corpuz, 2019, párr. 70). Con respecto a Panamá, se informan cuatro *desalojos* que afectaron a los pobladores Naso de las comunidades de San San y San San Druy en el 2009. En este caso, el Gobierno apoyó la postura del tercero, una empresa ganadera de la zona, ignorando el reclamo de las comunidades de crear una comarca (Anaya, 2009a, párrs. 342-346; 2010, párrs. 304-305).

Dentro de este grupo, Perú resulta el único país donde no se pudo averiguar la existencia de *desalojos* en el sentido de *hacer salir* a personas indígenas de los hogares o tierras que ocupan.<sup>11</sup> Además, en este país encontramos un solo caso de

11 Identificamos cinco documentos que utilizan las palabras *desplazamiento*, *desalojo*, *abandono* y/o *despojo*, incluyendo sus derivados léxicos o lema en dicho contexto. Los primeros cuatro documentos se refieren al riesgo de desplazamiento y no directamente al hecho: 1) el informe del comité encargado de examinar la reclamación indica la preocupación por parte de la Confederación de Trabajadores del Perú (CGTP) ante la Ley de titulación de las tierras de las comunidades de la costa (Comité Tripartito-OIT [CT-OIT], 1998). 2) La observación de CEACR informa acerca de los comentarios de la CGTP que cuestionan “la existencia de un

*desplazamiento forzoso* en el contexto de la invasión exacerbada por colonos no indígenas y sus continuos actos de hostigamiento contra la comunidad nativa Nueva Austria del Sira. De las veintitrés familias que conformaban la comunidad, al momento de llegar la solicitud de medidas cautelares a la CIDH, en el año 2019, solo permanecían en la zona catorce familias (CIDH, 6 de noviembre de 2019, párr. 9).

En el grupo evaluado con puntaje intermedio (1) tenemos a México, Nicaragua y Paraguay. Con respecto a México, los principales agentes de *desalojo* y *desplazamiento* son terratenientes, empresas, otras comunidades indígenas que pelean por el mismo territorio y también grupos de crimen organizado. Estos actos se observan en los estados de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Campeche, Oaxaca, Sonora, Sinaloa y Veracruz (Stavenhagen, 2003a, párr. 26; Comité Tripartito-OIT [CT-OIT], 2004, párr. 113; Anaya, 2009a, párrs. 247-248; Anaya, 2010, párrs. 277-281; Tauli-Corpuz, 2018a, pp. 21, 23, 24, 26, 29, 30).

En el caso de Nicaragua se observan *desplazamientos forzados* a raíz del conflicto territorial entre las comunidades indígenas y los colonos en la zona de la Costa del Caribe Norte. Como consecuencia de esta problemática hubo múltiples hechos de violencia que incluyen el *desplazamiento* de los integrantes de por lo menos doce comunidades<sup>12</sup> en la zona. De una población de 10 800 personas en los territorios indígenas, al menos 4159 personas han sido forzadas a abandonar sus hogares (CIDH, 8 de agosto de 2016, 8-B-iv)<sup>13</sup>.

---

proyecto de ley que permite los desplazamientos de población en caso de proyectos de gran escala” (CEACR, 2011, párr.1), así también la comisión pide al gobierno que “el artículo 12 del decreto legislativo núm. 994, de 2008, que prevé la posibilidad de desalojar las tierras eriazas en caso de invasión o usurpación no se aplique a aquellos pueblos indígenas que ocupan tradicionalmente las tierras, aunque carezcan de título formal de propiedad” (CEACR, 2011, art. 14). 3) En el documento de reclamación sobre una concesión que se ha realizado sin consulta adecuada a las comunidades Ashaninka, alega que la construcción de una central hidroeléctrica afectaría directamente a las comunidades, implicando así “el eventual desplazamiento de población” (CT-OIT, 2012, párr. 29). 4) Finalmente, en la solicitud directa de CEACR, en torno a la “protección de los pueblos en situación de aislamiento”, la comisión se refiere a “el riesgo de epidemias, desplazamientos y conflictos por el espacio vital” (CEACR, 2014).

- 12 Se refiere a las comunidades que han sido beneficiarias de la Medida Cautelar [MC] núm. 505-15 por la CIDH: Esperanza, Santa Clara, Wisconsin, Francia Sirpi, Santa Fe, Esperanza río Coco, San Jerónimo, Polo Paiwas, Klisnak, Wiwinak, Naranjal y Cocal (Resolución 37/2015; Resolución 2/2016; Resolución 44/2016)
- 13 Resolución 29/2016, MC No. 271-05, Ampliación de beneficiarios, Asunto Comunidad de la Oroya con respecto a Perú. CIDH. Disponible en: <https://bit.ly/2IIoVZ>

En relación a Paraguay, la solicitud de la CEACR informa que según la memoria enviada por el gobierno:

Los casos de *desalojo* o *desplazamiento obligado* de comunidades indígenas por parte de terratenientes, estancieros y sojeros permanecen muchas veces durante años ante el Poder Judicial y que en los años 2008 y 2009 el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) ha promovido más de diez acciones judiciales sobre medidas cautelares ante este último. (CEACR, 2010, arts. 16, 17 y 18)

Si bien no sabemos los detalles de cada *desalojo* o *desplazamiento* ocurrido podemos confirmar que su magnitud ha sido por lo menos mayor que el criterio fijado.

En el último grupo, con el mayor puntaje (2), tenemos a Colombia, Guatemala y Venezuela, el cual se trata de una excepción por el fenómeno de *migración forzada*. En Colombia la dureza de los *desplazamientos forzosos* es incomparable y son causados, principalmente, por constantes enfrentamientos armados en territorios indígenas. Según el informe de la CIDH, se registraron 41 eventos solo en el 2012 y los pueblos más afectados fueron los Embera (4860), los Nasa (4674), los Awá (1725), los Wounaan (237) y los Jiw (100) (CIDH, 2013, párr.798).

En Guatemala, a su vez, según observaciones de CEACR “existe una dinámica de *desalojos* por órdenes judiciales” (CEACR, 2019, art. 14, párr. 4). La Relatora Especial de la ONU que visitó Guatemala reporta que, en muchas ocasiones, los *desalojos* son ordenados por el Ministerio Público por el delito de usurpación agravada; figura legal adoptada en 1996. Esta, además, no da oportunidad a las comunidades de probar sus derechos sobre las tierras ocupadas (Tauli-Corpus, 2018b, párr. 46). En 2018 se registraron 45 *desalojos*, a pesar del compromiso del Gobierno de aplicar los estándares internacionales (Tauli Corpus, 2018b, párr. 49).

### ***Derecho a ser consultado sobre los recursos naturales que existen en la tierra que tradicionalmente ocupan***

Con respecto al derecho a ser consultado sobre los recursos naturales que existen en las tierras que ocupan los pueblos indígenas, el artículo 15 del Convenio núm. 169 estipula, entre otros, la obligación de los gobiernos de establecer procedimientos adecuados para consultar a los pueblos indígenas “antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras” (art. 15-2). Se trata de uno de los puntos más controvertidos en términos de autonomía territorial.



En este análisis optamos por focalizarnos en los aspectos de implementación de hecho y sus consecuencias, en lugar de enfocarnos en los procesos de legislaciones y reglamentos. Si bien es cierto que hay una variación en el avance de las legislaciones en la región, se puede constatar que existen casos que, aun teniendo leyes apreciables, no las ponen en práctica y, por ende, no tienen efectos significativos.

Por esta razón, y tras la primera revisión de los textos, definimos los siguientes criterios. Teniendo en cuenta que todos los países en estudio muestran rasgos problemáticos en materia de derechos a las consultas, lo primordial es en qué punto colocar una línea que separe países severamente deficientes de otros menos deficientes. Por ese motivo, decidimos definir el criterio b) como se muestra abajo.

### **Derecho a ser consultado sobre los recursos naturales: puntajes de la brecha**

- a. Se observa que realizan consultas y no se observan denuncias de las prácticas inadecuadas. ----- 0
- b. Se observa, por lo menos, una consulta que logró llegar a un acuerdo. ---0,5
- c. Se observan solamente casos de omisión y/o procesos inadecuados de consultas. ----- 1

Lo ideal y correcto para el punto b), sin embargo, sería: *se observa por lo menos una consulta llevada a cabo a través de un procedimiento adecuado*. Esto implica una consulta que satisfaga las cualidades que declaró la Corte IDH en el caso de Sarayaku vs. Ecuador en 2012, es decir, debe ser con “carácter previo” de “buena fe” debe tener “la finalidad de llegar a un acuerdo”, tiene que ser “culturalmente adecuada y accesible”, contar con un “estudio de impacto ambiental” e informar de los posibles riesgos del proyecto planteado (27 de junio de 2012, pp. 55-66). No obstante, es imposible averiguar si una consulta se realizó cumpliendo con todos estos requisitos solo con los documentos que se examinan en el presente estudio. Por lo tanto, buscamos una alternativa y escrutamos cuál de los aspectos de un proceso *adecuado* podrían ser constatados en los textos, encontrando, así, dos de ellos: *previo y llegar a un acuerdo*.

El primer aspecto fue de inmediato descartado, dado que en el único proyecto donde se realizó la consulta *previa* según el Gobierno (y en el que no se

han observado denuncias en la base de datos), se ha corroborado con una fuente externa que no fue *previa*. Puesto que el documento (la Solicitud directa) permite confirmar el nombre concreto del caso —el proyecto hidroeléctrico de Las Cruces en el Estado de Nayarit, México (CEACR, 2014)— resulta sencillo averiguar más información por internet y, de esta manera, se encontraron varias denuncias. Una de ellas es la carta escrita por la abogada representante de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente y dirigida al gerente de comunicación social de la Comisión Federal de Electricidad (Moguel, 2015, pp. 2-3). La carta alega claramente que el proceso no fue *previo*. Así, *llegar a un acuerdo* se ha tornado en la única opción como criterio viable.

Tabla 5  
Brecha en la implementación de la consulta sobre los recursos naturales

País	Casos relevantes	Existencia de una consulta acordada	Ptj.
<b>Bolivia</b>	Sobre la construcción de la carretera en TIPNIS, se observa una contradicción. Aunque la Central Obrera Boliviana (COB) denunció la ausencia de consulta previa y la criminalización de la protesta (CEACR, 2013o), el Gobierno indica que llevaron a cabo la consulta previa(CEACR, 2014o).	Antes del caso TIPNIS, se observan solo omisiones de la consulta, 27 concesiones madereras que afectan a 6 territorios indígenas (CT, 1999), Actividades de una empresa petrolera en el territorio de las comunidades guaraní de Tentayapi(CEACR, 2005o) etc.	1
<b>Colombia</b>	En Antioquía se nota la carencia de consultas. En cambio, se informa de avances en procesos de consulta en la Sierra Nevada, la Guajira y Nariño (Stavenhagen, 2005, pr.55). En el proyecto Mandé Norte, realizaron la consulta en 2013 y como consecuencia cambiaron el trazado de la vía a construirse (CEACR, 2016s).	El Gobierno indica que, durante el período comprendido entre 2003 y 2015, se han llevado a cabo un total de 4891 procesos de consulta con comunidades étnicas, de los cuales 4198 finalizaron con acuerdos(CEACR, 2016o, art. 15).	0,5
<b>Ecuador</b>	Se denuncia que no realizaron un proceso adecuado de la consulta con la Federación Independiente del Pueblo Shuar de Ecuador (FISPE), sobre un proyecto de explotación de hidrocarburos en el Bloque 24, donde se ubica el 70 por ciento del territorio de la FISPE (CT, 2001).	A pesar de las sentencias en la Corte IDH por el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, el Gobierno sigue omitiendo su obligación de realizar la consulta previa y efectúa licitaciones que afectan el mismo territorio (Tauli Corpuz, 2019, pr. 32).	1

<b>Guatemala</b>	Pese a los comentarios de la Comisión de 2005, 2006 y 2007 relativos a la explotación minera de la Compañía Montana, el Gobierno no ha dado cumplimiento, y ha proseguido el otorgamiento de licencias mineras sin consulta(CEACR, 2009o).	Las comunidades no logran información sobre la implementación de un proyecto en sus tierras sino hasta el momento en que inician las obras materiales de construcción (CIDH, 2015b, pr. 500).	1
<b>México</b>	En ocasiones se realizan consultas pero a posteriori. En el municipio de Muna, Yucatán, las autoridades ejidales y ambientales autorizaron un parque solar que implicaría la construcción de más de un millón de paneles solares en territorios indígenas, sin consultar previamente a las comunidades mayas afectadas. (Tauli Corpuz, 2018a, pr. 40)	La mayoría de los megaproyectos ha producido agresiones a los defensores de los derechos sobre la tierra y medio ambiente. Más de dos tercios de las agresiones registradas se habían perpetrado en los estados de México, Sonora, Oaxaca, Puebla, Colima y Campeche (Forst, Kaye y Lanza, 2018, pr. 64)	1
<b>Nicaragua</b>	En la audiencia en CIDH (154º periodo), los reclamantes denunciaron la ausencia total de la consulta con los pueblos indígenas y afrodescendientes afectados por el proyecto de la construcción del canal transoceánico (CIDH, 2015a, pp. 42-43).	Se observa un caso de megaproyecto que el Gobierno concesionó sin ningún tipo de consulta con los pueblos interesados (CIDH, 2015a, pp. 42-43).	1
<b>Panamá</b>	El proyecto Chan 75, el Gobierno no llevó a cabo las consultas adecuadas con la comunidad Charco la Pava (Anaya, 2009b, pr.28). El proyecto Barro Blanco, su embalse inundaría tierras de un área anexa de la comarca Ngäbe Buglé, tampoco realizó consultas adecuadas(Anaya, 2014, pr. 42).	Se observan solamente procesos inadecuados de consulta y casos de ausencia de la misma. El Gobierno comunicó que no ratificaría el Convenio núm. 169 por motivos “constitucionales, económicos, políticos, administrativos y sociales, jurídicos, y ambientales”(Anaya, 2014, pr. 26).	1
<b>Paraguay</b>	Existe “un incumplimiento generalizado del deber estatal de consultar antes de la adopción de medidas legislativas, políticas y administrativas que afectan directamente a los pueblos indígenas y a sus tierras, territorios y recursos naturales” (Tauli Corpuz, 2015, pr. 39).	La mayoría de los programas y proyectos institucionales para pueblos indígenas sobre los que la Relatora Especial recibió información, no habían sido consultados (Tauli-Corpuz, 2015, pr. 40).	1
<b>Perú</b>	El Gobierno detalló sobre los 22 procesos realizados desde la entrada en vigencia de la ley núm. 29785 (2011), que se referían entre otros, a contratos de exploración y explotación, de los cuales en 20 procesos se ha logrado llegar a acuerdos (CEACR, 2018o, art. 6).	Aunque la ley 29785 tienen limitaciones que contribuyen a la omisión de consultas previas con las comunidades campesinas, se observan por lo menos 20 procesos de la consulta acordada, si bien no todos fueron relativos a tierras y recursos naturales(CEACR, 2018o, art. 6).	0,5

Venezuela	Pese a que el Gobierno indica que realizaron consultas con comunidades indígenas previo a la conformación de la Franja Petrolera del Orinoco a través de múltiples asambleas (CEACR, 2019o, art.15). No se las considera adecuadas por las denuncias sobre la discriminación política que ejerce la autoridad (CIDH, 2017b, pr. 429).	En el estado de Bolívar en 2017 como parte del proyecto Arco Minero del Orinoco, las operaciones se llevaron a cabo a través de la Empresa Minera, sin haberse consultado previamente a las comunidades indígenas afectadas (CEACR, 2019o, art. 15).	1
-----------	---	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en la fuente de datos (CEACR y Comité Tripartito[CT] de la OIT, CIDH, ONU publicados entre 1991-2019). Para las referencias de la CEACR, la “o” después del año de publicación significa “observación” y “s” de “solicitud”. Cuando se utiliza la OIT como autor, se refiere a los informes elaborados por comités tripartitos de la organización respecto a reclamaciones. Las referencias son una parte del conjunto de los documentos analizados por cada país. Aunque la cantidad de los textos examinados varían por país depende de la disponibilidad de información, lo esencial para el análisis es su característica cualitativa.

En la tabla 5 se muestran los resúmenes. Como podemos confirmar en él, Colombia y Perú son los dos únicos países que corresponden al puntaje 0,5 por la existencia documentada de consultas que lograron *llegar a acuerdos*. Todos los demás países comparten exclusivamente denuncias por la *omisión de consultas* o *consultas inadecuadas* que carecen de alguna o todas las cualidades indicadas en la página anterior.

Si bien los dos primeros países también han recibido numerosas reclamaciones del mismo carácter, en este grupo se observa, además, referencias que constatan *avances en procesos de consulta*. Esto es relevante sobre todo en el caso de Colombia, ya que únicamente para este país podemos confirmar un comentario positivo hecho por un experto externo y no solamente por su propio gobierno. De los dieciocho documentos que examinamos sobre consultas en Colombia, un comentario del Relator Stavenhagen (2005) que visitó al país indica:

Las comunidades alegan que el mecanismo no está funcionando de igual forma en todo el territorio nacional. En los territorios indígenas de Antioquía se informó al Relator Especial acerca de actividades mineras y otros proyectos que se llevan adelante, aunque no hayan contado con la consulta previa y la aprobación de las comunidades indígenas. En cambio, se informa de *avances en procesos de consulta* por los pueblos indígenas de la Sierra Nevada, el pueblo wayúu en la Guajira y los awás en Nariño. (párr. 55)

Adicional a esta referencia, se observan dos segmentos que demuestran las circunstancias relevantes para este país. Primero, en la solicitud directa de la CEACR se informa que respecto al proyecto minero Mandé Norte, un megaproyecto

a escala nacional que tomó lugar en los departamentos de Antioquia y Chocó, el Gobierno colombiano indicó que los habitantes del resguardo Chidima fueron consultados en 2013 y, como consecuencia de ello, se decidió cambiar el trazado de la vía a construirse como parte de dicho proyecto (CEACR, 2016, art. 15).

Únicamente con este informe no podemos averiguar si la totalidad de los habitantes interesados estuvieron de acuerdo con ese cambio o no; seguramente algunos de ellos rechazarían por completo la construcción de la carretera o el proyecto en sí. Sin embargo, lo que podemos afirmar con esta información es lo siguiente: para que existieran dichas consultas en el año 2013, las cuales tomaron en consideración las demandas de los habitantes, fue crucial la sentencia núm. T-769 de 2009 por la Corte Constitucional, la cual había confirmado la falta de consultas *previas* y la existencia de intentos de imponer el proyecto por parte de la empresa minera. Esta sentencia habría ordenado la suspensión de actividades de exploración y explotación en el marco del proyecto y pidió que se rehiciera la consulta *previa* con consentimiento previo, libre e informado en todas las comunidades que podrían resultar afectadas por el proyecto, significando un avance trascendental de la jurisprudencia en el país.

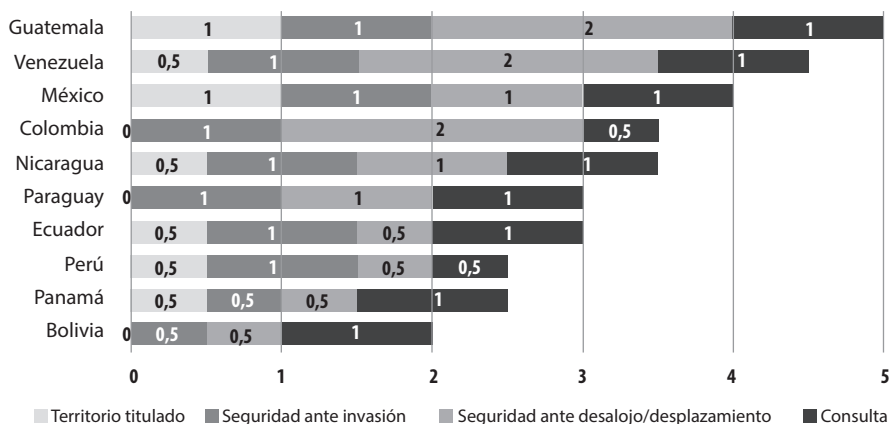
Además, la observación de CEACR nos permite confirmar que el gobierno informó que durante el período del 2003 al 2015 se llevaron a cabo un total de 4891 *procesos de consulta* con comunidades étnicas, de los cuales 4198 finalizaron con *acuerdos* (CEACR, 2016, art. 15). Si comparamos este escenario con el otro caso, que contiene la información sobre consultas acordadas en Perú, con veinte de veintidós procesos llevados a cabo entre el año 2011 y el 2017 (CEACR, 2018, art. 6, párr. 2), se nota la cuantía y un posible grado de empeño por parte de las autoridades de Colombia.

## Resultados

Con los cuatro criterios examinados en la anterior sección, obtenemos los resultados que exhiben las brechas de implementación de los derechos a las tierras y territorios en los diez países analizados (ver gráfico 1).

En primer lugar, Guatemala destaca por sus mayores brechas en todos los rubros, sumando, así, el puntaje final de 5,0. Le sigue Venezuela con un puntaje de 4,5. En estos países los pueblos indígenas se encuentran severamente desprotegidos en cuanto a sus derechos sobre las tierras, afectando también a otros derechos más fundamentales como el derecho a la vida.

Figura 1  
Resultados brecha de implementación de derechos a las tierras



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de OIT-CEACR, CIDH, y ONU publicados de 1991 a 2019.

Viene después el caso de México (4,0) y le siguen Colombia y Nicaragua, con el mismo puntaje de 3,5. Si contemplamos estos tres países como un conjunto, todos ellos comparten los problemas de *desalojo* y *desplazamiento forzoso*. En México y Colombia la violencia que generan los grupos armados y criminales excede la capacidad de sus gobiernos para mantener la seguridad ciudadana y en Nicaragua el gobierno ignora la responsabilidad de frenar los actos agresivos ocasionados por los colonos en los territorios indígenas.

Paraguay y Ecuador vienen a continuación con un puntaje de 3,0. La diferencia entre estos dos países reside en el avance de la titulación y en la magnitud de *desalojos* y *desplazamientos forzosos*. Si bien en Paraguay se ha observado un avance mayor en cuanto a la titulación de tierras para los pueblos indígenas, llega a tener la misma brecha que Ecuador por su incapacidad de garantizar la seguridad ante invasores, *desalojo* y *desplazamiento forzoso*.

A continuación, tenemos a Perú y Panamá con la brecha de 2,5. La distinción entre estos se halla en el aspecto de la seguridad ante invasores y el manejo de consultas. Mientras Panamá realizó varios intentos, aunque con retrocesos, para detener la *invasión* por parte de los colonos en los territorios indígenas, la autoridad

peruana no atendió a los habitantes nativos que necesitaron la protección territorial. Sin embargo, han llegado al mismo puntaje porque, en otro orden de cosas, en Perú se observa la intención del gobierno de avanzar con los *procesos de consulta*, mientras que el gobierno de Panamá muestra su política reticente en ese campo.

Finalmente, Bolivia concluye el análisis con la menor brecha (2,0). Este país ha progresado en la titulación de tierras y ha conseguido distribuir a los pueblos indígenas en una superficie relativamente mayor respecto de los otros países aquí analizados. No obstante, la falta de consultas ciudadanas persiste, como en la gran mayoría de los países estudiados.

## Conclusión

Como vimos, todos los países examinados contienen brechas de implementación; ningún país es perfecto. Sin embargo, es posible percibir una variedad en la magnitud de estas brechas, tal y como mostramos en el presente estudio. Cuanto mayor es la brecha, menor posibilidad queda para resguardar otros derechos legalmente reconocidos como el derecho a la vida o el derecho a la autodeterminación.

Ahora que ya está más clara la situación de brecha en cuanto a la implementación de derechos a las tierras, los siguientes pasos son: 1) indagar en las condiciones suficientes y necesarias que hayan influido en los resultados obtenidos en este estudio y 2) investigar los otros cuatro rubros operativos que planteó Bennagen para evaluar situaciones concretas de autonomía indígena (Bennagen, 1992, p. 72).

En relación al primer paso es esencial distinguir entre dos categorías de factores para realizar el análisis Fs-QCA en dos fases: cuáles son los *factores remotos* y cuáles los *próximos* (Schneider & Wagemann, 2006). Los *factores remotos* son aquellos relativamente estables a lo largo del tiempo; sus orígenes son remotos en tiempo y espacio desde los resultados. Como consecuencia, se encuentran fuera de la influencia consciente de los actores. Podemos considerar, por ende, que son contextos históricos y/o estructurales.

Para los casos analizados en este estudio, esta categoría de factores podría ser: 1) existencia de instituciones territoriales para los pueblos indígenas previo a los años noventa (por ejemplo, *resguardos* en Colombia, *comarcas* en Panamá y podríamos identificar también *regiones autónomas* en Nicaragua); y 2) ausencia de conflictos armados internos (casos contrarios serían, Colombia, Guatemala y

Nicaragua). Mientras la existencia de alguna institución territorial históricamente reconocida por los pueblos indígenas favorecería al proceso de implementación del derecho a las tierras y territorios, los legados o la perpetuación de conflictos internos podrían dificultar el proceso.

Respecto a los *factores próximos*, son aquellos cambiantes a lo largo del tiempo y sujetos de cambio introducido por actores; de tal forma, se encuentran más cercanos a los resultados en términos de tiempo y espacio. Para nuestro universo latinoamericano, estos factores podrían ser: 1) alto grado de democracia; 2) ausencia de grupos de crimen organizado; 3) alto nivel de representación política en el congreso nacional (Stavenhagen, 2006, párr. 84); y 4) existencia de voluntad política interpretada en recursos financieros destinados a la regularización de tierras y territorios indígenas (Aylwin, 2002, p.74).

No incluiremos, por ejemplo, la política de desarrollo neextractivista que ciertamente habría influenciado en la implementación de las políticas de tierras respecto a la población indígena (Tockman & Cameron, 2014), puesto que todos los casos tratados muestran dicha tendencia y sería difícil encontrar una variación dentro del grupo. Teniendo en cuenta que cada uno de estos factores requiere de un análisis profundo y extensivo, los examinaremos con más detalle en la siguiente etapa de la investigación.

La autora espera que este intento de hacer un balance de la situación sirva como punto de partida para avanzar en la búsqueda de estrategias eficientes que puedan disminuir las brechas de implementación.

## Reconocimientos

Agradezco los buenos comentarios que recibí de Liisa North y Jeffery Webber para este artículo en su fase de elaboración en el panel de discusión sobre “Indigenous and Peasant Autonomy in Latin America: Agency, Governance and Land Rights” (organizado en la Universidad York, el 10 de febrero de 2020). También agradezco a mis estimados colegas del equipo editor por sus valiosas sugerencias. Por supuesto que posibles errores que queden son de mi responsabilidad. Este artículo fue posible gracias a subvención de la Asociación Japonesa para la Promoción de Ciencias (JSPS)-KAKENHI, Grant-in-Aid for Young Scientists-B, JP17K13678; Fund for the Promotion of Joint International Research Grant JP19KK0325.



## Bibliografía

- Anaya, J. (2009a). *Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people: Summary of communications transmitted and replies received*. A/HRC/12/34/Add.1: United Nations.
- \_\_\_\_\_. (2009b). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people: Mission to Panama*. A/HRC/12/34/Add.5: United Nations.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people: Cases examined by the Special Rapporteur (June 2009-July 2010)*. A/HRC/15/37/Add.1: United Nations.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá*. A/HRC/27/52/Add.1: Naciones Unidas.
- Aylwin, J. (2002, agosto). El acceso de los indígenas a la tierra en los Ordenamientos Jurídicos de América Latina: un estudio de casos. *Serie Desarrollo Productivo 128*. <https://bit.ly/32SWteg>
- \_\_\_\_\_. (2012). Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: avances jurídicos y brecha de implementación. *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables*, 275-300. <https://bit.ly/33jfsyO>
- Barié, C.G. (2003). *Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en América Latina: un panorama (2da edición)*. La Paz, Bolivia: Instituto Indigenista Interamericano (México), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México) y Editorial Abya-Yala (Ecuador).
- Basurto, X., & Speer, J. (2012). Structuring the Calibration of Qualitative Data as Sets for Qualitative Comparative Analysis (QCA). *Field Methods*, 24(2), 155-174. <https://doi.org/10.1177/1525822X11433998>
- Bennagen, P.L. (1992). Fiscal and administrative relations between indigenous governments and States. In Commission on Human Rights. *Report of the Meeting of Experts to Review the Experience of Countries in the Operation of Schemes of Internal Self-Government for Indigenous Peoples* (pp. 71-86). E/CN.4/1992/42/Add.1: United Nations.
- CEPAL (2014). *Los Pueblos Indígenas en América Latina, Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://bit.ly/38PFzRl>
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2007). *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: el Camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.34: CIDH. <https://bit.ly/3lECiLc>
- \_\_\_\_\_. (22 de marzo de 2007). *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario de Mashco Piro, Yora y Amahuaca*, 47. Recuperado de OEA-CIDH-Medidas Cautelares-Otorgamientos-Años Anteriores: 2007: <https://bit.ly/38QGvoB>
- \_\_\_\_\_. (2009). *Informe de Seguimiento: Acceso a la Justicia e Inclusión Social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc.40: CIDH. <https://bit.ly/2UCj4ag>
- \_\_\_\_\_. (20 de marzo de 2012). *Informe No. 32/12, Petición 11.706, Solución Amistosa, Pueblo Indígena Yanomami de Haximú, Venezuela*. CIDH. <https://bit.ly/35CvyVO>
- \_\_\_\_\_. (13 de noviembre de 2012). *Informe No. 125/12, Fondo, Pueblos Indígenas Kuna de Madungandi y Emberá de Bayano y sus Miembros, Panamá, Caso 12.345*. CIDH

- \_\_\_\_\_ (2013). *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13: CIDH.
- \_\_\_\_\_ (6 de octubre de 2014). *Resolución 29/2014, Medida Cautelar No. 60-14, Asunto Prudencio Ramos Ramos y otros respecto de México*. CIDH.
- \_\_\_\_\_ (6 de noviembre de 2014). *Informe No. 96/14, Petición 422-06, Informe de Admisibilidad, Pueblos Indígenas en Aislamiento Tagaeri y Taromenani, Ecuador*. OEA/Ser.L/V/II.153, Doc.12: CIDH.
- \_\_\_\_\_ (27 de abril de 2015). *Resolución 14/15, Medida cautelar No.77-55, Asunto defensoras E. y K. y sus familiares respecto de México*. CIDH.
- \_\_\_\_\_ (27 de abril de 2015). *Resolución 15/2015, Medida Cautelar No.106-15, Asunto Cruz Sánchez Lagarda y otros respecto de México*. CIDH.
- \_\_\_\_\_ (14 de octubre de 2015). *Resolución 37/15, Medida Cautelar No. 505-15, Pueblo Indígena Miskitu de Wangki Twi-Tasba Raya respecto de Nicaragua*. CIDH. <https://bit.ly/2KhX9Dv>
- \_\_\_\_\_ (13 de enero de 2016). *Resolución 1/2016, Medida Cautelar No. 388-12, Ampliación de beneficiarios del asunto Edgar Ismael Solorio Solís y otros respecto de México*. CIDH.
- \_\_\_\_\_ (16 de enero de 2016). *Resolución 2/2016, Medida Cautelar No. 505-15, Ampliación de beneficiarios Pueblo Indígena Miskitu de Wangki Twi-Tasba Raya respecto de Nicaragua*. CIDH. <https://bit.ly/3nyf6vY>
- \_\_\_\_\_ (2 de marzo de 2016). *Resolución 7/2016, Medida Cautelar No.452-13, Ampliación de beneficiarios Lauro Baumea Mora y otros respecto de México*. CIDH.
- \_\_\_\_\_ (11 de mayo de 2016). *Resolución 32/2016, Medida Cautelar No. 277-13, Miembros de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautila respecto de México*. CIDH.
- \_\_\_\_\_ (8 de agosto de 2016). *Resolución 44/2016, Medida Cautelar No. 505-15, Ampliación de beneficiarios Pueblo Indígena Miskitu de Wangki Twi-Tasba Raya respecto de Nicaragua*. CIDH. <https://bit.ly/3kJHBVw>
- \_\_\_\_\_ (28 de octubre de 2016). *Resolución 51/2016, Medida Cautelar No. 60-14, Ampliación de beneficiarios a favor de integrantes de la Comunidad Indígena de Choréachi respecto de México*. CIDH.
- \_\_\_\_\_ (2017a). *Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 208/17: CIDH. <https://bit.ly/32WrMVA>
- \_\_\_\_\_ (11 de junio de 2017). *Resolución 16/2017, Medida Cautelar No. 505-15, Lottie Cunningham respecto de Nicaragua (Ampliación)*. CIDH. <https://bit.ly/38QHiWB>
- \_\_\_\_\_ (4 de enero de 2018). *Resolución 1/2018, Medida Cautelar No. 685-16, Lucila Bettina Cruz y su núcleo familiar respecto de México*. CIDH.
- \_\_\_\_\_ (24 de febrero de 2018). *Resolución 13/2018, Medida Cautelar No. 361-17, Indígenas tsotsiles desplazados del ejido Puebla y miembros del “Centro de Derechos Humanos Ku’untik” respecto de México*. CIDH.
- \_\_\_\_\_ (6 de septiembre de 2019). *CIDH solicita a Corte Interamericana ampliar medidas provisionales a favor de los pobladores de las comunidades del pueblo indígena Miskitu en Nicaragua*. CIDH. OEA-CIDH-Comunicado de Prensa: <https://bit.ly/36jhtU>
- \_\_\_\_\_ (6 de noviembre de 2019). *Resolución 57/2019, Medida Cautelar No. 887-19, Familias de la Comunidad Nueva Austria del Sira respecto de Perú*. CIDH. <https://bit.ly/38XLO5X>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997). *Observación general No. 7, El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11.1 del Pacto): los desalojos forzosos*. E/C.12/1997/4: Naciones Unidas.
- Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (27 de junio de 2012). *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Sentencia (Fondo y Reparaciones)*. <https://bit.ly/3fayQm5>

- \_\_\_\_\_ (1 de septiembre de 2016). *Resolución, Solicitud de Medidas Provisionales respecto Nicaragua, Asunto pobladores de las comunidades del pueblo indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte*. Corte IDH. <https://bit.ly/35CEtX6>
- \_\_\_\_\_ (14 de octubre de 2014). *Ficha Técnica: Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá*. <https://bit.ly/3lJuFAj>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2016). *Tierra y territorio, fundamentos de vida de los pueblos indígenas, 2012*. DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos). <https://bit.ly/3f9MA0w>
- Inguanzo Ortiz, I. (2016). *Reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sudeste Asiático: un análisis comparado*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Iturralde, D.A. (2011). La situación de los derechos de los pueblos indígenas en la Región: reconocimientos y rezagos. En *Estado del debate sobre los derechos de los pueblos indígenas: construyendo sociedades interculturales en América Latina y El Caribe (2da edición)* (pp. 15-72). Fondo Indígena.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARENA) (2017). *Reporte de Medio Término Nicaragua, Programa Nacional de Deforestación Evitada (ENDE-REDD+)*. <https://bit.ly/36Oj1y1>
- Muñoz Onofre, J. P. (2016). *La brecha de implementación Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia: Configuración en las normas, las políticas y los jueces tras la aprobación de la Constitución Política de 1991*. Editorial Universidad del Rosario.
- Organización Internacional del Trabajo (2019). *Control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo: El papel fundamental de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT*. Ginebra: OIT. <https://bit.ly/3kGODUj>
- Ortiz-T., P. (2010). Dilemas y desafíos de la autonomía territorial indígena en Latinoamérica. En P. Ortiz-T., y A. Chrif. *¿Podemos ser autónomos?: Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica* (pp. 12-129). Intercooperation/ RPI. <https://bit.ly/36HdRDW>
- \_\_\_\_\_ (2015). El laberinto de la Autonomía Indígena en el Ecuador: Las Circunscripciones Territoriales Indígenas en la Amazonía Central, 2010-2012. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 10(1), 60-86. <https://doi.org/10.1080/17442222.2015.1034440>
- Procuraduría General de la República, Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad. (2013). *Informe de Evaluación Final*. Managua: Gobierno de Nicaragua, Procuraduría General de la República. <https://bit.ly/35ETXtT>
- Ragin, C.C. (1987 (2014)). *The Comparative Method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies (With a New Introduction)*. University of California Press.
- Schneider, C.Q., & Wagemann, C. (2006). Reducing Complexity in Qualitative Comparative Analysis (QCA): Remote and proximate factors and the consolidation of democracy. *European Journal of Political Research*, 45, 751-786. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00635.x>
- \_\_\_\_\_ (2012). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: a guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge University Press.
- Stavenhagen, R. (2003a). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. E/CN.4/2003/90: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Adición, Análisis de la situación de los países y otras actividades del Relator Especial*. E/CN.4/2005/88/Add.1: Naciones Unidas.

- \_\_\_\_\_ (2006). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. E/CN.4/2006/78: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Misión a Bolivia*. A/HRC/11/11: Naciones Unidas.
- STIGTIERRAS (2017). *Catastro Rural en el Ecuador*. Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador (MAG). Recuperado Junio 30, 2020, de [http://www.sigtierras.gob.ec/wp-content/uploads/revista/Sigtierras\\_CatastroRural.pdf](http://www.sigtierras.gob.ec/wp-content/uploads/revista/Sigtierras_CatastroRural.pdf)
- Tauli Corpuz, V. (2018a). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México*. A/HRC/39/17/Add.2: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2018b). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Guatemala*. A/HRC/39/17/Add.3: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2019). *Visita al Ecuador, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*. A/HRC/42/37/Add.1: Naciones Unidas.
- Tockman, J., & Cameron, J. (2014). Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 46-69. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00239.x>
- Van Cott, D.L. (2001). Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 35(4), 30-58. <https://bit.ly/36OzKL0>

## Anexo 1

Tabla 6  
Informes sobre Convenio núm. 169 (núm. 107 para Panamá) de la OIT

País	Ratificación	N. documentos	Año de publicación		
			Observación (CEACR)	Solicitud directa (CEACR)	Reclamación (comité tripartito)
Bolivia	1991	16	1995, 1999, 2003, 2004, 2005, 2006, 2010, 2012, 2013, 2014	1994, 1995, 2006, 2010, 2014	1999
Colombia	1991	28	1994, 1996, 1999, 2001, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016	1994, 1996, 1999, 2001, 2004, 2009, 2010, 2014, 2016	2001, 2001
Ecuador	1998	13	2003, 2004, 2007, 2010, 2014, 2015	2003, 2004, 2007, 2010, 2014, 2015	2001
Guatemala	1996	24	1999, 2002, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2015, 2019	1999, 2002, 2004, 2006, 2007, 2010, 2012, 2015, 2016, 2019	2007

<b>México</b>	1990	32	1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2002, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2014	1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2002, 2006, 2010, 2012, 2014	1998, 1999, 2004, 2004, 2004, 2004, 2006
<b>Nicaragua</b>	2010	6	2019	2014, 2016, 2017, 2018, 2019	
<b>Panamá</b>	1957 (C107)	20	(1989), 1991, 1992, 1995, 1996, 2003, 2005, 2009, 2010,	(1989), 1991, 1992, 1995, 1996, 2003, 2005, 2009, 2010, 2014, 2016	
<b>Paraguay</b>	1993	29	2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2015, 2018	1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2015, 2018	
<b>Perú</b>	1994	25	1998, 1999, 2001, 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2018	1999, 2003, 2006, 2009, 2010, 2011, 2014, 2018	1998, 2012, 2014
<b>Venezuela</b>	2002	11	2005, 2010, 2013, 2014, 2015, 2019	2005, 2008, 2010, 2015, 2019	

Fuente: Elaboración propia. Los comentarios de la Comisión de Expertos (CEACR) se pueden consultar en “NORMLEX” del sitio web de la OIT, <https://bit.ly/3ayC1TX>. Para acceder a los informes de los comités tripartitos presentados en el marco de las reclamaciones <https://bit.ly/3k4tcVa>.

## Anexo 2

### Referencias citadas en las tablas 2 a 5

- Antón, J. (2015). *El Derecho al Territorio Ancestral Afroecuatoriano en el Norte de Esmeraldas*. Editorial IAEN.
- Bautista-D., R. (2018). *Informe 2017. Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica*. La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica. <https://bit.ly/39mpUJP>
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2015a). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15; OEA.
- \_\_\_\_ (2015b). *Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión*. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 43/15; CIDH.
- \_\_\_\_ (2017b). *Situación de Derechos Humanos en Venezuela*. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 209; CIDH. <https://bit.ly/3q4qTE7>

- DANE (2016). *3er Censo Nacional Agropecuario, Hay campo para todos, La mayor operación estadística del campo colombiano en los últimos 45 años, Tomo 2, Resultados*. <https://bit.ly/3m7D5BO>
- \_\_\_\_ (16 de septiembre de 2019). *Población Indígena de Colombia, Resultados del censo nacional de población y vivienda 2018*. <https://bit.ly/3maSaTg>
- \_\_\_\_ (s.f.). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 Colombia*. Obtenido de ¿Cuántos somos?: <https://bit.ly/3maS0eC>
- De Zayas, A. (2018). *Informe del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, sobre su misión a Venezuela: Comentarios del Estado*. Al HRC/39/47.Add.2: Naciones Unidas, Asamblea General.
- Eliás, S. e. (2009). *Diagnóstico de la Conservación y Manejo de Recursos Naturales en Tierras Comunes, Informe Final*. Guatemala: Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Grupo Promotor de Tierras Comunes. <https://bit.ly/363SNrU>
- Forst, M., Kaye, D., & Lanza, E. (2018). *Ampliando el espacio democrático: Informes sobre México derivados de la misión oficial del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Sr. Michel Forst, y de la misión oficial conjunta del Relator Especial de la ON. la ONU sobre la promoción y protección del derecho a a libertad de opinión y expresión, Sr. David Kaye, y del Relator Especial de la CIDH para la libertad de expresión, Sr. Edison Lanza, en 2017*. ONU-DH México. <https://bit.ly/2V0aORx>
- INE-Bolivia (2015). *Censo de Población y Vivienda 2012, Bolivia, Características de la Población*. INE. <https://bit.ly/366gPTd>
- INE-Guatemala (2019). *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, Principales Resultados Censo 2018*. Instituto Nacional de Estadística Guatemala. <https://bit.ly/2V02pxJ>
- INE-Venezuela (2014). *XIV Censo Nacional de Población y Vivienda, Resultados Total Nacional de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Instituto Nacional de Estadística. <https://bit.ly/2V4QtKV>
- \_\_\_\_ (2015). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2011, Empadronamiento de la población indígena*. Caracas: Instituto Nacional de Estadística, República Bolivariana de Venezuela. <https://bit.ly/33i1PQy>
- INEC-Panamá (Instituto Nacional de Estadística y Censo-Panamá). (2010). *Cuadro 20: Población indígena en la República, por sexo, según Provincia, Comarca indígena, grupo indígena al que pertenece y grupos de edad: Censo 2010*. <https://bit.ly/3q0QSfN>
- INEC-Ecuador (2019). *Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC) 2019*. (Base de datos en SPSS). <https://bit.ly/37cbY2f>
- \_\_\_\_ (s.f.). *Las cifras del pueblo Indígena, Una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010*. <https://bit.ly/33l6Qb0>
- INEGI (2017). *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México*. <https://bit.ly/2V1WV5p>
- INEI (s.f.). *Sistema de Consulta de Base de Datos*. Recuperado de Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas: <https://censos2017.inei.gob.pe/redatam/>
- INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas) (2017). *4. Estimaciones nacionales por entidad federativa*. <https://bit.ly/3q1YKO8>
- Instituto del Bien Común (2016). *Tierras Comunes: Más que preservar el pasado es asegurar el futuro, el estado de las comunidades indígenas en el Perú-Informe 2016*. Instituto del Bien Común. <https://bit.ly/3q1wH1j>

- Ministerio de Cultura (2016). *Pueblos en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Amazonía Peruana: Mecanismos para la protección de sus derechos*. Ministerio de Cultura. <https://bit.ly/2HCbLYH>
- Ormaza, P., & Bajaña, F. (2008). Informe del proyecto “Discusiones sobre áreas comunitarias para la conservación”. <https://bit.ly/2KiZjCQ>
- RAN (Registro Agrario Nacional). (2019a). Superficie Comunal Registrada (SCR). *Resultados 2019*. Gobierno de México. <https://bit.ly/378PE9F>
- \_\_\_\_\_. (2019b). Superficie Ejidal registrada (SER), Resultados 2019. <https://bit.ly/3l3XGwd>
- Representantes indígenas de Panamá (2018, mayo 28-30). *Situación de la Adjudicación de tierras indígenas en Panamá*. <https://bit.ly/377ObjT>
- Rights and Resources Initiative (2015). *Who Owns the World's Land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights*. Washington DC: RRI. <https://bit.ly/3l4uXAv>
- Rodríguez, C., Aquino, M., & Diéguez, J. (2014). *Diagnóstico de la Población Afrodescendiente en Panamá con base en los datos del XI Censo de Población y VII de Vivienda de 2010*. INEC-Panamá. <https://bit.ly/3nUUaiO>
- Stavenhagen, R. (2003b). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. E/CN.4/2004/80/Add.2: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. (2004a). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. E/CN.4/2005/88/Add.2: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. (2007a). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Addendum; Summary of cases transmitted to Governments and replies received*. A/HRC/4/32/Add.1: United Nations.
- \_\_\_\_\_. (2007b). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Addendum; Summary of cases transmitted to Governments and replies received*. A/HRC/6/15/Add.1: United Nations.
- Tauli Corpuz, V. (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: Situación de los pueblos indígenas en el Paraguay*. A/HRC/30/41/Add.1: Naciones Unidas.



# Ley Marco de Autonomía y Descentralización para AIOC: ¿normatividad autonómica o restricción institucional?

---

María Fernanda Herrera Acuña

## Introducción

El año 2006 marca un hito importante dentro de la historia boliviana, la llegada de Evo Morales al poder, como representante de los movimientos sociales — con fuerte visión indianista e influencias de visiones indígenas internacionales— y su promesa de una nueva Constitución, establece una serie de expectativas sobre el reconocimiento de la diversidad de naciones y la mejora de las deficiencias que existían en cuanto a la regulación de su polisemia cultural e identitaria. Se cuestionó el Estado Republicano, monista, homogeneizante y segregacionista y se moldearon, por medio de la Asamblea Constituyente, las bases constitucionales (multiculturales y comunitarias) y territoriales, de un nuevo concepto de ciudadanía y Estado Plurinacional (Lazarte, 2009), legitimados directamente por la totalidad y diversidad del pueblo. No obstante, en la práctica, la inclusión indígena —exaltada en su autonomía territorial y política— se encuentra, en cierta manera, amarrada y adecuada normativamente más que a los propios requerimientos y necesidades de las diversas naciones originarias, a los objetivos y oportunidades del mismo gobierno que las pregonoó y pseudo delineó como espacio de conquista y autodeterminación.

El presente escrito, tiene como finalidad revisar las contradicciones normativas y los cerrojos que limitan la conformación y ejecución de las autonomías indígenas originarias campesinas (AIOC), mediante, un estudio de la normatividad institucional que, primeramente, repasará los conceptos fundamentales sobre la composición de AIOC presentes en la Constitución Política del Estado (CPE). Para, posteriormente, presentar las determinaciones realizadas por la Ley Marco



“Andrés Ibáñez” de Autonomía y Descentralización (LMAD) que, al monitorear y delimitar fuertemente a la CPE, expone un encasillamiento dentro del marco político clásico liberal y pro extractivista hacia sus pueblos originarios

## **Constitución política e inclusión de los pueblos originarios**

### *Declaración autonómica*

El artículo I de la CPE declara que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. Tal plurinacionalidad se relaciona con el eje decolonizador como ruta deconstructora del Estado republicano, colonial y liberal, que reconoce, como matriz poblacional, la preexistencia precolonial de las naciones indígenas originarias (CPE, art.2). Plurinacionalidad que da luces sobre la refundación del Estado (CPE, Preámbulo), no eliminando los aportes de la República, sino más bien, reconociendo en ella capacidades y mecanismos de ingeniería social (De Sousa, 2010) para la reconstitución e integración de sus pueblos originarios, en las instituciones clásicas del Estado (Landívar, 2015). Reconocimiento que insta un pluralismo democrático —transversal a lo largo de la constitución y estructurante del conjunto de la organización estatal, basado en la extensión del concepto de nación que articula, al aceptar las identidades colectivas y del comunitarismo político de las instituciones culturales, cambios de estructuras e instituciones del Estado, ampliando, los comportamientos y conductas económicas (CPE, art. 30, 14, IV), jurídicas (CPE, art. 190, 1, IV) y lingüísticas (CPE, art. I) para todos los pueblos indígena originario campesinos y población intercultural del campo y la ciudad (Pinto, 2012).

Apertura hacia la inclusión originaria que sostiene el principio de igualdad universal de los ciudadanos ante la Ley, sin que ello sea obstáculo para el reconocimiento de otros derechos proclamados específicos solo aplicables a determinados colectivos de la población, como los pertenecientes a las naciones y pueblos originarios indígenas o afrobolivianos (CPE, art. 14, II). Para que “indígenas y no indígenas, puedan gozar de derechos en pie de igualdad y puedan en consecuencia acceder por igual a la garantía y al ejercicio de los poderes institucionalizado”<sup>1</sup>

---

1 Por sentencia constitucional N° 1662/2003-R (2003), del Tribunal Constitucional de Bolivia, se estableció que “los tratados, las declaraciones y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, forman parte del orden jurídico del sistema constitucional boliviano

(Clavero, 2010, p. 199), enmarcados en una territorialidad con reconocimiento expresamente autonómico.

El régimen autonómico —fijado en la tercera parte de la Constitución (Estructura y organización territorial del Estado)—:

Implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva... en el ámbito de su jurisdicción... competencias y atribuciones. (CPE, art. 272)

Tal organización territorial tiene en su base el principio de voluntariedad, entendiéndolo no como obligación sino como un derecho. “La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley” (CPE, art. 269, 2). La elección directa de las autoridades es el proceso primario de concentración del poder inicialmente disperso en el pueblo soberano<sup>2</sup> (CPE, art.7) y materializado en múltiples unidades de gobierno institucionalizadas y esparcidas en el territorio.

La constitución regula cuatro tipos de autonomía “no... subordinadas entre ellas y (con) igual rango constitucional” (CPE, art. 276): departamental (CPE, arts. 278-280), regional (CPE, arts. 281-283), municipal (CPE, arts. 284-285) e indígena originaria campesina (CPE, arts. 290-297). Aunque, en la práctica, su alcance y naturaleza no son iguales. Pues, si bien, los territorios que lo deseen pueden constituirse en autónomos mediante un estatuto o carta orgánica (municipalidad) —que no contradiga la Constitución y que contenga la regulación de las instituciones y las competencias que asumen como entidad autónoma— su diferenciación radica en la particular articulación de sus ámbitos territorial, material y facultativo<sup>3</sup>. Articulación que distingue y clasifica cuatro niveles decisivos

---

como parte del bloque de constitucionalidad, de manera que dichos instrumentos internacionales tienen carácter normativo y son de aplicación directa”.

- 2 Artículo 7: La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible (CPE).
- 3 El criterio territorial: delimita la jurisdicción del espacio en la que podrá ejercerse la competencia. El criterio material: identifica el alcance de la acción pública que podrá realizarse en un sector específico y el criterio facultativo: permite identificar las potestades que podrá ejercer cada nivel de gobierno (Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, 2016).

con capacidad legislativa: el nivel central del Estado, el gobierno autónomo departamental, el gobierno autónomo municipal y las autonomías indígena originario campesinas (de acuerdo a sus propias instituciones); diferenciando, la autonomía regional, sin facultad legislativa, con solo carácter deliberativa, normativo-administrativa y administrativo (CPE, art. 281).

### ***AIOC: criterios territoriales, facultativos y poblacionales***

La Nueva Constitución define como nación y pueblo indígena originario campesino “toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española” (CPE, art. 30, 1, IV). Y reconoce explícitamente —bajo el concepto integrado de pueblos y naciones indígena originario campesinos— los Derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (CPE, arts. 30-32), su jurisdicción indígena originaria campesina (CPE, arts. 190, 191 y 192) y su autonomía indígena originario campesina (CPE, arts. 289-296).

Territorialmente, la conformación de una AIOC se basa “en los territorios ancestrales, actualmente habitados por... pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta” (CPE, art. 290, I). Se entiende por territorio ancestral las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) o aquellos espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivos, compuestos por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles<sup>4</sup> (Ley 1715, art. 31, I, 5). Frente a los cuales, la CPE, establece que el “Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y... las comunidades campesinas” (art. 394, III), al mismo tiempo, se instituye la integralidad de los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) que incluye el:

4 Decreto Supremo N° 0727: la disposición transitoria séptima de la constitución política del estado, establece que a efectos de la aplicación del párrafo I del artículo 293 del texto constitucional, el territorio indígena tendrá como base de su delimitación a las tierras comunitarias de origen. En el plazo de un (1) año desde la elección del órgano ejecutivo y legislativo, la categoría de tierra comunitaria de origen se sujetará a un trámite administrativo de conversión a territorio indígena originario campesino, en el marco establecido en la constitución.

Derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígenas originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades. (CPE, art. 403)

De este modo, la CPE, al reconocer a los TIOC como parte de la estructura territorial del Estado, les otorga la potestad de convertirse en una entidad con capacidad de autolegislación, gestión de recursos fiscales y elección directa de sus autoridades de acuerdo a “sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias” (CPE, art. 290, II). Entidad territorial que, bajo el art. 276, posee, aunque se encuentre dentro de otra territorialidad —parcial o totalmente— sus propios límites territoriales y jurisdiccionales (Égido, 2010).

Asimismo, la CPE reconoce, como base territorial para la conformación AIOC, a los municipios y las eventuales regiones (CPE, art. 291, I). En los municipios donde existan comunidades campesinas “con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrá conformarse un nuevo municipio, siguiendo el procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación” (CPE, art. 294, III). El texto constitucional no coloca restricciones al ámbito territorial, proclamando, inclusive, la posibilidad de que se trate de un solo municipio. En el caso cuyos territorios se encuentren en uno o más municipios, la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de su gobierno (CPE, art. 293, II). La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran (CPE, art. 280, III).

Para conformar una AIOC con base en el territorio indígena, se aplican las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas (CPE, art. 294, I) y para conformar una AIOC con base en el municipio, se adopta el referéndum como procedimiento para establecer la voluntariedad de sus habitantes (CPE, art. 294, II). Para conformar una región indígena originario campesina, mediante la agregación de municipios, distritos municipales y/o AIOC, se decidirá mediante referendo y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta (CPE, art. 295, II).

Si bien, la CPE declara, que la espacialidad AIOC son “los territorios ancestrales actualmente habitados” —avalada por los arts. 2 y 30— pareciera, implícita-

mente, suponer una cierta modificación de la cartografía del Estado; acomodando sus actuales territorialidades a sus preexistentes —seccionadas desde el periodo colonial hasta el siglo XX con la Reforma Agraria—; no obstante, el art. 291 concreta la disposición anterior, estableciendo que “son autonomías indígena originario campesinas los territorios indígena originario campesinos, y los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad”. Supeditando las AIOC a dos unidades territoriales republicanas: “el municipio y la tierra comunitaria de origen” (Neri, 2012, p. 145).

Respecto al criterio poblacional, la CPE es clara en determinar el número mínimo para la conformación de una AIOC: la “Ley establecerá requisitos mínimos de población y otros diferenciados para la constitución de autonomía indígena originario campesina” (CPE, art. 293, 3). Empero, no impide que una población indígena que no cumpla con dicho número pueda unirse a otras comunidades con el fin de conformar una AIOC: “dos o más pueblos indígenas originarios campesinos podrán conformar una sola AIOC” (CPE, art. 291, II); sin delimitar, en ningún caso, la mancomunidad autonómica indígena por proximidad geográfica.

Bajo estas consideraciones, la formación de autonomías indígenas, constitucionalmente hablando, es un proceso abierto que no indica tiempo límite para su configuración, sólo apela a la voluntad de la población afectada (CPE, arts. 290 y 293). Asimismo, las AIOC no tienen un límite para su número —opuesto a las departamentales que son nueve— se pueden concretar tantas como la transformación voluntaria y soberana desea (CPE, arts. 291-293): según vía municipal (CPE, art. 291, I), territorio indígena<sup>5</sup> o regional (CPE, art. 291, I). Solo se decreta y exige su origen ancestral y su enunciación institucionalizada como tales (CPE, arts. 289-291).

### *Competencias AIOC*

En virtud del bloque de constitucionalidad y los Derechos de las naciones indígenas (CPE, art. 30, II), la CPE divide las competencias<sup>6</sup> de los gobiernos

5 El territorio indígena, está referido principalmente a la actual TCO, regulada por la legislación agraria y formalizada como modalidad de propiedad colectiva de la tierra (CPE, art. 293).

6 En la constitución, las competencias privativas son aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado (CPE, art. 297, 1). Las exclusivas son aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas (CPE, art. 297, 2). Las concurrentes son aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades regla-

AIOC en: exclusivas, compartidas y concurrentes (CPE, art. 304, I, II, III y IV). Además, de arrogarle las competencias de los municipios en conversión; de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con sus características culturales propias (CPE, art. 303, I). Con lo cual, se garantiza que las AIOC gocen de una autonomía plena y de igual jerarquía al municipio.

	Art 304.	Competencias Autonomía Indígena Originario Campesina
Exclusivas	I	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley.</li> <li>2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.</li> <li>3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.</li> <li>4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales.</li> <li>5. Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción.</li> <li>6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.</li> <li>7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado</li> <li>8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.</li> <li>9. Deporte, esparcimiento y recreación.</li> <li>10. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos.</li> <li>11. Políticas de Turismo.</li> <li>12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a Ley.</li> <li>13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.</li> <li>14. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.</li> <li>15. Planificación y gestión de la ocupación territorial.</li> <li>16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción</li> <li>17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.</li> <li>18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de micro riego.</li> <li>19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva</li> <li>20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción.</li> <li>21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.</li> <li>22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.</li> <li>23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.</li> </ol>

mentaria y ejecutiva (CPE, art. 297, 3). Y las compartidas son aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas (CPE, art. 297, 4).

<b>Compartidas</b>	II	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado.</li> <li>2. Participación y control en el aprovechamiento de áridos.</li> <li>3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley.</li> <li>4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.</li> </ol>
<b>Concurrentes</b>	III	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción.</li> <li>2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.</li> <li>3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente.</li> <li>4. Sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política del Estado, al interior de su jurisdicción.</li> <li>5. Construcción de sistemas de micro riego.</li> <li>6. Construcción de caminos vecinales y comunales.</li> <li>7. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas.</li> <li>8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería.</li> <li>9. Control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción.</li> <li>10. Sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios</li> </ol>
	IV	<p>Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional de acuerdo a la ley</p>

En el marco de las competencias atribuidas constitucionalmente a las AIOCs y su relación con el derecho de libre determinación y autogobierno, se manifiesta, no obstante, una cierta incongruencia con la idea de un gobierno autónomo indígena fundado en las normas y procedimientos propios de cada pueblo. Pues, si la creación de estas entidades autónomas supone cambios tanto en la estructura institucional y territorial del Estado como en las estructuras propias de cada nación originaria, puede resultar un tanto impositiva la asignación de competencias con un fuerte carácter occidental (Sarmiento et al., 2013). Lo que se refuerza con el art. 303 de la CPE: “la autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios”, que expone más la transformación de una estructura moderna de poder, el Estado, que las aspiraciones de los pueblos originarios.

Al mismo tiempo, se aleja aún más el horizonte autodeterminista de las AIOC, al establecer que los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias —además de los autogestionados (CPE, art. 30, II, 6)— “serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional de acuerdo a ley” (CPE, art. 304, IV); quien, al mismo tiempo, los fiscalizará. La autonomía indígena pasaría a ser, al igual que las demás entidades autónomas o al igual que en cualquier régimen autonómico, más que una suerte de reivindicación y emancipación indígena un nivel de descentralización territorial sujeto a recursos del Estado (Neri, 2012).

De las competencias atribuidas a las AIOC existen tres, proclamadas en el texto constitucional, que no figuran en las restantes competencias autonómicas. Dos se encuentran en las competencias exclusivas: el ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina (CPE, art. 304, 8) y la consulta previa (CPE, art. 304, 21). La tercera competencia se refiere a los intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado (CPE, art. 255).

La jurisdicción indígena (JIOC), derivada de un reconocimiento pleno de la institucionalidad indígena, visibiliza el pluralismo jurídico de la plurinacionalidad que le otorga igual jerarquía que la justicia ordinaria (CPE, art. 179, II). Plurinacionalidad que reconoce el derecho de los pueblos originarios a tener su propia jurisdicción (art. 191), ejercida por sus propias autoridades (art. 179, I) —en los ámbitos personal (art. 191, I), territorial, y material— y acorde a su cosmovisión (art. 30,14); con la imposibilidad que la justicia ordinaria revise sus fallos dentro de la jurisdicción correspondiente (Morell i Torra, 2015).

La CPE, previniendo conflictos de competencia entre la JIOC y la jurisdicción ordinaria y agroambiental,<sup>7</sup> prevé la existencia de una Ley de Deslinde Jurisdiccional, que determine los mecanismos de coordinación y cooperación entre la JIOC con la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas (art.192, III). En dicha Ley deberían delimitarse con mucha menos ambigüedad que en el texto constitucional las competencias materiales, personales y territoriales de cada una de las jurisdicciones, así como la aplicación y alcance de los principios derivados de los tratados y convenios internacionales sobre los pueblos indígenas suscritos por el Estado boliviano (Núñez, 2009). No obstante, de forma clara y precisa, la CPE obliga a la consulta de las autoridades indígenas originario campesinas —sobre la aplicación de sus normas jurídicas a un caso concreto— al Tribunal Constitucional Plurinacional (CPE, art. 202, 8, 11).

Basados en los Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario (CPE, art. 30) (el Convenio 169 de la OIT<sup>8</sup> y varios preceptos de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas); se establecen los

7 Artículo 186: Respecto a la jurisdicción agroambiental, la constitución establece, que el Tribunal Agroambiental es la máximo entidad especializada de dicha jurisdicción.

8 Convenio 169 OIT art. 6, 1ª consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.



mecanismos de consulta previa, libre e informada —a la población indígena afectada (CPE, art. 352)— en lo referente a la explotación de recursos naturales (CPE, art. 304, 21). Aun cuando el Estado proclama, constitucionalmente, propiedad de la misma y su administración (CPE, art. 298, II, 4).

Sobre este punto, lo que queda por delimitar es si la consulta que debe realizar el Estado, que se entiende obligatoria, tiene un mero carácter consultivo o, por el contrario, es vinculante (Yáñez, 2009). A este respecto, si se remite a lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales, se imposibilitaría toda acción del gobierno contraria a las decisiones de la comunidad afectada. Con excepción del mandato del Tribunal Constitucional Plurinacional, fundamentado en el principio de función social de la propiedad y los intereses del Estado (CPE, arts. 56, 57, 393 y 401); posibilitando otro tipo de compensaciones (CPE, art. 30, II, 16).

En el marco de la política exterior del Estado, respecto a la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales, se regirá por el “respeto a los derechos de los pueblos indígenas originarios campesinos” (CPE, art. 255, II, 4) y se complementa con la intención del Estado por fortalecer “la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo” (CPE, art. 265, II). No contemplando, directamente, el derecho a la reconstitución identitaria-étnica transfronteriza entre Estados. Estas medidas son válidas en tanto no transgredan la reserva estatal al respecto, y no se deriven de las mismas obligaciones y compromiso internacionales del Estado (Benavides, 2007).

### **Ley marco “Andrés Ibáñez”: especificaciones y críticas**

La LMAD deroga y reemplaza los artículos más relevantes de la Ley de Municipalidades N° 2028 (1999), la Ley de Participación Popular N° 1551 (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa N° 1654 (2000) (Égido, 2010) y tiene por mandato de la CPE y las bases de la organización territorial del Estado establecidos en su Parte Tercera, Artículos 269 al 305” (LMAD, arts. 2-3): “regular el régimen de autonomías, estatutos autonómicos y cartas orgánicas, transferencia y delegación competencial, régimen económico financiero, y coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas” (CPE, art. 271).

Empero, la LMAD, en su desarrollo y ejecución reguló no sólo competencias exclusivas de los gobiernos autónomos al punto de descomponer la materia sobre la que éstos recaían y simuladamente imponerle límites de actuación; sino

también, en las competencias concurrentes, vino a desnaturalizar y modificar la definición constitucionalmente admitida para que el nivel central pueda, por una ley en sentido formal, asumir las facultades reglamentarias y ejecutivas conjuntamente con las entidades territoriales autónomas creando un paralelismo y duplicidad de funciones (Ortuste de Olmos, 2016).

### *Pasos para el acceso a la AIOC*

La LMAD especifica y detalla el acceso a las AIOC por conversión municipal y por vía TIOC. Por conversión municipal, la LMAD produce una burocracia que embrolla tanto al nivel estatal como a la voluntad de la propia comunidad en conversión; ya que exige (junto a los tres requisitos constitucionales básicos de ancestralidad, referéndum y dirección según normas y costumbres) la comprobación fehaciente de su ascendencia frente al Ministerio de Autonomías mediante la emisión de un certificado *ad hoc*. “Los municipios o regiones que adopten la cualidad de AIOC podrán modificar su condición de unidades territoriales a la categoría de TIOC en caso de consolidar su territorialidad ancestral” (LMAD, art. 16). Lo cual, es ratificado por la misma Ley, art. 56, que establece al Ministerio de Autonomía como el encargado de “certificar expresamente en cada caso la condición de territorio ancestral, actualmente habitados por esos pueblos y naciones”; sobreponiendo su competencia con la autoridad responsable de Tierra y Territorio (Servicio Nacional de Reforma Agraria<sup>9</sup>). El hecho que sea un ministerio el que certifique si un territorio indígena es ancestral es una exigencia que subordina la voluntad de quienes deseen convertirse en autónomos a la autoridad estatal. Subordinación que, a claras luces, va en detrimento del art. 30; 4, 6,17 de la CPE que dispone que “las naciones y pueblos indígena originario campesinos tiene derecho... a la libre determinación y territorialidad... a la titulación colectiva de tierras y territorios... [y] a la gestión territorial indígena autónoma”; quebrando los derechos fundamentales de las naciones y pueblos indígenas.

Posterior a la ancestralidad, la LMAD incorpora el requisito de continuidad territorial que exige, en el espacio en donde se constituirá la AIOC, la existencia de una unidad territorial dentro del ordenamiento territorial oficial (LMAD, art. 56,

9 La estructura orgánica del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A) está compuesta por: el Presidente de la República, Ministerio de Desarrollo sostenible y Medio Ambiente, la Comisión Agraria Nacional, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), y el Tribunal Agrario Nacional.

III). Lo cual entorpece la pretensión constitucional de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio del gobierno sin continuidad geográfica (CPE, art. 293).

El tercer requisito por conversión municipal, particularizado por la LMAD, es el de la viabilidad en materia de gobierno (LMAD, art. 57), mediante la certificación, por el Ministerio de Autonomías, de la evidencia de existencia, representación y efectiva implementación de una estructura organizacional y un plan territorial que incluya también estrategias institucionales y financieras (Tomaselli, 2015). Requerimiento que enmarca y dirige, desde antes de su propia construcción, presencia y entramados básicos de una organización fuertemente liberal y republicana.

En relación a la conversión desde TIOC, la LMAD complica aún más su desarrollo. La CPE indica que “La Ley (LMAD) establecerá requisitos mínimos de población y otros diferenciados para la constitución de autonomía indígena originario campesina” (CPE, art. 293). Ley Marco que indica la necesidad de la certificación de territorio ancestral por parte del Ministerio de Autonomías y además la exigencia de viabilidad gubernativa y la base poblacional (LMAD, art. 57). La viabilidad gubernativa se acredita con otra certificación emitida por el Ministerio de Autonomías, que contempla la evaluación técnica y comprobación de una organización y plan territorial (LMAD, art. 57, 1, 2). La organización da cuenta de la “existencia, representatividad, y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional de la(s) nación(es) y pueblo(s) indígena originario campesino(s), que incluya a la totalidad de organizaciones de la misma naturaleza constituidas en el territorio, con independencia respecto a actores de otra índole e intereses externos” y el Plan Territorial exige contar:

Con un plan de desarrollo integral de la(s) nación(es) o pueblo(s) indígena originario campesino(s) que habitan en el territorio, según su identidad y modo de ser, e instrumentos para la gestión territorial. El plan deberá incluir estrategias institucional y financiera para la entidad territorial, en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de recursos humanos, la gestión y administración, así como la mejora integral de la calidad de vida de sus habitantes.

Al mismo tiempo, la LMAD indica que, tal plan, deberá contemplar la estructura demográfica de la población, detallando, una base poblacional igual o mayor a diez mil habitantes en las tierras altas e igual o mayor a mil habitantes en las tierras bajas (LMAD, art. 58) Tal exigencia de base poblacional no aclara el criterio utilizado para su formulación y, en cierta medida, universaliza la diversidad étnica y social de la plurinacionalidad (Rousseau & Manrique, 2019). No obstante, si bien

las TIOC cuentan con una base territorial determinada y con una estructura organizativa propia, no cuentan con la experiencia en gestión y administración pública exigida por la LMAD y, por tanto, su conversión exigiría, no sólo tiempo, sino mayor gasto en recursos e inversión de gasto público (Landívar, 2015, p. 497).

### **LMAD y unidad territorial**

Respecto a la constitución TIOC en unidad territorial, se observan, discrepancias o particularizaciones excesivas entre la Ley Marco y la CPE. La LMAD asevera que un TIOC se convierte en unidad territorial “una vez que acceda a la autonomía indígena originario campesino”<sup>10</sup> (LMAD, art. 6 Definiciones); condicionando su carácter de entidad territorial y, por tanto, contraviniendo el art. 269 de la CPE sobre la inclusión de los TIOC como parte de la organización territorial. Rebajándolos en comparación con los demás ordenamientos territoriales. Al mismo tiempo, tal exigencia contradice el principio constitucional, que funge de fundamento rector en la LMAD (art. 5, 7), que reconoce la existencia precolonial de los pueblos indígenas, a partir de la cual cabría el reconocimiento de sus territorios como unidades territoriales (Égido, 2010).

Dichas disonancias, en el espacio normativo, son producidas por el espíritu de la LMAD, que intenta ajustar la territorialidad indígena a la organización territorial diseñada para el Estado Plurinacional Autónimo, que sobrepasa o interrumpe los territorios y organizaciones fácticas y sociales, propiamente indígenas.

En este contexto, la LMAD no considera la conversión de un municipio en AIOC “la creación de una nueva unidad territorial” (LMAD, art.15, IV), por el contrario, existe una persistencia por las divisiones territoriales coloniales e institucionalidad republicana (Neri, 2012). La conversión es, más que nada, un cambio de denominación descentralizadora fundada en la misma territorialidad y con las mismas atribuciones (CPE, art. 303) y no una reparación territorial para los pueblos originarios.

Acerca de las AIOC y la trascendencia de los límites departamentales, si bien la CPE no establece explícitamente su imposibilidad, la LMAD sí lo declara:

10 Respecto a la organización territorial: “Es un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino. El territorio indígena originario campesino se constituye en unidad territorial una vez que acceda a la autonomía indígena originaria campesina” (LMAD, art. 6, I).

“en ningún caso aquellas macro regiones que trascienden límites departamentales podrán constituirse en autonomía regional” (art. 22, III). Los TIOC “que trasciendan límites departamentales podrán constituir AIOC dentro de los límites de cada uno de los departamentos, estableciendo mancomunidades entre sí, a fin de preservar su unidad de gestión” (LMAD, art. 29, III). Por el contrario, la CPE declara tanto que “la propiedad colectiva se declara indivisible” (CPE, art. 394, II) como el reconocimiento integral “del territorio indígena originario campesino, que incluye... la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios” (CPE, art. 403).

Al respecto de las mancomunidades, como la Región IOC, la LMAD no las precisa de forma clara y particularizada. Antes bien, los artículos 46, II y 74, II<sup>11</sup> (LMAD) poseen ciertas discordancias al afirmar la existencia de una “autonomía indígena originaria campesina constituida como región indígena originaria campesina”, ya que la creación de una Región IOC como espacio de planificación y gestión que funciona con competencias transferidas o delegadas, en ningún caso, le permite asumir la denominación de AIOC como entidad constitucionalmente plena.

### ***LMAD y estatutos***

En referencia a la normatividad de las AIOC, la CPE afirma (arts. 292 y 296) que las autonomías indígenas deben elaborar su estatuto autonómico según sus normas y procedimientos propios, por el contrario, la LMAD especifica que “el ordenamiento normativo del nivel central del Estado será, en todo caso, suplementario al de las entidades territoriales autónomas. A falta de norma autonómica se aplicará la norma del nivel central del Estado” (art. 11); resguardando la centrali-

---

11 “La conformación de la autonomía indígena originaria campesina establecida en una región no implica... la disolución de las que le dieron origen... dará lugar al establecimiento de dos niveles de autogobierno: el local y el regional, ejerciendo el segundo aquellas competencias de la AIOC que le sean conferidas por los titulares originales que la conforman. La decisión de disolución de las entidades territoriales que conforman la región deberá ser establecida según proceso de consulta o referendo de acuerdo a ley, según corresponda, pudiendo conformarse un único gobierno autónomo IOC para toda la región (LMAD, art. 46, II).  
“La AIOC constituida como región indígena originaria campesina asumirá las competencias que le sean conferidas por las entidades territoriales autónomas que la conforman con el alcance facultativo establecido en la Constitución Política del Estado para la autonomía regional” (LMAD, art. 74, II).

dad del poder estatal frente a cualquier silencio estructural de la construcción de las unidades territoriales. De lo cual, se desprende que las AIOC, en virtud de la LMAD, pueden quedar, restringidas a los parámetros generales de la modernidad política; al establecer que:

El gobierno AIOC estará conformado y se ejercerá por su estatuto de autonomía, sus normas, instituciones, formas de organización propias en el marco de sus atribuciones legislativa, deliberativa, fiscalizadora, reglamentaria, y ejecutiva, en el ámbito de su jurisdicción territorial, y sus competencias de acuerdo a la Constitución Política del Estado. (LMAD, art.45)

La determinación “en el marco” refleja el límite o constrictión de la política de los pueblos originarios; quienes, en sustancia, deben transitar según la organización del Estado (Neri, 2012).

Bajo la lógica de la modernidad, la LMAD exhorta a las comunidades indígenas a demostrar su capacidad de ejercer su gobierno autónomo con un planteamiento territorial moderno y racional del Estado, expresando que deben contar:

Con un plan de desarrollo integral de la(s) nación(es) o pueblo(s) indígena originario campesino(s) que habitan en el territorio, según su identidad y modo de ser, e instrumentos para la gestión territorial. El plan deberá incluir estrategias institucional y financiera... en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de recursos humanos, la gestión y administración, así como la mejora integral de la calidad de vida de sus habitantes. El plan deberá contemplar la estructura demográfica de la población. (LMAD, art.57, II)

Lo que oscurece y posterga, en cierto modo, la gestión propia y ancestral que los pueblos originarios han mantenido desde siempre sobre sus territorios (Neri, 2012).

La Ley Marco, complica desmesuradamente el acceso a las AIOC, tanto que es más fácil, para un pueblo indígena, constituirse en municipio<sup>12</sup> que en auto-

12 “A iniciativa de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, los municipios crearán distritos municipales indígena originario campesinos, basados o no en territorios indígena originario campesinos, o en comunidades indígena originaria campesinas que sean minoría poblacional en el municipio y que no se hayan constituido en autonomías indígena originaria campesinas en coordinación con los pueblos y naciones existentes en su jurisdicción, de acuerdo a la normativa vigente y respetando el principio de preexistencia de naciones y pueblos indígena originario campesinos” (LMAD, art. 28, I).

mía (Landívar, 2015). En el primer caso, los requisitos son básicos y, en el segundo, se habla de viabilidad gubernativa y otras certificaciones adicionales. Es decir:

En el caso de que un pueblo indígena quiera constituirse en Municipio, se presume que tiene las condiciones necesarias; pero si ese mismo grupo opta por la AIOC se presume su incapacidad, por lo que tiene que demostrar el funcionamiento efectivo de su organización y la planificación. (Égido, 2010, p. 279)

Las cuales deben incluir planificaciones institucionales y financieras:

Para la entidad territorial, en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de recursos humanos, la gestión y administración, así como la mejora integral de la calidad de vida de sus habitantes. (LMAD, art. 57, 2)

Algo similar, ocurre con el requisito de estructuración estatutaria, exigida por la CPE (arts. 30 y 292) como instrumento o medio para ensamblar lo comunitario al Estado moderno pero que respeta y se desarrolla conforme a sus tradiciones y formas orgánicas ancestrales. En la Ley Marco, empero, el estatuto se determina como condición de posibilidad “previa para el ejercicio de la autonomía” (LMAD, art. 61) y, por ende, se vuelve a ignorar la historia y costumbre ancestral de autogobierno que históricamente detentan los pueblos originarios y que deberían sostener la institucionalización autonómica.

### ***LMAD y competencias concurrentes***

Sobre las competencias concurrentes la Ley Marco determina que:

Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponde a las entidades territoriales de manera simultánea con el nivel central del Estado, la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención. (LMAD, art. 65)

En contraposición con la CPE (art. 297, I, 3), que define las competencias concurrentes como: “aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva”.<sup>13</sup>

---

13 El Tribunal Constitucional por Sentencia Constitucional N° 2055/2012 (16 de octubre de 2012), declaró, extrañamente, constitucional dicho articulado creando una serie de argumentos jurídicos forzados que permitan su aplicabilidad bajo ciertas circunstancias.

Si bien, el estatuto autonómico es:

La norma institucional básica de las entidades territoriales autónomas, de naturaleza rígida, cumplimiento estricto y contenido pactado, reconocida y amparada por la CPE... que expresa la voluntad de sus habitantes... sus derechos y deberes, establece las instituciones políticas de las entidades territoriales autónomas, sus competencias, la financiación de éstas [y] los procedimientos a través de los cuales los órganos de la autonomía desarrollarán sus actividades y las relaciones con el Estado. (LMAD, art. 60)

La propia LMAD detalla, sobre las competencias de las AIOC, sólo algunas de las contenidas en la CPE, sin determinar el criterio de discriminación. Así, por ejemplo, en materia de recursos naturales, la Ley Marco, establece sólo dos competencias concurrentes para los gobiernos de los pueblos originarios:

Gestión y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, en el marco de la política y régimen establecidos por el nivel central del Estado... [e implementación de] las acciones y mecanismos necesarios de acuerdo a sus normas y procedimientos propios para la ejecución de la política general de suelos y cuencas. (LMAD, art. 87)

Lo que soslaya las competencias exclusivas constitucionales de la AIOC (CPE, art. 304), tales como, participación y desarrollo de los mecanismos necesarios de consulta previa sobre la explotación de recursos naturales, gestión y administración de los recursos naturales renovables, administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción y algunas concurrentes como el control y monitoreo socioambiental de las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción. Junto con algunos derechos, cuyos procedimientos, la LMAD debe establecer (art. 403, II).

Las competencias segregadas por la LMAD, son las que involucran el potencial más importante para la generación de recursos económicos propios y que, por la naturaleza misma de los TIOC, no podrían quedar por fuera de las competencias de un eventual autogobierno originario sin deslegitimarlo.

### ***LMAD y financiación autonómica***

La Ley Marco (art. 106) establece que se entienden por ellos:

Impuestos, tasas, patentes, contribuciones especiales, los impuestos asignados a su administración... las transferencias provenientes de regalías departamentales por



explotación de recursos naturales ... [y] los recursos por transferencias de coparticipación tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), de acuerdo a los factores de distribución establecidos en las disposiciones legales en vigencia.

Lo cual muestra, nuevamente, el amarre que lo normativo prefigura sobre lo indígena. Por un lado, la asignación de impuestos a la jurisdicción de las AIOC, se realiza con una mirada occidental de tributación. Lo cual, juega en contra de la aseveración constitucional sobre el reconocimiento, respeto, protección y promoción del Estado a la organización comunitaria, “que comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos” (CPE, art. 307). Y, por otro lado, la transferencia de recursos vía departamental, si bien es propio de la transferencia horizontal, genera no solo una relación desequilibrada de dependencia y desproporción entre ambas entidades, sino también, de incertidumbre; contraria a la igualdad territorial que asevera la constitución.

Lo que se ve aún más complicado con la Disposición transitoria tercera, I-II (LMAD), basada sobre una perspectiva sostenida (Ameller, 2010):

Para el financiamiento de sus competencias... las entidades territoriales autónomas municipales y las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas, percibirán las transferencias del nivel central del Estado por coparticipación tributaria, equivalentes al veinte por ciento (20%) de la recaudación en efectivo de los siguientes tributos: el Impuesto al Valor Agregado, el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, el Impuesto a las Transacciones, el Impuesto a los Consumos Específicos, el Gravamen Aduanero, el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes y el Impuesto a las Salidas al Exterior.. [distribuidas] de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción de la entidad territorial autónoma, en función a los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda. (p. 130)

Obviando criterios de gestión según esfuerzos fiscales relativos, cumplimiento de metas o desempeños institucionales, entre otros (Ameller, 2010, p. 130).

## **Conclusión**

Las reestructuraciones asumidas por el Estado boliviano en la búsqueda de una profundización democrática, mayor participación ciudadana e inclusión de su pluralidad identitaria, se han visto formalizadas en su determinación de la plurinacional con autonomías. La cual, intenta territorialmente no sólo viabilizar

la yuxtaposición de dos matrices civilizatorias, la originaria y la liberal, sino más que nada, concretar un Estado reivindicativo de su propia conformación ancestral que supere la subalternidad impuesta a sus pueblos originarios en equilibrio y respeto de su estructurada abigarrada.

En este contexto, el marco normativo de la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomía y Descentralización, debieran presentarse como aquellas instancias que delinear el tipo de figura jurídica que sostiene el proyecto decolonizador en clave indígena del nuevo Estado.

No obstante, una mirada crítica de la complementación de la Constitución y Ley Marco denota, más que una apertura a lo originario, un enclave de centralización y delimitación a la incorporación indígena y sus formas y visiones comunitarias. La Constitución si bien comprende los derechos de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, comprendiendo un espectro muy amplio de garantías, bosqueja un rol del Estado dominante —en algunos aspectos, v.g., recursos naturales, atribuciones exclusivas y privativas— que muestra ciertas complicaciones estructurales y limitantes frente al desenvolvimiento comunitario indígena. Lo cual, se profundiza con las determinaciones de la LMAD cuyas particularizaciones, más que sentar la inclusión diferenciada de las diversas naciones indígenas mediante la transformación territorial y la apertura normativa hacia el autogobierno originario, oprime la Constitución y cierres del autogobierno indígena, con criterios centralizadores, estatales y condicionados que merman la autonomía originaria y sobreponen una mirada liberal y moderna. Por el contrario, lo que se espera de una estructuración territorial autonómica no es una situación jerárquica del poder, sino una suerte de coordinación normativa que dé claras cuentas de una coordinación entre gobiernos subnacionales y con las distintas fracciones del nivel central.

Tal preponderancia de las directrices del Estado, las desarrolla la LMAD con una excesiva burocratización de la conversión autonómica, vía municipal y vía TIOOC, que no facilita su ejecución, en contraste, complica y enreda. Del mismo modo, las indicaciones de la Ley Marco respecto a la territorialidad AIOOC, según geo y demografía, configuran la permanencia de los deslindes coloniales y su configuración administrativa basada en criterios poblacionales poco claros y no fundamentados. Lo mismo ocurre en el ámbito de los estatutos cuya estructura jurídica debe desarrollarse en los marcos de la normativa y aprobación estatal. En el ámbito de las competencias concurrentes, sucede otro tanto, cuando la LMAD

superpone la simultaneidad entre las entidades territoriales y el poder central (v.gr. consulta previa y recursos naturales), desfigurando la forma de distribución territorial de poderes según la Carta Magna. De igual manera, el financiamiento de las AIOC se ve constreñido por la mirada estatal liberal y desecha otras formas de gestión económica comunitaria propiciadas por la CPE.

De este modo, es importante notar que el concepto de autonomía presente en lo normativo, detenta en sus directrices, más que la mirada libertaria histórica de los pueblos originarios y la plurinacionalidad, una forma de descentralización política-administrativa de un Estado Unitario que insiste en imponer su centralidad.

## Bibliografía

- Ameller V. (2010). Naturaleza y Materias Críticas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomías. En *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras* (pp. 95-138). Konrad Adenauer Stiftung.
- Benavides, M.A. (2007). Reservas en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *Ius et Praxis*, 13(1), 167-204. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122007000100007>.
- Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (2016). *Catálogo Competencial de las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs) de Bolivia*. CEBEM.
- Clavero, B. (2010). Apunte para la ubicación de la Constitución de Bolivia. *Revista española de derecho constitucional*, 30(89), 195-217.
- Constitución Política de 2009 del Estado Plurinacional de Bolivia de febrero de 2009 (Bolivia).
- De Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad & Programa Democracia y Transformación Global.
- Égido, S. (2010). Autonomías Indígenas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Avances, retrocesos y perspectivas. En *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras* (pp. 255-286). Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Landívar, E.C. (2015). Indigenismo y constitución en Bolivia (un enfoque desde 1990 a la fecha). *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, (19), 470-507. <https://bit.ly/31m9Xyg>
- Lazarte, J. (2009). Plurinacionalismo y multiculturalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia. *Revista internacional de filosofía política*, 33, 71-102. <https://bit.ly/3dKSNzp>
- Ley N° 031 de 2010. Estado Plurinacional de Bolivia, Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bello". 19 de Julio 2010.
- Morell i Torra, P. (2018). "Pronto aquí vamos a mandar nosotros". *Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, la construcción de un proyecto político indígena en la Bolivia plurinacional*. (Tesis Doctoral). Universitat de Barcelona.
- Neri, J.P. (2012). *Autonomías indígenas en el estado plurinacional (La autonomía indígena en tierras altas, al interior de la narrativa histórica de las luchas indígenas, de la constitución política*

- del estado y de la ley de autonomías y descentralización*). (Tesis Licenciatura). Universidad Católica Boliviana “San Pablo”.
- Núñez Rivero, C. (2009). El Principio Autonomómico en el texto constitucional boliviano de 2008. *Teoría y Realidad Constitucional*, 0(24), 565-584. <http://dx.doi.org/10.5944/trc.24.2009.7046>
- Ortuste de Olmos, B. (2016). *Análisis del sistema competencial boliviano a partir del proceso autonómico cruceño*. (Tesis Doctoral). Universidad del País Vasco.
- Pinto, J.C. (2012). Proceso Constituyente 2006-2009. *Compilación de documentos originales del proceso Constituyente*. Fondo Documental de la Asamblea Constituyente. Tomo IV, La Paz-Bolivia.
- Rousseau, S., & Manrique, H. (2019). La autonomía indígena ‘tutelada’ en Bolivia. *Bulletin de l’Institut français d’études andines*, 48(1), 1-19. <https://doi.org/10.4000/bifea.10314>
- Sarmiento, J., Irigorri, A., Mendoza, C., Cera, S., Hassan, V., & Ibáñez, P. (2013). *El territorio: Un análisis desde el derecho y la ciencia política*. Editorial Universidad del Norte.
- Tomaselli, A. (2015). Autogobierno indígena: El caso de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en Bolivia. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 1, 73-97.
- Yáñez, N. (2009). Los contenidos del Convenio N°169 de la OIT. En *Las Implicancias de la Ratificación del Convenio N°169 de la OIT en Chile* (21-42). Fundación Heinrich Böll.



# La autonomía indígena en Bolivia: de grandes esperanzas a sueños desdibujados

---

John Cameron  
Wilfredo Plata

## Introducción

La historia reciente de la autonomía indígena en Bolivia ha seguido un camino desde grandes esperanzas hasta los sueños desdibujados. La autonomía indígena y el control territorial eran demandas centrales de los movimientos indígenas en Bolivia desde la década de 1990. Las esperanzas eran altas cuando Evo Morales fue elegido como el primer presidente indígena de Bolivia en 2005 y particularmente cuando en Bolivia se implementó una nueva constitución en 2009. Sin embargo, aunque los tres gobiernos de Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS) celebraron la autonomía indígena como un pilar central del plurinacionalismo y brindaron apoyo simbólico a los pueblos indígenas, en la práctica, circunscribieron los derechos al autogobierno a través de leyes secundarias y procesos burocráticos.

En este capítulo, analizamos la evolución del marco político-legal para la autonomía indígena en Bolivia, las fuerzas políticas y económicas que influyeron las respuestas de los pueblos indígenas. Argumentamos que los imperativos político-económicos de los gobiernos del MAS para controlar los recursos naturales extractivos y su base político rural tenían prioridad sobre la implementación de los derechos indígenas. En este contexto, algunas comunidades indígenas continuaron luchando por la autonomía indígena, pero otras optaron por estrategias pragmáticas e híbridas para gobernarse a través de instituciones ya existentes.

Desarrollamos este argumento en cuatro secciones. En la primera explicamos los métodos de investigación y nuestra posición en relación con las comunidades indígenas con las que hemos trabajado. En la segunda describimos muy

brevemente los antecedentes históricos para la autonomía indígena en Bolivia. La tercera sección analiza los cambios en el marco legal y las políticas públicas para la autonomía indígena durante los tres gobiernos del MAS entre 2006 y 2019. En la cuarta sección exploramos las diversas respuestas de los actores indígenas al marco legal para la autonomía indígena. Finalmente, en la conclusión, especulamos sobre los posibles futuros de la autonomía indígena en Bolivia en el contexto de la crisis política de 2019-2020 y el retorno del MAS al gobierno tras ganar las elecciones en octubre de 2020.

## **Métodos de investigación y posicionalidad**

Al igual que muchos otros investigadores, estábamos entusiasmados cuando se abrió oficialmente la oportunidad de ejercer la autonomía indígena en 2009. Inicialmente, centramos nuestra atención en las comunidades donde las luchas por la autonomía parecían ser más avanzadas, en particular, en seis de los once municipios predominantemente indígenas que votaron para convertir sus sistemas de gobierno en autonomía indígena en los referéndums organizados por el Estado en 2009 (ver Cuadro 1): Jesús de Machaca y Charazani en La Paz, San Pedro de Totora en Oruro, Tarabuco y Mojocoya en Chuquisaca y Charagua en Santa Cruz. Nuestros métodos de investigación incluyeron la observación participante, entrevistas semiestructuradas y grupos focales con autoridades indígenas. Observamos cientos de horas de reuniones comunitarias donde los delegados de las comunidades en los seis municipios debatieron el diseño institucional de las futuras autonomías indígenas, lo que también creó muchas oportunidades para conversaciones informales con líderes locales. Además, a través de la Fundación TIERRA, Wilfredo Plata participaba de las reuniones de la ‘Plataforma Interinstitucional de Apoyo a la Autonomía Indígena’ —un grupo de ONG y el Viceministerio de Autonomías Indígena Originaria Campesinas y Organización Territorial del Ministerio de Autonomías.

Poco a poco nos quedó claro que los seis municipios donde enfocamos nuestra atención no representaban la heterogeneidad de perspectivas indígenas hacia la autonomía indígena en Bolivia. De hecho, varios líderes indígenas rechazaron la conversión de sus gobiernos municipales en autonomías indígenas. Encontramos varias razones por este desinterés, incluyendo la manipulación política por parte de militantes del MAS y la falta de información hasta el pragmatismo político y el deseo de evitar cambios complicados, costosos y conflictuados. Otros

líderes indígenas se comprometieron con el “proceso de cambio” del MAS para fortalecer los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas a través del control del Estado central en lugar de la autonomía al nivel local. Además, encontramos perspectivas que representaron una internalización de ideologías racistas que rechazaron las normas indígenas como atrasadas.

Reconociendo la diversidad de perspectivas indígenas sobre la autonomía indígena, ampliamos el enfoque de nuestras investigaciones para incluir a diez municipios con poblaciones predominantemente indígenas que optaron por no ejercer la autonomía indígena. Un primer grupo de seis municipios se encuentra en la provincia de Ingavi en el departamento de La Paz: Desaguadero, Guaqui, San Andrés de Machaca, Taraco, Tiwanaku y Viacha. El segundo grupo de cuatro municipios están ubicados en el departamento de Chuquisaca: Tarvita, Tomina, Yamparaez y Zudáñez. Escogimos estos diez municipios porque en todos había debates públicos sobre la conversión a la autonomía indígena y también por qué uno o más municipios vecinos estaban directamente involucrados en la conversión hacia la autonomía indígena. En suma, la decisión que tomaron estos diez municipios de no convertirse en autonomías indígenas no fue por falta de debate e información.

Somos muy conscientes de que, como personas ajenas a las comunidades en las que hemos trabajado, no escuchamos ni entendemos todas las perspectivas sobre la autonomía indígena. La mayor parte de nuestras observaciones se centraron en las autoridades indígenas y tuvimos pocas conversaciones con gente que no estaban en posiciones de liderazgo. También lidiamos seriamente con preguntas éticas y en particular la cuestión de quién debería contar las historias sobre los debates internos dentro de las comunidades indígenas. Después de muchas discusiones, decidimos que era importante escribir sobre la diversidad de perspectivas para ayudar a otros actores externos a comprenderlos.

## **El contexto histórico para la autonomía indígena en Bolivia**

Los pueblos indígenas en lo que ahora es Bolivia han luchado por una combinación de autonomía del Estado colonial-republicano e inclusión en este mismo Estado desde el comienzo de la época colonial (Rivera Cusicanqui, 1984). Aquí subrayamos dos elementos del contexto histórico de los últimos tres décadas para entender la trayectoria de la autonomía indígena después de 2005. Primero, en 1994 el Estado boliviano implementó la Ley de Participación Popular (LPP),



que estableció más de 300 nuevos gobiernos municipales, descentralizó recursos estatales a los municipios e introdujo un nuevo marco legal para la gobernanza municipal (Molina-Saucedo, 1996). La LPP se concibió inicialmente como parte de la segunda ola de reformas neoliberales en Bolivia. Sin embargo, en el transcurso de la década después de la promulgación de la LPP las organizaciones indígenas y campesinas se apropiaron de las nuevas oportunidades políticas y en cientos de municipios obtuvieron el control de los gobiernos municipales (Cameron, 2009; Postero, 2009). Como resultado, un gran número de líderes indígenas adquirieron una importante experiencia administrativa y política en la gestión municipal y, en muchos municipios rurales, las organizaciones indígenas pudieron arrebatar el poder político local de las viejas élites blanca mestizas (Cameron, 2009). En algunos municipios, como Jesús de Machaca en el departamento de La Paz, las organizaciones indígenas también lanzaron proyectos para crear “municipios indígenas” con el objetivo de fusionar las normas indígenas con la administración municipal (Colque & Cameron, 2010; Galindo Soza, 2009). Como explicamos con más detalle anteriormente, en ciertos municipios estas experiencias de gobernanza híbrida se convirtieron en la base de las luchas posteriores por la autonomía indígena, mientras que, en otros municipios, la experiencia de administrar los gobiernos municipales llevó a los líderes indígenas a concluir que la autonomía indígena no era necesaria; pudieron controlar el poder local a través de instituciones municipales ya existentes.

Segundo, en el transcurso de 1995 a 2005, el movimiento indígena en Bolivia se hizo más poderoso a nivel nacional, desafiando las políticas económicas neoliberales del Estado controlado por las élites blanca-mestizas con protestas nacionales y la elección de cientos de representantes en todos los niveles del Estado. Cuando el gobierno nacional recurrió a la violencia para reprimir a los opositores a la propuesta de privatización del agua en la ciudad de Cochabamba (2000) y en los eventos luctuosos de la ciudad de El Alto del denominado Guerra del Gas (2003) por la exportación barata del gas boliviano por puertos chilenos, la legitimidad del Estado dominado por la élite finalmente se derrumbó. En 2005, con el apoyo de los movimientos indígenas, Evo Morales fue elegido el primer presidente indígena de Bolivia y su partido, el Movimiento Al Socialismo (MAS), obtuvo el control del congreso nacional.<sup>1</sup>

---

1 El partido del MAS ganó las elecciones de 2005 con el 53,73% del voto popular (OEP OPEP, s.f.).

## **La restricción del marco legal y político para las autonomías indígenas**

La elección de Morales y el MAS llevaron en 2005 a grandes expectativas para el reconocimiento de los derechos indígenas y la inclusión económica, política y social de los millones de bolivianos que habían sido excluidos de los procesos de desarrollo. Sin embargo, el movimiento indígena y popular que llevó el MAS al poder estatal representaba dos proyectos políticos que se devinieron contradictorios y que resultó en la restricción seria del derecho a la autonomía. El primer proyecto era la construcción de un Estado plurinacional y descolonizada a través de la autonomía indígena, basada en la reconstitución de los territorios y sistemas de gobernanza indígenas precoloniales. Como señala Andrew Canessa (2012), este proyecto representaba la lucha de los pueblos indígenas para defenderse del Estado. El segundo proyecto era el llamado “proceso de cambio” del partido del MAS para apropiarse del poder estatal para responder a las necesidades de la población mayoritaria y excluida. En el transcurso de los tres periodos del gobierno del MAS las contradicciones entre estos dos proyectos políticos se hicieron más claras y las posibilidades para ejercer la autonomía indígena se circunscribieron a estos dos proyectos.

### ***La autonomía indígena en el primer gobierno del MAS (2006-2009)***

En respuesta a las demandas de las organizaciones indígenas y populares, el nuevo gobierno de Morales convocó a una asamblea constituyente, que se reunió entre 2006 y 2007 para elaborar una nueva constitución ‘plurinacional’ con un fuerte énfasis en los derechos indígenas. Para negociar con más fuerza, las organizaciones indígenas y campesinas matrices establecieron el ‘Pacto de Unidad’ de apoyo al gobierno y presentaron una propuesta colectiva para la nueva constitución (Garcés, 2010). Esa propuesta incluía como elementos claves el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía basada en la reconstrucción de los territorios precoloniales administrados por las normas y procedimientos de cada pueblo, incluyendo el poder de administrar sus propios sistemas de justicia y de participar en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos naturales no renovables a través de procesos de consulta que sean previa, obligatoria, informada y vinculante (Garcés, 2010, p. 80).

Sin embargo, a través de los procesos de negociación y el poder determinante del gobierno del MAS, el texto final de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) que se promulgó en 2009 reconoció solamente una versión restringida de la autonomía indígena (Garcés, 2010). El artículo 2 de la CPE establece el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía:

Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

Para implementar ese derecho, la CPE creó la categoría legal de Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC).<sup>2</sup> El Capítulo Siete de la CPE (Arts. 290-296) describe el proceso básico para establecer nuevos gobiernos AIOC que sea detallada en una ley secundaria. Sin embargo, la CPE también impuso importantes restricciones a los derechos vinculados a la autonomía indígena. Al nivel más básico la CPE establece una jerarquía constitucional en que las AIOC serían subordinados al Estado central (Tapia, 2011). Además, aunque la CPE reconoce el derecho a la autonomía basada en los “territorios ancestrales” (Art. 290), los mecanismos para la creación de gobiernos AIOC fueron limitados a la conversión de los gobiernos municipales y de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), renombrados como Territorios Indígena Originaria Campesinas (TIOC). Con la articulación de estos dos caminos hacia la AIOC en la CPE, quedó imposible el sueño de muchas organizaciones indígenas de reconstituir sus sistemas de autogobierno en base de los territorios precoloniales, que son mucho más grandes que los municipios y TIOC.

También, la CPE limita el poder de decisión de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales dentro de sus territorios. El artículo 349 reserva al Estado central el control de los recursos naturales no renovables, incluyendo los que se encuentran en los territorios indígenas legalmente reconocidos por el Estado. El artículo 359 especifica además el control estatal sobre los hidrocarburos. La CPE reconoce el

2 El término “indígena originaria campesina” fue una construcción de la Asamblea Constituyente 2006-2008, que buscaba un solo término para referirse a todos los pueblos precoloniales de Bolivia (ver Albó & Romero, 2009, pp. 3-4). Aunque los líderes nacionales acordaron el término, muchas organizaciones locales lo rechazaron y se identificaron con uno, pero no con los tres términos combinados. Por ejemplo, en la región de las tierras altas, la forma preferida de autoidentificación es originario, en la región amazónica es indígena, y en la región de los valles es campesino.

derecho de los pueblos indígenas a “la consulta previa... respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan” (CPE, art. 30, parágr. II, num. 15). Sin embargo, notablemente ausente del reconocimiento de este derecho es la condición de que los resultados de las consultas sean vinculantes (Garcés, 2010, p. 80). La afirmación constitucional del control estatal sobre los recursos naturales y la limitación del derecho a la consulta presentaba un serio desafío al concepto indígena del “territorio”, que involucra no solo la tierra sino también los recursos subterráneos, así como el aire y las conexiones espirituales con los antepasados y la vida no humana dentro del territorio (Salgado, 2011). La primera versión de la propuesta constituyente del Pacto de Unidad enfatizaba que “es de especial importancia nuestro derecho a la tierra y los recursos naturales” (Garcés, 2010, p. 146). Sin embargo, como argumentan Garcés (2010) y Tapia (2011) en detalle, estos elementos cruciales de la propuesta del Pacto de Unidad fueron excluidos del texto final de la CPE. Como resultado, el concepto de plurinacionalismo articulado en la constitución quedó “amansada y controlada” (Garcés, 2010, p. 30).

### ***La autonomía indígena en el segundo gobierno del MAS (2009-2014)***

Las contradicciones entre el concepto de plurinacionalismo y las políticas del gobierno se hicieron más claras durante el segundo periodo de gobierno del MAS<sup>3</sup> cuando se promulgaron las leyes secundarias y políticas públicas para implementar los derechos a la autonomía indígena reconocidos en la CPE. Además, las relaciones entre el gobierno y las principales organizaciones indígenas se deterioraron seriamente cuando el gobierno reveló su determinación de promover una agenda neo-extractivista durante el conflicto sobre la construcción de una carretera atravesando el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) en 2011 y 2012. Al mismo tiempo, el lanzamiento del nuevo marco legal para ejercer la autonomía indígena abrió las puertas a una serie de experimentos importantes —aun complicados y conflictuados— en la construcción de nuevos sistemas de autogobierno indígena.

Pocos meses después de la promulgación de la CPE, el gobierno del MAS introdujo leyes secundarias y decretos supremos para establecer el nuevo marco

3 El gobierno de Morales y del MAS fue reelegido en 2009 con 63,91% del voto nacional (Órgano Electoral Plurinacional, 2009b).

legal para la plurinacionalidad, incluyendo varias leyes directamente vinculadas a la AIOC. En agosto de 2009, el presidente Morales promulgó el Decreto Supremo 231 que establecía los pasos burocráticos para los municipios que querían convertirse en autonomías indígenas (Plata, 2010; Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, FAM, 2010). Es importante destacar que en esa fecha todavía no existía una norma para definir el marco legal para la AIOC. Entonces, los pueblos indígenas y los gobiernos municipales tuvieron que tomar la decisión de iniciar un proceso de conversión hacia la AIOC sin saber el marco legal para su futura existencia. El DS 231 abrió una oportunidad muy corta para cumplir con los varios requisitos para convocar un referéndum sobre la conversión del municipio a la AIOC en diciembre de 2009. De los 19 municipios que comenzaron este proceso, solo 12 pudieron cumplir con los requisitos (Plata, 2010, pp. 251-254; FAM, 2010, pp. 13-14). De los 12 municipios, 11 votaron a favor de la conversión (ver Cuadro 1). En los siguientes años, estos 11 municipios experimentaron en carne propia que el camino hacia la AIOC era mucho más complejo y restringido que hubieran imaginado cuando se lanzó el proceso.

En julio de 2010, el gobierno promulgó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), que describe los requisitos específicos para la creación de las AIOC. La elaboración de la LMAD era muy contenciosa. Las organizaciones indígenas matrices como CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu) y CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano) presionaron al gobierno para eliminar una serie de requisitos complejos para acceder a la AIOC y produjeron propuestas de ley alternativas (CIDOB, 2010; Enlared, 2010; IWGIA, 2011, pp. 174-176). Sin embargo, el gobierno ignoró sus demandas. En consecuencia, en junio de 2010, la CIDOB inició la VII 'Gran marcha indígena por el territorio, las autonomías y los derechos de los Pueblos Indígenas' desde la ciudad de Trinidad hacia La Paz para presionar al gobierno para que levante las restricciones en el proyecto de ley de LMAD (Wasylyk-Fedyszak, 2010). Representantes del gobierno se reunieron con la CIDOB para negociar, pero el texto final de la ley todavía no respondió a sus objeciones.

La LMAD prevé tres rutas hacia la autonomía indígena: 1) la conversión de municipios ya existentes; 2) la conversión de tierras tituladas colectivamente (los Territorios Indígena Originaria Campesinas-TIOC); y 3) la creación de regiones autonomías compuestas por dos o más TIOC o AIOC. La vía municipal hacia la autonomía indígena era y sigue siendo más relevante en las tierras altas, donde

los pueblos indígenas representan la mayoría poblacional en un gran número de municipios. En cambio, la vía TIOC era y sigue siendo más relevante en las tierras bajas, donde los pueblos indígenas generalmente son minorías dentro de los municipios y, por lo tanto, han tratado de establecer los TIOC como mecanismos de autogobierno y gestión territorial (Salgado, 2011). Las principales innovaciones de la LMAD y las diferencias entre la estructura legal para las AIOC y los gobiernos municipales son que las AIOC tienen jurisdicción sobre la justicia indígena (aun limitada por la Ley de Deslinde Jurisdiccional) y pueden determinar el diseño de sus instituciones de gobierno según las normas y procedimientos propios del pueblo indígena, también con restricciones.

No obstante estas nuevas oportunidades, la LMAD no respondió a las demandas principales de las organizaciones indígenas matrices. El primer problema consistía que la ley restringe la jurisdicción administrativa de la AIOC a la correspondiente con los gobiernos municipales, y de hecho reproduce una gran parte del sistema municipal establecido por la LPP en 1994 (ver López Flores, 2017, p. 56). La ‘municipalización’ de la autonomía indígena socavaba radicalmente las esperanzas de muchos pueblos indígenas de recuperar el control de los territorios precoloniales, que eran mucho más amplios que los límites municipales. Como observó la investigadora Giorgina Jiménez, “Pese a que la Constitución reconoce la existencia de territorios ancestrales, los pueblos indígenas tienen que sujetarse primero a la dirección municipal” (citada en Rousseau & Manrique, 2019, p. 9). Reaccionando al achicamiento del concepto de autonomía indígena, varios analistas descalificaron como “municipios con ponchos”.

El segundo problema con la LMAD según las organizaciones indígenas era los múltiples requisitos burocráticos para acceder a la AIOC que no respetaron sus normas y procedimientos propios —como señala la CPE (art. 290). Primero, para poder convocar un referéndum para iniciar la conversión a la AIOC, los gobiernos municipales tienen que presentar una solicitud de Certificado de Ancestralidad Territorial con evidencia que el territorio era ocupado por el pueblo indígena antes de la colonia y con las firmas de 30% de los habitantes inscritos en el padrón electoral del municipio (Ministerio de la Presidencia (s.f b). Además, los TIOC tienen que presentar una solicitud de Certificado de Viabilidad Gubernativa y Base Poblacional para mostrar su capacidad de gestión —según los criterios del Estado— y que tengan una población mayor de 1000 habitantes (Ministerio de la Presidencia s.f.b) Después de satisfacer los requisitos para el referéndum y ganar con más de

50% de los votos, los municipios y TIOC tienen que conformar un órgano deliberativo para elaborar un ‘estatuto autonómico’ que describe la institucionalidad del autogobierno indígena. El próximo paso es la revisión y aprobación del estatuto por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), un proceso lento que en la práctica ha resultado en demandas para cambios significantes en los textos de los estatutos (ver Tockman et al., 2015). Hasta 2019, el último paso era un segundo referéndum supervisada por el Estado para aprobar el estatuto autonómico (LMAD, art. 52); sin embargo, este requisito final fue eliminado por la presión de organizaciones indígenas y reemplazado con una consulta por las normas y procedimientos propios (Ley de Modificación a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización 2019, art. 2).

Para los pueblos indígenas en las tierras bajas, los requisitos legales representan obstáculos especialmente grandes al acceso a la AIOC. Primero, la vía municipal hacia la AIOC no es viable para la gran mayoría de los pueblos indígenas en las tierras bajas porque son minorías dentro de sus municipios (Salgado, 2011). Para acceder a la AIOC vía TIOC, los pueblos indígenas tienen que satisfacer cuatro condiciones legales que excluyen a la gran mayoría de ellos. La primera condición es una base poblacional no menos de 1000 habitantes (LMAD, art. 58). La Segunda condición es la aprobación por parte del Estado de la “viabilidad gubernativa” del pueblo indígena y la entrega de un ‘Certificado de Viabilidad Gubernativa y Población’ (LMAD, art. 58). La tercera condición es que los territorios de los gobiernos AIOC no podrán sobrepasar los límites geográficos de los departamentos; la única opción prevista por la ley es que un pueblo indígena con un territorio que sobrepasa dos o más departamentos podría dividirse en AIOC separadas que luego podrían establecer una mancomunidad (LMAD, art. 29, III). La cuarta condición es que los territorios de los gobiernos AIOC tienen que ser geográficamente continuos (Ley de Unidades Territoriales, art. 6), que excluye a más de la mitad de los TIOC en las tierras bajas (Salgado, 2011, pp. 223-223). Tomando estas cuatro condiciones en su conjunto, Salgado concluyó sobre la base de un análisis cuidadoso que solamente cinco municipios y quince de los 60 TIOC en las tierras bajas podrían acceder a la AIOC (Salgado, 2011, p. 223).

Para los municipios y TIOC que querían convertirse en AIOC, los requisitos burocráticos parecieron como obstáculos intencionales para frenar su acceso a la autonomía. Dirigentes de la CONAMAQ y CIDOB indicaron en 2011 que se sentían engañados por el gobierno por la imposición de “tantos obstáculos...

tantos requisitos” para acceder a la AIOC (ERBOL, 2011). Reflexionando sobre la LMAD, José Isategua de la Secretaría de Autonomías de CIDOB explicó:

Nosotros consideramos que somos engañados, y siempre van a querer marearnos a nosotros. Estamos muy molestos, ya es tiempo de que decidamos para ver el destino de cada pueblo... [Sin embargo] en el entorno del presidente Evo Morales existe una rosca que no quiere las autonomías indígenas. (ERBOL, 2011)

Por su parte, otros investigadores calificaron a los pasos burocráticos como “un laberinto de autonomías” (Tomaseli, 2015, p. 79), una “odisea burocrática” (Morell i Torra, 2015, p. 127) y “la larga marcha” (Exeni, 2015).

La Ley de Deslinde Jurisdiccional, promulgada en 2010, restringe seriamente el derecho de los pueblos indígenas de administrar sus propios sistemas de justicia (IWGIA, 2009). La Ley de Deslinde establece los límites jurídicos de los sistemas de justicia “ordinarios” e “indígenas” de Bolivia, relegando a estos últimos a la adjudicación de delitos penales menores dentro de las comunidades indígenas, como el robo de ganado. Gualberto Cusi, uno de los primeros magistrados indígenas elegidos al Tribunal Constitucional Plurinacional, insistió que la Ley era “un paso hacia atrás” lejos de la descolonización (La Razón, 2012a), mientras que Leonardo Tamburini, exdirector de una ONG de derechos indígenas describió la ley como “inconstitucional” (2012).

Los derechos de los pueblos indígenas a ser consultados antes de la explotación de los recursos naturales no renovables dentro de sus territorios fueron circunscritos aún más por la Ley de Régimen Electoral (2010), la Ley de Minería y Metalúrgica (2014) y una serie de decretos supremos. La Ley de Régimen Electoral especificaba que los resultados de las consultas no son vinculantes y que solo “deberán ser considerados” en la toma de decisiones estatales (Art. 39) —un debilitamiento serio del principio de ‘consentimiento previo, libre e informado’ reconocido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). La Ley de Minería y Metalúrgica elimina el derecho a la consulta en las fases de prospección y exploración para los recursos naturales (Art. 207, para. II), facilita la expropiación de los recursos hídricos (arts. 111-112) y efectivamente criminaliza la oposición social a la actividad extractiva (arts. 99-101) (ver Schilling Vacaflor, 2017). Preocupados por estas limitaciones de sus derechos, las organizaciones indígenas como la CIDOB y el CONAMAQ protestaron abiertamente para que el gobierno rescinda estas leyes. Raúl Prada, un



destacado intelectual y exasesor del MAS, lo calificó al marco legal para la consulta previa como una herramienta de “etnocidio” (Prada, 2013).

Más allá del marco legal, la implementación de las políticas públicas y el funcionamiento de la maquinaria estatal simultáneamente apoyó y socavó las oportunidades para ejercer el derecho a la autonomía. Por un lado, el Estado creó el Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial dentro del Ministerio de Autonomía con la responsabilidad de apoyar el proceso AIOC. Aunque los funcionarios del viceministerio eran comprometidos con la autonomía indígena, carecían de recursos humanos y financieros para responder a las demandas para la asistencia técnica de los municipios y TIOC que querían convertirse en AIOC y no pudieron difundir información sobre la AIOC fuera de un pequeño grupo de municipios y TIOC. Como consecuencia, el apoyo técnico para la conversión a la AIOC fue débil y, a menudo, totalmente ausente. Varias autoridades municipales en los departamentos de La Paz y Chuquisaca nos explicaron que la falta de recursos estatales para pagar los costos de la conversión fue una de las razones por la que decidieron no buscar la conversión de sus municipios en AIOC. Además, en muchos municipios no había información adecuada sobre la AIOC para debatirla seriamente —una situación que los opositores a la AIOC explotaron con falsos rumores que debilitó aún más la demanda para la autonomía.

Durante el segundo gobierno del MAS (2009-2014), las relaciones con las organizaciones indígenas matrices se deterioraron seriamente y se hizo claro que la autonomía indígena no era una prioridad del Estado. El punto de quiebre fue la violenta represión policial en 2011 de la marcha indígena en contra de los planes del gobierno de construir una carretera a Brasil atravesando el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré TIPNIS sin respetar el derecho al consentimiento previo (ver Fundación TIERRA, 2012). Como resultado de la represión estatal, CONAMAQ y CIDOB se retiraron del Pacto de la Unidad de apoyo al gobierno. Militantes del MAS respondieron —con el apoyo de la policía— con la toma de control e instalación forzada de dirigentes fieles al gobierno en la CIDOB en 2012 y el CONAMAQ en 2013 efectivamente fraccionando y debilitando al movimiento indígena. Solamente con la crisis política y colapso del gobierno del MAS en 2019 hubo intentos de reunificación de las dos organizaciones (Página Siete, 2019).

Al nivel local, la oposición de militantes del MAS a la autonomía indígena fue clara desde 2009. En varios municipios, como Jesús de Machaca, los líderes del MAS compitieron en elecciones locales en oposición directa a las organizaciones indígenas que luchaban por la conversión de sus municipios a la AIOC. En el municipio de Charagua, los líderes locales del MAS también se opusieron inicialmente a las luchas políticas por la autonomía indígena de la Asamblea del Pueblo Guaraní (Albó, 2012) y solo muy gradualmente acordaron una alianza con la APG (Morell i Torra, 2015, 2018; Postero, 2017, pp. 168-171). Aunque no había evidencia que la oposición directa a la AIOC por parte de los militantes locales era política oficial del MAS al nivel nacional, era claro que los altos dirigentes del partido hicieron poco para suavizar esa oposición. En las elecciones subnacionales de 2010 y 2015 el MAS se hizo el partido hegemónico al nivel municipal, ganando más de 67% de los puestos de alcalde y más de 50% de las concejalías en ambas elecciones (Órgano Electoral Plurinacional, s.f.). Con el control de más de 200 gobiernos municipales, los alcaldes y concejales del MAS pudieron socavar los movimientos locales incipientes por la autonomía indígena, controlando la difusión de información y frecuentemente reafirmando el estatus municipal sin cualquier debate sobre la posibilidad de conversión a la AIOC.

### ***La autonomía indígena en el tercer gobierno del MAS (2014-2019)***

Durante su tercer mandato el gobierno del MAS<sup>4</sup> centralizó aún más su poder con cambios positivos en los estándares de vida y la reducción de los niveles de la pobreza, pero un debilitamiento continuado en las políticas públicas para la autonomía indígena. Sin embargo, después de intentar ganar un cuarto mandato en las elecciones nacionales de octubre de 2019, el gobierno del MAS colapsó en una crisis electoral y política cuando la Organización de Estados Americanos (OEA) declaró que había irregularidades en el recuento de votos (Kurmanaev & Trigo, 2020; Molina, 2020). En respuesta a la presión de la policía, los militares y varios grupos sociales, el presidente Morales renunció y huyó del país, y la senadora conservadora Jeanine Áñez asumió la presidencia. Aunque la nueva presidenta declaró que su único rol era convocar a nuevas elecciones, con la crisis de la COVID-19 se extendió su mandato hasta noviembre de 2020. Durante sus once

4 El partido del MAS ganó las elecciones de 2014 con 61,01% del voto popular (OPEP, s.f.).

meses en la presidencia, Ñez actuó rápidamente para deshacer las políticas del gobierno del MAS y reprimir e intimidar a sus líderes.

Antes de la crisis política de 2019, la decisión del gobierno que tenía más impacto en la autonomía indígena fue la reducción del Ministerio de Autonomías a un viceministerio dentro del Ministerio de la Presidencia. Con este cambio, la dirección responsable para promover la AIOC “sufrió una drástica reducción de personal y de recursos” (Espinoza, 2017) debilitando aún más su capacidad de apoyar los procesos de conversión a la AIOC (Postero & Tockman, 2020, p. 5). Como señaló Luz María Calvo, directora de una ONG: “Aunque en la actual Dirección [de Autonomías Indígenas] sigue habiendo voluntad para hacerlo [trabajar], su capacidad institucional es mucho menor, al punto de que en Cochabamba no existe oficina ni técnicos para coordinar” (Opinión, 2017).

A pesar del débil apoyo técnico, entre 2014 y 2019 diez nuevos municipios y 18 TIOC iniciaron el proceso de conversión a la AIOC (ver Cuadro 1). Sin embargo, como señalamos más adelante, según el mismo Viceministerio de Autonomías, los procesos autonómicos ya habían paralizado en seis de estos diez nuevos municipios por conflictos internos, mientras que en la mayoría de los TIOC los procesos de conversión han sido muy lentos a causa de la falta de asistencia técnica para cumplir con los requisitos burocráticos y conflictos internos. Hasta la fecha, solo cuatro municipios y un TIOC habían cumplido con todos los pasos para establecer nuevos gobiernos AIOC.

Frente al debilitamiento del derecho a la autonomía indígena es importante reconocer los cambios positivos en las condiciones de vida de miles de bolivianos indígenas debido a las políticas desarrollistas y neo-extractivistas del gobierno del MAS. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia, entre 2005 y 2018, la pobreza extrema se redujo del 38,2% al 15,2%, mientras que la pobreza moderada disminuyó del 60,6% al 34,6% (INE, 2019). Además, a través del reconocimiento simbólico de las culturas indígenas, miles y miles de bolivianos históricamente excluidos se sentían incluidos como ciudadanos por primera vez (Postero, 2017). Solo por entender estos cambios impresionantes debido a las políticas del gobierno nacional es posible comprender la ausencia relativa de críticas fuertes sobre el debilitamiento del proyecto AIOC. El problema para los pueblos indígenas radica en que las políticas nacionales extractivistas que hicieron posible la disminución de la pobreza se enfrentaron directamente con los derechos a la autogestión de sus territorios.

Cuadro 1  
Estado actual de los procesos AIOC en Bolivia

Municipalidad y Departamento	Vía a la AIOC (Municipio / TIOC)	Población	Población indígena	Resultados del primer referéndum sobre la conversión a la AIOC (con fecha)		Resultados del referéndum final para aprobar el Estatuto Autonómico (con fecha)		Estado actual del proceso AIOC
				Sí	No	Sí	No	
<b>Gobiernos AIOC ya establecidos (4)</b>								
Charagua (Santa Cruz)	Municipio	24 427	67,02%	55,66% (2009)	44,34%	53,25% (2015)	46,75%	Se estableció el gobierno AIOC en 2017.
Chipayá (Oruro)	Municipio	1814	97,08%	91,69% (2009)	8,31%	77,39% (2016)	22,61%	Se estableció el gobierno AIOC en 2018.
Raqaypampa (Mizque-Cochabamba)	TIOC	7344	--			91,78% (2016)	8,22%	Se estableció el gobierno AIOC en 2017.
Salinas de Garci Mendoza (Oruro)	Municipio	8723	95,59%	75,09% (2009)	24,91%	51,80% (2019)	48,20%	Se estableció el gobierno AIOC en 2020.
<b>Municipios y TIOC con estatutos autonómicos aprobados por el Tribunal Constitucional Plurinacional (6)</b>								
Pampa Aullagas (Oruro)	Municipio	2975	98,39%	83,67% (2009)	16,33%			Estatuto Autonómico aprobado por el TCP en 2016. Falta la aprobación por normas y procedimientos propios.
Lomerío (Santa Cruz)	TIOC	6481	89%					Estatuto Autonómico aprobado por el TCP en 2018. Falta promulgar la ley de creación de la Entidad Territorial Autónoma.
Corque Marka (Oruro)	TIOC	8412	--					Estatuto Autonómico aprobado por el TCP en 2018. Falta promulgar la ley de creación de la Entidad Territorial Autónoma.
Territorio Indígena Multiétnico - TİM I (San Ignacio de Moxos, San Borja y Santa Ana-Berri)	TIOC	3265	--					Estatuto Autonómico aprobado por el TCP en 2017. Falta promulgar la ley de creación de la Entidad Territorial Autónoma.
Kereimba Iyaambae (Gutiérrez-Santa Cruz)	Municipio	11 393	--	63,11% (2016)	36,89%			Estatuto Autonómico aprobado por el TCP en 2019. Falta promulgar la ley de creación de la Entidad Territorial Autónoma.
Jatun Ayllu Yura (Tomave-Potosí)	TIOC	6 451	--					Estatuto Autonómico aprobado por el TCP en 2019. Falta promulgar la ley de creación de la Entidad Territorial Autónoma.

Municipios y TIOC con Estatutos Autonómicos completos, pero no presentados al Tribunal Constitucional Plurinacional para el control de constitucionalidad (1)						
Cavineño (Riberalta y Reyes-Beni)	TIOC	2954	--			Falta presentar el Estatuto Autonómico al TCP para el control de Constitucionalidad.
Municipios y TIOC en el proceso de elaborar sus Estatutos Autonómicos (2)						
Consejo Indígena Yuracaré (Villa Tunari-Cochabamba y Chimoré-Beni)	TIOC	2358	--			En proceso de elaborar su Estatuto Autonómico.
Marachet (Chuquisaca)	Municipio	7418	--	51,25% (2017)	48,75%	En proceso de elaborar su Estatuto Autonómico.
Municipios y TIOC que satisficieron todos los requisitos para convocar un referéndum para la conversión a la AIOC (2)						
Laganillas (Santa Cruz)	Municipio	5283	--			El referéndum de acceso a la AIOC está en trámite ante el Órgano Electoral Plurinacional (OEP).
Uribicha (Santa Cruz)	Municipio	7026	--			El referéndum de acceso a la AIOC está en trámite ante el Órgano Electoral Plurinacional (OEP).
Municipios y TIOC preparando los documentos para satisfacer los requisitos para convocar un referéndum sobre la conversión a la AIOC (6)						
Jatun Ayllu Toropalca (Potosí)	TIOC	5031	--			Cuenta con Certificado de Territorio Ancestral. Falta Certificado de Viabilidad Gubernativa y Base Poblacional.
Ch'alla (Cochabamba)	TIOC	--	--			Cuenta con Certificado de Territorio Ancestral. Está en proceso de elaborar el Plan Territorial para obtener el Certificado de Viabilidad Gubernativa.
Monte Verde (Santa Cruz)	TIOC	13 679	--			Cuenta con Certificado de Territorio Ancestral. Falta Certificado de Viabilidad Gubernativa y Base Poblacional.
Pilcol Lecos (La Paz)	TIOC	3159	--			Con solicitud de Certificado de Territorio Ancestral.
Nueva Llalagua (Oruro)	TIOC	--	--			Con solicitud de Certificado de Territorio Ancestral.
Territorio Indígena Multiétnico II (Pando)	TIOC	3594	--			Está en proceso de elaborar la documentación para solicitar el Certificado de Ancestralidad.
TIOC que solicitaron la conversión a la AIOC que no cumplen con el requisito de población (1.000 en tierras bajas / 4.000 en tierras altas) (3)						
Puesto Araona (La Paz)	TIOC	116	--			Cuenta con Certificado de Territorio Ancestral. No cumple con requisito de población.
Marka Camata (La Paz)	TIOC	1195	--			Cuenta con Certificado de Territorio Ancestral. No cumple con requisito de población.

Copacabana Antaquilla (La Paz)	TIOC	1111	--							Cuenta con Certificado de Territorio Ancestral. No cumple con requisito de población.
<b>Procesos de conversión a la AIOC paralizados por conflictos internos (11)</b>										
Tarabuco (Chuquisaca)	Municipio	19 554	93,40%	90,80% (2009)	9,20%					El proceso AIOC se ha terminado (extraoficialmente) por conflictos entre sindicatos campesinos y ayllus.
Charazani (La Paz)	Municipio	9161	96,62%	86,62% (2009)	13,38%					Paralizado desde 2015 por conflictos internos sobre la ubicación de la sede del gobierno autónomo.
Chayanta (Potosí)	Municipio	14 165	97,85%	59,60% (2009)	40,10%					Paralizado desde 2012 por conflictos entre los habitantes del centro poblado y los ayllus originarios.
Curva (La Paz)	Municipio	2213	98,5%							Paralizado desde 2014 por conflictos internos.
Turco (Oruro)	Municipio	4160	97,4%							Paralizado desde 2009 por conflictos internos.
Huari (Oruro)	Municipio	10 221	91,1%							Paralizado desde 2009 por conflictos internos.
Santiago de Andamarca (Oruro)	Municipio	4588	96,2%							Paralizado desde 2009 por conflictos internos.
Inquisivi (La Paz)	Municipio	16 143	96,4%							Paralizado desde 2009 por conflictos internos.
San Miguel de Velasco (Santa Cruz)	Municipio	10 273	--							Paralizado desde 2016 por conflictos internos.
Jesús de Machaca (La Paz)	Municipio	13 247	95,73%	56,09% (2009)	43,91%					Paralizado por conflictos internos.
Jatun Ayllu Kirkiawi (Bolívar-Cochabamba)	TIOC	8635	--							Paralizado por conflictos internos.
<b>Procesos AIOC que terminaron con el rechazo formal del Estatuto autonómico en un referéndum (4)</b>										
Mojocoya (Chuquisaca)	Municipio	7962	94,58%	88,31% (2009)	11,69%	40,645 (2016)	59,36%			El proceso AIOC se terminó en 2016
San Pedro de Totorá (Oruro)	Municipio	4941	97,15%	74,50% (2009)	25,5%	29,96% (2015)	70,04%			El proceso AIOC se terminó en 2015.
Huaya (Chuquisaca)	Municipio	2345	63,77%	53,66% (2009)	46,34%	41,4% (2017)	58,6%			El proceso AIOC se terminó en 2017.
Curuhua de Carangas (Oruro)	Municipio	5278	92,73%	45,08% (2009)	54,92%					El proceso AIOC se terminó en 2009.

Fuente: Elaboración por los autores con datos del Viceministerio de Autonomías (2019).

## *¿Cómo entender las políticas de los gobiernos del MAS frente a la autonomía indígena?*

Las políticas de los gobiernos del MAS para implementar la autonomía indígena parecen contradictorias. Por un lado, representantes del gobierno enfatizaron que la autonomía indígena era uno de los pilares centrales del Estado plurinacional.<sup>5</sup> Por el otro lado, el gobierno estableció un marco legal que restringía el derecho y nunca invirtió recursos suficientes para promoverlo. Dos factores principales explican esa posición contradictoria. El primer factor es la estrategia de desarrollo neoextractivista del gobierno del MAS, que dependía de la redistribución social de las rentas sobre los recursos minerales e hidrocarburos. El segundo factor es la estrategia política del MAS de controlar su base de apoyo político en los municipios rurales.

*Neoextractivismo*: desde el comienzo del período colonial, la economía y el Estado boliviano han dependido de la extracción de recursos no renovables (Dunkerley, 2017). Los gobiernos del MAS no pudieron escapar de esa dependencia. Según los datos del Banco Mundial (2018), los hidrocarburos representan el 34,6% de las exportaciones totales, mientras que los minerales y metales representaron el 26,4% y 4,1% respectivamente. La innovación del MAS consistió en aumentar los impuestos sobre las actividades extractivas y redistribuir las rentas en políticas sociales y en infraestructura pública (Kohl & Farthing, 2012; López-Flores, 2016). Etiquetada como ‘neoextractivismo’ (Gudynas, 2010), esta estrategia de desarrollo nacional resultó en un aumento significativo en los ingresos estatales, una mayor inversión social, reducciones significativas de la pobreza y un importante apoyo popular para el gobierno del MAS (Kohl & Farthing, 2012).

Es en este contexto político-económico que se debe entender la resistencia estatal a la autonomía indígena. Una implementación seria del derecho al autogobierno indígena podría tener implicaciones masivas para la organización territorial y sobre la capacidad fiscal del Estado. En las tierras altas existen 73 municipios donde más de 90% de la población se autoidentifica como originario que en teoría podrían convertirse fácilmente en AIOC (Albó & Romero, 2009, p. 22; Colque, 2009, p. 48). En las tierras bajas, los pueblos indígenas han obtenido el reconocimiento estatal de 60 territorios indígenas, muchos de los cuales han expresado interés en convertirse en AIOC (Salgado, 2010). En todo el país, los

5 Por ejemplo, en el transcurso de 2011 y 2012, Gregorio Aro, Viceministro de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial enfatizó repetidamente en sus discursos públicos que “sin autonomía indígena, no hay Estado plurinacional”.

190 TIOC que habían sido legalmente reconocidos en 2011 representan el 19% del territorio nacional. Si se agrega la larga lista de demandas de TIOC todavía no reconocidos legalmente, la proporción de territorio nacional aumenta a más del 35% (Fundación TIERRA, 2011, p. 46). Es precisamente en estos territorios donde se encuentran las reservas de hidrocarburos, minerales y metales más importantes del país (Fundación TIERRA 2011, pp. 127-137).

El control estatal de los recursos naturales no renovables no socava las aspiraciones de autogobierno de todos los grupos indígenas, ya que muchos de ellos ocupan territorios que carecen de recursos naturales estratégicos. Sin embargo, en el contexto de un marco legal único para todo el país, es muy difícil reconciliar el modelo de desarrollo neoextractivista con la implementación seria del derecho a la autonomía indígena. La única manera en que se puede resolver las contradicciones entre el neoextractivismo y la autonomía indígena es quitar el derecho de control de los recursos naturales no renovables del derecho a la autonomía. Los dirigentes del pueblo guaraní en la región del gran Chaco ya han aceptado esa limitación. Como explica Schilling Vacaflor (2017, p. 1067), quieren ejercer su derecho a la autonomía, pero no esperan lograr el poder de rechazar la extracción de hidrocarburos de su territorio —solamente buscan minimizar los impactos negativos y maximizar los beneficios.

*Control político rural:* La constricción de la autonomía indígena en Bolivia también debe entenderse en el contexto de los esfuerzos del MAS para controlar su base de apoyo en los municipios rurales (Cameron, 2009; Postero, 2009, 2017). Por el contrario, uno de los objetivos centrales de los movimientos de autonomía indígena ha sido excluir a los partidos políticos del sistema de autoridades políticas locales. Todos los estatutos de autonomía indígena elaborados hasta la fecha incluyen sistemas para la selección de autoridades que bloquean la participación de los partidos políticos, que son ampliamente criticados por distorsionar la política local (ver Postero, 2017, p. 168). En este contexto, cualquier conversión a gran escala de los gobiernos municipales a la autonomía indígena socavaría seriamente las redes políticas rurales del MAS.

## **Respuestas de las organizaciones indígenas al marco burocrático-legal para la AIOC**

Para muchos de los municipios y TIOC en conversión a la AIOC, la experiencia ha sido lenta, frustrante y frecuentemente conflictiva. Según los datos del



Viceministerio de Autonomías (2019), de la totalidad de 22 municipios que iniciaron la conversión a la AIOC, tres han logrado convertirse en gobiernos AIOC<sup>6</sup> y cinco están en varias etapas de progreso hacia la AIOC mientras que cuatro han rechazado la AIOC en referéndums y diez entraron en conflictos internos tan fuertes que los procesos se han paralizado. Por el lado de los TIOC, uno (Raqaypampa) se ha convertido legalmente en un gobierno AIOC, mientras que cinco están cerca de satisfacer todos los requisitos para la conversión, uno está preparando su estatuto autonómico, siete están preparando los trámites para solicitar la conversión, uno está paralizado por conflictos internos y tres han iniciado el proceso de conversión, pero no cuentan con la población mínima (ver Cuadro 1).

Es importante analizar estos datos en el contexto de la totalidad de los municipios y TIOC del país. En 2020 Bolivia tenía 342 municipios. Cuando se inició el proceso AIOC en 2009, dos equipos de investigadores identificaron los municipios que tenían poblaciones indígenas suficientes para teóricamente convertirse en AIOC. Albó y Romero (2009) identificaron 215 de los 252 municipios de las tierras altas donde los pueblos indígenas representaban más del 50% de la población y 73 municipios donde representaban más del 90% de la población, mientras que Colque identificó 173 municipios donde el 80% o más de la población se autoidentificaba como indígena (2009, p. 48). En suma, de la totalidad de los municipios que teóricamente pudieron convertirse en gobiernos AIOC, relativamente pocos iniciaron el proceso y aún menos han recorrido todos los requisitos o están cerca de hacerlo. En las tierras bajas la situación es diferente. Los pueblos indígenas expresan mucho más interés en convertir sus territorios en gobiernos AIOC, pero los requisitos legales restringen la posibilidad a un pequeño grupo. Además de los dos municipios que iniciaron el proceso de conversión en 2009 (Charagua y Huacaya), Salgado identificó cinco municipios (de un total de más de cien) y quince TIOC (de un total de sesenta) que podrían satisfacer los requisitos para convertirse en AIOC (2011, p. 223). Casi diez años después, los cinco municipios habían iniciado el proceso de conversión y seis TIOC lo han hecho.

Estos datos subrayan la diversidad de respuestas de los pueblos indígenas a la oportunidad política de construir gobiernos AIOC. Algunos pueblos indígenas

---

6 Los nuevos gobiernos AIOC de Charagua, Chipaya y Raqaypampa ya tienen página web que describen la historia de los procesos y los primeros hechos de los nuevos gobiernos: Charagua: <https://bit.ly/3kZpuLr>; Raqaypampa: <https://bit.ly/2KCALFb>; Uru Chipaya: <https://bit.ly/396O3Ui>

—especialmente en las tierras bajas— quieren establecer gobiernos AIOC, pero no satisfacen los requisitos mínimos, mientras otros —especialmente en las tierras altas— teóricamente podrían convertirse, pero no lo han hecho. Más allá de las restricciones legales y los impedimentos políticos impuestos por los gobiernos del MAS, sostenemos que cuatro factores internos a los municipios y territorios indígenas ayudan a explicar el desinterés relativo en la autonomía indígena, especialmente en las tierras altas. Hemos explorado estas ideas con mayor detalle en otras publicaciones (Plata & Cameron, 2017, 2020), por ello, aquí solo examinaremos brevemente estos factores.

### ***El “Proceso de Cambio” del MAS y su hegemonía en los municipios rurales***

Como discutimos más arriba, la elección del gobierno del MAS en 2005 abrió las puertas a dos grandes proyectos políticos contradictorios. El primer proyecto y el objetivo central de los gobiernos del MAS era el “proceso de cambio”, que intentaba mejorar el bienestar de los grupos sociales excluidos a través del control del Estado central. El segundo proyecto era la construcción de un Estado plurinacional a través de la autonomía indígena, que representaba una estrategia de los pueblos indígenas de protegerse del Estado central (Canessa, 2012). Frente a los dos proyectos, muchos ciudadanos y organizaciones indígenas seleccionaron el primero, una decisión reflejada en los triunfos impresionantes del partido del MAS en las elecciones a todos los niveles del Estado (ver Órgano Electoral Plurinacional, s.f.). Además, los militantes del MAS en los municipios rurales activamente trabajaron para quebrantar proyectos de autonomía indígena, con la excepción de algunos municipios como Charagua donde hicieron alianzas con los movimientos autonómicos. El regreso del MAS al gobierno —a la cabeza de Luis Arce como presidente y David Choquehuanca como vicepresidente— tras la victoria electoral en las elecciones de octubre de 2020, también significan el triunfo del primer proyecto político; en tanto que el segundo proyecto de la construcción de un Estado Plurinacional a través de la autonomía indígena queda relegada.

### ***Pragmatismo político y gobiernos híbridos***

El énfasis en la conversión formal de los gobiernos municipales a la autonomía indígena ha desviado la atención de las formas en que las organizaciones indígenas se habían apropiado y adaptado las instituciones municipales para in-

corporar normas y procedimientos locales en sistemas híbridos de gobierno local. Mientras que las organizaciones indígenas matrices como el CONAMAQ y la CI-DOB han luchado por la reconstitución de territorios precoloniales con gobiernos diseñados según las normas y los procedimientos de cada pueblo, en muchos municipios del altiplano las autoridades indígenas han perseguido una estrategia más pragmática. Luego de la implementación de la LPP en 1994, cientos de organizaciones indígenas y campesinas paulatinamente alcanzaron el poder municipal a través de las elecciones municipales (ver Postero, 2009). Cuando se promulgó el marco legal para la AIOC en 2010, muchas organizaciones y autoridades indígenas ya tenían más de diez años de experiencia con la gobernanza municipal y se habían apropiado de la institucionalidad municipal, mezclándola con sus normas propias en una manera híbrida e informal (Cameron, 2015; Colque & Cameron, 2009; Thede, 2011). En alrededor de 17 municipios las organizaciones indígenas formalizaron esa hibridad en la creación de ‘municipios indígenas’ y ‘distritos indígenas,’ categorías legales establecidas por la Ley del Diálogo en 2001 (Galindo, 2008, pp. 7-8).

Para comprender el desinterés relativo de las organizaciones indígenas en los municipios del altiplano y valles en la autonomía indígena, es crucial tomar en serio estas formas de gobernanza híbrida. Aunque los municipios híbridos carecen de las características formales de la AIOC, poseen algunas ventajas. Lo más importante es que no tienen que pasar por procesos de conversión complejos, largos, costosos y potencialmente conflictivos para diseñar nuevas instituciones de gobierno local. En este contexto, la decisión de continuar gobernándose a través de sistema municipal debe entenderse como una alternativa atractiva a la conversión al estatus AIOC.

### ***Conflictos internos sobre la autonomía indígena dentro de las comunidades indígenas***

Otra consideración pragmática para muchas autoridades indígenas tenía que ver con el alto nivel de conflicto en un número significativo de municipios en conversión a la AIOC. En diez municipios los conflictos internos eran tan fuertes que los procesos AIOC se paralizaron totalmente, mientras que en tres municipios se rechazó la AIOC en referéndums locales (ver Cuadro 1). En el corazón de esos conflictos estaban las luchas sobre la interpretación y aplicación de las normas y procedimientos propios a la gobernanza local y luchas por el control de elementos prácticos del poder político local (Cameron, 2013). Por ejemplo, en

el municipio de Charazani, en el departamento de La Paz, los conflictos internos sobre la ubicación de las oficinas gubernamentales de la AIOC eran tan fuertes que bloquearon el proceso de conversión después de más de cinco años de trabajo (Alderman, 2015; Espinoza, 2017).

Las noticias de estos conflictos sumado a las consideraciones pragmáticas por parte de las autoridades indígenas, influyeron en la decisión de no convertir los gobiernos municipales en nuevas instituciones de autonomía indígena, por el temor de entramparse en conflictos internos. Por ejemplo, las autoridades indígenas en los seis municipios de la provincia Ingavi que rodean a Jesús de Machaca vieron cómo se desarrollaban los conflictos sobre la AIOC en aquel municipio y tomaron decisiones en las asambleas comunales de no buscar la conversión de sus gobiernos municipales en gobiernos AIOC (Plata & Cameron, 2017).

### *El racismo internalizado y la búsqueda de la modernidad*

Más allá del pragmatismo, el desinterés en la autonomía indígena también refleja la internalización de la idea racista de que las normas indígenas son un atraso y que solamente las instituciones occidentales (como el municipio) podrían conducir a las comunidades rurales hacia la modernidad. Por ejemplo, el alcalde indígena del municipio de Taraco en el departamento de La Paz sostuvo que la autonomía indígena sería una “regresión” porque significaba “regresar al pasado” en un momento en que Taraco necesitaba “mirar hacia el futuro y ser más moderno” (Entrevista, 7/11/2012). Hablamos con otros líderes indígenas que compararon la autonomía indígena con la renuncia a los teléfonos celulares y otras tecnologías modernas. Como dijo un líder de Tiwanaku: “No queremos retroceder. Queremos progresar. Queremos ser modernos” (Entrevista, 15/10/2012). El rechazo de las normas propias podría parecer contradictoria, especialmente después de más de tres décadas de luchas por los derechos indígenas. Sin embargo, como argumenta el antropólogo Andrew Canessa, la devaluación de las normas indígenas debe entenderse en el contexto del racismo profundamente arraigado en Bolivia y las formas en que los indígenas “viven, resisten, absorben e incluso lo reproducen” (Canessa, 2012, p. 7). En este contexto, sugiere Canessa, las aspiraciones de progreso y las esperanzas para el futuro apuntan hacia lo que se percibe como urbano, moderno y occidental. En este panorama de racismo internalizado, la autonomía indígena no es siempre visto como una opción positiva.

## Conclusión: ¿el futuro de la autonomía indígena en Bolivia?

El triunfo del MAS en las elecciones generales del 18 de octubre de 2020 podría suponer el camino de retorno del plurinacionalismo y la autonomía indígena. Empero, el futuro del plurinacionalismo, la autonomía indígena y el ‘proceso de cambio’ de los gobiernos del MAS quedan muy inciertos. Está claro que los esfuerzos de los movimientos indígenas y de los gobiernos del MAS para refundar el Estado boliviano durante los últimos quince años están seriamente debilitados por la crisis política de 2019-2020. En ese contexto, es muy improbable que algún gobierno promueva seriamente los derechos a la autonomía indígena. Reconociendo los peligros de predecir el futuro, anticipamos que el marco burocrático-legal para la autonomía indígena en Bolivia sobrevivirá, aunque de manera marginado de las políticas centrales del Estado. Mirando hacia las respuestas de las organizaciones indígenas al futuro contexto político, vemos dos escenarios posibles. El primero es que las autoridades y organizaciones indígenas en las comunidades rurales sigan con estrategias pragmáticas para consolidar su poder local en los gobiernos municipales y los TIOC y aprovecharse de las oportunidades para hibridar informalmente las instituciones de gobernanza local. El segundo escenario es que las organizaciones indígenas, tanto locales como matrices, renueven las demandas para la autonomía indígena como una estrategia para defenderse de un Estado central que ya no quiere o no puede proteger sus derechos.

## Bibliografía

- Albó, X., & C. Romero. (2009). *Autonomías Indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Alderman, J. (2015). *The Path to Ethnogenesis and Autonomy: Kallawaya-consciousness in Plurinational Bolivia*. (PhD Dissertation) University of St. Andrews, Scotland.
- Banco Mundial (2018). Resumen del comercio Bolivia 2018. <https://bit.ly/3lWNeBj>
- Cameron, J. (2009). *Struggles for Local Democracy in the Andes*. Lynne Rienner, First Forum Press.
- \_\_\_\_\_. (2013). Bolivia's Contentious Politics of 'Normas y Procedimientos Propios' *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 8(2), 179-201. <https://doi.org/10.1080/17442222.2013.810012>
- \_\_\_\_\_. (2015). Auto-gouvernance autochtone dans les Andes: les contradictions des institutions politiques hybrides. En Nancy Thede (Ed.), *Hybridité et résistances: Trajectoires inattendues de la démocratie locale* (pp 223-273). Editions Karthala.
- Canessa, A. (2012). *Intimate Indigeneities: Race, Sex and History in the Small Spaces of Andean Life*. Duke University Press.
- CEPAL (s.f.). Bolivia (Estado Plurinacional de): Perfil Nacional Socio-Demográfico. <https://bit.ly/3fpv7kV>
- CIDOB (2010). *Propuesta de autonomía indígena*. Documento interno no editado.

- Colque, G. (2009). *Autonomías Indígenas en las Tierras Altas: Breve mapeo para la implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina*. Fundación TIERRA.
- Colque, G., & Cameron, J. (2010). El difícil matrimonio entre la democracia liberal e indígena en Jesús de Machaca. En J.P. Chumacero (Ed.), *Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia* (pp. 173-208). Fundación TIERRA.
- Dunkerley, J. (2017). *Rebelión en las venas: La lucha política en Bolivia 1952-1982*. 3ra Edición. Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.
- Enlared (2010, 19 de abril). CONAMAQ promueve su propia Ley de Autonomía Indígena. <https://bit.ly/2KCHcII>
- ERBOL (2011, 21 de febrero). Los indígenas se sienten engañados: El Gobierno usó como bandera las autonomías. <https://bit.ly/2USqCFZ>
- Espinoza, S. (2017, 22 de octubre). Disputa por capitalía frena la autonomía de Charazani. *Opinión*. <https://bit.ly/33ryTpl>
- Exeni, J. (Ed.) (2015). *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. Fundación Rosa Luxemburgo.
- FAM (Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia) (2010). *Autonomías indígenas, un proceso a construir*. La Paz: FAM. <https://bit.ly/2IZ00Ay>
- Fundación Tierra (2012). *Marcha indígena por el TIPNIS: La lucha en defensa de los territorios*. Fundación Tierra.
- Galindo Soza, M. (2008). *Municipio indígena: Análisis del proceso y perspectivas viables*. CEBEM.
- Garcés, F. (2010). El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado. La Paz, Bolivia. <https://bit.ly/3kY2Ti8>
- Gudynas, E. (2010, 30 de enero). El nuevo extractivismo progresista. *Nueva Crónica*, 7.
- Instituto Nacional de Estadística, INE (2019). La pobreza en Bolivia se ha reducido. <https://bit.ly/2UTh9yi>
- International Work Group for Indigenous Affairs, IWGIA (2011). *The Indigenous World 2011*. Copenhagen: IWGIA. <https://bit.ly/2J17T8Z>
- Kohl, B., & Farthing, L. (2012). Material Constraints to Popular Imaginaries: The Extractive Economy and Resource Nationalism in Bolivia. *Political Geography*, 31(4), 225-235. <http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2012.03.002>
- Kurmanaev, A., & Trigo, M. (2020, 7 de junio). Una elección amarga. Acusaciones de fraude. Y, ahora, una reconsideración. *New York Times*. <https://nyti.ms/2J471jH>
- López Flores, P. (2016). Disputa por la autonomía indígena y la plurinacionalidad en Bolivia: Resistencias comunitarias al neoextractivismo. En P. López Flores y L. García Guerreiro (Eds.), *Pueblos Originarios en lucha por las Autonomías* (pp. 113-138). CLACSO.
- \_\_\_\_\_. (2017). ¿Un proceso de descolonización o un periodo de recolonización en Bolivia? Las autonomías indígenas en tierras bajas durante el gobierno del MAS. *Religación: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, II(6), 48-67.
- Ministerio de la Presidencia (s.f., a). Pasos para acceder a la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) vía Municipio. <https://bit.ly/2Krel9y>
- \_\_\_\_\_. (s.f., b). Pasos para acceder a la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) vía TIOC. <https://bit.ly/3m2yTmM>
- Molina, F. (2020). ¿A dónde conducirá la crisis boliviana? *Nueva Sociedad*, 288, julio-agosto. <https://bit.ly/2URQmCD>

- Molina Saucedo, C. (1996). Decisiones para el futuro. En *Apre(he)ndiendo la participación popular: análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización* (pp. 7-18). Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Desarrollo Humano/ Secretaría Nacional de Participación Popular.
- Morell i Torra, P. (2015). La (difícil) construcción de Autonomías Indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia. Consideraciones generales y una aproximación al caso de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 22, 94-135. <https://bit.ly/3kVFjCP>
- \_\_\_\_\_. (2018). "Pronto aquí nosotros vamos a mandar". *Autonomía Guaraní Charagua Yyambae, la construcción de un proyecto político indígena en la Bolivia Plurinacional* (Tesis Doctoral). Universitat de Barcelona. Departament d'Antropologia Cultural, Historia d'America i Africa. Facultat de Geografia i Historia.
- Órgano Electoral Plurinacional, OEP (s.f.). *Atlas Electoral*. <https://bit.ly/3nP2JeV>
- Plata, W. (2010) De municipio a Autonomía Indígena. Los once municipios que transitan a la Autonomía Indígena Originaria Campesina. En *Reconfigurando territorios: reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia* (pp. 147-172). Fundación TIERRA.
- Plata, W., & Cameron, J. (2017). ¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base. *Cuestión Agraria*, 3, 19-60, julio. (Bolivia). <https://bit.ly/3kXQ3R5>
- Postero, N. (2009). *Ahora somos ciudadanos*. Muella del Diablo.
- \_\_\_\_\_. (2017). *The Indigenous State: Race, Politics, and Performance in Plurinational Bolivia*. University of California Press.
- Postero, N., & Tockman, J. (2020). Self-Governance in Bolivia's First Indigenous Autonomy: Charagua. *Latin American Research Review*, 55, 1, 1-15. <https://bit.ly/2JP7WEK>
- Prada, R. (2013, 13 de febrero). Bolivia: el nuevo etnocidio. El proyecto de ley de consulta anti-indígena. *Servindi*. <https://bit.ly/35YbIEB>
- Rivera Cusicanqui, S. (1984). *Oprimidos pero no vencidos: Luchas del campesinado aymara y q'hechwa 1900-1980*. CSUTCB, HISBOL.
- Rousseau, S., & Manrique, H. (2019). La autonomía indígena 'tutelada' en Bolivia. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 48, 1, 1-19.
- Salgado, J. (2011). Proceso y perspectivas de los territorios indígenas de tierras bajas: titulación, gestión territorial y autonomías indígenas. En J.P. Chumacero (Coord.), *Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia: Entre la Loma Santa y la Pachamama* (pp. 141-229). Fundación TIERRA.
- Schilling Vacaflor, A. (2017). Who controls the territory and the resources? Free, prior and informed consent (FPIC) as a contested human rights practice in Bolivia. *Third World Quarterly*, 38(5), 1058-1074. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1238761>
- Tamburini, L. (2012). *La jurisdicción indígena originaria campesina y las autonomías indígenas*. Ponencia para el VIII Congreso Internacional de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU), Sucre, Bolivia, 22-26 de octubre.
- Tapia, L. (2011). Consideraciones sobre el estado plurinacional. En *Descolonización en Bolivia: cuatro ejes para comprender el cambio*. Vicepresidencia del Estado, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.
- Thede, N. (2011). Democratic agency in the local political sphere. Reflections on inclusion in Bolivia, Democratization. *Democratization*, 18(1), 211-235. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.532627>

- Tockman, J., & Cameron, J. (2014). Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia” *Latin American Politics and Society* 56, 3: 46-69.
- Tockman, J., Cameron, J., & Plata, W. (2015). New Institutions of Indigenous Self-Governance in Bolivia: Between Autonomy and Self-Discipline. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 10(1), 37-59. <https://doi.org/10.1080/17442222.2015.1034442>
- Tomaseli, A. (2015). Autogobierno Indígena: El Caso de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en Bolivia. *Política, Globalidad y Ciudadanía* 1(1), 73-97. <https://bit.ly/3pRMakp>
- Wasylyk Fedyszak, M. (2010, 3 de julio). Bolivia: Gran Marcha Indígena. La primera en reclamar al Gobierno de Evo Morales. *Servindi*. <https://bit.ly/2KoGNJ9>
- Viceministerio de Autonomías (2019). Estado de situación de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC) en Bolivia. <https://bit.ly/2J5m6kM>

### **Leyes y reglamentos**

- Ley del Diálogo Nacional de 2000 (2001). <https://bit.ly/3pY3vIG>
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (2010). <https://bit.ly/2KD0v4h>
- Ley de Modificación a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez.” (2019). <https://bit.ly/3nPKGp3>
- Ley de Deslinde Jurisdiccional (2010). <https://bit.ly/2HsZydn>
- Ley de Régimen Electoral. (2010). <https://bit.ly/3pTrYP9>
- Ley de Minería y Metalúrgica. (2014). <https://bit.ly/33dK0lA>
- Ley de Delimitación de Unidades Territoriales (2013). <https://bit.ly/370cvEq>





# La tragedia de *Alal*: regresión (no restitución) de derechos en el Régimen de Autonomía en Nicaragua

Miguel González

## Introducción

Nada era inusual en la comunidad indígena Sumu-Mayangna de *Alal* aquella cálida tarde del miércoles 29 de enero de 2020, en la época menos húmeda del año en el Caribe Norte de Nicaragua. Como ha sido una práctica cotidiana, una parte de los hombres se encontraban de pesca, otros trabajando en áreas agrícolas cercanas a la comunidad, sobre las tierras de propiedad colectiva del territorio *Mayangna Sauni As*, ‘en el corazón’ de la Reserva de Biosfera *Bosawás*, en un área que le fue reconocida oficialmente por el Estado nicaragüense en el año 2001 (Nación Mayangna, 2014, p. 9). Un reconocimiento importante y sin precedentes, tras una década de sostenidos esfuerzos en que múltiples actores, incluyendo autoridades indígenas locales y regionales, y organismos no gubernamentales unieron energías para lograr identificar, demarcar y finalmente exigir al Estado titular tierras ancestrales del pueblo Sumu-Mayangna.

Y, sin embargo, aquella tarde de enero sería parte de un día trágico para los pobladores de *Alal*. Los repentinos disparos rompieron la apacibilidad vespertina y alertaron a la comunidad entera. En una serie de ataques coordinados, una banda de delincuentes armados asesinó a cuatro hombres, hirió a tres —incluyendo mujeres— y secuestró a ocho personas, todos miembros de la comunidad. Además, quemaron sus viviendas y robaron el ganado. Los pobladores de *Alal* —que en idioma Mayangna significa ‘hombre fuerte’— no pudieron repeler el ataque, en parte por lo sorpresivo de la acción, pero también por el mayor número de atacantes armados, bajo el mando de “Chabelo” Meneses Padilla, aparente líder de

la agrupación.<sup>1</sup> Una acción de los llamados colonos mestizos, ocupantes ilegales de las tierras indígenas. Al día siguiente, en una transmisión en tiempo real a un noticiero nacional, las autoridades y líderes del territorio denunciaron los hechos y exigieron cuatro demandas principales: el derecho a la propiedad comunal, evitar su usurpación por parte de colonos, el respeto a la vida de los comunitarios y detener los delitos ambientales en contra de su territorio.<sup>2</sup>

El ataque a *Alal* no fue un hecho aislado, pero claramente notorio por su letalidad, nivel de operación y organización de los perpetradores. Y aunque la intimidación de colonos armados en contra de las comunidades indígenas cercanas en la reserva había aumentado en los años precedentes, el ataque hizo cambiar el escenario cotidiano a un ambiente de violencia cualitativamente distinto. *Alal*, junto al resto de 17 comunidades que conforman el territorio *Mayangna Sauni As* (Primer Territorio Mayangna), comprende 1638,10 km<sup>2</sup> en un área habitada por 8330 personas (ver mapa). Son comunidades que comparten una historia de lucha, resistencia y dignidad. Los nueve territorios Sumu-Mayangnas del país, también comparten una lucha histórica por el autogobierno y autodeterminación centrada en la comunidad y el territorio: una autonomía construida y defendida a pesar de las debilidades del régimen de autonomía regional establecido en 1987 para las regiones del Caribe de Nicaragua.

Este capítulo intenta demostrar que la tragedia de *Alal* permite entender los dilemas y el proceso de regresión de derechos del régimen autonómico del Caribe Nicaragüense, tras una década de cambios económicos y políticos fundamentales en el país: Por una parte, el limitado ejercicio de los derechos de autonomía reconocidos a pueblos indígenas y afrodescendientes habitantes de las regiones autónomas, especialmente en lo relacionado a la representación política y étnica en los órganos regionales de gobierno y el control efectivo sobre los territorios demarcados; y por otro, para dimensionar los nuevos escenarios de violencia que amenazan con erosionar el débil equilibrio de convivencia social interétnica que la autonomía aspiraba a promover desde su creación. En cierta forma *Alal* expre-

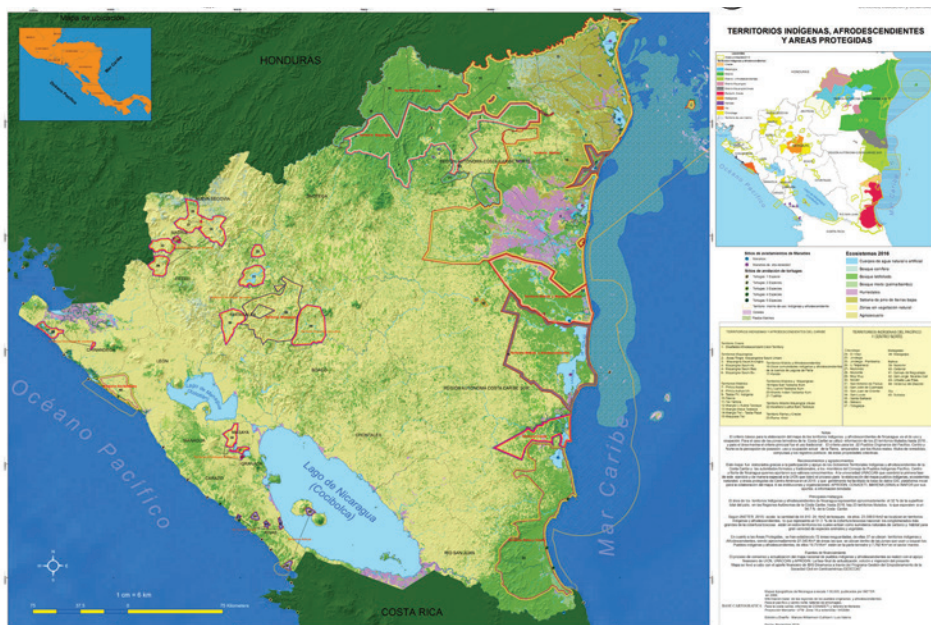
---

1 Esta narración reconstruye los hechos a través de una serie de materiales públicos, entre ellos, artículos de prensa, entrevistas, notas policiales, y análisis periodísticos. El ataque tuvo una considerable atención mediática nacional e internacional. Ver en especial, los siguientes: Munguía (2020b); Richards (2020); The Guardian (2020); Volckhausen (2020); y 100 Noticias Nicaragua (2020).

2 Entrevista Sebastián Lino (100 Noticias Nicaragua, 2020).

sa de manera brutal un proceso acumulativo de ‘des-poder’ indígena-territorial, desposesión y frustración colectiva costeña respecto al régimen autonómico oficialmente reconocido por el Estado de Nicaragua. El capítulo se basa en la interpretación de fuentes documentales secundarias, entrevistas a líderes indígenas, y revisión de estadísticas oficiales y reportes producidos por organizaciones civiles de derechos humanos.

### Territorios indígenas y afrodescendientes



Fuente: URACCAN (2017). Pueblos Originarios y Afro-descendientes de Nicaragua. Etnografía, Ecosistemas Naturales y Areas Protegidas. Managua: IBIS-Aprodin

El capítulo está organizado de la siguiente manera: primero, presento los antecedentes del proceso de autonomía, cuestión que he tratado en otros trabajos y por tanto resumo los elementos claves para entender su origen, desarrollo y evolución histórica. Segundo, intento documentar el proceso de regresión de derechos de la autonomía costeña, iniciativa pensada como una ‘solución estatal’ de inspiración multicultural a los desafíos de integración étnico-nacional en Nicaragua. La crítica esbozada aquí se concentra en la autonomía entendida como un mecanismo de intermediación real a través del cual se confieren derechos limitados a los habitantes

de la Costa para ejercer ciertos niveles de autonomía relativa. En esta sección argumento que la autonomía regional en Nicaragua ha sido acotada por modalidades de gobernabilidad jerárquicas centradas en el Estado, las cuales han impedido su plena realización. La tercera sección del capítulo está dedicada a identificar los escenarios de violencia que han transformado las relaciones sociales en las regiones del Caribe y agregan una nueva dimensión analítica para entender su impacto real. Finalmente, presento las conclusiones, en donde desarrollo una crítica al modelo multicultural autonomista en Nicaragua, y sugiero, por un lado, distinguir la autonomía como proceso *oficial* – sometido a la lógica y racionalidad estatal y mestizo-céntrica que ejerce relaciones de dominación y control sobre los sujetos de derechos autonómicos; y por otro, la autonomía como proyecto emancipatorio, dado el sentido político-cultural concreto que le confieren los pueblos y sus organizaciones, como expresión de auto-determinarse y auto-gobernarse.

## **Autonomía**

En julio de 1979 el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) derrocó a la dictadura Somoza a través de una insurrección popular e inauguró una época de cambios profundos en la historia contemporánea del país. Desde el inicio, en la Costa los cambios promovidos por la Revolución Sandinista provocaron fricciones que resultaron en animosidad. El FSLN nacionalizó los recursos naturales, inició un plan de reforma agraria y creó mecanismos de representación social de ‘masas’ que desplazó las formas organizativas de los pueblos indígenas y afro-descendientes de la región Atlántica o Caribe del país. Luego de escasos meses de empatía y euforia, la Costa se conmocionó en su propia revolución y rebeldía social, pero para rechazar los cambios introducidos por la Revolución. La reforma agraria creó animosidad por el riesgo que acarrea respecto a los reclamos indígenas sobre la propiedad comunal ancestral; mientras que las ‘organizaciones de masas’ no hicieron sintonía con una organización multiétnica asociativa, la Alianza para el Progreso de Miskitu y Sumo (ALPROMISU), que había nacido a la luz de los cambios socio-económicos y culturales de la Costa a mediados de 1970, y que contaba con altos niveles de apoyo popular y legitimidad, especialmente por la relación muy cercana entre líderes religiosos Moravos y el activismo indígena (García, 1996, p. 100).

Ante la creciente movilización costeña exigiendo respeto y participación, El FSLN decidió responder con intimidación y fuerza, apresando a los principales

dirigentes políticos costeños, lo que desembocó apresuradamente en un conflicto militar. En 1984, luego de casi cuatro años de conflicto armado en la Costa y en el país, el desgaste social, económico y humano exigieron a las partes en contienda procurar una salida pacífica y negociada. Así nació la autonomía, en medio de la guerra y la búsqueda de paz.

Las raíces del conflicto en la Costa Caribe y las condiciones sociales y políticas que derivaron en la creación del régimen de autonomía regional en Nicaragua han sido tratadas extensivamente, especialmente durante los años precedentes a la aprobación del Estatuto de Autonomía en septiembre de 1987 (Hale, 1994; Jenkins, 1986). Durante la década siguiente se publicaron una serie de trabajos que aportaron elementos sobre los complejos desafíos de construir autonomía en circunstancias políticas y económicas adversas, especialmente al ser desplazado el FSLN del poder en 1990 (Frühling et al., 2007). Al fin de cuentas el FSLN había consultado, negociado y aprobado el Estatuto con sectores de la sociedad costeña y logrados acuerdos de paz con la insurgencia indígena liderada por MISURASATA (en 1985)<sup>3</sup> y posteriormente YATAMA (en 1987).<sup>4</sup>

El Estatuto reconoció derechos de autonomía a los habitantes de la Costa que se expresan en el derecho a sus formas de organización social y política, el respeto a la propiedad comunal, la representación política en los órganos de gobierno regional, la educación en lengua materna, el beneficio por la explotación de los recursos naturales y garantías de participación en las decisiones sobre los asuntos de interés regional. El Estatuto creó dos órganos representativos de elección popular, los Consejos Regionales Autónomos, uno en cada región —Norte y Sur— electos cada cinco años, y en donde están representados los pueblos indígenas y comunidades étnicas que habitan las regiones.<sup>5</sup> A través de un modelo

3 MISURASATA (Unidad de Miskitu, Sumu, Rama y Sandinistas), fundada en noviembre de 1979 es la organización heredera de ALPROMISU. Según García (1996, p. 103) esta nueva organización se creó en el contexto de los cambios revolucionarios en el país y sus demandas fueron de carácter etnocultural “desde el inicio”. Un tratamiento de las complejidades políticas de esa transición se encuentra en Frühling et al. (2007).

4 Yapti Tasba Masrika Nani Asla Takanka (La Organización de los Pueblos de la Madre Tierra) se creó en Rus-Rus (Moskitia Hondureña) en 1987. Esta organización agrupó en su momento a distintos grupos Miskitu en resistencia armada contra la revolución Sandinista.

5 El período de los Consejos Regionales fue inicialmente establecido por cuatro años. No obstante, una reforma del Estatuto aprobada en 2016 extendió dicho período a cinco años (Asamblea Nacional de Nicaragua, 2016).

diseño institucional heterogéneo de representación étnica, se confirió autonomía a las regiones de la Costa Caribe. Hasta el año 2020 han sido electos ocho consejos regionales en una sucesión de elecciones regionales que inició en 1990, y con resultados variables tanto en términos de representación étnica, política y de género. Además de los Consejos Regionales, el Estatuto estableció la creación de órganos ejecutivos regionales, llamadas Coordinaciones, cuya representación recae en un concejal electo. Los problemas que el Estatuto intentaba resolver se relacionaban con la exclusión de los pueblos costeños, con los mecanismos de discriminación en las regiones, con el relativo aislamiento y desarrollo económico, además de la falta de integración al resto de país. El Estatuto fue también un instrumento de pacificación y astucia política, es decir, para desmovilizar el frente armado, un escenario de guerra en el Caribe que la dirigencia del FSLN había concluido, era imposible ganar.

La autonomía regional de la Costa se aprobó en un momento histórico y en circunstancias excepcionales debido a la guerra y a la activa participación de la insurgencia indígena en plantear sus visiones de autogobierno y autodeterminación. Pero el acuerdo autonómico, expresado en el Estatuto de Autonomía de 1987, no reflejó las aspiraciones indígenas de una autonomía real que protegiera sus espacios de vida, el territorio y las formas de autoridad local. El Estatuto fue un punto menos que intermedio entre, por una parte, el Estado nicaragüense que deseaba contener el riesgo de secesión en un contexto de guerra de agresión externa, al tiempo que reconocía el deseo de autodeterminación costeña, expresado de manera diversa en los grupos beligerantes del conflicto, especialmente el movimiento indígena alzado en armas (González, 2016).

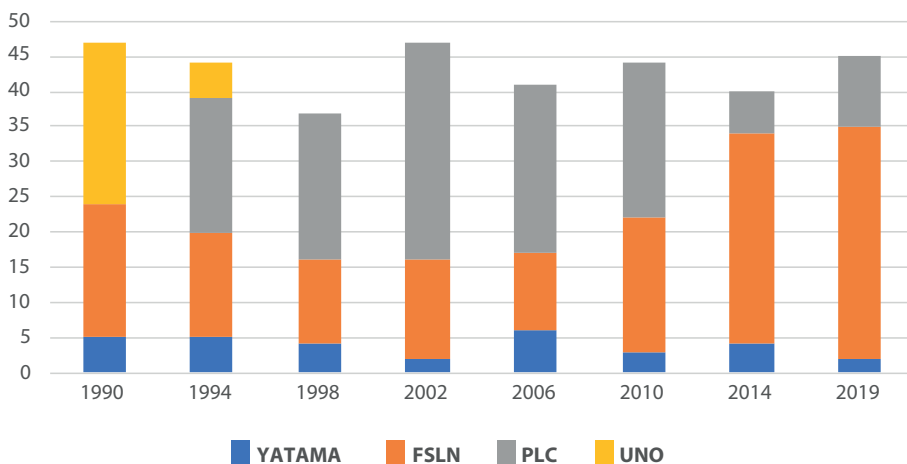
El carácter inicial de la autonomía costeña fue de tipo político-administrativa, conferida a una jurisdicción regional —el antiguo Departamento de Zelaya, luego llamadas Zonas Especiales I y II— subdividida en municipios. Este tipo de autonomía no era la visión que proponía MISURASATA, centrada en el carácter étnico de las “naciones” indígenas e inscrita en el territorio, el autogobierno y la autoridad comunal (MISURASATA, 1985). Es decir, autonomías de espacios separados, de control exclusivo de los pueblos indígenas y afrodescendientes a sus territorios y a través de sus mecanismos propios de gobernanza territorial. La autonomía oficial, sin embargo, pretendió evitar hegemonías “de un grupo étnico sobre otro,” especialmente para contener el liderazgo Miskitu, pero terminó imponiendo un modelo de representación política hegemónico mestizo y en buena

medida controlado por los partidos políticos nacionales (como puede verse en los gráficos 1 y 2 respecto a la representación política regional). La autonomía comunitaria quedó así supeditada y secundaria a la autonomía administrativa oficial en nivel regional. Juan Carlos Zamora —exsindico comunal Miskitu— define esta subordinación de la siguiente manera:

La ley de autonomía tiene un defecto por definición, depende de un sistema democrático de mayoría definido por el sufragio popular. Es decir, que a medida que los no indígenas son mayoría, el proyecto de autonomía política e institucional con pertinencia cultural pierde fuerza. (Comunicación personal Bilwi, febrero 27, 2020)

Así, la política se trasladó al nivel regional que adquirió un exceso de poder administrativo, dentro de un sistema centralista controlado por el poder ejecutivo nacional.

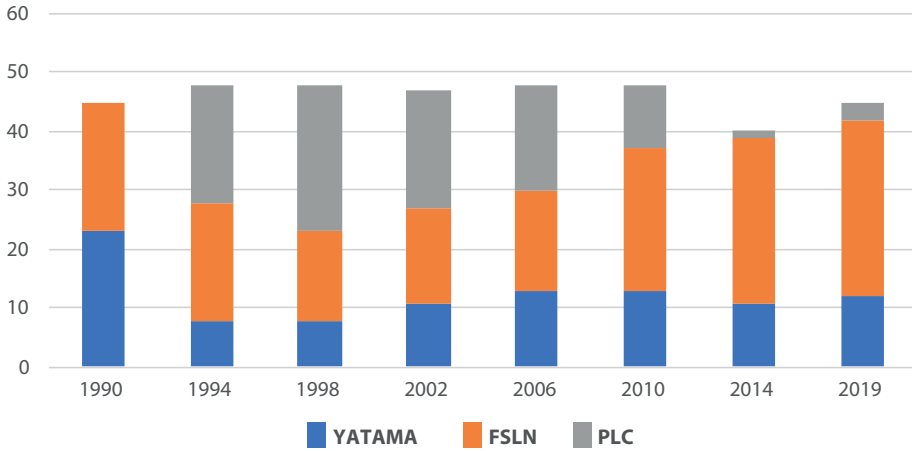
Gráfico 1  
Consejo Regional Autónomo del Caribe Sur:  
Representación Política, 1990-2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Supremo Electoral (CSE, <https://bit.ly/2Ksao4s>). Nota: Otras organizaciones políticas regionales minoritarias solo lograron obtener 16 escaños entre 1990 y 2019, mientras que las nacionales no-hegemónicas lograron 13 durante ese mismo período. Las siglas PLC corresponden al Partido Liberal Constitucionalista y las de UNO a la Unión Nacional Opositora.



Gráfico 2  
Consejo Regional Autónomo del Caribe Norte:  
Representación Política 1990-2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Supremo Electoral (CSE, <https://bit.ly/2Ksao4s>).

Nota: PAMUC, un partido político regional obtuvo 1 concejal regional en 2002; mientras que dos organizaciones nacionales el Partido Liberal Independiente y UNO lograron 5 y 3 respectivamente, durante el período entre 1990 y 2019.

Una década después de inaugurados los Consejos Regionales fue aprobada la Ley de Demarcación Territorial —Ley 445— (en el año 2002) con lo cual el autogobierno local, en la forma de autoridades territoriales, adquirieron reconocimiento y por tanto establecieron un nuevo nivel de gobierno en el sistema autonómico. Si bien la Ley creó un procedimiento para demarcar y titular las tierras comunales, su real implementación no inició sino durante la segunda administración del FSLN, a partir de 2007. A través de una serie de compromisos de campaña y alianzas regionales en su carrera por regresar al poder, Daniel Ortega asumió el compromiso de titular las tierras de pueblos indígenas y afro-descendientes de la Costa (González, 2016). Un compromiso que alcanzó su gobierno una vez electo presidente. Hasta el 2018 se habían titulado 23 territorios, cubriendo casi la totalidad de las regiones autónomas y el 32% de la superficie del país (APIAN, 2017, p. 5). Sin embargo, la cuarta y última fase del proceso de titulación consiste en ‘sanear’ el territorio, y determinar las circunstancias legales de los ocupantes no-

indígenas en los territorios titulados. La administración de Ortega nunca mostró interés real ni avanzó en acciones concretas para sanear los territorios titulados. Paradójicamente, el proceso de titulación desencadenó ocupaciones ilegales masivas de colonos precaristas mestizos en la mayoría de los nuevos territorios, mientras que aceleró la tendencia a establecer asentamientos ilegales que habían iniciado en la década anterior. La administración de Ortega se ocupó de disuadir los temores de expulsiones o reubicación de colonos que ocupan tierras indígenas al promover una narrativa de ‘cohabitación’ y ‘coexistencia’ que los pueblos indígenas rechazaron por ser una forma directa de omisión y complacencia estatal con la usurpación *de facto* de la tierra indígena (APIAN, 2017, p. 20).

Es en este contexto que se puede entender el ataque de colonos armados a *Alal*, y la intimidación sistemática que ejercen grupos de ocupantes ilegales de la tierra indígena para desplazar violentamente a sus propietarios ancestrales. Desde 2012, la organización costeña CEJUDHCAN (Centro para la Justicia y los Derechos Humanos de la Costa Atlántica) ha denunciado el asedio, intimidación y asesinatos a líderes indígenas en comunidades Miskitu de distintos territorios, también sometidos a formas de ocupación violenta. Estas denuncias han llegado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que ha dictado una serie de medidas cautelares, con efecto limitado en la práctica debido a la falta de cooperación del Estado de Nicaragua (CEJIL-CEJUDHCAN, 2019).

A pesar de toda su importancia, la Ley de Demarcación Territorial llegó tardíamente y con poca capacidad real para dar seguridad efectiva y un mayor control a los pueblos indígenas a sus tierras colectivas. Es más, al intentar solucionar un problema de definición de la propiedad, la Ley 445 exacerbó otros, como incentivar el deseo de colonos precaristas expulsados por el modelo de agro-exportación y el acaparamiento de la propiedad rural en el centro del país, a ocupar las tierras indígenas. Esa renovada expansión hacia la frontera agrícola/comunitaria no ha sido contenida por el Estado nicaragüense, por el contrario, la narrativa oficial ha sido de aquiescencia con las ocupaciones ilegales, incluyendo en las áreas de reserva natural en el Caribe Norte —como la Reserva de Bosawás— y en el Sur, la reserva Indio-Maíz.

Los conflictos por la tierra en las regiones del Caribe enfrentan no solamente precaristas campesinos pobres y desplazados, con pueblos indígenas pobres, sino además entre otras formas de ocupación y acaparamiento de propiedad de gran magnitud como la economía de plantación, minería de oro, los agro-negocios y

obras de infraestructura de gran escala que también amenazan con reducir la propiedad indígena a un acto formal de reconocimiento, erosionar la autonomía territorial y desplazar a sus comunidades. Desafortunadamente, la representación de los conflictos —con entendida razón— se ha centrado en interpretar el problema como una “invasión de colonos toma-tierras” que suele in-visualizar los mecanismos diversos y sistemáticos, institucionales y socio-económicos, que legitiman y promueven esta expansión (Becky Mcree, comunicación personal, febrero 22, 2020).

Aunque la tierra comunal está protegida legalmente para evitar su comercialización y privatización, existen diversos mecanismos “de compra-venta” y acuerdos extra-legales mediante los cuales se legitiman *de facto* previas y nuevas apropiaciones por parte de colonos precaristas. En ciertos casos, autoridades y pobladores indígenas extienden permisos de “uso y aprovechamiento” en tierras comunales a personas individuales; en otros, funcionarios regionales y municipales —a cambio de favores políticos o simplemente para enriquecerse de forma ilegal— extienden “avales” de uso de la propiedad comunal a individuos, familias o grupos de colonos sin consultar a las autoridades territoriales. En ambos casos, estas “autorizaciones” se basan en una legalidad precaria y suelen derivar en situaciones contenciosas y conflictivas. Finalmente, existen las ocupaciones violentas, dirigidas y sistemáticas —como la ejecutada contra la comunidad de *Alal*— que requieren un nivel de organización difícilmente realizable sin cierto nivel de permisibilidad por parte las autoridades regionales y/o estatales.<sup>6</sup> Las comunidades perciben que algunas de las acciones violentas están relacionadas con una “avanzada” del Estado para ampliar la frontera extractiva y remunerar a organizaciones de exmilitares por sus servicios políticos al régimen de Ortega (APIAN, 2017).

La emisión de permisos por parte de autoridades comunales a individuos no-indígenas es una práctica más o menos común en los territorios y antecede al proceso de titulación. Sin embargo, una vez adquiridos los títulos, estas prácticas registraron un incremento significativo, alentadas en parte por una mayor demanda de tierras por parte de campesinos precaristas para actividades de agricultura de subsistencia y la extensión de áreas para ganadería (Cedeño et al., 2018). Es importante notar que las autoridades territoriales tienen la facultad de extender “autori-

6 En la reserva de Bosawás opera, desde el 2012, una unidad militar del ejército de Nicaragua —el Batallón Ecológico— comisionado para proteger el área natural contra delitos ambientales, incluyendo deforestación y ocupaciones ilegales de tierras indígenas. Las quejas de las comunidades por la inacción de esta unidad militar se han acumulado en los últimos cinco años.

zaciones de aprovechamiento de las tierras comunales y de los recursos naturales a favor de terceros” pero dichas autoridades deben recibir el mandato de la asamblea comunal (de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 445). Es decir, los permisos de aprovechamiento no transfieren el dominio sobre la propiedad de forma privada, sino su usufructo. Sin embargo, bajo estos mecanismos se ha enajenado *de facto* la propiedad indígena a favor de colonos en un buen número de territorios mediante arriendos y otros mecanismos (Nación Mayangna, 2014, p. 17).

La invasión del territorio Mayangna Sauni As —mencionó Arisio Genaro en 2014— ha sido facilitada por dirigentes miskitun que han vendido tierras en la parte alta del río Wawa; por la lentitud en el inicio de operaciones del Batallón Ecológico en la reserva de Bosawás y por el mensaje del presidente de la República que dijo que no debe hacer desalojos. (citado en Mairena, et al., 2014, p. 53)

Las autorizaciones para el uso de tierras indígenas también son ocasionalmente emitidas por funcionarios regionales y municipales, líderes políticos y “operadores” partidarios de distintas organizaciones y jerarquías. Una investigación periodística preparada por Wilfredo Miranda en 2016, identificó como “tráfico de tierras” una serie de prácticas ilegales en la entrega de permisos “de por vida” a favor de “terceros” por parte de concejales regionales y autoridades vinculadas al FSLN y YATAMA. “Aunque nadie puede dar avales en territorios indígenas —relata Miranda— Müller y Collins [ambos concejales regionales del FSLN] entregaron el aval más reciente el 6 de septiembre de 2015 a favor de un sujeto identificado como Justo Linares Obando. A Linares Obando le otorgan, bajo la figura de “usufructo vitalicio” (es decir de por vida), la posesión de 300 manzanas de tierras en el sector de Pinares Tunga Tasba Pri, en la Región Autónoma del Caribe Norte” (Miranda, 2016). Miranda documenta otros casos de operaciones ilegales con las tierras indígenas por parte de dirigentes y autoridades municipales vinculados a YATAMA.

En 2005, García Becker [excoordinador de gobierno] dio un aval en el que reconoce que “el colectivo número 5” de Miranda Urbina [comprador] posee 7150 manzanas de tierra, ubicadas cerca del río Wawa en Waspam. Este ‘colectivo’ está formado por 143 miembros de la exresistencia de YATAMA. (Miranda, 2016)

Operaciones como estas han sido documentadas en informes y estudios recientes, además de denuncias reportadas en medios periodísticos nacionales (Bryan, 2019, p. 60; The Oakland Institute, 2020). Sin embargo, hasta la fecha no

existe ningún proceso judicial en marcha para determinar las responsabilidades de las acusaciones.

Y finalmente están las operaciones de gran escala que también despojan de los derechos de propiedad a los pueblos indígenas y afrodescendientes. En particular la economía de plantación y el agro-negocio, la minería de oro y las obras de infraestructura como el proyecto del canal interoceánico (The Okland Institute, 2020), iniciativas que no han observado la aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada. Las extensiones de palma africana en las regiones del Caribe crecieron de 7000 hectáreas en 1990 a 30 000 en 2019 (López, 2019) y en algunas áreas estas unidades incluyen mecanismos de acaparamiento de tierras, o se sobreponen sobre territorios indígenas en ocupaciones contenciosas o bajo acuerdos de aprovechamiento con las autoridades territoriales. En el 2017 las áreas bajo concesión en minería de oro crecieron de 1.2 millones a 2.6 millones de hectáreas, de las cuales alrededor de 32% se localizaron en el área de amortiguamiento de la reserva Bosawás y en otros territorios indígenas (The Okland Institute, 2020, p. 26). Por su parte el proyecto del Canal Interoceánico, que fue concesionado por la administración de Ortega a un consorcio chino en 2013 sin consultar de buena fe a las comunidades indígenas y afro-descendientes, amenaza con despojar a cientos de familias campesinas y relocalizar a comunidades indígenas Rama en la ruta del canal (Mayer, 2018). En el esquema delineado por la administración de Ortega, la tierra comunal del territorio Rama-Kriol podría ser sujeta de expropiación para las obras del canal (González, 2018).

En la segunda década de vida del régimen de autonomía, que inicia en el 2000, emergieron nuevos escenarios que marcaron la dinámica de poder y la subordinación de la Costa al modelo económico de agro-exportación y acumulación adoptado por las élites del país. A nivel político un ‘pacto’ entre el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el FSLN permitió a estos dos partidos concentrar una mayor influencia sobre las instituciones del Estado incluyendo el sistema judicial, el poder electoral, la policía nacional y el ejército. A través de una reforma electoral excluyente, el control bi-partidario se extendió a los gobiernos municipales del país al eliminar las asociaciones de circunscripción local, un mecanismo que permitía la participación ciudadana independiente de los partidos políticos. En la Costa, las nuevas reglas de participación electoral forzaron a las organizaciones políticas costeñas registrarse como partidos políticos, en clara violación a los principios de participación política del Estatuto de Autonomía. En las elecciones

regionales de los años 2000 se fue consolidando un sistema de participación políticamente menos plural, mientras que los Consejos Regionales y sus coordinaciones pasaron a ser espacios de control de los dos partidos políticos nacionales, el FSLN y el PLC. Este sistema de influencia en los distintos espacios de autoridad en las regiones autónomas, incluyendo los gobiernos territoriales, habría de aumentar con la llegada al poder de la segunda administración de Ortega.

El modelo económico promovido por Ortega no se distanció en lo fundamental de las administraciones neoliberales que le precedieron (Martí i Puig & Baumeister, 2017). Este modelo se basa en una economía abierta, integrada a los mercados y comercio globales, agro-exportadora y concentrada en la explotación extractiva de recursos naturales. Los organismos financieros internacionales caracterizaron de “exitoso” este modelo, especialmente porque estuvo acompañado, hasta la crisis política de abril de 2018, de un mecanismo de “consenso” respecto a las políticas económicas con las élites empresariales del país.<sup>7</sup>

La expansión en el ingreso de divisas de Nicaragua provino de sectores de exportación cada vez más diversos: una agricultura multicultivo, ganadería y agronegocios, minería de oro, maquilas con salarios bajos en zonas de libre comercio, turismo internacional emergente y el aumento de las remesas de los nicaragüenses que trabajan en el exterior. (Feinberg & Miranda, 2019, p. 2)

Sin embargo, la expansión de la ganadería, el agro-negocio, la economía de plantaciones y las explotaciones forestales en una época de alza de los precios internacionales (Rubio, 2017), crearon desigualdades en la estructura de la propiedad del país, con un efecto singular en las regiones del Caribe. Por una parte, se produjeron varios procesos interconectados de transformación agraria: aumentó la concentración de la tierra favoreciendo a sectores medios y grandes propietarios, y crecieron el desempleo rural y el subempleo en las zonas urbanas en el Pacífico del país. Todo ello conllevó a lo que Martí i Puig y Baumeister describen como un proceso de ‘recampesinización’ por el inicio de actividades agrícolas en zonas de

7 En abril de 2018 se llevaron a cabo protestas sociales lideradas por jóvenes, organizaciones de mujeres y ancianos que se opusieron a cambios en el sistema de pensiones. Las protestas fueron reprimidas con violencia por la policía y grupos paramilitares. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estima que en 212 el número de personas fallecidas y 1337 heridas. Como resultado de los efectos de esa crisis, el país se encuentra en un proceso de recesión económica y restricción de las libertades políticas. El informe de la CIDH (CIDH *Gross Human Rights Violations in the Context of the Social Protests in Nicaragua*. 2018, Washington: OAS), disponible en: <https://bit.ly/2KCE0fH>

frontera agrícola una década atrás clausuradas por el conflicto armado (Martí i Puig & Baumeister, 2017, p. 388). Una frontera mejor caracterizada como un frente comunal de colonización agraria y extractiva, y de reconfiguraciones demográficas internas en las regiones, hacia donde se expandió con singular fuerza —desde el Centro y Pacífico, pero también desde otras áreas campesinas del Caribe— hacia los territorios indígenas recientemente titulados. La “recampesinización” de la población rural mestiza es tanto una forma de desplazamiento indirecto, como de exclusión económica, al reconcentrar la tierra en la frontera agrícola histórica a favor de medianos y grandes productores, y desplazar así a campesinos pobres sin tierra a las subregiones de colonización comunitaria en los territorios del Caribe.

Es decir, en la Costa se producen un doble proceso: por una parte, la expansión de población campesina pobre hacia áreas de frontera tanto por ser desplazados por la reconfiguración de la propiedad, pero también por el incentivo por el alza de precios de los productos agropecuarios en el país y en los mercados internacionales. No obstante, para los pueblos indígenas y afrodescendientes esta presión adquirió una lucha por el territorio, los derechos y sus espacios de vida. Estas condiciones estructurales han hecho difícil la comunicación entre colonos e indígenas y se puede entender la razón porqué estos últimos han rechazado la narrativa de “coexistencia” promovida por el Estado.

## Regresión de derechos

El día siguiente al ataque contra la comunidad de *Alal*, Sebastián Lino, presidente del Territorio *Sauni As* expresó su frustración ante un medio nacional independiente: “hemos hecho incidencia, ha habido decretos, pero solo se quedan en papeles. No ha habido acompañamiento ni acción, solamente papeles y decretos de La Madre Tierra” (100 Noticias Nicaragua, 2020). Lino se refería al *Decreto 15-2013 Defensa de la Madre Tierra* emitido siete años atrás por el Gobierno de Nicaragua para acompañar a las comunidades en su defensa del territorio a través del apoyo de distintas instituciones estatales (Gobierno de Nicaragua, 2013). En realidad, el Decreto nunca tuvo vida real y se quedó en papel mojado.

Arisio Genaro Celso, expresidente y actual secretario de la Nación Mayangna —una entidad de representación supra-comunal del pueblo Mayangna— y quien también fue entrevistado en tiempo real junto a Sebastián Lino, se mostró menos crítico pero determinante hacia las autoridades nacionales: “Nuestras au-

toridades tienen que acompañar institucionalmente. Nosotros estamos a la par de las comunidades. Nuestras autoridades saben, pero les pedimos que actúen” (100 Noticias Nicaragua 2020). Ese mismo día en la capital del país, Eloy Frank, presidente de la Nación Mayangna, intentó minimizar los hechos de *Alal* y refrendó su confianza en el apoyo del Estado y en la administración del presidente Ortega:

Las organizaciones indígenas Mayagnas a través de los gobiernos territoriales y la Nación Mayangna hemos venido trabajando muy coordinadamente con la Policía Nacional en todo el tema de lo que concierne a seguridad territorial, los patrullajes que se han venido desarrollando, el acompañamiento para garantizar el tema de la seguridad y la paz en nuestras comunidades y que hay un esfuerzo y tenemos la plena confianza en nuestra Policía de que se puede esclarecer esta situación. (Umaña, 2020)

La Nación Mayangna, fundada en 2009, es una entidad cuasi-federativa heredera de SUKAWALA (*Sumu Kalpapakna Wahaini Lani*, Unión Fraternal de los Sumu), que representa a 72 comunidades Mayagnas pertenecientes en 9 territorios en el Caribe Norte y Sur.<sup>8</sup> SUKAWALA fue la organización histórica del pueblo Sumu fundada en 1974 y disuelta para dar origen a un gobierno supracomunitario y capaz de representar a los recién creados territorios en sus relaciones con el gobierno central. Desde su fundación, la Nación Mayangna expresó las tensiones por su control partidario, en un contexto de rápida reconfiguración política en el país y las regiones autónomas. Para el FSLN era importante afianzar el apoyo político de las comunidades Mayagnas. Por su parte, para las autoridades territoriales, SUKAWALA había dejado de tener la capacidad de representación necesaria al formarse múltiples territorios con sus respectivos gobiernos comunales y territoriales. En los Consejos Regionales, la representación Mayangna ha sido usualmente mínima y fragmentada puesto que la elección de concejales debe hacer a través de partidos políticos. En el Caribe Norte la representación Mayangna durante cinco períodos de los Consejos Regionales (1990-2014), solo alcanzó el 4.5%, a pesar de constituir el 6% de la población regional. De tal manera que la Nación Mayangna nació como un espacio de interlocución controlado por el FSLN en su intermediación con las comunidades indígenas. Paralelamente, en 2007 la administración de Ortega creó un Vice Ministerio de Relaciones Exterio-

8 Los nueve territorios están distribuidos en las dos regiones autónomas e incluyen tres grupos socio-lingüísticos: *tawahkas*, *panamakas* y *ulwas*. La población total sumu-mayangna es de aproximadamente 20 000 personas (el 5% de la población de la Costa) de las cuales un tercio habita en los territorios de la Reserva Bosawás (Gobierno Territorial Mayangna Sauni As, 2015, p. 12).



res para Asuntos Indígenas al frente del cual nombró a prominentes dirigentes Mayangnas, que además intervenían activamente en las decisiones de la Nación Mayangna (Sirias, 2013). Aunque importante simbólicamente, el Vice Ministerio nunca logró ser una entidad con capacidad de decisión y fue finalmente disuelta en medio de acusaciones de corrupción.

La segunda administración de Ortega no fue la primera ni la única que diseñó y promovió mecanismos de intermediación y de poder paralelo a las autoridades regionales y comunitarias. A decir verdad, estos mecanismos en mayor o menor medida fueron implantados en el régimen autonómico desde su creación. Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía establece la figura del “representante de la Presidencia” en las Regiones Autónomas, cargo que es “compatible” con la función de Coordinador Regional. Desde su creación, los Consejos Regionales y sus Coordinaciones han tenido que lidiar con la figura del “representante Presidencial,” una posición que sucesivas administraciones nacionales han utilizado —con distintos grados de eficacia y oportunismo— para socavar las funciones de las autoridades regionales.

En 1990, la administración de Violeta Chamorro estableció el Instituto de Desarrollo de la Costa Atlántica (INDERA) y canalizó a través de este los recursos y el apoyo político que negó a los recién formados Consejos Regionales. Su sucesor, Arnoldo Alemán, creó la Secretaría de Asuntos de la Costa Atlántica en 1997, que coordinaba la relación entre el Ejecutivo y los Consejos y Coordinaciones Regionales. Estas Secretarías —cuyas oficinas estaban localizadas en la capital del país— además operaban como unidades de coordinación política del PLC, en una época de alta polarización partidaria en la vida de los Consejos. La administración siguiente, presidida por Enrique Bolaños (2002-2007), no cambió en lo fundamental este mecanismo de interferencia en los Consejos puesto que —a pesar de su impopularidad— ofrecía cierto nivel de control sobre las autoridades costeñas. Tras su elección, la segunda administración de Ortega fue más allá en su visión de subordinar —y no complementar— el rol y las funciones de los Consejos Regionales de acuerdo con el mandato del Estatuto de Autonomía. En su afán de centralizar las decisiones políticas y públicas respecto a la Costa, la administración Ortega creó un Consejo de Desarrollo para la Costa Caribe, mientras que mantuvo la Secretaría, cambiando su nombre, pero no el mandato ni sus funciones operativas. Sin embargo, la Secretaría empezó a tener un rol más activo como organismo político-partidario en las regiones, micro-manejando las actividades de alcaldías municipales, Consejos Regionales Autónomos y Coordinaciones regionales. Esta intermediación definió un

patrón de control político en los distintos niveles de autoridad en el sistema autonómico, desde los gobiernos comunales indígenas y afrodescendientes, las autoridades territoriales, municipales y Consejos y gobiernos regionales. En un período de dos elecciones sucesivas, el FSLN logró controlar el 75% de los cargos de elección popular en el nivel municipal y regional. En los territorios indígenas y afrodescendientes, la administración de Ortega ha intervenido activamente y usado el poder de las instituciones estatales —incluyendo el poder judicial y electoral— para favorecer o bloquear a aquellas autoridades que no se alinean al partido de gobierno (Dolene Miller, comunicación personal, febrero 20, 2020). En estas circunstancias, la autonomía oficial —ese entramado de autoridades, legislación, prácticas y controles de distinta escala en el sistema de gobierno regional bajo un rígido sistema de control estatal centralista— es un modelo de regresión de derechos.

Para expresar sus agravios por la complicidad estatal, las autoridades territoriales de *Alal* debieron de esforzarse en salirse de la narrativa oficial acerca de la autonomía y del control partidario de la Nación Mayangna, lo que en sí mismo, fue un acto de desafío y resistencia: “nuestras tierras, nuestras comunidades, nuestras vidas —clamó Sebastián Lino— han sido violentadas, amenazadas y hemos sido despojados de nuestros cultivos” (*100 Noticias Nicaragua*, 2020). La nota del *19 Digital*, el medio oficialista de la administración Ortega, respondió al lamento de *Alal* mencionando que “los líderes de la Nación Mayangna [refiriéndose a miembros de su Junta Directiva] destacaron los logros y avances en materia de restitución de derechos en sus comunidades por parte del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional”. Y para refrendar el compromiso estatal, citó palabras de Taymond Robins, también autoridad de la Nación Mayangna:

Nosotros tenemos fe, seguridad de que nuestro Gobierno va a continuar aplicando las leyes, va a continuar trabajando de manera in situ en las comunidades, en los territorios, en las áreas que están siendo afectadas para tener una consecución de la problemática y aplicar las leyes con esta gente [refiriéndose al grupo que había perpetrado el ataque]. (Umaña 2020)

A pesar de la confianza de las autoridades indígenas, en relación con los delitos contra la propiedad indígena, la agresión e intimidación contra las comunidades y los asesinatos selectivos de sus dirigentes y pobladores, la impunidad ha sido la norma. En un escenario así, la narrativa oficial de ‘restituir derechos’ ha quedado en un discurso vacío, que contrasta con la frecuencia en que se reportan

en medios nacionales distintas formas de abuso, nuevas ocupaciones y el desplazamiento forzado de comunidades enteras (Miranda, 2020).

## **Las violencias sub-nacionales, nuevas realidades**

Centroamérica figura dentro de las regiones más violentas del planeta. Con la usual excepción de Costa Rica, la mayoría de los países de la región arrastran como un lastre décadas de un pasado violento y estructuras de desigualdad que siguen siendo la norma en la vida cotidiana en ciudades y zonas rurales. En El Salvador durante el año 2017 la tasa de homicidio (el número de asesinatos por cien mil habitantes) fue de 62.1, mientras que en Honduras alcanzó 40.7, ambos muy por encima de la tasa para la sub-región de Centro América (25.9) y de las Américas (17.2) (UNOC 2019a, p. 13). Parte de esa violencia tiene sus raíces en desigualdades sociales históricas que se han reconfigurado en una matriz de inequidad estructural perdurable, a lo que ha contribuido las dinámicas y contradicciones de la acumulación capitalista, el poder de las élites para evitar cambios estructurales y la capacidad de las redes criminales para apoderarse de las instituciones estatales, incluyendo los gobiernos sub-nacionales (Torres Rivas, 2007; Martí i Puig & Sánchez-Ancochea, 2014).

Desde el fin del conflicto armado al final de la década de 1980, Nicaragua y Costa Rica eran excepciones notables por sus bajos niveles de violencia en comparación con Honduras, Guatemala y El Salvador. No obstante, en Nicaragua la reputación de “país más seguro” empezó a cambiar drásticamente durante la última década, con una expresión especialmente perniciosa en las regiones del Caribe. En el año 2017, la tasa de homicidio en el Caribe Sur fue de 28, mientras que en el Caribe Norte fue de 15. Durante ese mismo año la tasa en el país fue de 8.3 (UNOC, 2019b, p. 46). Exceptuando la represión estatal que se produjo en el contexto de la crisis política del país en 2018, una violencia más compleja y descentralizada ya era claramente notoria en la Costa en años precedentes —una cuestión que, a pesar de su intensidad y perdurabilidad, hasta ahora sigue siendo marginal a otros escenarios de conflicto que existen en el país.<sup>9</sup>

9 Un informe de CEJIL-CEJUDHCAN hace esta observación de manera muy clara: “En el contexto de crisis que enfrenta Nicaragua desde abril de 2018, la marginalidad de las comunidades se ha agravado y se han potenciado las agresiones en contra de sus miembros, impactando de manera seria y diferenciada a las comunidades indígenas que desde hace años reclaman justicia” (2019, p. 2).

Los escenarios que comprenden acciones violentas son parte cotidiana en la vida de los habitantes de las regiones autónomas e impactan su tejido social. Su dinámica espacial corresponde en lo general al patrón descrito por Hilgers y Macdonald quienes argumentan que la “violencia contemporánea es un objetivo móvil, caracterizado por legados históricos, estructuras económicas, instituciones y actores que se encuentran empotrados en el espacio y la identidad sub-nacional” (2017, p. 4). En la Costa, las relaciones entre mestizos rurales y pueblos indígenas se han caracterizado por la animosidad, desconfianza mutua y separación espacial (Soto, 2011, p. 26). Aunque el tema de violencia en la Costa no ha sido tratado de manera sistemática y a profundidad, una primera aproximación permite identificar al menos cuatro escenarios sub-nacionales del conflicto que usualmente conllevan acciones individuales y colectivas por parte de agentes y dinámicas generadores de violencia: i) los conflictos por la ocupación de la tierra comunal y los recursos naturales asociados a ella, propiedad de los pueblos indígenas; ii) las acciones punitivas del ejército y la policía para eliminar a “delincuentes comunes” e intimidar a comunidades indígenas y afro-descendientes bajo mecanismos de una problemática política de seguridad y legalidad; iii) las actividades ilícitas de redes del crimen organizado, especialmente para el tráfico de drogas; y finalmente, iv) la violencia de género en contra de mujeres y niñas indígenas, mestizas y afro-descendientes.<sup>10</sup> Estos escenarios —y la capacidad institucional y voluntad política para enfrentarlos— también ponen a prueba la viabilidad y legitimidad social del régimen autonómico costeño.

Las acciones violentas alrededor de las disputas por la tierra comunal tienen una raíz histórica, pero han ido escalando, especialmente durante los últimos cinco años. Hasta el 2010 el tipo de conflicto tendía a ser localizado en un número limitado de territorios indígenas y afrodescendientes de ambas regiones, pero en la medida que ha avanzado el proceso de titulación, paradójicamente también se han ido generalizando los enfrentamientos entre colonos y pueblos indígenas. De acuerdo con organismos de derechos humanos, 40 personas indígenas han sido asesinadas desde el 2015 en conflictos relacionados a ocupaciones ilegales (The Oakland Institute, 2020, p. 5).<sup>11</sup> Los incidentes violentos incluyen “destrucción

10 Los conflictos poselectorales, si bien importantes por su trascendencia y acción colectiva, suelen ser menos sistémicos y son de corta duración. La discusión por tanto se centra en violencias durables.

11 Los datos disponibles sobre asesinatos en conflictos por la propiedad en la Costa deben tomarse con cautela. Por lo general las organizaciones locales y nacionales de derechos humanos tienden a reportar los asesinatos cometidos contra personas indígenas, pero no proporcionan

y robo de propiedades”, amenazas de muerte, violaciones sexuales, secuestros, asesinatos y desapariciones (CEJUDHCAN-CEJIL, 2019, p. 4). Sin embargo, el ambiente de intimidación, homicidios selectivos y amenazas en relación con los conflictos por la propiedad empezó a incubarse una década atrás, alrededor de 2005 —atizados por la expansión de las actividades agropecuarias, las obras de infraestructura y la narrativa de “integración” de la Costa que promovieron las administraciones liberales.<sup>12</sup>

El ejército y la policía nacional constituyen otro tipo de agentes que generan violencia punitiva en las regiones del Caribe y estas formas usualmente están acuerpadas por la legitimidad en el uso de medios de coerción. Bajo la narrativa de perseguir al crimen organizado en áreas rurales campesinas, el ejército, en operaciones conjuntas con la policía, se han visto involucrados en actos de violencia y violación de derechos humanos, usualmente operando sin órdenes judiciales y contraviniendo preceptos básicos de presunción de inocencia. El asesinato de seis personas, entre ellos dos menores de edad, en la Cruz de Río Grande, municipio del Caribe Sur —en noviembre de 2017— es un ejemplo de este tipo de operaciones. Bajo el argumento de perseguir “elementos delincuenciales”, el ejército eliminó a un grupo de rearmados contra el gobierno de Ortega a través de lo que observadores de derechos humanos llamaron una ejecución extrajudicial por la falta de transparencia y precaria legalidad (Romero, 2017). A partir de la crisis

---

el mismo nivel de atención a los asesinatos o delitos cometidos contra personas no-indígenas en situaciones de enfrentamientos armados. Tampoco la Policía Nacional registra los homicidios desagregados por identidad étnica.

- 12 Entre 2005 y 2006, los asesinatos y amenazas en disputas por la propiedad —particularmente en el Caribe Norte— empezaron a captar la atención de periódicos nacionales y a ser reportados por organismos de derechos humanos. De acuerdo con Mairena et al. (2015, p. 52): “El 19 de septiembre de 2006 un grupo de doce comunitarios de Wasakín fue emboscado en San José de Banacruz cuando se disponía a limpiar el carril de la comunidad. Ese día el comunitario Warner Lockwood Benlys, de 32 años, resultó herido en la pierna izquierda por un impacto de bala calibre 22” (citando un reportaje de *El Nuevo Diario*, 13 de septiembre de 2006, de Moisés Centeno). El 27 de marzo de 2011, en Wasakin, municipio de Rosita, fueron asesinados Denny Penn, de 19 años, y Webster MacKensy, de 12, cuando se dirigían en un bote hacia la iglesia morava (*El Nuevo Diario*, 15 de abril 2011, reportaje de Edgard Barberena). En el territorio Mayangna Sauni Bu, en la Reserva de Biosfera de Bosawás, departamento de Jinotega, cuatro Mayangnas: Pascual Delgado Pérez, Orlando Cardenal Hernández, Vicente Chévez Hernández y Arsenio Hernández Torres que habían sido amenazados por invasores del territorio, fueron asesinados por hombres encapuchados con armas de guerra. (*El Nuevo Diario*, 10 de septiembre 2011, reportaje de Francisco Mendoza).

política del país estas operaciones han sido más claramente motivadas por fines políticos, persiguiendo e intimidando a opositores en zonas rurales y dirigentes del movimiento campesino anti-canal (Bow, 2020).

La actividad policial, del ejército y la fuerza naval en las regiones costeras del Caribe —bajo la premisa de combatir el tráfico de drogas— también ha estado caracterizada por un enfoque de seguridad, militarización y control que cotidianamente transgrede los derechos humanos y la integridad de comunidades, familias e individuos indígenas y afrodescendientes. En su amplio trabajo etnográfico en la comunidad afrodescendiente de Monkey Point, comunidad que forma parte del territorio Rama-Kriol y localizada al sur de Bluefields, Goett observó que la vida cotidiana de hombres, mujeres y niñas es frecuentemente “saturada e interrumpida por la violencia sexual del estado” a través de actos de abuso sexual, intimidación y humillación de parte de soldados mestizos estacionados en la zona. Más generalmente, Goett concluye que se trata de una forma de control para establecer soberanía estatal mestiza en una “zona de seguridad de minorías” (Goett, 2015, p. 475). Lo reportado por Goett no es un acto aislado o exclusivo a zonas costeras o rurales del Caribe Sur. Actos similares de intimidación, controles ilegales y abusos de la autoridad policial y naval son comunes tanto en zonas comunitarias como urbanas en ambas regiones del Caribe (APIAN, 2017, p. 109). En su globalidad, reproducen un patrón de seguridad que militariza la vida cotidiana, vigila los cuerpos indígenas y afrodescendientes, e impone prácticas racistas toleradas por el Estado.

Las formas de violencia de género en contra de mujeres y niñas indígenas, mestizas y afrodescendientes tienen en la Costa Caribe una expresión subnacional específica que la hacen cualitativamente distinta al resto de país. Estas violencias están inmersas un contexto en que las formas de control y dominación de los cuerpos de las mujeres y niñas están entrelazadas tanto con sus identidades de género, raciales y culturales, y en su condición socioeconómica y generacional; y además, como lo explica Goett, por que se desarrollan en un marco sistémico de relaciones históricas opresivas del Estado nicaragüense hacia los pueblos costeños, indígenas y afrodescendientes, pero también hacia comunidades campesinas —antiguos residentes y nuevos ocupantes— en los territorios de frontera agrícola histórica y en los recientemente demarcados.

Dos formas de violencia y exclusión de género es importante destacar: las distintas formas de exclusión de mujeres respecto al acceso de la tierra y los me-

dios de vida; y la violencia física contra mujeres y niñas, incluyendo el feminicidio, así como la ausencia de mecanismos efectivos de justicia.

Las modalidades de uso de la tierra y aprovechamiento de los recursos naturales entre los pueblos indígenas, afrodescendientes y mestizos en la Costa Caribe son diversas porque están mediadas por normas culturales, la división sexual del trabajo y las condiciones que imponen los ambientes ecológicos a las formas de uso y explotación. No es el objetivo de esta sección proveer una descripción detallada de estas realidades, sino de destacar algunas modalidades que han influido en restringir el acceso de mujeres indígenas y afrodescendientes a los medios de vida, incluyendo la tierra y sus recursos. Esas dinámicas diversas están, sin embargo, mediadas por el proceso gradual y acumulativo de desposesión que en distinto grado de intensidad afecta a los territorios indígenas y afrodescendientes. En ese sentido, es importante destacar las condiciones específicas de las mujeres en territorios sometidos a formas de ocupación ilegal y que han derivado en situaciones de enfrentamientos armados y conflicto, como el caso del territorio Miskitu *Wanki Twi Tasba Raya* en el Caribe Norte, que además ha sido objeto de medidas cautelares de la CIDH. En este territorio los enfrentamientos con grupos de colonos han creado un clima de inseguridad, pérdida de movilidad, despojo y violencia que afecta de manera particular a las mujeres indígenas (Cedeño et al., 2018; Flores et al., 2017). Cedeño y sus colaboradoras observan que:

En *Tasba Raya* el conflicto por la tierra se muestra de forma multidimensional, provocando trastornos a nivel individual en mujeres y hombres, y a nivel colectivo, en la vida de las familias y a nivel de la comunidad. Las limitaciones que las propias mujeres jóvenes y sus familias están experimentando en el uso y aprovechamiento de las tierras es un efecto directo de despojo a las comunidades en sus derechos por la tierra. (Cedeño et al., 2018, p. 12)

Reportes similares se registran en el Caribe Sur, tanto en zonas afro-indígenas como el territorio Rama-Kriol que ha es objeto de múltiples formas de despojo, tanto por empresas como por colonos precaristas y productores medios de ganado; como en las áreas de población campesina mestiza en áreas de frontera comunitaria, amenazados por la construcción del Canal Interoceánico. En estas comunidades —tanto afro-indígenas como campesinas— las mujeres han tomado un rol importante en las movilizaciones y el activismo, en la defensa de sus derechos colectivos e individuales.

Las complejas condiciones socio-económicas de las regiones del Caribe, con su alta volatilidad política y conflictividad social han creado un ambiente especialmente violento para mujeres y niñas. A pesar de que las instituciones judiciales tienden a sub-registrar los femicidios por aplicar de manera restrictiva su definición, en los últimos cinco años este tipo de violencia extrema de género aumentó en el país, y especialmente en zonas rurales del Caribe.<sup>13</sup> En el 2016, la organización civil *Católicas por el Derecho a Decidir* contabilizó 49 casos, que en el año siguiente aumentaron a 51 (2017), 58 (2018), y 63 (en 2019). En el año 2016, datos de la Policía Nacional indicaron 16 homicidios de mujeres en ambas regiones autónomas, diez de las cuales se registraron en la región del “triángulo minero” compuesto por Bonanza, Siuna y Rosita (Luna, 2018).

En el año 2019, 13 femicidios se registraron en el Caribe, seis en el Norte y siete en el Sur, es decir, 20% del total, el más alto del país considerando ambas regiones autónomas (Munguía, 2020a). El testimonio visual recopilado por *Voces contra la Violencia* (<https://voces.org.ni>) documenta las historias de 18 mujeres víctimas de femicidio “o violencia letal” ocurridos entre el año 2014 y 2016 en el Caribe Sur. La mayoría de las víctimas, cuyas edades oscilaban entre los 18 y 80 años de edad:

Murió a manos de sus exmaridos, parejas actuales y familiares cercanos. Otras a mano de desconocidos o vecinos que aspiraban a poseer sus bienes o propiedades [...] la mayoría de ellas fueron madres a muy temprana edad. (*Vivas Nos Queremos*, 2019, p. 4)

El sistema judicial es además inefectivo y tardío en la procuración de justicia para las víctimas de violencia de género y se acumulan los casos que no son investigados, o que el mecanismo de resolución se traslada a formas consuetudinarias de justicia comunitaria, que suelen tener un efecto limitado para resarcir a las víctimas de abuso (Figueroa & Barbeyto, 2014, p. 3; Asociación Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora, 2014, p. 22).

13 UNOC reconoce que no existe un consenso global respecto a cómo definir el femicidio, como registrarlo, especialmente en situaciones en que asociarlo a relaciones de género es difícil de demostrar, o no se registra adecuadamente. Esto hace difíciles comparaciones globales o sub-nacionales. UNOC en cambio recopila y compara datos de homicidios contra mujeres a nivel global por parte de la pareja íntima (UNOC, 2019a, p. 21)



## Conclusiones

Es muy poco probable que los pobladores de *Alal* pudieran haber anticipado el ataque contra su comunidad, especialmente por su nivel de organización, el carácter furtivo y la celeridad con que se efectuó. Sin embargo, el desconcierto que siguió a la masacre estaba impregnado con un sentimiento de anticipación de violencia que ya desde más de una década se acumulaba en los límites del territorio, y en su corazón, la zona núcleo de Bosawás. Después de todo, las autoridades territoriales estaban enteradas que la población de colonos ilegalmente asentados en sus territorios seguía creciendo de forma incontenible. Sabían, por ejemplo, que, en un lapso de solo cinco años, entre 2010 y 2015, esa población se incrementó en casi un 32% (Gobierno Territorial Mayangna Sauni As, 2015, p. 22); que sus constantes denuncias y peticiones de apoyo institucional para lidiar con esas ocupaciones y los actos de intimidación habían sido ignorados por las autoridades; y además, aún no se cumplían tres meses de que la casa de gobierno territorial de Mayangna *Amasau* —un territorio hermano— había sido reducida a cenizas por un incendio en circunstancias aún no esclarecida por las autoridades. Y si bien no todos los territorios Mayangnas ocupan el área la reserva Bosawás, su organización, la Nación Mayangna y sus líderes, entendían (y entienden) muy bien que sin el apoyo estatal no solo crecerían los ataques hacia sus comunidades, sino que la viabilidad de la reserva misma estaría en riesgo y con ella, su propia sobrevivencia cultural, su autonomía y sus espacios de vida.

Así se puede entender, todo al mismo tiempo y con las evidentes contradicciones, tanto el optimismo de Eloy Frank en su condición de presidente de la Nación Mayangna, la medida de Arisio Genaro, su secretario, y la frustración de Sebastian Lino, el presidente del territorio *Mayangna Sauni As*. Todos tenían sentimientos distintos respecto a la voluntad y responsabilidad del Estado de Nicaragua en proteger los derechos humanos del pueblo Mayangna. Sin embargo, estos dirigentes compartían a la vez la aspiración y determinación de que la autonomía pudiese representar un proceso de emancipación para alcanzar sus derechos históricos a la tierra y el autogobierno.

En este capítulo la tragedia de *Alal*, en toda su severidad, es una metáfora para interpretar el origen, la evolución y dilemas actuales del régimen de autonomía en las regiones del Caribe de Nicaragua. Una parte de la reflexión aquí presentada concierne a las características del modelo de reconocimiento multicultural que delineó el actual diseño institucional de la autonomía costeña: la creación de

espacios de gobernanza multiétnicos o heterogéneos con la finalidad de promover la inclusión de distintos grupos bajo criterios culturales, independientemente de su peso demográfico y organización social. Algunas visiones alternativas en las teorías del multiculturalismo, como lo resume Hooker:

Tienden a argumentar que los pueblos indígenas y otras naciones minoritarias tienen derecho a, e incluso requieren de, la creación de espacios autónomos separados para el ejercicio del autogobierno con el fin de asegurar la preservación de sus culturas. (2010, p. 193)

Diez años atrás era aún muy temprano para evaluar el efecto de la Ley 445 que creó espacios de autogobierno exclusivo para pueblos indígenas y afro-descendientes y de esta manera establecer en la práctica dos modalidades en el diseño institucional de la autonomía: de gobernanza multiétnica regional y de autogobiernos territoriales indígenas y afrodescendientes. No obstante, tras casi dos décadas desde su aprobación, es posible identificar algunas tendencias que ha tenido ese reconocimiento en su grado de efectividad para proteger los derechos al autogobierno y el territorio de indígenas y afro-descendientes en las regiones del Caribe.

En primer lugar, los territorios titulados y sus autoridades, por sí solas, no han sido capaces de detener las múltiples formas de ocupación de sus tierras y tampoco el despojo de sus recursos que amenazan su sobrevivencia cultural. Es y será una tarea imposible dada la magnitud del cambio demográfico y el desplazamiento migratorio mestizo a las áreas de frontera de colonización agrícola/comunitaria, a menos que en esta labor los pueblos indígenas y afrodescendientes cuenten con el apoyo decisivo del Estado nicaragüense y sus instituciones en la implementación de la legislación autonómica. La falta de implementación ha limitado el ejercicio y la práctica de una mayor autonomía política capaz de permitir a los pueblos indígenas y afrodescendientes el manejo de sus recursos y territorios.

En segundo lugar, los Consejos Regionales dejaron de ser espacios de comunicación multiétnica y representación efectiva de los pueblos costeños minoritarios (Sumu-Mayangnas y Ramas) al ser capturados por los partidos políticos nacionales y reproducir así formas de dominación estructural que el Estatuto de Autonomía deseaba superar. Los Consejos Regionales y sus Coordinaciones son hoy día percibidos por los pueblos costeños como espacios de poder del Estado (históricamente centralista y dominante) y no como la representación de su autonomía.

En tercer lugar, los gobiernos comunitarios y sus órganos de representación inter-comunal, las autoridades territoriales, también se transformaron (en mayor o menor medida) por el efecto de la partidización del modelo de gobernanza jerárquico, en terrenos de conflicto desigual en donde se disputa la lucha por su autonomía. Esta tendencia del Estado de intentar usurpar el espacio de la autonomía comunitaria parece estar más asociada a una visión de control en una orientación autoritaria del régimen político país, y menos a propósitos de promover el desarrollo o la “restitución de derechos” como ha argumentado la actual administración Ortega. Una lección que emerge de la experiencia nicaragüense es que la autonomía está ligada a los procesos de cambio nacionales, que incluyen de manera muy clara: la definición del modelo económico, la orientación política del país y la naturaleza del régimen político.

Los cambios socio-económicos, con una tenaz orientación a la integración capitalista neoliberal a la que una segunda administración del FSLN ha continuado, ha impuesto un modelo de acumulación que gradual e inescapablemente transgrede los derechos de autonomía. Este modelo promueve una integración económicamente subordinada de la Costa e impone la normalización de una modalidad de autonomía política formal, controlada por el Estado. Es decir, las decisiones fundamentales acerca de los asuntos de la Costa, como las concesiones para explotar sus recursos o la permisibilidad estatal a las ocupaciones ilegales masivas son concentradas en Managua y refrendadas por las instituciones estatales en la Costa: los Consejos Regionales. Bajo esta modalidad de gobernanza jerárquica, el Estado ha adoptado una política de seguridad que ha militarizado las regiones, operando bajo formas precarias de legalidad y selectivamente imponiendo un régimen de impunidad, racismo y violencia estructural. En este sentido las múltiples violencias que fracturan el tejido social costeño, especialmente a través de delitos que tienen una clara orientación de género, no parecen estar desligadas de una dinámica sub-nacional que traen consigo un legado histórico opresivo, y que reproducen agentes perpetradores —individuos, grupos o instituciones— o que están encarnados en las dinámicas socio-económicas y socio-culturales que generan desigualdades.

En su globalidad, la evolución del régimen de autonomía ha alcanzado un punto límite de fracturación del campo de derechos colectivos y del ejercicio autonómico, configurando un escenario de amenazas a la supervivencia cultural, en particular en las zonas de colonización extractiva. A pesar de todo ello, la experien-

cia nicaragüense de autonomía fue y sigue siendo un referente importante para otros procesos de autonomía en América Latina especialmente por su temprana inauguración (a la víspera del paradigma multicultural) y más recientemente por la innovación institucional, como un régimen simultáneamente regional-multiétnico y autonómico-territorial. Respecto a su configuración territorial, continúan muchas preguntas abiertas, por ejemplo, cómo lograr que sus las modalidades de reconocimiento (regional y el autogobierno territorial) puedan entrelazarse y operar orgánicamente para evitar los traslapes y conflictos entre distintos órdenes de autoridad, y así fortalecer los derechos indígenas y afrodescendientes en regiones de grandes mayorías mestizas. Sin embargo, una condición para que esto suceda es la existencia de un ambiente políticamente virtuoso con el Estado y la capacidad de acción costeña para impulsar y promover esos cambios.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional de Nicaragua (2016). *Ley de Reforma al Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe*. Asamblea Nacional.
- APIAN (2017). *Informe sobre la Situación de los Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Nicaragua Nicaragua*. Alianza de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Nicaragua. Managua: APIAN.
- Asociación Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora (2014). *Informe Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres de la Costa Caribe de Nicaragua*. Red Afro.
- Bow, J. C. (2020). Ejecuciones en el campo: La masacre contra los campesinos. *Confidencial*. <https://bit.ly/2UXL88j>
- Bryan, J. (2019). For Nicaragua's Indigenous Communities, Land Rights in Name Only. *NACLA report on the Americas*, 55(1), 55-64, <https://bit.ly/3fww6Qt>
- Cedeño, K., Sánchez N., Barbeyto, A., & Davis, W. (2018). *Mujeres Miskitu en sus dinámicas comunitarias. Acceso a la tierra y participación en cuatro comunidades del territorio de Tasba Raya*. Universidad Centroamericana, UCA.
- CEJIL-CEJUDHCAN. (2019). *Resistencia Miskitu: Una lucha por el territorio y la vida*. San José, C.R.: CEJIL.
- Figueroa R.D., & Barbeyto, A. (2014). Indigenous, Mestizo and Afro-Descendent Women against Violence: Building Interethnic Alliances in the Context of Regional Autonomy. *Bulletin of Latin American Research*, 33(3), 305-318.
- Feinberg, R.E., & Miranda, B.A. (2019), *La tragedia nicaragüense: Del consenso a la coerción*, Wilson Centre, Latin American Program. <https://bit.ly/3q0iRfj>
- Flores, S., Sánchez, D. S., Davis, W., & Green, L. (2017). *Jóvenes y tierra en el territorio indígena Wangki Twi Tasba Raya en Nicaragua*. UCA, NITLAPAN.
- Frühling, P., González, M., & Buvollen, H.P. (2007). *Etnicidad y nación. El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua. 1987-2007*. F&G Editores.
- García, C. (1996). *The Making of the Miskitu People of Nicaragua. The Social Construction of Ethnic Identity*. Uppsala University.

- Gobierno de Nicaragua (2013). Decreto Creador de la Comisión Interinstitucional para la Defensa de la Madre Tierra en Territorios Indígenas, Afrodescendientes del Caribe y Alto Wangki Bocay. Decreto 15-2013. *La Gaceta Diario Oficial*, 44(7). <https://bit.ly/3737HOx>
- \_\_\_\_\_. (2014). *Diagnóstico Organizacional de los Gobiernos Territoriales de los territorios Mayangna Sauni As (Bonanza), Mayangna Sauni Bas (Siuna), Mayangna Sauni Arungka (Bonanza), Mayangna Sauni Tuahka (Rosita)*. Rosita, RACCN: Gobierno de Nicaragua.
- Gobierno Territorial Mayangna Sauni As (2015). *Actualización del Estudio Diagnóstico del Territorio Mayangna Sauni As, en especial de zonas afectadas con la presencia de los colonos*, Managua: IBIS.
- Goett, J. (2015). Securing social difference: Militarization and sexual violence in an Afro-Nicaraguan community. *American Ethnologist*, 42(3), 475-489.
- González, M. (2016). The Unmaking of Self-determination: Twenty-Five Years of Regional Autonomy in Nicaragua. *Bulletin of Latin America Research*, 33(3), 306-321.
- \_\_\_\_\_. (2018). Leasing Communal Lands...In "Perpetuity": Post-Titling Scenarios on the Caribbean Coast of Nicaragua, en Luciano Baracco (Ed.), *Indigenous Struggle for Autonomy: The Caribbean Coast of Nicaragua* (pp. 75-98). Lexington Books.
- Hale, Ch. (1994). *Resistance and Contradiction. Miskitu Indians and the Nicaraguan State, 1894-1987*. Stanford University Press.
- Hilgers, T., & Macdonald, L. (2017). Introduction. How violence Varies: Sub-national space, institutions and Embeddedness. En T. Hilgers y L. Macdonald (Eds.), *Violence in Latin America and the Caribbean: Subnational Structures, Institutions, and Clientelistic Networks* (pp. 1-36). Cambridge University Press.
- Hooker, J. (2010). ¿De la autonomía multiétnica a...? Supervivencia cultural, relaciones inter-étnicas, autogobierno y el modelo de autonomía en la Costa Atlántica de Nicaragua. En M. González, A. Burguete Cal y Mayor, y P. Ortiz-T. (Coords.), *La autonomía a debate. Autogobierno Indígena y Estado Plurinacional en América Latina* (pp. 177-198). FLACSO.
- Jenkins Molieri, J. (1986). *El desafío indígena en Nicaragua: El caso de los Miskitos*. Editorial Katún.
- López, J. (2019). Nicaragua: Palma africana se expande sin control y presiona a productores, *Mongabay-Latam*. <https://bit.ly/3m2MqdT>
- Luna, Y. (2018). Policía admite que mueren más mujeres, pero subregistra femicidios. *Confidencial*, marzo 21 <https://bit.ly/39knATg>
- Mairena, D., Del Cid, V., Moreno B.E., & Mairena, A. (2014), *Demarcación y titulación de territorios indígenas: La reivindicación de derechos ancestrales*. Bilwi, RAAN: Centro para la Autonomía y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADPI).
- Martí i Puig, S., & Baumeister, E. (2017). Agrarian policies in Nicaragua: From revolution to the revival of agro-exports, 1979-2015. *Journal of Agrarian Change*, 17, 381-396. <https://doi.org/10.1111/joac.12214>
- Martí i Puig, S., & Sánchez-Ancochea, D. (2014), Introduction: Central America's Triple Transition and the Persistent Power of the Elite. In Sanchez-Ancochea, D. & Martí i Puig, S. (Ed.), *Handbook of Central America Governance* (pp. 4-22). Routledge.
- Mayer, J.L. (2018). Negotiating Consultation: The Duty to Consult and Contestation of Autonomy in Nicaragua's Rama-Kriol Territory. En Luciano Baracco (Ed.), *Indigenous Struggle for Autonomy: The Caribbean Coast of Nicaragua* (pp. 99-130). Lexington Books.
- Miranda, W. (2016). Corrupción y muerte en Territorio Miskito. *Confidencial*, Managua. <https://bit.ly/3q1cbxL>

- \_\_\_\_\_ (2020). Etnocidio en Nicaragua: La violenta embestida de los invasores que desplaza a los indígenas en la Costa Caribe. *Divergentes*. Managua. <https://bit.ly/3q3sNFb>
- MISURASATA (1985). Misurasata's Proposal for Peace. In E. Menzies (Ed.), *Indian War and Peace with Nicaragua* (pp. 49-53). Center for the World Indigenous Studies.
- Munguía I. (2020a). Aumentan femicidios, violencia e impunidad en Nicaragua, *Confidencial*, enero 7. <https://bit.ly/3q3Ig87>
- \_\_\_\_\_ (2020b). Mayangnas entierran a sus muertos, aunque la Policía los niega, *Confidencial*, 1 de febrero. <https://bit.ly/2KJU4wb>
- Nación Mayangna (2014), *Diagnóstico Organizacional de los Gobiernos Territoriales de los territorios Mayangna Sauni As (Bonanza), Mayangna Sauni Bas (Siuna), Mayangna Sauni Arungka (Bonanza), Mayangna Sauni Tuahka (Rosita)*. Rosita: Nación Mayangna-FAO. 100 Noticias Nicaragua (2020). Enero 30. <https://bit.ly/2V7a4ue>
- Richards, L. (2020). What is really going on in Nicaragua? *Morning Star*, February 14. <https://bit.ly/375sIrS>
- Romero, E. (2017). Padre e hijos víctimas del ejército en la Cruz de Río Grande. *La Prensa*, 17 de noviembre. <https://bit.ly/2J1vnuP>
- Rubio, B. (2017). El movimiento campesino en América Latina durante la transición capitalista, 2008-2016. *Revista de Ciencias Sociales*, 31, 15-38. <https://bit.ly/3o543ux>
- Serra, J.L. (2016). El movimiento social nicaragüense por la defensa de la tierra, el agua y la soberanía. *Encuentro*, 104, 38-52, <https://bit.ly/3mMmYd9>
- Sirias, T. (2013). Gobierno fue Suplantado. *La Prensa*, 3 de febrero. <https://bit.ly/2KIGJUV>
- Soto, J.F. (2011). *Ventanas en la memoria: Recuerdos de la Revolución en la Frontera Agrícola*. UCA Publicaciones.
- Torres Rivas, E. (2007). *La piel de Centroamérica. Una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia*. FLACSO.
- The Guardian (2020). Massacre leaves six indigenous people dead at Nicaraguan nature reserve, enero 30. <https://bit.ly/39ileVh>
- The Oakland Institute (2020). *Nicaragua: Una revolución fallida. La lucha indígena por el saneamiento*. The Oakland Institute. <https://bit.ly/3m9xP0D>
- Umaña, L. (2020). Líderes de la Nación Mayangna resaltan labor investigativa de la Policía Nacional sobre hechos en la Comunidad Alal. *El 19 Digital*. <https://bit.ly/36aaGFq>
- UNOC (2019a). *Global Study on Homicide 2019. Executive Summary*. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna.
- \_\_\_\_\_ (2019b). *Global Study on Homicide 2019. Homicide trends, patterns and criminal justice response*. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna.
- ¡Vivas Nos Queremos! Testimonios de violencia contra las mujeres en el Caribe Sur de Nicaragua. Managua: Global Communities. <https://bit.ly/3fKf01C>
- Volckhausen, T. (2020). Massacre in Nicaragua: Four Indigenous community members killed for their land. *MongaBay* <https://bit.ly/365hsMS>



# Autonomía mapuche en el pwelmapu<sup>1</sup> ¿confrontación y/o construcción política?

Verónica Azpiroz Cleñan

## Introducción

Antes de la existencia de los Estados naciones en América, los mapuche fueron una de las grandes sociedades preexistentes. Su territorio abarcó del mar Pacífico al Atlántico en el sur del continente, extensión que cubre buena parte de los que hoy son los Estados de Argentina y Chile. Las dos grandes identidades territoriales: la tierra del oeste y este de la cordillera de los Andes, funcionaron como un único territorio denominado *wallmapu*, con dos grandes divisiones llamadas *fütal mapu: gulumapu y pwelmapu* (Naguil, 2010).

La invasión del Ejército argentino al territorio mapuche (1876-1878) luego de la independencia de la colonia española, paralela a la que desarrolló Chile (1860-1881) del lado oeste de los Andes, tuvo como primera consecuencia el genocidio (Lenton, 1999). Para los sobrevivientes de la guerra de conquista e incorporación involuntaria al Estado nacional sin derechos colectivos en tanto sociedad política, cambió el modo de vida (Azpiroz Cleñan, 2013) y puso en peligro la reproducción material y cultural en cada parcialidad territorial (Bustos, 2012).

En lo que interesa a este trabajo,<sup>2</sup> esa disrupción en la sociedad mapuche del siglo XIX, significó la pérdida de la comunidad política, en el sentido de la autodeterminación política y soberanía territorial de la sociedad nacional mapuche. Igualmente, trajo como consecuencia la alienación política de los ciudadanos

---

1 Territorio mapuche histórico del este de la cordillera de los Andes, hoy Argentina.

2 En Argentina el lenguaje inclusivo de las identidades sexo-genéricas en castellano están en proceso de instalación. Mi posición al respecto es sumarme a la propuesta política del transfeminismo. Sin embargo, en el presente escrito a los fines de ser leído en el norte global en el cual no está instalado el desafío de la escritura en castellano bajo las tensiones del feminismo, acepto utilizar el genérico “los” para incluir lo femenino y no binario.



mapuche, tanto de su sociedad políticamente destruida, como de la sociedad nacional argentina, que los trató y ha tratado, como ciudadanos de segunda clase.

Han pasado los años y las viejas generaciones de mapuche golpeadas-deprimidas por esos eventos, comienzan a dar pasos, de la mano de las nuevas generaciones, a conversar y reinterpretar la historia, con sus debidas consecuencias: florecimiento de la identidad nacional mapuche. En ese contexto, el propósito de este escrito es analizar microexperiencias mapuche contemporáneas, que asumen discursivamente el relato de la autonomía mapuche, y que están descoordinadas macropolíticamente, en términos de etnonacionalismo mapuche en el *pwelmapu*.

La pregunta que guía el análisis es: ¿Existe en el relato mapuche deseo de ampliar las fronteras de la democracia procedimental,<sup>3</sup> que pujan hacia la reforma del Estado (neo)-colonial a un Estado Plurinacional? También es de interés, en este trabajo, averiguar si la autonomía mapuche: ¿podría darse en el Estado argentino de carácter federal, pero no etnofederal, un reconocimiento a los derechos políticos de la nación mapuche bajo la forma de autogobierno?

Mi presunción respecto de estas preguntas es que el relato de la autonomía tiene una connotación simbiótica con las experiencias mapuche en *gulumapu* (parte de Chile). Y allí los mapuches han comenzado a demandar autonomía bajo la forma de autogobierno desde ya hace tres décadas. En el transcurso de la exposición veremos si la información relevante que menciono aquí, valida mi intuición o bien muestra que estamos construyendo el camino hacia la autonomía de una manera totalmente diferente e inconexa entre dichas experiencias.

El texto está estructurado de la siguiente manera: primero haré un análisis de discursos sobre la percepción que los argentinos tienen sobre los mapuche y sus ideas de autonomía emitidos por organizaciones mapuche de tres provincias: Chubut, Río Negro, Neuquén. Seguidamente, analizaré cómo los mapuche se ven a sí mismos, se reetnicifican y crean-adoptan nuevas ideas etnonacionalistas. Luego cómo reacciona el gobierno nacional bajo la administración Macri frente a la otredad mapuche politizada y finalmente incluiré una reflexión personal sobre el proyecto político con mayor viabilidad para construir autonomía a lo *pwelche*.<sup>4</sup>

3 Democracia procedimental es un tipo de democracia formal, no sustantiva, que reconoce el régimen de acceso al gobierno, pero no el ejercicio de la práctica política democrática en la interfase electoral. Bobbio (1985) llama “universales procedimentales” de la democracia a los principios normativos pertenecientes a los procedimientos para acceder a una forma de gobierno.

4 *Pwelche* es la identidad cultural de la gente mapuche nacida en el *pwelmapu*: lado este del territorio histórico mapuche.

## El “otro” percibido por los argentinos: reacción a los discursos autonomistas mapuche

En el *pwelmapu* la reetnificación de los mapuche, luego de décadas de ocultamiento de las identidades culturales pre existentes, se da a partir de 1992, en el contexto continental en el cual la Iglesia Católica junto a voceros de la colonia,<sup>5</sup> intentaban construir el discurso del “encuentro de dos culturas”, al referirse al aniversario de los 500 años de la conquista española, borrando con el eufemismo el genocidio mapuche. La nueva dirigencia mapuche en Neuquén y Río Negro coordinaron un recorrido por siete provincias argentinas con población y comunidades mapuche, para unificar una idea de bandera política mapuche. Ese recorrido, ideado por Miguel Leuman,<sup>6</sup> se llevó a cabo bajo la idea de un símbolo político de unidad del pueblo en todo el *wallmapu*. De este modo hubo volumen político para desafiar al Rey de España, que llegó de visita a la Argentina a festejar la Conquista. La *wenu foye* se constituyó en la bandera política de todo el *wallmapu*. A ese proceso, le podemos llamar la reterritorialización simbólica de los mapuche en términos políticos.

A partir del evento anterior se ha venido desarrollando un proceso de re-mapuchización de la identidad, que ha avanzado tímidamente a la demanda autonómica y por derechos políticos, debido a que —en primera instancia— tomó la forma de reflorecimiento cultural. En la medida que ese reflorecimiento cruzó los márgenes de la cultura entendida como diferente de la política o apolítica, para asumir que sin empoderarse políticamente los derechos culturales continúan en riesgo, las ideas autonomistas comienzan a hacer su camino. Solo que, diferenciándose de las experiencias en desarrollo del *gulumapu*.

Los elementos que diferencian el discurso de la autonomía en el *pwelmapu* respecto del *gulumapu* son varios. Primero, el desarrollo del Estado de Bienestar con eje en el peronismo. Segundo, la presencia de la Iglesia Católica, con acento en los Salesianos. Tercero, la configuración del enemigo interno dentro del multiculturalismo neoliberal. Cuarto, el acceso a la universidad libre y gratuita, y la movilización social ascendente desde mediados de siglo XX, así como las alianzas

5 Uso el concepto irónico voceros de la Colonia para referirme a aquellos políticos que justifican la castellanización, la evangelización y la construcción de la Argentina como crisol de razas para esconder el genocidio fundante del Estado argentino.

6 Mapuche caminante, de origen *gulu*che (*mapuche del oeste*), que desencadenó procesos de reetnificación mapuche en el *pwelmapu*.

del movimiento mapuche con los organismos de DD.HH. Quinto, la extensión territorial del *pwelmapu*, con presencia en siete Estados federales (provincias). Y, sexto, los medios de comunicación que configuran un estereotipo mapuche que va desde el folclórico hasta el mapuche terrorista/kurdo/iraní.

Pero las ideas políticas autonomistas mapuche en el *pwelmapu* están permeadas también por la realidad política diferente entre ambos Estados y sus sociedades políticas (como ya se pone de manifiesto en párrafo anterior, y/a lo cual se puede agregar que el sistema de representación en Argentina es federal, con tres niveles de Estado: Nacional, Provincial y Municipal superpuestos).<sup>7</sup> Una radiografía rápida de la situación de los mapuche en el *pwelmapu* nos informa que, en términos socioeconómicos la población mapuche sufre de un empobrecimiento económico y dependencia salarial (especialmente a nivel de los Estados provinciales), que indica que el 45% de los empleados estatales son de origen mapuche en Neuquén y el 33% en Río Negro (Censo, 2010-elaboración propia). Eso indica una dependencia o un sistema de capturas políticas por la red de políticas sociales estatales que afecta la acción política autónoma y la baja movilización política de organizaciones mapuche (en las provincias de Chubut, Mendoza, Buenos Aires y La Pampa este fenómeno es aún más pronunciado). Por lo demás, aun reconociendo ser parte de una comunidad de población binacional (expresiones de población en Argentina como en Chile), la coordinación macro política y traspaso de experiencias políticas entre ambos lados es aún débil.

La construcción del “otro” mapuche como un sujeto más de la ciudadanía argentina (Azpiroz Cleñan, 2017) y como sujeto político de derechos colectivos toma el siguiente curso en la Argentina. Los medios de comunicación, concentrados monopolícamente a nivel nacional,<sup>8</sup> tienen un impacto importante en las provincias dado que depende del proveedor de papel prensa, particularmente en

7 Argentina posee 23 provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

8 El papel prensa en el que se imprimen los periódicos de la provincia de Río Negro y Neuquén, por ejemplo, dependen de un único proveedor que es el grupo económico Clarín. Clarín define la línea editorial y política de los periódicos a los que les vende el papel prensa. En caso de no seguir el lineamiento político que decide Clarín, a los periódicos provinciales no les proveen el insumo básico para su tirada impresa. Es una práctica de presión naturalizada. Aquí comparto la causa judicial por la compra de la empresa durante la dictadura militar y la investigación que se realizó durante los gobiernos kirchneristas. <https://bit.ly/35fb2KB>; <https://bit.ly/32tt5L9>; <https://bit.ly/3pafYbA>; <https://bit.ly/38vhC1F>

Río Negro.<sup>9</sup> La configuración mediática de lo mapuche hasta 2017 tenía que ver con lo folklórico o con el “indio permitido” y a partir de ese año se marca el “indio insurrecto”. Autores como Richards (2009) y Cusicanqui, (2004) definen esta categoría de este modo:

El “indio permitido” entonces es el sujeto que está aprobado y validado por el gobierno, que acepta sin cuestionar las políticas del Estado que los promueve y que no demanda más allá, lo acepta. (Richards, 2009, s/p)

...Con el indio permitido viene, inevitablemente, la construcción de su Otro inmerecido, disfuncional, dos formas muy diferentes de ser indio. El indio permitido pasó la prueba de la modernidad, sustituyó la “protesta” por la “propuesta” y aprendió a ser auténtico y plenamente familiarizado con el medio dominante. Su Otro es rebelde, vengativo y propenso al conflicto. Estos últimos rasgos preocupan a las élites que han prometido lealtad a la igualdad cultural, sembrando temores sobre lo que presagiaría el empoderamiento de estos Otros indios. (Hale, 2007 s/p)

Se da un quiebre de esa configuración mediática en el proceso de la desaparición seguida de muerte de Santiago Maldonado en 2017. El gobierno nacional de Mauricio Macri (2015-2019) intensifica un discurso xenófobo contra lo mapuche,<sup>10</sup> los migrantes y los afrodescendientes. Entonces los medios, aglutinados en Clarín,<sup>11</sup> preformateaban al mapuche como violento, combativo y alentaban la estigmatización ligada a lo kurdo, iraní, o/a las Farc colombianas.

El mundo de la política recoge ese discurso o se deja influenciar por él y lo recrea a su modo. Aquí un extracto de la construcción del mapuche y sus demandas por el partido político llamado Juntos Somos Río Negro:

9 Disponible en: <https://bit.ly/21er2nF>

10 Ese discurso ya existe en el substrato de la sociedad argentina pero el presidente lo exacerba. Mauricio Macri pertenece a una familia de la oligarquía argentina, beneficiaria del despojo territorial de los mapuche. Parte de su equipo de gobierno son familiares de quienes protagonizaron la “Campaña al Desierto”, en condición de militares o financistas. La familia Bullrich, por ejemplo, con dos ministros en el gabinete de Macri (Patricia Bullrich, ministra de seguridad y Esteban Bullrich, ministro de educación), están directamente implicados en la apropiación de grandes extensiones de suelo mapuche. Esteban Bullrich, recientemente reivindicó durante la campaña electoral en 2016 la “Campaña al Desierto” en la ciudad de Choele Choel, en la provincia de Río Negro, lugar signado por la gran matanza de los mapuches (<https://bit.ly/2UglxqE>).

11 Clarín, es el monopolio que maneja la comunicación en Argentina, compuesto por más de 250 ligadas al grupo económico. Controlan el papel prensa.

El problema que se abre con el reconocimiento de los derechos colectivos es que se estimulan los intentos políticos de los grupos que, por motivos diversos, cuestionan nuestra actual organización política y social. Todo grupo que aspira a hacerse de una nueva identidad acude al uso de relatos históricos o míticos que legitiman sus aspiraciones políticas. Hay mitos que encierran una cierta verdad histórica, pero vienen entrelazados con intereses de orden pragmático que persiguen otros objetivos. Las identidades se consiguen por oposición, a partir de señalar un enemigo. Y para hacerse lugar, en ocasiones, se acude al uso de metodologías violentas o se abona el terreno para que nazcan grupos más radicales.<sup>12</sup>

Como se aprecia ellos reaccionan a los mapuche y sus demandas de este modo: 1) como si fueran un “problema” o quizá una amenaza para el sistema democrático; 2) como demandas sin sustento real e intenciones desconocidas, quizá siniestras, nefastas, aterradoras; 3) como sembradoras de la división nacionalista (chauvinista) argentina y; 4) como potencial de la violencia étnica racial o violencia política argentina al estilo década del setenta en América Latina en el contexto de guerra fría.<sup>13</sup>

Otra vertiente más etno-paternalista construye al sujeto mapuche y sus demandas de manera más suave, como se aprecia en estas líneas del diario provincial llamado “Río Negro” que expresa la voz del Estado Provincial:

El Estado rionegrino ha incorporado a la temática de los pueblos originarios como una política gubernamental, a través de Consejo Asesor de Comunidades Indígenas (CODECI). En tanto, a partir de un requerimiento del propio pueblo mapuche, se ha incorporado la educación bilingüe —incluye su lenguaje originario— en la escuela del paraje Chacay Huarruca, en la precordillera provincial en cercanías a la ex Ruta 40.<sup>14</sup>

Este relato aparece mostrando las concesiones que desde la provincia se le otorga a un sujeto político diferenciado de la “argentinidad” bajada de los barcos.<sup>15</sup> Pero no se nombra en él la acción reivindicativa de derechos políticos ni territoriales, que es posible observar en la disputa de tierras en dicha provincia. Algo parecido sucede con

12 Disponible en: <https://bit.ly/36iBGBG>

13 Ideológicamente se planteó una polaridad entre comunismo y liberalismo.

14 Disponible en: <https://bit.ly/2IesuGD>

15 La expresión “bajada de los barcos” se refiere a los inmigrantes europeos que llegaron descendiendo de los barcos al Río de la Plata en la primera ola migratoria masiva que tuvo Argentina. El mundo mapuche utiliza esa frase como una marcación de identidad para diferenciarse de los *wigka*. Las provincias patagónicas utilizan la categoría “primeros pobladores” para reconocer la presencia indígena en su territorio.

agrupaciones mapuche en la ciudad de Bariloche, que se posicionan frente al Estado provincial como ciudadanos argentinos con derechos específicos y colectivos, aunque no de orden político sino culturales. Ver la siguiente opinión, por ejemplo:

En Neuquén se lograron insertar mecanismos mapuches de administración de Justicia, de igual a igual con el Poder Judicial de la provincia en determinados casos. La organización a la que pertenezco (Espacio de Articulación Mapuche) logró que el municipio de Bariloche se reconociera intercultural, pero todavía estamos luchando para que se hagan realidad las políticas públicas interculturales que están implicadas en el reconocimiento. Para terminar con el conflicto hacen falta fórmulas que permitan a los mapuches recuperar su autonomía y ejercer su autodeterminación. (Moyano, 2017<sup>16</sup>)

Esta organización mapuche hace una aproximación discursiva hacia la autonomía y autodeterminación, eligiendo como camino de su práctica política interactuar con el Estado provincial, bajo el concepto de la “interculturalidad” (Walsh, 2008), sin considerar que la interculturalidad es un concepto construido y validado en el Consenso de Washington y operativizado por los organismos multilaterales de crédito (BM, BID, BIRF, etc.). En Argentina ha sido ciertamente exitoso porque esconde la asimetría de poder económico y político, que tienen los pueblos originarios, respecto a la sociedad mayoritaria. El concepto es útil y funcional a los mecanismos del Estado para sostener la propiedad privada y la concentración de la tierra. Los planes y programas del Estado utilizan el concepto intercultural para maquillar las políticas asimilacionistas en la mayoría de los casos.

La ordenanza Nro. 2641-CM-15 propuesta por el colectivo Espacio de Articulación Política Mapuche en 2017, con el propósito de ver florecidas las políticas interculturales, expresa esa visión. Ella se movió en el limbo por un tiempo al carecer de reglamentación, asignándosele solo una partida presupuestaria mínima en el 2016, que no alcanzó a los 10 000 USD anuales, para ser aplicada alrededor de la ciudad de Bariloche en doce comunidades rurales. Debieron conformarse con la implementación talleres de capacitación para funcionarios y empleados municipales, como ocurrió los meses previos a su aprobación en el Consejo Deliberante de la Ciudad de San Carlos de Bariloche. Luego de la aprobación de la Ordenanza y de la declaración de Bariloche como municipio intercultural, no se ha avanzado más que en la declaratoria. No han surgido programas, políticas o planes que muestren

---

16 Disponible en: <https://bit.ly/2UfjNOI>

avances en la concreción del municipio como institución argentina intercultural.<sup>17</sup> Por lo demás, en la gestión macrista Bariloche fue escenario del asesinato de Rafael Nahuel, un joven mapuche en una recuperación territorial.

Resumiendo todo lo anterior, en los tres relatos mediáticos hasta ahora mostrados, se configura al sujeto mapuche de manera temporalmente distinta: violento, institucionalizado e intercultural. Esta última categoría —interculturalidad— se emplea en un escenario urbano rodeado de monumentos que plasman la derrota del pueblo mapuche. El monumento a Roca en el Centro Cívico de la ciudad es el icono del triunfo del genocidio (Pérez, 2011) fundante argentino y no parecen ser muy intercultural.

### **El “nosotros” mapuche diverso en el discurso-demanda autonomista**

Existe diversidad y heterogeneidad mapuche en el *pwelmapu*. En la provincia de Neuquén en que se dieron procesos organizativos ligados a las alianzas con sectores sindicales y una parte de la Iglesia Católica, vive una experiencia diferente en términos de sus reivindicaciones políticas autonómicas. La Confederación Mapuche de Neuquén, que surgió en la década del 70 desarrollando una metodología de alianzas con sectores sindicales a partir de los años 1980,<sup>18</sup> especialmente con el gremio Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), junto a los reclamos salariales de la Administración Nacional de Parques —y en particular del Parque Nacional Lanín— más organismos de derechos humanos, le inyectaron fuerza y autoestima a las comunidades de la provincia en sus movilizaciones y demandas al Estado.<sup>19</sup> Y es que, en el espacio público, los gremios movilizadores son un volumen

- 
- 17 Más adelante mostraré cómo el escenario de la ciudad de Bariloche es un espacio territorial signado por monumentos que destacan las figuras militares de Roca y otros, de la misma manera que en la última dictadura militar fue refugio de nazis alemanes perseguidos por la justicia internacional (Erick Priebeke, por ejemplo). Roca fue el general del ejército argentino que dirigió la campaña militar contra el pueblo mapuche que se llama “Campaña al Desierto”.
- 18 El obispo católico, De Nevares, vinculó a los “logko” de las comunidades rurales más antiguas para realizar reclamos de titularización de las tierras en conjunto ante el incipiente Estado provincial.
- 19 El movimiento obrero organizado de la Argentina tiene una larga tradición de lucha política, especialmente durante la primera presidencia de Perón. Desde entonces los sindicatos son un actor político muy gravitante en la vida política de la democracia argentina, como también lo ha sido los organismos de derechos humanos después de la última dictadura militar. Muchos trabajadores del Estado eran y son de origen mapuche, y han recibido formación sindical y política en los gremios de docentes y educadores, gremios estatales y recientemente en gremios petroleros y mineros.

interesante de gente que forma un todo para escenarios de confrontación con las fuerzas de seguridad, a veces planificados, a veces improvisados. En momentos claves de disputa política, sea simbólica o legal, la alianza: gremios, organismos de derechos humanos y la “Confe” (diminutivo que usa la gente para nombrar la Confederación) actúan como frente sociocultural-sindical.

El resultado de lo comentado antes, es que Neuquén, en términos de institucionalidad política, ha respondido históricamente a las reivindicaciones del pueblo mapuche con políticas sociales, generando relaciones clientelares y estrategias de cooptación, menospreciando las demandas como sujeto político diferenciado a la argentinidad (Falaschi et al., 2005). Es decir, toma los reclamos del pueblo mapuche como una parte de la población argentina de carácter “pobre” y no reconoce las demandas referidas a derechos culturales, ambientales, políticos en tanto nación preexistente. Aunque evolucionó el 2006 en su reforma de la Constitución Provincial de 2006 al reconocer la identidad mapuche en los términos que el propio pueblo mapuche lo entiende, al asignarle un nombre y apellido a los nacidos vivos. Esa política institucional se llamó *Meli folil kvpan*, los cuatro orígenes de la persona plasmado en el Registro Civil de la Provincia.

A partir de 2010 se da un quiebre y atomización en “la Confe” lo cual condujo a una dispersión tanto de la dirigencia política como de la cohesión de una estrategia común ante el Estado Nacional como ante las empresas petroleras. En la zonal Confluencia, es decir lo que rodea a la ciudad capital de Neuquén residencia de la base edilicia de lo que ha sido la Confe, Jorge Nahuel (vocero) quien solía tener un discurso anti Estado argentino se desmarcó de su histórica posición durante el periodo macrista. Afirmó en declaraciones públicas que:

Nunca [hubo] una pérdida de soberanía nacional argentina tan importante y me refiero a este aspecto, porque nuestra bandera [mapuche] de libre determinación como pueblo preexistente, está atada [en consonancia con] a poder llevar un proceso de negociación con un gobierno libre y autónomo respecto del sometimiento de los grandes imperios.<sup>20</sup>

Hay varias observaciones de tipo conceptual en el relato de Nahuel a señalar. Por un lado, utiliza ‘libre determinación’ concepto no usado por dirigentes mapuche en el *pwelmapu*. En Argentina se habla de autodeterminación para diferenciarse al reclamo de los kelpers en las Islas Malvinas, que piden la libre determinación.

20 Disponible en: <https://bit.ly/3IIPifS>



Luego menciona otro concepto estrictamente ligado al reconocimiento del poder del Estado que es la soberanía y lo referencia al sentido nacional argentino. La contradicción en Nahuel es que se asume mapuche no argentino, y muestra en su relato alineamiento con la autonomía nacional argentina. Un autonomista mapuche vería en la debilidad de su principal opresor (el Estado argentino) una oportunidad para desprenderse de la “republica” y formar un territorio autónomo mapuche. Esa es la visión territorialista de la autonomía “a lo mapuche” según Nagüil (2020).

Al leer los documentos públicos que emite la Confederación (2017) que no es lo que fue otrora década de 1970 sino un grupo de dirigentes de la zonal Confluencia, se puede corroborar una disrupción en el uso de algunos conceptos. Dicha organización ha sostenido públicamente un lenguaje preciso para oponerse a una otredad invasiva, imperativa como es la institucionalidad argentina. Quiere decir que, a pesar de la intención de instalar el discurso de la autonomía (Millaman, 2001) en diversas coyunturas gubernamentales (en momentos de grandes regresiones en términos de derechos sociales, políticos y culturales), aparece un lenguaje simbiótico con el nacionalismo argentino. Es importante lograr diferenciar ciudadanía argentina de nación. Ciudadanos argentinos pertenecientes a la nación mapuche es una combinación en el estatus jurídico argentino que es correcta y es deseable sostener. Sin embargo, no aparece claro en el relato de la Confederación ni tampoco en el relato de las organizaciones rionegrinas (Parlamento de Río Negro).

Esta observación es importante para una estrategia política intramapuche. Siendo, la nación mapuche, minoría política entre la ciudadanía argentina, se necesitan alianzas con la política partidaria para avanzar en propuestas que engloben a sectores argentinos, que padecen los mismos o cercanos problemas que la nación mapuche y no dejar afuera del *pwelmapu* a los “nacionales” argentinos. Si la ecuación de la autonomía y la plurinacionalidad es política, se necesita volumen político para sacar adelante las demandas políticas mapuche —y de otros tipos— siendo minoría.

Pero para enfrentar esas alianzas de buena forma o desde la perspectiva soberana de los pueblos-naciones sojuzgados y no terminar desdibujados en ellas, hay que tener claro la distinción entre ciudadanía y nación. Se es ciudadano respecto a un Estado, pero un Estado no encarna una nación. El Estado Argentino no tiene una lengua nacida *in situ* sino apropiada de España, una espiritualidad traída de la Iglesia Católica y tampoco rasgos fenotípicos y genotípicos propios. Tiene una lengua de la colonia que es el castellano, una religión o filosofía judeocristiana y una mezcla criolla que no adquiere aún una determinada conformación genéti-

ca propia siendo biologicista, por lo cual no constituye nación. Lo que constituye es Estado en tanto comunidad política que tiene un formato de república en los términos de distribución de las funciones de Estado y un régimen democrático para el acceso al ejercicio del poder del Estado. En los términos de José Marimán (2012) podemos afirmar que hay condiciones étnicas diferenciales para sostener que la nación mapuche existe, no así la nación argentina. Lo que existe es un Estado argentino con múltiples naciones preexistentes no reconocidas por la calidad de Estado moderno.

Otros momentos del discurso de la Confe respecto a la participación política mapuche en la política partidaria es lo que sigue:

En Neuquén están atentos a ciertos cantos de sirena que comenzaron a sonar en la Argentina, inclusive en Río Negro. Hay un mito que dice que la manera en que el pueblo mapuche tiene que participar es teniendo un cupo en la Legislatura o el derecho a participar en los espacios electorales. Nos parece que ese es un instrumento muy peligroso porque donde se ha aplicado, sea Colombia o Ecuador, en absoluto fue un reconocimiento de derechos, más bien se ha convertido en un nuevo mecanismo para dividir o enfrentar a los pueblos indígenas, detrás de una candidatura o de un espacio electoral. Esa no es la forma de reconocer la plurinacionalidad.

Esta cita parece contradecir lo dicho antes sobre “lo atado” mapuche a lo nacional argentino. Nahuel se deslinda de las obligaciones ciudadanas vía multiculturalismo neoliberal. Entonces según el dirigente ¿el camino hacia plurinacionalidad cuál sería? ¿Se debe tomar las declaraciones en la etapa macrista o tomar las otras declaraciones mencionadas anteriormente sobre el engranaje argentino-mapuche? En los relatos de la apocada Confe se da una confusión discursiva. Les gusta la ensalada rusa. Proponen como valor la plurinacionalidad, pero no dice cuál es la vía para lograrla. Y una vez lograda la plurinacionalidad como cualidad del Estado ¿sería la plurinacionalidad transición hacia la autonomía mapuche? La mayoría de la dirigencia mapuche se construye en base a la oposición de la sociedad mayoritaria argentina pero no hay debate interno en el movimiento mapuche en términos políticos para aclarar si se recurrirá a la vía comunitarista o a la vía territorialista para la reconstrucción del *pwelmapu* y del *gulumapu*. Es de sanidad asumirlo.

Las dos vías para la reconstrucción del *wallmapu* son explicadas por Nagüil (2020) en varias apariciones públicas virtuales en el proceso pre plebiscitario en Chile para aprobar o no una Nueva Constitución (25 de octubre 2020), pero que

claramente le cabe el análisis al *pwelmapu*. A manera de resumen apretado y para conocimiento del lector, se sintetizan de este modo: a) autonomía territorialista concibe al *wallmapu* como espacio delimitado (Región Araucanía) en el cual la nación mapuche es minoría demográfica y política y tiene un proyecto de país mapuche (para mapuche y no mapuche) para ese territorio delimitado que en Chile requiere de la descentralización del Estado. b) autonomía comunitarista concibe los derechos políticos de la nación mapuche en un Estado Plurinacional (Chile y Argentina) con derechos territoriales diversos y dispersos por lo tanto sin posibilidades de autogobierno.

Un emergente joven mapuche en la provincia de Chubut, que fue recorriendo varios territorios históricos mapuche en busca de la tierra prometida, Facundo Jones Hualas<sup>21</sup> (que adquiere su mayor protagonismo mediático en el proceso de desaparición de Santiago Maldonado), ha dicho respecto a la asociación de organizaciones mapuche y sindicalismo (seguro teniendo en mente la experiencia de la Confe):

Acá ha habido mucho intervencionismo del Estado, mucha cooptación y burocracia, muy similar al proceso de muchos sindicatos. Sobre todo con algunos dirigentes que fueron surgiendo en la década del '90 y parte del '80. El problema de esas organizaciones es que no tienen una proyección política de fondo en torno a la idea de autonomía, territorio y liberación nacional.<sup>22</sup> (El Desconcierto, 2016)

Otras organizaciones, de los alrededores de la ciudad de Bariloche en la provincia de Río Negro, con base en comunidades rurales y periurbanas, suelen articular juntas algunas acciones en momentos álgidos de confrontación con las fuerzas de seguridad del Estado,<sup>23</sup> en momentos de crisis climática,<sup>24</sup> así como frente a episodios naturales que ponen en jaque la supervivencia de las mismas o en contextos de violencia<sup>25</sup> racista. Esas comunidades son, para conocimiento del lector: Millalonko, Xipay Ahtü, Maliqueo, Wiritray, Tacul, Wenu nirihau, Wala, Tambo Baez, Lafkenche, Calfunao, Buenuleo, Quijada, Rankewe.

21 Es interesante mirar las Trayectorias de Nahuel y Huala diferenciadas por la edad, por el *tuwün*, por el territorio de origen, por la organización desde el cual surge, por el recorrido en su proceso de formación o de remapuchización.

22 Disponible en: <https://bit.ly/35ENjE4>

23 Disponible en: <https://bit.ly/38XfTTb>

24 Disponible en: <https://bit.ly/3f9UnLV>

25 Disponible en: <https://bit.ly/32Vg3Gy>

En Río Negro el reconocimiento de la existencia del pueblo mapuche, como tal, se da durante las dos presidencias de Perón (1950-1955) con varios decretos/ley de cesión de tierras. Este proceso de provincialización se da, según Ruffini (2005), porque los territorios nacionales eran muy dependientes del poder central (Buenos Aires), y las autoridades de los territorios nacionales en norpatagonia no tenían autonomía funcional y presupuestaria. Existían derechos políticos restringidos que no se adecuaban al sistema republicano y federal argentino. En ese marco político mayor, el gobierno de Perón realiza un tratamiento especial para las “reservas indígenas” y las reconoce como tal. Es decir, que había un propósito pragmático-instrumental en ese temprano reconocimiento.

En 1973, luego de varios golpes militares y proscripción del peronismo asume un nuevo gobierno peronista en el cual se reconocen once reservas indígenas en la provincia de Río Negro. Hasta ese momento el republicanismo tutelado (transición de 1966 a 1973 las fuerzas armadas “tutelan” la democracia durante el Gobierno de Onganía y Lanusse) dio lugar a la existencia de ciudadanía diferenciadas entre mapuche y no mapuche, ya que los derechos culturales y derechos políticos de la población mapuche eran restringidos legal y de hecho.

En 1984 algunas comunidades mapuche estaban organizadas como cooperativas agrícolas-ganaderas, que, junto al Obispado de Viedma, a cargo de Monseñor Hesayne, iniciaron un proceso organizativo que reclamó la asistencia del Estado luego de una nevada en la que se perdieron casi la totalidad de las majadas de ovejas, único sustento para las familias rurales. La campaña “Una oveja para mi hermano” llevada adelante por dicho obispado generó una gran sensibilización social respecto a las necesidades que planteaban las comunidades mapuche respecto a su economía pero también a su derecho a la reproducción de la vida en su hábitat rural.

Esa sensibilización brindó las condiciones para que durante el 86/87 se realizara una gran movilización en torno a reclamos mapuche que da como resultado la aprobación de una Ley Integral del Indígena (Nro. 2287). Pero pasaron diez años sin reglamentación y aplicación de dicha ley, la cual planteaba la cogestión de Gobierno y Comunidades Indígenas en los asuntos que le competen. Durante esos años —a pesar de no estar reglamentada la ley— las comunidades se reunían en torno al Consejo Asesor Indígena (CAI), con sede en Jacobacci. Se forjaron los Centros Mapuche en las grandes ciudades de la provincia, tal es el caso de Bariloche, Viedma y Fiske Menuko (Gral. Roca).

Dado que muchas comunidades no se sentían convocadas ni representadas por el CAI, tales como las comunidades que se autodefinían autónomas (Cañumil, Anecon Grande), se fueron dando reuniones que posibilitaran la voz y el reconocimiento de todas las diversidades que tiene el pueblo mapuche en su interior (Papazian & Nagy, 2015). La categoría “pobladores rurales”, propia de la zona rionegrina, hace referencia a personas o familias mapuche que fueron expoliadas de sus comunidades de origen durante la campaña militar, por lo cual, se reconocen miembros del pueblo mapuche sin pertenecer a un *lof che* (comunidad territorial tradicional mapuche) pero que viven en la ruralidad en pequeñas parcelas en la estepa patagónica. Los tres actores, pobladores dispersos, comunidades y centros mapuche de las ciudades formaron una organización política llamada Coordinadora del Parlamento Mapuche de Río Negro, que se formalizó en 1997 con un formato legal bajo el régimen institucional argentino, luego de diez años de existencia real.

En 1994 en Argentina se realiza la reforma constitucional y durante la misma se reconoce la preexistencia de los pueblos originarios (treinta y seis pueblos originarios que tienen catorce lenguas vivas y el pueblo mapuche es uno de los treinta y seis pueblos) y el derecho a la EIB y derechos culturales. Ese clima de apertura a las demandas indígenas, ligadas al movimiento de contrafestejo que se dio en 1992, o remapuchización colaboró con un proceso de organización política (Ojeda, 2016) que logra que en 1997 se reglamente la ley provincial 2287 y se reconozca el CoDeCi (Concejo de Desarrollo de Comunidades Indígenas) como órgano de cogestión. Hasta ese momento era inexistente la fase operativa del CoDeCi, y este inicia el trabajo con un Plan de Tierras, para impedir el desalojo de comunidades. En el CoDeCi participan tres representantes mapuches por cada una de las zonas: atlántica, cordillerana/andina y alto valle. El plan de tierras contempla un relevamiento territorial comunitario para poder obtener el título de propiedad de la tierra.

Actualmente existen setenta comunidades urbanas agrupadas en la Coordinadora del Parlamento Mapuche de Río Negro, de un total de ciento cincuenta comunidades en la provincia, la mitad de las comunidades tiene a mujeres ocupando el rol de “*logko*” cabeza de comunidad, que tiene un carácter autónomo y autogestivo.<sup>26</sup> El Parlamento Mapuche de Río Negro podría ser muestra de un autogobierno de las comunidades pero al definirse según la jurisdicción provin-

---

26 Disponible en: <https://bit.ly/3lF1Mp5>

cial, marca cómo la historia oficial argentina y la imposición estatal definen un modo de construcción política y los sentidos de la organización política para las relaciones interétnicas fuera de la visión de mundo mapuche.

El emergente —o la emergencia— de mujeres al mando de comunidades en esa zona del *pwelmapu* es un dato llamativo por dos razones: a) porque la forma de elección de autoridades comunitarias no es tradicional mapuche, sino que obedece a las normas institucionales argentinas de la democracia procedimental; y b) porque gracias a esas prácticas democráticas las mujeres en Argentina tienen un alta participación política en la esfera pública a partir de la incorporación del derecho al voto de las mujeres en 1947. Esa es una gran diferencia con el *gulumapu* en el cual las mujeres tienen un gran retraso en la paridad de género en la postulación a cargos electivos en los partidos políticos y en sindicatos en las estructuras estatales y todo parece indicar que también lo tendrán en las instancias comunitarias mapuche.

### **Colisión nacionalismo argentino y demanda/práctica autonomista mapuche**

La práctica de la medicina mapuche sigue vigente a ambos lados de la cordillera. Sin embargo, en el *pwelmapu* la figura de *machi* (médico ancestral mapuche) había desaparecido desde hacía cuarenta años (Azpiroz Cleñan, 2013). Aproximadamente, hacia fines de la década del setenta el rol de *machi* quedó ausente con la muerte de la última *machi* en la zona centro de la provincia de Neuquén. En Bariloche, una niña mapuche tuvo el llamado<sup>27</sup> de *machi* en 2009 e inició su proceso de formación desde los doce años con el acompañamiento de otro *machi* que vivía en Chile.

Dado que la joven no tenía espacio territorial donde desarrollar su trabajo como *machi*, la familia inició un proceso de comunalización (Sabatella, 2011) con el objetivo de recuperar territorio. Para culminar el proceso de formación de *machi* se necesita levantar *rewe*. No puede estar instalado en una ciudad según los protocolos culturales intramapuche, debe instalarse en un territorio con fuerza natural para ejercer la función de sanación/curación, atención.

27 Llamado de *machi*, refiere que para ejercer la medicina para sanar personas no se asisten a una universidad donde cualquiera puede estudiar la carrera, sino que es un talento con el que se nace y que por (*kepalme*) linaje o por territorio (*tuwün*) puede desarrollar su espíritu de sanadora si así lo decide su familia y su comunidad para responder a una responsabilidad propia de la cultura que se manifiesta en el cuerpo/creencia espiritual.

La comunidad se llamó *Lafken Wigkul Mapu* y recuperó en 2017 un pequeño espacio territorial que está bajo la administración del Estado Nacional llamado Parque Nacional Lago Mascaradi que son parte del histórico territorio mapuche que fue titularizado como tierras fiscales del Estado Nacional. Dicho predio está en litigio con otra comunidad mapuche llamada *Wiritray*. A principios de noviembre de 2017 se emite una orden judicial de desalojo de la comunidad (Correa, 2011) por parte de un juez (Villanueva) que ya había dado señales de confrontación con algunas comunidades mapuche en otra provincia cercana, Chubut.

La orden de desalojo no es acatada por los miembros de la comunidad *Lafken Wigkul Mapu*. Hay un intento de desalojo. Se da un proceso de resistencia durante dos días. La Policía Federal se lleva detenidas a la comisaría a varias mujeres con niños, que mantienen privadas de su libertad por más de doce horas. Al tercer día se realiza una avanzada de un comando especial de seguridad del Estado llamado Albatros y asesinan al primo de la joven mapuche que sería *machi*. Rafael Nahuel había asistido el 25 de noviembre al predio recuperado para llevar alimentos y acompañar a su prima mapuche, que estaba entre quienes se resistían al desalojo. “Rafita” fue su apodo. Un mapuche de los barrios pobres de Bariloche que estaba iniciándose en su proceso identitario. Su nombre era Rafael Nahuel, de 22 años.

La tensión entre el gobierno y las comunidades mapuche llegó al punto de perseguir a cualquier persona mapuche que se sospechaba participe de la recuperación por las zonas cercanas al Lago Mascaradi aún dentro de las postas sanitarias y hospital. A partir de este hecho, se congregan algunos actores políticos para intervenir en la confrontación entre mapuche y fuerzas de seguridad que se negaban tanto a entregar el cuerpo del fallecido Rafael Nahuel como a permitir que los biomédicos pudieran subir al cerro a atender a los heridos de la balacera que se desarrolló durante el intento de desalojo.

Durante la represión a la comunidad *Lafken Wigkul Mapu* se formó una mesa de diálogo mapuche impulsada por dos mujeres mapuche Patricia Pichunleo (*wariache*<sup>28</sup>) y Lorena Cañuqueo (Lof Anecón Chico), las cuales invitan a dirigentes de la Coordinadora del Parlamento Mapuche de Río Negro, para sumarse a esta iniciativa. Se invita al Obispo Católico de Bariloche quien se ofrece de mediador con el gobierno provincial y se invita al CODECI a constituirse en una instancia política de resolución de conflictos.

28 Persona que vive en la ciudad, despojada de su territorio.

A esa mesa se sumaron organizaciones de la sociedad civil ligada a los derechos humanos, APDH (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos), representantes de la Universidad Nacional de Río Negro, la Universidad Nacional del Comahue, la Unión de Trabajadores Estatales de Río Negro-UNTER (que es un gremio provincial de los trabajadores del Estado Provincial), el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), la Defensoría del Pueblo de Bariloche, la 17 de junio (organización contra la represión policial), miembros del Consejo Deliberante de la ciudad de Bariloche. Sin embargo, aun cuando era parte directamente involucrada, la Administración de Parques Nacionales no participó.

La mesa de diálogo político es el hecho político más importante que se produce durante la gran represión al pueblo mapuche por parte del Estado argentino durante la gestión de Macri en la provincia de Río Negro, dado que logra reunir a la totalidad de las comunidades mapuche cercanas a la ciudad de Bariloche, a los organismos de derechos humanos, a los sindicatos y a todo el arco opositor al gobierno nacional. Este instrumento político logró detener la escalada de violencia a los sobrevivientes que habían quedado en el cerro, habilitar un servicio de emergencia sanitaria para los heridos, coordinar la búsqueda de los desaparecidos entre los destacamentos policiales y el aeropuerto internacional y la entrega del cuerpo del asesinado. Desde los medios de comunicación se intentó instalar que había existido un enfrentamiento armado dado que los jóvenes mapuche portaban armas, dato que fue refutado por la pericia balística en la causa judicial.

La mesa de diálogo político no estuvo exclusivamente vinculada al derecho a la salud, sino que existió una interdependencia en los reclamos de los derechos colectivos. La “autonomía” en salud se vuelve un proyecto político que busca sortear desigualdades y violencias de diverso tipo. Finalmente, luego de un largo proceso en el año 2019 se realiza en territorio recuperado en la comunidad *Lafken Wigkul Mapu* el *machiluwün*,<sup>29</sup> de la joven mapuche.

En los eventos de 2017 el aparato estatal tuvo una clara definición de enemigo público hacia el pueblo mapuche, que se cristalizó en varios sucesos. Durante ese año dos ministros de Seguridad de Chile y de Argentina —Mahmud Aleuy y Patricia Bullrich— se reunieron en Buenos Aires para intercambiar información

29 Ceremonia ritual de consagración de una persona en machi, médica tradicional mapuche.



sobre las organizaciones mapuche. De estos encuentros,<sup>30</sup> solo están a disposición algunas notas periodísticas,<sup>31</sup> que dan cuenta de la construcción de un relato de la belicosidad del mapuche, y del supuesto traspaso de armas a ambos lados de la cordillera para profundizar el control mapuche interfrontera.

La política bilateral en el período macrista definió como objetivo principal de su política indígena, implementar una seguridad especial dirigida hacia las organizaciones mapuche, que se autodefinen autónomas. Dentro de estas la más señalada en Argentina es la Resistencia Ancestral Mapuche (RAM), que se inspira y sigue los postulados de la Coordinadora Arauco Malleco (CAM) de Chile, que viene construyendo un discurso sobre la autonomía mapuche desde la década del 90, influyendo-fluyendo hacia el *pwelmapu*.

La CAM se mueve en el límite de violencia armada, con un discurso que promueve la autodefensa y las acciones de recuperación de tierra de hecho. Discurso que ha anunciado públicamente. Su acción se focaliza en los fundos-propiedades que ocupan las empresas forestales y también sabotando camiones y maquinaria utilizada por esa industria. Según declaraciones de uno de los voceros a la prensa, Héctor Llaitul, su organización tiene dos características: una es el uso de la fuerza y la otra:

...una concepción por sobre todo anticapitalista. Como definición, y también como práctica política. Por eso la CAM es una organización revolucionaria. Confronta al capital y esa confrontación genera el conflicto. Y nos hace antioligárquicos, anticolonialistas y antimperialistas. A partir de la realidad y de la suerte de nuestro pueblo, irrumpimos como un movimiento autónomo, mapuche y revolucionario. Eso nos hizo objeto de la atención del Estado y de los detractores de la causa mapuche, de la oligarquía histórica y del capital nacional e internacional. Entonces pasamos a constituirnos en el enemigo interno del Estado chileno. (Ñuke mapu, 2010)<sup>32</sup>

Luego de varias acciones de fuerza por parte de la CAM en los 2000 carabineros de Chile y los servicios de inteligencia irrumpen en la cotidianeidad de las comunidades modificando el modo de vida drásticamente. El concepto modo de vida según Almeida Filho (2000) evoca las prácticas sociales cotidianas que son condicionadas por la geografía, las tradiciones históricas, los valores, las normas y

---

30 No se tiene información sobre el tratamiento del temario entre ambos países. En Argentina, existe la garantía por el derecho a la información que los funcionarios públicos deben informar los temas y las personas que reciben en sus audiencias.

31 Disponible en: <https://bit.ly/36N7HCb>

32 Fuente: Centro de Documentación Mapuche, Ñuke Mapu. <https://bit.ly/32VYZR0>

los medios de producción y relaciones de producción para la subsistencia, que hacen a la reproducción social de la vida. Almeida Filho se apoya en la definición de Heller (1977) al caracterizar este modo de vida como la cualidad de continuidad. Lo que sucede siempre, cada día, la cotidianeidad, es decir involucra la dimensión de la temporalidad y de la repetición.

El cambio en el modo de vida mapuche trajo como consecuencia más de diez mapuche asesinados en procesos de recuperación territorial durante el período de democradura<sup>33</sup> chilena. Y las fuerzas armadas chilenas tuvieron un recrudescimiento de los controles donde vivían dirigentes de la CAM. Todo ese accionar preventivo, represivo terminó transformándose en una verdadera nueva ocupación de la Araucanía.

En la Argentina el dirigente Facundo Jones Huala, perteneciente a la comunidad llamada *Pu Lof en Resistencia del Departamento Cushamen* ubicada en la Provincia de Chubut (Sabatella, 2017), ha terminado siendo el homólogo de Llaitúl de la CAM, en este sentido el discurso mapuche con mayor eco mediático escuchado-desarrollado durante 2017. Huala es nacido en los barrios periféricos de Bariloche. Tomó contacto con dirigentes de la CAM en su proceso de fortalecimiento identitario. Las huellas del discurso autonomista de Huala<sup>34</sup> tienen origen en *gulumapu*. Actualmente es preso político en Chile (fue extraditado por Argentina a Chile).

Huala ha mantenido públicamente sus disidencias con dirigentes históricos de la Confe y de la Coordinadora Mapuche de Río Negro. Huala no proviene de un *lof che* tradicional mapuche en *pwelmapu*, no habló *mapuzugun* como primera lengua, la aprendió como segunda lengua y no atravesó su infancia en el espacio rural. La RAM, Resistencia Ancestral Mapuche nunca se adjudicó ningún hecho violento, solo hizo acciones de difusión callejeras, por lo cual nunca evidenció su composición real. Huala, a veces, hacía referencias a la RAM, pero no involucraba a su comunidad en ella, por lo cual nunca se supo la composición cierta de la misma.

---

33 Concepto trabajado-instalado por O'Donnell, en la *Teoría de la transición de las dictaduras militares latinoamericanas hacia la democracia*, en donde el caso de Chile es configurado como una democra-dura para denominar la unión de un régimen democrático que utiliza las elecciones para la renovación de las autoridades políticas pero que en su mecánica de gobierno tiene enclaves autoritarios por ejemplo, los senadores vitalicios que instaló Pinochet durante toda una década en el parlamento chileno.

34 La relación construida entre Huala y el dirigente más mediático de la CAM, Héctor Llaitul, tuvo sus luces y sombras. Sin embargo, luego de ser extraditado a Chile es visitado por él en la cárcel.

Para la ruralidad mapuche rionegrina el relato Huala y de *Pu Lof Cushamen*<sup>35</sup> tiene algo disonante, desde la cadencia hasta el modo de expresar el sentir mapuche (sentipensar es un concepto que viene de la tradición de R. Kush, el cual plantea el pensar situado al territorio). Huala fue elegido por el monopolio mediático de la empresa Clarín, como el vocero mapuche. La derecha en Argentina, a través de sus formadores de opinión, fueron ridiculizando la estética, las declaraciones y las posiciones mapuche. El multimedio logró entrevistar a Huala en el momento más álgido del proceso de desaparición de Santiago Maldonado dentro del penal del Esquel. En el sentipensar (Kush, 1967) mapuche no anidaba el relato Huala en Chubut ni en Río Negro. Anidaba en Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos en los grupos anarco-punk y filo trostkista.

En una de las declaraciones públicas al canal Telesur, Huala mencionó que el conflicto con el Estado es producto del desconocimiento por parte de él, de “la posesión ancestral de las tierras y del principio internacional de la autodeterminación de los pueblos”.<sup>36</sup> Según su discurso, la autodeterminación vendría no tanto por la forma tradicional de toma de decisiones del propio pueblo mapuche, si no por el derecho público internacional. En la misma entrevista afirma que la resistencia mapuche en Argentina se organizó “desde la pobreza, la discriminación y la violencia del Estado desde donde emerge una generación de jóvenes militantes que empieza a organizar la lucha mapuche, una resistencia que responde a la violencia histórica del Estado argentino”. Los términos en los que él entiende la lucha mapuche descartan el diálogo con el Estado.

Huala levantaba la figura del *weichafe* (guerrero) en su relato, como la figura que crea las condiciones para la autonomía en los territorios para la reterritorialización. Sin embargo, en el territorio recuperado por su comunidad a Benetton<sup>37</sup> no había condiciones materiales para la reproducción del modo de vida dado que constantemente recurrían a la solidaridad de otras comunidades y otros colectivos nacionales argentinos para sostenerse en la recuperación mientras estuvo preso en Argentina.

35 Comunidad nueva que recuperó pequeño territorio del terrateniente Benetton, cercana a la zona norte de Chubut, llamado Cushamen.

36 Disponible en: <https://bit.ly/3kEtQaO>

37 Empresario italiano que posee un millón de hectáreas compradas a Compañías del Sud que es la empresa que se apropió del territorio mapuche después de la Campaña Militar de Roca. Una de las familias acciones de Compañías del Sud fue la Bullrich.

Una mirada de género sobre las organizaciones mapuche en ese caso es que, en los momentos de represión, momentos muy crueles fueron las mujeres mapuche y los hijos quienes ocuparon la escena pública de la violencia contra los mapuche. No eran los *weichafe*. Las mujeres eran precintadas con sus niños muy pequeños, a quienes se les incendió las casas en su presencia junto a sus juguetes, etc. Los *weichafe* huían en los momentos de represión para no ser encarcelados, tiroteados o torturados. Esa fue la constante, durante el 2017.

En el relato mapuche la aparición del concepto *weichafe* referencia a lo masculino por lo cual en ese relato no había cabida para lo femenino, por lo cual se observó una naturalización de desbalance de género intramapuche y además una masculinización de las prácticas de cuidado femenino del territorio. Luego de ese proceso mujeres dirigentes mapuche se autoproclamaron *weichafe* en la aparición pública en los medios de comunicación masiva, tal como una respuesta a la imagen preformateada que generaba impacto en la audiencia. Si bien en el relato mapuche de las mujeres aparece los principios de complementariedad y reciprocidad, el patriarcado ha atravesado el modo de vida mapuche y durante el 2017 se evidenció más la exaltación de valores masculinos para la autodefensa que la complementariedad de una forma de cuidar el territorio recuperado.

A nivel de discurso, el relato de la autonomía era indescifrable para los medios de comunicación, que no entendían qué alcances tendría esa autonomía, bajo el temor que ese discurso se convirtiera en una petición separatista del Estado argentino. La sociedad argentina, ligada a los movimientos sociales, al peronismo y organizaciones de derechos humanos era proclive o solidaria con el reclamo mapuche de recuperación territorial, de recuperación de tierras a un terrateniente de origen italiano, Benetton. Sin embargo, quedaba en tierra movediza cuando se profundizaba sobre el reclamo de autonomía, dado que en la dirigencia de *Pu Lof Cushamen* no distinguía el vínculo entre ciudadanía, autonomía y derechos específicos de un sujeto político pueblo-nación mapuche. El concepto de nación mapuche no podía ser diferenciado de nación argentina. En varias entrevistas realizadas a los dirigentes de *Pu Lof Cushamen*, a *Lafken Wigkul Mapu*, a los dirigentes de la Confederación Mapuche de Neuquén, a los dirigentes de la Coordinadora del Parlamento Mapuche de Río Negro no quedó claro. El concepto de nación no pudo ser descripto en sus componentes diferenciados a la argentinidad. Las condiciones étnicas diferenciales que marcaban la no pertenencia a la “nación argentina” no fueron explicitadas o no pudieron ser descriptas.

Hubo tres aciertos en la construcción del relato mapuche desde las organizaciones propias sobre el derecho territorial: a) oponer soberanía política (argentina) versus extranjerización de la tierra (Benetton); b) ligar los intereses macristas y su gabinete (Bullrich) a los mismos intereses de los financiadores de la “Campaña de Roca” llamada “Campaña al Desierto” como un hilo de continuidad histórica; y c) oponer a la sacralidad de la propiedad privada, la noción de territorio como sagrado.

Este último acierto merece especial atención dado que la naturalización de la propiedad privada como estructurante de la función de Estado moderno y liberal fue puesta en debate público en sesiones del Congreso de la Nación Argentina en el mismo año 2017. Durante el debate parlamentario por la prórroga de la Ley Nacional Nro. 26160<sup>38</sup> se disparó el conflicto por la propiedad privada. La ley 26160 es el engranaje previo a la aprobación de una Ley de Propiedad Comunitaria Indígena en Argentina que está habilitada a partir de la Reforma del Código Civil y Comercial en su Artículo 18 en el 2012.

El senador Pichetto, senador nacional por la provincia de Río Negro, lo expone así durante el debate en el Senado de la Nación:

Para mí no hay tierra sagrada en Argentina. No puede haber ningún espacio argentino que no esté bajo la jurisdicción de las autoridades. Eso no es tolerable desde el punto de vista de la lógica constitucional: “Estoy seguro de que hay una mayoría inmensa de la comunidad mapuche que no comparte para nada la violencia del grupo RAM (Resistencia Ancestral Mapuche)”.

Dicho senador fue luego candidato a vicepresidente en el 2019 en la fórmula presidencial Macri-Pichetto, que resultó perdedora frente a la fórmula del Frente de Todos Fernández-Fernández, que ganó por el 48% de votos del electorado. En la nueva presidencia la cuestión de las demandas y acciones mapuche autonomistas se han evaporado momentáneamente. La coyuntura pandémica de la COVID-19 atraviesa la agenda pública sobre la propiedad privada.

El gobierno nacional de Alberto Fernández ha avanzado y retrocedido respecto al régimen de propiedad vigente en Argentina. Citaré cinco casos en los diez meses de gestión actual: 1) intento de expropiación de la empresa Vicentín (exportación agroalimentaria) para convertirla en una empresa mixta pública-privada/

---

38 Ley 28160 suspendía los desalojos de las comunidades indígenas y el Programa de Relevamiento Territorial de las tierras ocupadas históricas, actuales y suficientes.

cooperativa; 2) declaraciones sobre las modificación de la leyes propiedad privada para el acceso al suelo para hábitat y vivienda contemplando la función social de la propiedad; 3) apoyo financiero a las empresas recuperadas de autogestión de los trabajadores en forma cooperativa; 4) silencio respecto a los desalojos de comunidades indígenas en el norte argentino; 5) silencio en la apropiación de cuerpos de agua y Lago Escondido por parte de un empresario extranjero norteamericano. La fuerte presión mediática del grupo Clarín y los poderes concentrados de la economía argentina ligados al poder financiero no permite avanzar en un debate amplio social y político para reconfigurar economía y política durante la pandemia. Hasta el momento existen varios proyectos de ley nacional presentados en el Congreso de la Nación que daría una solución política y seguridad jurídica para garantizar la propiedad comunitaria indígena de los territorios indígenas ocupados actualmente.

## Conclusiones

El discurso autonomista y de autogobierno mapuche no tiene asidero en la frontera de posibilidades en el *Pwelmapu*, porque las condiciones para el ejercicio de la autonomía no están dadas por:

- Falta de un espacio territorial delimitado donde ejercer el control total político-económico y donde se pueda autosustentar de manera alimentaria el pueblo mapuche. La delimitación de un territorio en el *pwelmapu* para ejercer la vía territorialista de la autonomía no existe. La extensión del *pwelmapu*, es tres veces más grande que el tamaño del *gulumapu*, y con menos población mapuche, lo que dificulta los encuentros interpersonales. Por lo anterior, una vía comunitarista de la autonomía, como lo sugiere Naguil (2010), no está consensuada entre las organizaciones mapuche. Quizá haya que partir de más abajo o en forma más modesta, recuperando el *mapuzungun* como condición para construir una territorialidad simbólica de una comunidad política mapuche.
- La dependencia salarial-clientelar de los miembros del pueblo mapuche en algunos Estados provinciales (Neuquén 43%, Río Negro, el 37% en términos de empleos estatales);<sup>39</sup> reduce o afecta la participación política en diferentes ámbitos de los mapuche en un movimiento más autonomista.

39 Los datos sobre la PEA (Población Económicamente Activa) de las dos provincias mencionadas fueron construidas con base en los microdatos censales de 2010, y la elaboración es propia.

- No hay claridad en las ideas políticas sobre el proyecto de autonomía y las formas de financiamiento del movimiento autonomista, ni hay diálogos políticos relevantes entre los dirigentes presentes y los antiguos *logko* sobre cuál sería la vía para la autonomía. Y desde una perspectiva de género, se observa una alta competencia entre los “machos” que actúan de dirigentes, que opacan el tejido político de las mujeres mapuche. Ese es otro condicionante que imposibilita acuerdos para construir una vía de la autonomía a lo *pwelche*. Somos microexperiencias descoordinadas macrosocialmente en el *pwelmapu*.

Por lo demás, el camino de la autonomía política de la nación mapuche en el *pwelmapu* puede ser un recurso de alianzas entre organizaciones en un espacio de negociación de liderazgos locales que aún no se articulan a nivel *fütal mapu*. Y también, de alianzas temporales con los sectores de la argentinidad solidaria. Todo parece indicar que la vía electoral al igual que en Chile, es una vía para refundar el Estado colonial a Estado plurinacional como piso para la autonomía política en el *pwelmapu*.

Las ideas de autonomía se encuentran en el *pwelmapu* como producción de identidad política colectiva que genera un yo-nosotros sin permiso del Estado, frente a la otredad aglutinada en la argentinidad, pero no se plantea construir poder, ni en lo económico ni por la vía electoral y menos por la vía armada ya fracasada en *gulumapu*. Existen algunos logros en términos de instalación de la autonomía como discurso en la agenda pública, en una sociedad mayoritariamente blanqueada que justifica el Estado monocultural y monolingüe a pesar de que se hablan más de catorce lenguas indígenas en Argentina.

La autonomía con especificidad *pwelche* deberá ser a través de alianzas entre las microexperiencias que recuperen estratégicamente el sentido de la política. La política son acuerdos, son alianzas, son estrategias en pos de una idea. La nuestra: la reconstrucción del *pwelmapu* como espacio territorial para la vida, para el *küme felen* (Buen Vivir) con todas las diversidades internas y heterogeneidades adentro. En el *pwelmapu* somos minoría demográfica, por lo tanto, política, sentido de realidad es reconocerlo y además generar alianzas con sectores de la argentinidad que padecen problemas similares. Con los *reche* (Gente pura) no alcanza, con los *weichafe* tampoco. Con todos los colores y formas redondeadas de las mujeres mapuche todas que seguimos re-existiendo en el *pwelmapu*.

## Bibliografía

- Azpiroz Cleñan, V. (2013). El *machil*, poder y saber en el *Pwelmapu*. (Tesis de Maestría Salud Intercultural). URACCAN. Nicaragua.
- \_\_\_\_\_. (2017). Etnonacionalismo mapuche y ciudadanía argentina. *Revista Contraeditorial*. 8. Argentina.
- Bustos, J. (2012). *Etnografía de los derechos humanos. Etnoconcepciones de los pueblos indígenas: el caso mapuche*. Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/15107/>
- Correa, M., & Mella, E. (2011). *La razón del illkun (enojo). Memoria, despojo y criminalización en el territorio mapuche de Malleco*. Lom Ediciones y Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Hale, Ch. (2007, September 25). Rethinking Indigenous Politics in the Era of the “Indio Permitido. NACLA. <https://bit.ly/36451Rm>
- Lenton, D. (2011). Genocidio y política indigenista: debates sobre la potencia explicativa de una categoría polémica. *Corpus. Archivos virtuales de la Alteridad Americana* 1(2) <https://bit.ly/3fDYPCl>
- Lenton, D., & Sosa, J. (2015). *De la mapu, a los ingenios. Derroteros de los indígenas en la frontera sur. Cap. 4. En el país de no me acuerdo*. Editorial Prometeo.
- Mandrini, R., & Ortelli, S. (1995). Repensando viejos problemas: observaciones sobre araucanización de las pampas. *Runa*, 22, 135-150. <https://doi.org/10.34096/runa.v22i1.1321>
- Mariman, J. (2012). *Autodeterminación. Ideas políticas y autonomía mapuche en los albores del siglo XXI*. Editorial Lom.
- Millaman, R. (2001). Los mapuches presionan por la autonomía. *Informe NACLA sobre las Américas*, 35 (2), 10-12. <https://doi.org/10.1080/10714839.2001.11722561>
- Moyano, A. (2017). Autodeterminación y autonomía, claves en la resolución del conflicto mapuche. <https://bit.ly/3fHv3NG>
- Naguil, V. (2010). *De la raza a la nación, de la tierra al país. Comunitarismo y nacionalismo en el país mapuche. 1910-2010*. (Tesis Doctoral). Universidad de Barcelona.
- Papazian, A., & Nagy, M. (2015). De todos lados, en un solo lugar. La concentración de indígenas en la Isla Martín García (1871-1886) En W. Del Río et al., *El país de nomeacuerdo*. Editorial Prometeo.
- Pérez, P. (2011). Historia y silencio: La Conquista del Desierto como genocidio no-narrado. *Corpus. Archivos virtuales de la Alteridad Americana*, 1(2), 2do Semestre. <https://bit.ly/3nWRoK2>
- Ojeda, D. (2016). Los paisajes del despojo: propuestas para un análisis desde las reconfiguraciones socioespaciales. *Revista Colombiana de antropología*, 52. <https://bit.ly/33kkV8m>
- Richards, P. (2009, agosto). *Entre el indio permitido y el indio insurrecto* <https://bit.ly/3l6zSkD>
- \_\_\_\_\_. (2014). Multiculturalismo neoliberal. Nuevas categorías y formas de entender la ciudadanía y el mundo indígena en el Chile contemporáneo. En C. Barrientos (Ed.), *Aproximaciones a la cuestión mapuche en Chile. Una mirada desde la historia y las ciencias sociales* (pp. 113-143). RIL Editores.
- Rivera Cusicanqui, S. (2004). Reclaiming the Nation. *NACLA*, 39(3), 19-23. <https://doi.org/10.1080/10714839.2004.11724503>
- Ruffini, M. (2007). La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobiernos de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955). *Revista SAAP*, 3(1), 81-101. <https://bit.ly/363axnp>



- Sabatella, M.E. (2011). *Procesos de subjetivación política en torno a un herbario local. Reflexiones acerca de un proyecto de medicina mapuche en Los Toldos*. IIDyPCA, CONICET.
- \_\_\_\_\_. (2017). *La restauración de memorias desde y sobre el conflicto: reflexiones sobre procesos de subjetivación mapuche-tehuelche en Chubut, Argentina*. Universidad de Guadalajara. Centro Universitario del Norte.
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabula Rasa*, 9, 131-152, julio-diciembre. <https://bit.ly/2V46Szu>

# Encrucijada de futuro en tiempos de rebelión y pandemia: pluralismo nacional y autogobierno indígena en Chile

---

José A. Marimán

## Preliminares

Este trabajo no analiza una experiencia de autogobierno indígena<sup>1</sup> específica. En Chile, lugar en que se afinsa el relato, no hay ninguna experiencia de autogobierno indígena. Por lo tanto, el escrito tiene una intención más acotada. El propósito es dar cuenta de los avances en materia autodeterminación de los pueblos o autogobierno indígena, en lugares en que la demanda por autonomía política<sup>2</sup> es, por ahora, solo discurso y pretensión utópica. Tal es el caso de los mapuche<sup>3</sup>, por cuanto una parte de ellos vienen reivindicando-luchando por autogobierno desde el retorno a la democracia (1990),<sup>4</sup> sin que se vislumbre cambio significativo en dirección a la satisfacción de esa reclamación. Las élites en control de los sucesivos gobiernos posdictadura, y del Estado en general (miembros de la

---

1 En este escrito se usa el concepto indígena con la acepción de personas descendientes de población precolombina y por tanto opuesta a descendientes de colonizadores hispano-europeos. El contraste conlleva la idea de que los descendientes de la población precolombina fueron violentados y desposeídos de sus bienes por la población exógena descendiente de hispanos-europeos, siendo el más importante de esos bienes el territorio.

2 En este texto se entiende por autonomía política a una forma del derecho de autodeterminación de los pueblos, que no involucra la secesión sino el ejercicio del gobierno por los pueblos indígenas al interior de un Estado.

3 En este texto se usa mapuche sin “s” en plural. La palabra significa/traduce como gente de la tierra (mapu=tierra; che=gente), es decir ya está pluralizada. Los mapuche son la población indígena más numerosa en Chile. Con 1,7 millones de personas conforman el 87% del total de la población indígena del país y el 10% (más/menos) de la población de Chile (Serval, 2017).

4 Chile vivió bajo una dictadura militar entre septiembre de 1973 y marzo de 1990.

nación estatal-dominante en Chile: los chilenos), se han negado a una apertura del Estado al pluralismo etnonacional, en términos de autogobierno indígena.

La explosión social desatada en Chile a partir de octubre 2019 y expresada en movilizaciones ciudadanas que se extienden hasta el cierre de este escrito (ralentizadas por la pandemia de la COVID-19 a partir de marzo 2020), desafía el poder de las élites en control del gobierno-(poder) y del Estado, buscando mejorar las condiciones materiales de vida de todos los habitantes del país. Tras la consigna “dignidad” dicha explosión ha puesto en cuestión las narrativas de esas élites, en materias tan diversas como género, medioambiente, salud, justicia, inmigración, corrupción, contenidos de la educación y discriminación etaria.<sup>5</sup> Y, junto a todo lo anterior, ha puesto en cuestión el relato nacionalista-asimilador de esas élites, expresando una apertura y bienvenida al pluralismo etnonacional, que ha hecho insoslayable la discusión del tema en cabildos de barrio, la prensa, el congreso nacional y hasta el gobierno. ¿Habrà llegado el momento para el Estado de Chile de atender la demanda autonómica o demanda de autogobierno mapuche?

En consideración a la coyuntura política por la cual atraviesa el país, este ensayo examina las posibilidades de avance al autogobierno indígena en Chile (autonomía política), atendiendo a las condicionantes político-ideológico discursivas que podrían viabilizar o impedir dicho avance. De acuerdo con esto, intenta responder a la pregunta ya anticipada al final del párrafo anterior. Para despejar dicha pregunta el escrito se focaliza en las prácticas y alocuciones políticas de la explosiva coyuntura, que expresan la relación antagonica élites chilenas en control del gobierno-(poder) y el “pueblo” chileno (los que no son la élite y están en movimiento), más los mapuche demandando autonomía, en términos de convivencia política futura.

La tesis que guía la narrativa es la presunción de que, si bien las movilizaciones en desarrollo han contribuido a ventilar el tema de la inclusión de las demandas políticas de los pueblos indígenas, la salida a la crisis en términos de autogobierno indígena sigue el derrotero<sup>6</sup> de lo que ha sido la comprensión ideológico-política de las élites nacionalistas chilenas, respecto de cómo ven “su”

5 La contradicción principal del momento en Chile no es entre algún tipo de socialismo vs capitalismo, sino entre una vida digna para todos los habitantes del país y una forma del capitalismo (libre mercado neoliberal). Se trata de “pasar de un Estado de derecha a un estado de derecho” (La Cosa Nostra, *La alegría*, 2020).

6 Con “derrotero” se quiere significar continuidad en las ideas y praxis política de las élites, en términos de excluir a otros sectores sociales y etnonacionales del poder (gobierno-Estado).

Estado y qué tipo de problemática representan los pueblos indígenas (en adelante PP.II.) dentro de dicho Estado. Por lo demás, involucra el poder que esas élites tienen para imponer esas ideas, aun cuando se hayan vuelto impopulares y parezcan debilitadas. De otra parte, la comprensión de los procesos políticos de parte de las élites políticas y autonomistas mapuche, que oscilan entre la participación-integración en el proceso político estatonacional y el aislacionismo, que se auto excluye de participar en el proceso político constituyente en desarrollo en el país.

El tratamiento del tema es de carácter descriptivo-explicativo y conjetural respecto del futuro. Y se realiza a través del tratamiento de tres temas, más una discusión general y una conclusión. El primero es básicamente descriptivo, y re-trata la sucesión de hechos que derivó en la protesta en Chile, que ha abierto una puerta a posibles cambios en la sociedad estatonacional, que podrían afectar positivamente a los PP.II. El segundo resume las explicaciones que tanto miembros de la nación estatal como de los PP.II., proporcionan como comprensión del momento político o coyuntura. Un tercer tema da cuenta de cómo quedó el escenario político estatonacional luego de la sacudida proporcionada por el movimiento y su embrollado reordenamiento. El tema cuarto discute las expectativas respecto del episodio descontento, en el sentido de si Chile avanzará a la construcción de un Estado plurinacional con autogobierno indígena. Para ello se contrasta la discusión de escaños reservados en la Constituyente que se instala en abril 2021, con otros momentos en la historia de la relación PP.II. y élite chilena, buscando continuidades o saltos de calidad en las posturas de los antagonistas. Finalmente, la conclusión conjetura respecto de una apertura a la refundación del Estado, en consideración a la demanda por autonomía y autogobierno mapuche.

## ¿Qué pasó en octubre 2019 en Chile? Describiendo el contexto

Octubre 2019 pintaba para ser otro mes cualquiera en Chile (el “oasis” como lo llamó su presidente, en una entrevista televisiva).<sup>7</sup> Sin embargo, ocurrió algo que no estaba ni en los peores sueños del presidente, su equipo de gobierno y la coalición de partidos que lo acompañan.<sup>8</sup> Tampoco estaba en las mentes de

7 En octubre 8 de 2019 el presidente Piñera definió a Chile como un oasis dentro de una América Latina convulsionada. En sus palabras, Chile era una democracia estable y con empleo en aumento (Romero, 2019).

8 Conforman la Coalición de gobierno, “Chile vamos”, los partidos Renovación Nacional (RN), Unión Demócrata Independiente (UDI) y Evopolí (Evolución Política).

quienes transformaron su rol de oposición,<sup>9</sup> en un asunto burocrático y desconectado de sus representados: electores; mientras se entretenían en la alta política del parlamento, sin que de allí saliera algún producto que aliviara los sufrimientos ciudadanos.<sup>10</sup> Ni que decir de las sucursales de los partidos de oposición en el movimiento social, como la Central Única de Trabajadores (CUT),<sup>11</sup> que debían haber actuado como sensores que alertaran del movimiento telúrico-social que se avecinaba (usualmente cooptados por partidos estatonacionales, han operado a la cola del movimiento social durante la posdictadura, raramente conduciéndolo). A partir del 18 de octubre una explosión social<sup>12</sup> de dimensiones —hasta hoy— inconmensurables ocurrió, sacudiendo al país de extremo a extremo.

La pesadilla de los políticos se desencadenó como sigue. Comenzando la primera semana de octubre (día 4) un grupo de expertos en transporte, atendiendo criterios económicos (alza del precio del petróleo a nivel internacional), sugiere al gobierno elevar los precios del transporte público —especialmente el tren subterráneo— en 30 pesos (0.04 centavos de dólar a esa fecha más/menos). Un monto que en valor representaba la nada misma para élites, que no usan transporte público, y por lo tanto no conocen el precio del boleto de Metro, menos del pan (Pérez, 2017). Sin embargo, ese aumento estaba destinado a tener efectos desastrosos para los sectores más empobrecidos del país, que viven en una situación donde el gasto es mayor que el ingreso. Puesto de otra forma, viven endeudados (Durán & Kremerman, 2019; Mayol, 2019).

El alza tomaría efecto hacia fines de esa semana (día 6), momento en que el ministro de Economía sugirió públicamente a los inconformes (día 7), levantarse más temprano para aprovechar tarifas más económicas (frase por la cual debió pedir disculpas públicas el día 24 del mismo mes).<sup>13</sup> Mientras tanto, ese mis-

9 La oposición está conformada por los partidos Democracia Cristiana, Partido Socialista, Partido Radical, Partido por la Democracia, Partido Comunista, y Frente Amplio (FA). Y por partidos fuera de la institucionalidad muy pequeños y difíciles de medir en fuerza e impacto (anarquistas, troskistas, y otros).

10 Se ha observado que, a consecuencia del estallido social, el parlamento ha discutido y aprobado leyes a una velocidad nunca vista (El Desconcierto, *De dos años a 15 días*, 2020).

11 Cooptada por partidos políticos desde sus inicios y con enormes problemas de corrupción política en su interior como da cuenta el artículo de Macarena Segovia (2019).

12 Explosión social es el término que usaré para referirme a la movilización de protesta. El concepto da cuenta de un estallido sin conducción política o carente de la conducción de una fuerza política.

13 Hay trabajadores que emplean hasta 2 horas en transporte público para llegar a sus empleos y luego para volver a casa. Levantarse más temprano en esa situación no es chiste. Tiene un impacto enorme en sus vidas familiares.

mo día, un piquete de estudiantes secundarios que entendían las consecuencias de la medida, realizó una evasión al pago del pasaje, acción que sería replicada por otros los días siguientes. Curiosamente estas primeras evasiones no tenían grandes costos económicos para el Estado (gobierno), porque muchos estudiantes saltaban las vallas sin concretar el acto de usar el transporte público, limitándose al gesto o/a la invitación a otros a hacerlo. Y, además, porque para ellos —los estudiantes— no corría el alza (aunque sí afectaba a sus padres, familiares, amigos), solo buscaban mostrar a la sociedad un camino de rebeldía y desobediencia civil frente a un cobro catalogado como abusivo.<sup>14</sup>

Para el 14 de octubre la acción “evadir” se había masificado con la incorporación de adultos, transformándose en un verdadero movimiento “evadir”. Entonces, el gobierno realizó la peor jugada dentro de las opciones políticas a que pudo echar mano. Mandó la policía a custodiar las estaciones del tren subterráneo, cerró algunas de ellas —dejando sin servicio a usuarios que no participaban de la protesta— y comenzó a reprimir a los evasores dentro de las instalaciones del Metro. El gas lacrimógeno y el apaleo masivo a diestra y siniestra terminó fastidiando a todos e involucrando muchos más en el movimiento de descontento.

Por esos días las frases desubicadas se transforman en deporte nacional y sobre todo en combustible para avivar el fuego (Mayol, Big-Bang, 2019). El día 17 uno de los integrantes del Panel de Expertos, Juan Coeymans, justificando su sugerencia al gobierno, menciona que cuando suben algunos comestibles nadie hace protesta. La respuesta del movimiento fue acrecentar la evasión y esta vez se destruyen validadores de boletos de entrada al servicio Metro y otra infraestructura en las estaciones. Entonces, hizo su aparición en escena la ministra de transportes, para decir con autoridad que la medida estaba tomada y se cumple (Equipo actualidad y multimedia, 2019). Ella insinúa que el gobierno estaría discutiendo echar mano a la Ley Antiterrorista si es necesario (CNN Chile, 2019).

---

14 Asociado al movimiento evadir surgieron rayados murales usando el nombre del presidente Sebastián Piñera. Y es que, en un caso muy publicitado por la prensa solo meses antes, el presidente había logrado un acuerdo con el Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII), por el cual debió pagar cinco años de contribuciones, por una propiedad de recreación/descanso, que no tributó lo que debía tributar por 30 años (Carreño, 2019). La población chilena miró ese fallo del SII como un ejemplo de justicia benevolente con los ricos y despiadada con los sectores empobrecidos.

Las palabras de la ministra, lejos de calmar las cosas invitando al diálogo, no intimidó a nadie ni detuvo el movimiento. El día 18, ante las incontenibles evasiones y protestas, pasado el mediodía Metro decide cerrar algunas de sus líneas. Para la tarde de ese día, cuando la gente volvía de sus trabajos, ya todo el sistema estaba suspendido. La población de Santiago quedó movilizándose a pie y en el caos por horas. Al mismo tiempo el gobierno anunciaba oficialmente la aplicación de la Ley de Seguridad Nacional —Ley Antiterrorista— contra los evasores calificados de violentistas. Y entonces se produce el estallido social más grande registrado en la historia del país.

Espontáneamente, y expresando descontento contenido desde mucho tiempo atrás, la gente salió por miles a las calles en todo el país, a tocar cacerolas como una forma de expresar disgusto con el gobierno y con todos los políticos. Ya no solo se mostraba en la indignación popular el rechazo al alza de los 30 pesos en el pasaje del transporte público, sino que se manifestaba en la diversidad de denuncias y peticiones de los carteles, el rechazo a 30 años de abusos (que para el caso de los PP.II. de Chile roza 500 años de abusos). Toda la historia del retorno a la democracia posdictadura y sus logros económicos (léase macroeconómicos), caía en cuestionamiento. El exitoso modelo chileno, idea ampliamente difundida hacia el exterior del país (Davis, 2020), había significado sometimiento de los ciudadanos a una vida precaria, de endeudamiento extremo y de futuro incierto, que cada uno había vivido-sufrido en forma aislada como una procesión por dentro. Con la protesta, el modelo se trizó y quedó ad- portas de caer en pedazos.<sup>15</sup>

Entre las demandas que emergieron del estallido destacan: 1. fin al sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones, AFPs). 2. Cobertura y protección de salud eficiente, preventiva, con mejores hospitales, mejor trato, y suplir carencia de especialistas e insumos. 3. Educación de calidad, gratuita y movilidad social que termine con la segregación clasista, racista, sexista y declare sin efecto las deudas contraídas por estudiantes de estratos medios y bajos. 4. Acabar con la privatización del agua declarándola bien nacional y bajar costos de tarifas de agua y luz. 5. Servicio de transporte público eficiente y con tarifas adecuadas a los salarios de los usuarios. 6. Fin a la corrupción, abusos de poder y castigo a quienes se coluden y desfalcan al fisco. 7. Ayudar al medioambiente y terminar con zonas de

15 Algunos suman a esos 30 años los 17 años de dictadura y la extensión alcanza a medio siglo.

sacrificio<sup>16</sup> y sequías causadas a propósito por plantaciones, desvío de ríos y actuar contra la desertificación y destrucción de glaciales.

Y, con carácter más subjetivo, emerge la demanda de terminar con la Constitución que actualmente rige el país (Constitución de 1980), cambiándola por una nueva emanada de la ciudadanía en deliberación (cabildos). Cabe recordar que Chile se rige por una Constitución elaborada en época de dictadura militar, sin participación de oposición alguna, validada en un plebiscito sin registros electorales, y que fue escrita para favorecer a los sectores entonces en el poder con el objetivo de perpetuar su ideario político, social, económico, ideológico y cultural-euro/etnocéntrico.<sup>17</sup> En rigor, las tres Constituciones más importantes que ha tenido el país (1833, 1925, 1980), han sido impuestas a la ciudadanía vía la violencia política y militar auspiciada-promovida por élites de ideología por lo común conservadora.

En lo que atañe a los PP.II., comenzó a debatirse con fuerza en cabildos populares, la demanda por avanzar a la construcción de un nuevo tipo de Estado, el Estado plurinacional o Estado que reconozca que el país está constituido de múltiples naciones y no de una sola (construida desde el Estado posterior a la emancipación de la colonia de Chile de España). Y, en tanto que tal, esas naciones sojuzgadas deberían recuperar sus derechos políticos como el derecho a la autodeterminación de los pueblos, aunque fuera en la condición “interna” y no de secesión, para mantener la unidad del país. Ahora, y en rigor, la idea de plurinacionalidad no la sostiene únicamente del mundo indígena ni es originaria de esta coyuntura (aunque la paternidad le pertenezca en su primer uso a los PP.II.); sino que la promueven tanto chilenos como miembros de los PP.II. Para no ir tan atrás en el gobierno anterior —segundo de Michelle Bachelet— se realizó una discusión constitucional, en que el concepto ya se veía instalado en las voluntades políticas de quienes participaron (chilenos y miembros de los PP.II.) como se aprecia en las actas resúmenes (Archivo, 2017; Proceso Participativo Constituyente Indígena, 2017).<sup>18</sup>

16 Por zona de sacrificio se conoce en Chile a lugares geográficos habitados por población humana en que se desarrollan proyectos económicos altamente contaminantes y dañinos para vida humana, que han generado en dicha población enfermedades y unas condiciones de vida miserables por contaminación de aguas, humos tóxicos, otros.

17 Es cierto que la Constitución del 1980 ha sido reformada en su versión original, pero su centro gravitacional o articulado principal continúa siendo el mismo.

18 Proceso que intentó sacar adelante los últimos meses de su mandato Michelle Bachellet, expresando poca o nada voluntad de realizarlo (junto a los partidos de centro y centro izquier-



Las ideas políticas dentro del mundo indígenas, y particularmente mapuche, muestran en la coyuntura un nivel de complejidad discursiva y de intenciones políticas azarosas. Ha habido organizaciones mapuche —o que no siéndolas tienen miembros mapuche en su interior como los partidos políticos que aspiran a representar a todos los habitantes del país— que desde el comienzo de la explosión dieron la anuencia al pluralismo etnonacional con empoderamiento político como reclama el movimiento en la calle y los PP.II. (de hecho, ya lo habían promocionado en el proceso constituyente Bachellet, mencionado antes).

Otras se restaron al proceso político, situándose como espectadores de una pelea entre chilenos, señalando que para los PP.II. hay otro camino pavimentado por el derecho internacional (en adelante D.I.), y que conduce a la autodeterminación de los pueblos; sin precisar qué se entiende por eso,<sup>19</sup> pero dejando en el ambiente un tufillo secesionista. Y aun otros, cual autistas políticos, continuaron y continúan llevando adelante una agenda propia de recuperación de lo usurpado por los chilenos, sin permiso de nadie y sin conexión con el proceso político ocurriendo dentro del Estado chileno,<sup>20</sup> que ha ayudado a transformar la región de la Araucanía en un escenario de relaciones etnonacionales violentas, que ha comenzado a cobrarse la vida de mapuche tanto como chilenos (El Mostrador, PS condena, 2020; Díaz, 2020).

Por desgracia para las pretensiones de avanzar a un proyecto nacional autodeterminista único, de todos los mapuche, las vertientes de opinión identificadas anteriormente no dialogan entre sí. Es más, a veces incluso manifiestan hostilidad entre ellas (Díaz, 2020).

## **Lo político. Explicando el contexto y sus efectos para los PP. II.**

¿Por qué ocurrió en Chile lo que ocurrió? Y, ¿qué efectos podría tener para las pretensiones de autonomía y autogobierno mapuche? Esta es una pregunta anidada en las mentes de todos aquellos tratando de entender el momento político del país, y de prever salidas a la crisis. En el mundo profesional, intelectual, académico, político y de los liderazgos sociales, tanto de la nación estatal como

---

da de su conglomerado), y que terminó en nada (Navia, 2018). Otro momento de descrédito para los políticos, hoy de oposición.

19 Posición del Consejo de Todas la Tierras, CTT (El Mostrador, *Dirigentes mapuche*, 2019).

20 Posición de la Coordinadora Arauco-Malleco, CAM (El Libero, 2019).

de las naciones indígenas se han intentado explicaciones, bien por necesidades de esclarecimiento-conocimiento o bien por otras más pragmáticas en relación con poder encausar apropiadamente las necesidades, intereses y expectativas de las mayorías sociales en la turbulenta coyuntura. Una breve muestra de esas reflexiones-explicaciones nos entrega las siguientes pistas.<sup>21</sup>

En el medio de los *think tank* chilenos, algunos creen ver en los acontecimientos, “una crisis de emociones sin relato”, en la que prima la irracionalidad. Es decir, todos los actores y antagonistas actúan desde las emociones: miedo, angustia, preocupación, incertidumbre, esperanza. Esta sería una crisis social-emocional que sacude al país, a diferencia de lo que piensan los políticos en el gobierno, que ven el asunto como una crisis de orden público (Roberto Izikon de Asuntos Públicos/Estudios Cuantitativos CADEM) (Cámara, 2020). En la senda de lo anterior otros creen que lo ocurrido es un “desacople de subjetividades” que deviene de las insensibles declaraciones de tecnócratas políticos sin conexión con la población que gobiernan. En otras palabras, no se trataría de proyectos políticos-ideológicos disputándose la arena política, sino de grupos humanos con distintas cuotas de poder, que no conectan entre ellos, ni desde el punto de vista del lenguaje ni de las intenciones ni de las emociones. Por ejemplo, la palabra “crecimiento” no tiene ningún sentido para la gente común, que no ve que sus vidas sean afectadas positivamente por el modelo económico. Es más, sienten que cuando hay crecimiento los ricos ganan; pero cuando la economía se estanca o retrocede las clases media y los pobres pierden (Matías Chaparro, Criteria Research) (Cámara, 2020).

Enfatizando lo económico se atribuye la “crisis política” a que Chile ha dejado de crecer la última década, y, por tanto, los discursos con promesas de un futuro mejor no entusiasman a nadie. Pese a que las últimas décadas fueron testigo de la disminución de la pobreza, la ampliación y mejora en educación y servicios, la reducción de las desigualdades (grandes aún), y la expansión de la clase media; la gente siente que vive en una sociedad donde no es valorada (meritocracia) y la movilidad social inexistente. Y, como hecho culmine, los grupos de poder abusan de los demás en la impunidad, lo que ha llevado a la población a dejar de confiar en las instituciones: gobierno, parlamento, justicia, iglesia, partidos políticos, policías y militares (Silvia Eyzaguirre, Centro de Estudios Públicos) (Cámara, 2020). Complementando lo anterior se agrega que ese Chile que hizo grandes progresos

21 Las opiniones aquí mencionadas han sido tomadas de extensos debates y sumariadas a una mínima expresión.

en combatir la pobreza en los gobiernos anteriores, no logró comprometer la subjetividad de los ciudadanos, que no vieron un bienestar real en su vida. Pero sí vieron corrupción y abusos de todo tipo viniendo de gente en posición de poder (Gloria de la Fuente, Fundación Chile XXI) (Cámara, 2020).

Intelectuales-académicos piensan, de su parte, que el enojo de los chilenos ha cruzado “un umbral de desconfianza” luego del cual las democracias no se sostienen. Los ciudadanos del país habrían dejado de creer en los políticos, en términos de solución de sus problemas. Se enfrenta una crisis civilizatoria donde los más apegados a los valores de la derecha creen que los de izquierda no son capaces de gobernar con competencia; y los de izquierda ven a los de derecha como incapaces de gobernar con ecuanimidad (Marco Morenos, Observatorio Política y Redes Sociales, Universidad Central-UCEN) (Cámara, 2020). Esos ciudadanos se sentirían “sofocados”, en un sistema que los maneja sin que ellos tengan control de él, y que los condena a un anonimato donde no vivirán mejor que sus padres. La desigualdad que experimenta la gente y que los tiene agobiados no es de bienes, sino de perspectivas para sus vidas. El país habría perdido el relato, esto es, una explicación capaz de instalar el sentido de la paciencia en la población. Ante este déficit el ejemplo de las chaquetas amarillas franceses resultó inspirador para desarrollar malestar colectivo (Eugenio Tironi, Consultor) (Cámara, 2020). Es más, esa desconexión entre relato y perspectivas guarda conexiones con momentos más remotos. La Concertación de Partidos por la Democracia —el conglomerado político que sucedió exitosamente al dictador— perdió más de un millón de votos en las elecciones parlamentarias de 1997, mientras subían los nulos. Allí ya se habría producido el divorcio entre los ciudadanos y la política y originado el descontento que haría su camino hasta el 18-O (Alfredo Joaňan, Universidad Diego portales) (Cámara, 2020).

Otros enuncian que el estallido es un acontecimiento que no es posible de anticipar y que expresa una crisis de las reglas sociales y políticas en la sociedad. El estallido muestra una crisis de los discursos. Es una crisis hermenéutica o de explicación. No hay relato. En esta crisis, a diferencia de la ocurrida en 1973 y que dio paso a la dictadura, no hay bandos articulados enfrentándose territorialmente. Es el pueblo contra los que están en el poder (los no pueblo). El malestar político es con las instituciones y se manifiesta sin vanguardias esperando que esas mismas instituciones resuelvan el conflicto. La violencia es parte de cómo se manifiesta el pueblo en situaciones como esta (Hugo Herrera, Universidad Diego

Portales) (Cámara, 2020). Complementando esa visión se declara que el estallido es violencia sin semántica, un fenómeno de dimensiones imposible de medir que tiene un significado que desconocemos. El malestar es el trasfondo de las cosas, pero es un malestar con la política (Alberto Mayol, Universidad de Santiago) (Cámara, 2020).<sup>22</sup>

En un enfoque más tradicional algunos piensan que el estallido, al cual prefieren llamar rebelión, tiene que ver con los más de 40 años de modelo de explotación neoliberal de los chilenos, en que los sectores ricos de la sociedad han acumulado riqueza a costa de sacrificar el medioambiente, sin que medie alguna fuerza o mecanismo que se los impida. Lo anterior habría provocado una masa ciudadana desafectada del modelo, de los políticos y de la democracia a la medida del modelo, que se instaló en Chile con la dictadura. Se trataría de una masa que hoy está en las calles expresando malestar sin conducción alguna (Juan Carlos Gómez Leyton en Telesur, 2019).

Finalmente, el estallido social no se puede explicar recurriendo solo a claves socioeconómicas, aunque existan desigualdades profundas y estructurales. La gente puede entender diferencias económicas y hasta aceptarlas; pero lo que no entiende ni acepta es el trato desigual producto de esas diferencias, esto es, hay un ingrediente simbólico operando en el estallido que tiene que ver con que las personas se sienten abusadas en materia de género, pobreza o etnicidad. En un ejemplo, una persona puede aceptar que otro gane un salario 20 veces mayor que él/ella; pero que lo tramiten, traten mal y humillen en un hospital solo por ser pobre es intolerable y genera rabia-odio. Si a eso se le suma la desconfianza en un mundo político que da muestras permanentes de corrupción, con un sistema de justicia que promueve la impunidad para los que tienen dinero y las penas del infierno para quienes no, la situación se vuelve explosiva. En algún momento el malestar, antes sobrellevado, pasó a expresarse en rebeldía. Las personas experimentando desigualdades y malos tratos pasaron a tener un objetivo: terminar con ellos (Marcela Ríos, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD) (Cámara, 2020).

---

22 En las dos últimas elecciones presidenciales votó el 42% y 48% del padrón electoral respectivamente. Algunos atribuyen esos números al hecho de que a partir del primer gobierno Piñera (2010-2014), el voto es voluntario. Otros en cambio lo atribuyen a desafección con el sistema político (T13, PNUD, 2016).

En el caso de los pueblos o naciones indígenas no son muchos los que se permiten opinar sobre las causas que explican el estallido social. Dentro de las excepciones se puede hacer notar la voz de la Comunidad de Historia Mapuche (CHM). Ellos piensan que lo que vive el país es una crisis de deslegitimidad moral, en que los grupos privilegiados de la sociedad han abusado del resto de la sociedad, tanto chilenos como indígenas, sin consecuencias para ellos. Es así como el tráfico de influencias, la colusión, la crueldad, las violaciones a los derechos humanos se han vuelto la norma en las relaciones entre los grupos de poder y los que no lo tienen. Esto sería ya intolerable y por tanto el origen del estallido (Comunidad, 2019). Por su parte, el Centro de Estudios Rümütun (CER) lanzó un manifiesto dirigido a la sociedad estatonacional chilena y la sociedad mapuche en particular, donde declara que el estallido es la consecuencia de abusos institucionalizados operando por mucho tiempo sobre la población plurinacional del país y en particular con mucho énfasis en la violación de los DD.HH., especialmente en el caso de los mapuche (Centro, 2019).

Como corolario de estas explicaciones se puede observar que las cosas en Chile no iban tan bien como se pintaban (el exitismo<sup>23</sup> con la democracia electoral y el modelo económico posdictadura llevó a las élites a creerse los jaguares de la América Latina), y se deduce de allí la necesidad de cambios, haciéndose eco del grito de la calle por el movimiento social. Pero, así como hay diferencias o matices a la hora de explicar por qué el país llegó donde llegó, sería un error asumir que todos comparten cada una de las reivindicaciones de ese movimiento. Más cuando, dentro de las reflexiones sumariadas anteriormente, hay visiones representativas de todo el espectro político, incluyendo partidarios del gobierno y de la alianza política que lo sostiene. Empero, lo interesante de destacar de estas reflexiones es que, en general, se mueven en la dirección de favorecer cambios en la sociedad estatonacional, y perciben que dentro de esos cambios debería mejorar la relación del Estado con los PP.II., transitando otros caminos diferentes a los ensayados hasta ahora. Pero ya veremos en los próximos subtítulos donde nos lleva o qué tan lejos nos llevan esos diagnósticos, en términos de oportunidades que se abren a los PP.II. en la coyuntura.

23 Por exitismo se entiende, siguiendo a la RAE, un afán desmedido de éxito (uso principalmente en Chile, Argentina, Bolivia, Uruguay).

## **La política. El estallido social sacude y desordena el domesticado escenario político estatonacional chileno, incluidos los PP. II.**

Hasta el 17 de octubre de 2019 la vida política en Chile marcaba una rutina que no alteraba notoriamente las posiciones de poder, de aquellas élites que habían hecho de la transición de la dictadura a la democracia electoral presente,<sup>24</sup> un coto de vida y emprendimiento más/menos seguro (Matamala, 2018).<sup>25</sup> De otra manera, la gran promesa de la transición, expresada en la consigna de campaña que abrió paso a gobiernos democráticos posdictadura: “Chile, la alegría ya viene”, que logró mantener adormecidos a muchos que creyeron que sus vidas mejorarían (y mejoraron en comparación con los tiempos de dictadura); hacia fines de los años 1990 había comenzado a caer como relato seductor (perdió el sentido inculcador de paciencia, como lo define Tironi en el subtítulo anterior). Los logros comenzaron a parecer insuficientes a los ciudadanos, especialmente a las nuevas generaciones con nuevas expectativas, y nuevos abusos les comenzaron a ser evidentes.<sup>26</sup> El desafío a la autoridad comenzó a emerger.

Los 2000 evidenciaron gente en las calles manifestándose por diversas razones. Impactó, el 2006, el movimiento de los llamados pingüinos,<sup>27</sup> estudiantes de enseñanza media, que reclamaron contra el estado y abandono de la educación pública en comparación con la educación privada. Y con ello, la suerte que corrían los hijos de los sectores más vulnerables del país, en términos de cambiar sus vidas a través de la promesa de la educación como vehículo de ascenso social (IRG, 2007). Para el 2011 nuevamente los estudiantes estaban en las calles luchando

24 Democracia electoral porque se trata de elegir cada cierto número de años autoridades políticas, sin que exista otra forma de participación ciudadana ni de control ciudadano sobre ellas, como revocación de mandato, iniciativa de ley ciudadana o plebiscitos-consultas frecuentes en materias de interés nacional o que afectan la vida de todos.

25 30 años de democracia posdictadura han visto emerger una élite político-empresarial, vinculada tanto a expositores a la dictadura como a simpatizantes de ella, que se turnan momentos en gobiernos como en directorios de empresas (relación perversa y favorable al lobby-corrupción). Nombres, en una lista larga, se pueden ver en: De Ovalle, 2019; WenaChile, 2020; Miranda; 2020; Meganoticias.cl, 2019; CNN Chile, *10 años*, 2018.

26 Ejemplo: un estudiante universitario en Chile, proveniente de los estratos sociales bajos y medios, debe contraer deudas de estudio que lo pueden tener 15 a 20 años cautivo de los bancos (Freixas, 2018).

27 El uniforme de los estudiantes secundarios, de común gris, azul y blanco, es asemejado al color de los pingüinos.

contra del lucro en la educación y por educación gratuita a todo nivel; mientras el movimiento ambientalista trataba de impedir proyectos de intervención de ríos, glaciares, océano y construcción de centrales eléctricas a carbón o interviniendo ríos. Y los años siguientes vieron levantarse al movimiento contra el sistema de pensiones. Con todo, las marchas que reunieron al comienzo cientos de personas se hicieron más frecuentes y masivas hasta alcanzar al millón de manifestantes el 2016 (AFP/Caracol televisión, 2016).

Los PP.II. también figuraban en las movilizaciones políticas con sus demandas (además de participar de todas las otras). Es más, en cierta medida precedieron al movimiento social chileno con las suyas (al menos los mapuche), toda vez que ya a comienzos de los 1990, en los primeros años del primer gobierno posdictadura, una organización (el Consejo de todas las Tierras-CTT) se había lanzado a recuperar tierras usurpadas por colonos chilenos desde fines del siglo XIX, iniciativa que siguieron otras nuevas hacia fines de esa misma década (la Coordinadora Arauco-Malleco, CAM, por ejemplo). En esos actos de rebeldía comenzó a acunarse, crecer y desarrollarse la demanda por autonomía y auto gobierno mapuche, que habían sembrado algunos profesionales e intelectuales mapuche previamente (Marimán, 1990a; 1990b), lo que permite hablar a partir de los 2000, de/o sobre un segmento o corriente autonomista al interior de movimiento mapuche (Foerster, 1999).

Mientras, otra parte de ese movimiento, que había pactado con los gobernantes de la transición dadas diferentes a empoderamiento político, comprometiéndose votos y lealtad política a cambio (Acta de Compromiso —en Nueva Imperial—, 1989),<sup>28</sup> a fines de los años 1990 se habían decepcionado de las nuevas élites gobernantes. El “indio permitido”, como lo han llamado algunos cientistas sociales (Hale, 2007), comenzó también a manifestar su descontento e incluso a transitar, algunos de ellos, al discurso de la plurinacionalidad y la autodeterminación de los pueblos.

28 Las organizaciones firmantes de esa acta fueron las que enfrentaron la dictadura a partir de 1979-1980. La mayoría de ellas fracciones de la primera y más importante de esa década: Ad-mapu. La mayor parte de ellas terminaron a mediados de los años 1980 transformadas en sucursales de partidos estatonacionales: Ad-mapu (controlada por el Partido Comunista), Nehuen mapu (controlada por el partido Democracia Cristiana). Calfulicán (controlada por una fracción del Partido Socialista). Y aún hay otras menores (ver Marimán, 1990a).

A partir del 2000 los gobiernos de la Concertación por la Democracia,<sup>29</sup> el conglomerado que gobernó el país con cuatro presidentes por 22 años, comenzó a reprimir con violencia a los mapuche en proceso de recuperación de tierras (aplicando la ley antiterrorista). Provocando que, desde el 2001 hasta el presente, 15 de ellos hayan sido asesinados por fuerzas de la policía-represión (La Izquierda Diario, 2018), y muchos hayan pasado largos períodos de tiempo en la cárcel o estén aún en ella (sin condena y solo como medida precautoria, o en procesos cuestionados por el uso de testigos encapuchados o con evidencia montada a la carta para producir condenas), originando el problema que el mundo mapuche e indígena en general llama “presos políticos mapuche”.<sup>30</sup>

Pero ese escenario político, si bien comenzaba a molestar a las élites y/a su sistema político (modelado en dictadura), reflejándose en el uso cada vez más recurrente a la represión e incluso a la Ley Antiterrorista, de todas maneras, no quitaba el sueño a esas élites. Cual más cual menos en cada país del mundo se suceden actos de disconformidad, como lo expone un ministro de relaciones exteriores de Piñera (Andrés Allamand): “los países de trayectoria exitosa no son inmunes a la protesta social. Sin ir más lejos, la Primavera Árabe tuvo su origen en Túnez, el país de más alto desarrollo del Norte de África” (El Mostrador, *Se le olvidaron*, 2020). Por eso el presidente, como se ha señalado, se dio el lujo de calificar a Chile como un “oasis” en América Latina.

Todo eso cambio el 18 de octubre 2019 (18-O) cuando Chile estalla. Lo que sigue a partir de ahí es una historia de desaciertos y pánico políticos de las élites en general, digna de tratamiento académico y cuando no psicológico. El gobierno, al ver que la gente no se retiraba a sus casas aún a altas horas de la noche y que en muchos lugares Santiago y del resto del país se levantaban barricadas y se comenzaba a saquear comercio, declaró “estado de emergencia” y lanzó a los militares a patrullar las calles y reprimir. Pero la gente no rindió su movimiento. Aguantó la embestida militar y policial con costos en vidas humanas<sup>31</sup> y vejámenes de todo

29 Integrado por los partidos: democracia cristiana, socialista, radical, por la democracia; y a los cuales se les sumó el comunista y revolución democrática bajo un nuevo rótulo en la segunda administración Bachelet: Nueva Mayoría.

30 Varios relatores internacionales enviados por ONU han llamado la atención de los gobiernos de Chile por abusos procesales contra los mapuche. Ver, a manera de ejemplo, el informe del relator Ben Emmerson (EFE, 2013).

31 La Oficina del Alto Comisionado sobre Derechos Humanos de la ONU consignó 26 muertos solo para el primer mes de protesta (oficina Alto Comisionado, 2019).



tipo más privación de libertad para muchos,<sup>32</sup> de modo que para el 19 de octubre y con la idea de descomprimir la protesta, Piñera desautoriza a su ministra de transporte, diciendo que habían escuchado la voz de la gente y dejaba sin efecto el alza de los 30 pesos. Pero ya era tarde, la gente iba por más (y sigue pujando por más). Entonces, la noche del 20 de octubre el presidente declaró la guerra a su pueblo (T13, *Presidente Piñera*, 2019):

Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, implacable, que no respeta a nada ni a nadie y que está dispuesto a usar la violencia y la delincuencia sin ningún límite, que está dispuesto a quemar nuestros hospitales, el Metro, los supermercados, con el único propósito de producir el mayor daño posible. (Prensaruil, 2020)

Pero esta resultó la guerra más breve de Chile. En rigor, una guerra de verborrea que no duró mucho. Primero, porque el jefe militar del estado de emergencia declaró el 21 de octubre: “yo soy un hombre feliz, la verdad es que no estoy en guerra con nadie” (Basoalto, 2019), quitándole el piso a una salida tipo autogolpe de Estado que rondaba el ambiente.<sup>33</sup> Y, segundo, porque el 25 de octubre se produce la manifestación pacífica más masiva de la historia del país. En ese rumbo la política, esto es, impedido el presidente de usar a los militares a su antojo y con la población del país en las calles sin dejar la movilización, él y su gobierno debieron atenuar el discurso belicista y comenzar a tentar suerte ofreciendo sacrificios mayores a los insurrectos. Y, entre renunciar y convocar a nuevas elecciones o sacrificar algo de valor parecido en términos simbólicos (dado que otras dádivas —como una agenda social— para ayudar a los pobres no aquietaron a nadie), terminó rindiendo la Constitución de 1980 (Constitución del dictador), en aras de la paz social.

- 
- 32 Según el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile-INDH, desde octubre 2019 hasta marzo 2020 hubo 4075 violaciones a los DD.HH. (violencia física 3230 casos, sexual 432 y psicológica 309). La policía uniformada, carabineros, es el principal inculpado en estos casos, con 93% de señalizaciones (INDH, 2020). Amnistía Internacional, de su parte, mencionó —citando como fuente al Ministerio de Salud de Chile— que en el marco de las protestas habrían entrado al servicio de urgencia de un hospital 12 500 personas. 347 habrían resultado con daño ocular. Y que, según la Fiscalía Nacional, 5558 habrían sido abusados por agentes del Estado con 1938 dañados por armas de fuego. Además, casi un millar de niños y adolescentes han sido afectados y más/menos 250 personas habrían sufrido violencia sexual (Amnistía Internacional, 2020). El ministro de interior reconoció abusos (T13, Ministro Brumel, 2019).
- 33 Esto, que era un rumor en esas fechas, ha sido confirmado en forma implícita por la ex Intendente de la Región de Santiago y hoy ministra en el gobierno Piñera, Karla Rubilar, en recientes confidencias en la TV. Ver programa “Tolerancia Cero”, CNN Chile 19/Oct/2020.

Así, el 15 noviembre a altas horas de la noche, y sin consultas al movimiento insurrecto, el gobierno a través de la coalición de partidos de gobierno y la oposición al gobierno (sin que al interior de cada fuerza todos consintieran), firman el “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución” creando las condiciones para liquidar la Constitución del 1980. El acuerdo se ciñó, entre otros, a los siguientes puntos: 1. Plebiscito para decir “apruebo” o “rechazo” a una nueva Constitución (voto no obligatorio). 2. De ganar la opción apruebo elegir entre modalidad Convención Mixta (porcentaje igual de personas electas y congresistas) o Convención Constituyente (exclusivamente ciudadanos electos). 3. 2/3 como mecanismo para aprobar futuras leyes constitucionales. 4. Plebiscito ratificatorio obligatorio al final del proceso. 5. Crear una Comisión Técnica para fijar detalles del acuerdo, entre los cuales se discutiría la participación paritaria en relación a género y la posibilidad de escaños reservados para los PP.II. en la constituyente.<sup>34</sup> Se abrían las puertas de este modo a refundar la democracia electoral heredada de la dictadura y cambiar el modelo de Estado centralista, subsidiario, uninacional, etc. mutando a uno nuevo, vía una nueva Constitución.

¿Cómo reaccionaron los distintos actores políticos a este acuerdo? El 15 de noviembre el escenario político tomó un nuevo giro, que se mantendrá más/menos recto hasta el plebiscito del 25 de octubre 2020, y que está marcado por el hecho de que los partidos políticos, recuperados a medias del golpe del 18-O/2019, recobran algo de su poder perdido. No obstante, el movimiento social reaccionó con asombro y espanto al acuerdo. Desde allí se preguntaban quién autorizó a los políticos de centro e izquierda que aparecían firmando,<sup>35</sup> a negociar por el movimiento. El costo resultó caro para algunos de ellos. El Frente Amplio (FA), formado principalmente por exdirigentes estudiantiles, cabeza de las movilizaciones de los años anteriores, y con el discurso más renovador en términos progresistas en la sociedad estatonacional, terminó dividido y acusado de haberse avejentado en sus prácticas políticas al nivel del resto de partidos (Marín, 2019). Un ala rechazando el acuerdo emigró con rumbos aún inciertos, aunque se sumaron a la campaña

34 Volveré sobre este punto, dado su importancia, en el tema siguiente. Texto completo del acuerdo en: <https://bit.ly/3pEDNIT>

35 Durante todo el desarrollo de las manifestaciones a partir del 18 de octubre, 2019 y hasta el 25 de octubre, 2020, con raras excepciones, no se ha permitido a político alguno acercarse/sumarse a las marchas ni se ha dado espacio para sus banderas o publicidad. El rechazo de los manifestantes a los políticos es tan grande y transversal, que esa actitud ha mantenido el movimiento protegido de ser instrumentalizado a favor de cualquier partido político.

por el apruebo a una nueva Constitución. El partido comunista se mantuvo fuera del acuerdo y desde esa posición lo criticó, pero a la vez lo aceptó (T13, Por qué el Partido Comunista, 2019).

La derecha chilena sintió un respiro con el acuerdo, como se ve en las palabras de la senadora Jacqueline Van Rysselberghe, militante y líder del partido más importante de la derecha, la Unión Demócrata Independiente (UDI): “estar sentados acá es un esfuerzo de diálogo en un ambiente donde reinaba el miedo, la violencia y falta de paz...” (Senado, 2019). Pero ya repuestos del golpe inicial y viendo que el remezón y sus réplicas atenuaban, algunos comenzarían a desahuciar la idea de nueva Constitución, promoviendo votar rechazo en el plebiscito (Alvarado, 2020), lo que terminó dividiéndola entre quienes hacían campaña en favor del “apruebo” a una nueva Constitución, y quienes “rechazaban” (división con consecuencias en la aprobación leyes, en que el gobierno ha perdido batallas legislativas. Y también en relación con etnopolítica).<sup>36</sup>

Junto a estos bloques, que son los que se han turnado en el poder-gobierno durante los pasados 30 años, a cada lado hay posiciones más maximalistas. A la derecha se encuentran los nostálgicos de la dictadura, agrupados en un partido que se hizo conocido en las últimas elecciones presidenciales como Partido Republicano (PR). Ellos fueron desde un comienzo reacios al cambio de la Constitución y condenaron al gobierno de Piñera por haber sacrificado la carta magna de su adalid: el dictador Augusto Pinochet. Y dado que habría plebiscito, sin que pudieran evitarlo, llamaron a votar rechazo (Diario Financiero, 2020). Del lado de la izquierda fuera del sistema, otros sostuvieron la posición de no participar del proceso constituyente y no ejercer el derecho ciudadano de votar. Esa posición política, en su lógica, representaría realmente el descontento que existe con los políticos y el sistema político presente, favoreciendo no avalar un nuevo instrumento de dominación (Gómez, 2019).

Los mapuche tampoco han respondido con una posición o voz única a los temas relevantes de la coyuntura. Como se ha adelantado en el subtítulo anterior,

36 A manera de ejemplo, el parlamento despachó una ley que desagradaba al gobierno con votos de legisladores de la coalición de gobierno (lo que profundizó el quiebre en dicha coalición), que permitió el retiro del 10% de los ahorros previsionales de cada chileno, con el fin de sortear la crisis económica-pandémica (Cooperativa.cl, 2020). Y en relación con etnopolítica, dividida entre quienes desean reprimir más a los mapuche y otros que respaldan al gobierno en la intensidad de su gestión represiva (El Mostrador, *Chile vamos acusa*, 2020).

hubo quienes saludaron el acuerdo y se pusieron a disposición de la iniciativa, creyendo ver una puerta abierta a sus pretensiones de autonomía-autogobierno. Dentro de esta posición se encuentran mapuche que son identificados en el medio y por el movimiento como de derecha: Fundación Aithue, y Corporación Mapuche Enama, por ejemplo. Mapuche de centro e izquierda: en general caben en esta categoría los mapuche que militan en partidos estatonacionales desde la Democracia Cristiana (PDC) al partido comunista (PC), pasando por el Partido Socialista (PS) y el Frente Amplio (FA). Y mapuche auto identificados como autonomistas: La Asociación de Alcaldes Mapuche (AMCAM), la Comunidad de Historia Mapuche (CHM), El Centro de Estudios Rüm̄tun (CER), el partido mapuche Wallmapuwen (WMW).

Otros, también autoidentificados como autonomistas, se marginan del proceso constituyente estatonacional, argumentando que les es ajeno, un asunto entre chilenos, y bajo esta perspectiva los mapuche tendrían que realizar su propio proceso constituyente (El Mostrador, *Dirigentes mapuche*, 2019). Es el caso del Consejo de Todas las Tierras, por ejemplo, que dice —por boca de su líder Aucán Huilcamán como se lee en la cita que sigue— que ese proceso ya está en marcha desde antes del estallido:

Quisiéramos reafirmar el derecho a la Libre determinación ante esta Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y reglamento y ante el Senado de la República de Chile a que reconozca y acepte el Proceso Constituyente Mapuche que venimos realizando previo al estallido social Chileno y que ya pusimos en antecedente ante una Sesión de la Cámara de Diputados el día 12 junio de 2019, en donde anunciamos que transitaríamos definitivamente por la ruta de la Autodeterminación hacia la conformación de un Gobierno Mapuche en el sur. Cuyo Gobierno se materializará al amparo del Derecho Internacional en vista que los Organismos Multilaterales que crean el Derecho Internacional ha avanzado con pasos agigantados ante la Doctrina de la Negación que ha sostenido el Estado Chileno con el Pueblo Mapuche y sus derechos (Clarín, 2020).

Y aún otros, ni siquiera le prestan atención al proceso, pues lo suyo es conquistar tierras, para ir conformando un territorio y desarrollar la autonomía y autogobierno allí de facto sin pedirle permiso a nadie (El Libero, 2019). Héctor Llaitúl, líder de la CAM y de la idea de reconstruir la nación mapuche en la acción o praxis política (considerando la autodefensa), lo expone de esta forma:

El proceso constituyente no garantiza una transformación de tipo estructural que resuelva los problemas de fondo y la violencia colonial a la que estamos sometidos. De esta forma, resulta un contrasentido que ciertos “ilustrados”, supuestamen-

te intelectuales de nuestra historia y de la historia de los pueblos en Abya Yala, aspiren a participar en dichos espacios institucionales enarbolados con rasgos plurinacionales, mismos que han sido utilizados a nivel continental para agudizar la cooptación neoliberal de los sectores vacilantes acostumbrados a mendigar representación política a las elites. (Díaz, 2020)

En síntesis, al Plebiscito sobre Nueva Constitución —Apruebo o Rechazo— (la madre de todas las batallas para algunos; “la alegría ya viene”. 2.0. —ironía— para otros), todos los actores de la política estatonacional chilena llegan lesionados o fragmentados de alguna manera, sin poder superar sus desavenencias internas. El estallido social logró hacer crujir todo el sistema político chileno e incluso causar pánico en las élites gobernantes y residentes permanentes del Estado. Y aunque ha logrado, a su vez, ilusionar a la gente/ciudadanos de diversos estratos sociales, géneros, etnicidad y edad, y hacerlos soñar con un futuro mejor o digno, como le llaman ellos, lo cierto es que, en términos de una fuerza capaz de sacar adelante un proyecto país, las cosas no se ven muy claras, porque el movimiento mismo, carente de conducción como se lo ha descrito al inicio de este trabajo, no tiene un proyecto de largo plazo sino motivaciones de corto aliento: un conjunto de denuncias y demandas ya tipificadas en el primer subtítulo.

El ambiente actual en Chile semeja una guerra de posiciones en que se enfrentan-recriminan todos contra todos, y donde el mesianismo de cada cual inhibe las posibilidades de articular una alianza general contra los gobernantes actuales y el modelo que soportan (los cuales, dado lo anterior, podrían tener otro gobierno como lo indican las encuestas. El Mostrador, *El presidenciable*, 2020). Los PP.II. no están fuera de ese juego político, en que la refundación del Estado que enuncian algunos<sup>37</sup>, parece una palabra cautivadora, pero con inseguras posibilidades de plasmarse en realidad, al menos en el corto y mediano plazo o de manera plena.

## **Discusión. Alucinando un Chile “digno”, pero con un cable a tierra**

¿Vive Chile un *momentum*<sup>38</sup> refundacional del Estado? El 25 de octubre 2020 se dispararon todas las dudas respecto de qué quieren los habitantes de Chile,

37 Sobre refundación ver los seminarios organizados por “La Cosa Nostra” (2020).

38 Momentum: “Impulso que una idea [o una acción política] tiene en un momento determinado” (Gutiérrez-Rubí, 2019).

en materia constitucional. Por un contundente 78,27% ganó la opción apruebo (una nueva Constitución), en el plebiscito que emergió del acuerdo del 15 de noviembre 2019 (El Mostrador, *Con pandemia*, 2020). Por lo demás, la opción Convención Constitucional venció por 78,99%. Los números se volvieron el epitafio para la lápida que adornará la tumba en que descansará la Constitución de Pinochet, una vez que emerja la nueva. Pero, además, dan cuenta de que Chile no era un país dividido, como anunciaba la propaganda en favor del rechazo, sino un país cautivado por élites políticas y socio-económicas que habitan tres comunas de Santiago, donde esa opción rechazo ganó, y ni siquiera por un número abrumador (sólo en cinco comunas del país el rechazo ganó. Dos de ellas en los extremos del país, y tres —como se adelantó— corresponden a los barrios ricos de Santiago).

Las consecuencias inmediatas de la votación fueron una nueva bofetada en la cara al sistema político, y con más precisión aún, al conjunto de partidos-bloques políticos que se han alternado en el poder-gobierno (conservadores o derecha vs. progresistas o centro y centroizquierda). La derecha, en particular, fue derrota estrepitosamente. La parte de ella que insistió en defender la Constitución del dictador cayó con ella. El centro y la centro izquierda —o izquierda renovada de los años 1990— salió a tratar de capitalizar el triunfo, pero hay quienes en el movimiento no olvidan que los gobiernos que encabezó, tras la nomenclatura “Concertación de Partidos por la Democracia”, es tan culpable como la derecha por las consecuencias de la implantación del modelo de libre mercado (con privatizaciones extremas en lo económico) y neoliberal (individualista en lo ideológico). Y, por último, la izquierda maximalista,<sup>39</sup> dando muestra de un oportunismo sin proyecto, trató de capitalizar a su favor el 49% de electores que no voto en el plebiscito, bajo la idea de que “el partido de las, les y los NO ELECTORES sigue siendo la mayoría ciudadana” (Gómez, 2020).<sup>40</sup>

39 Grupos pequeños autoidentificados como anarcos (firman rayados murales con la A en círculo), troskistas, partido comunista proletario, movimiento de izquierda revolucionara MIR, y otros. En general, su lucha es por terminar con el capitalismo ahora mismo, sin que quede claro que lo reemplazará. Su incidencia en los procesos políticos institucionales es mínima.

40 En el plebiscito votó el 50,90% del padrón electoral, lo que es considerado la mayor participación en votaciones con sistema voto voluntario. En números votaron más de 7,5 millones de personas (Serval, 2020). Si la marcha de más de un millón de personas tuvo un impacto en lo ocurrido a partir de octubre 2019; los más de 5,8 millones de votos apruebo dan por terminada la transición a la democracia posdictadura y/a la tutela del sistema político por la derecha.

Sin embargo, no todo está dicho ni pavimentado hacia un final feliz en esta historia. Viene en los próximos meses una nueva votación para elegir a los constituyentes que redactaran la nueva Constitución (11 de abril 2021). Y aquí hay algo sobre lo cual detenerse, porque tiene y tendrá un impacto muy decisivo en los PP.II. y sus posibilidades de adelantar agenda hacia la autonomía y el autogobierno. Si se recuerda lo leído en el subtítulo anterior, el acuerdo del 15/Nov/2019 tenía un quinto punto (acuerdo 10 en el documento oficial), que decía que una Comisión Técnica<sup>41</sup> fijaría la forma en que participarían los PP.II. en la elaboración de una nueva Constitución. Pues bien, entre el 18-O/2019 y el 25-O/2020 no se ha avanzado nada a este respecto, lo que lleva a pensar que, si bien un año de movilizaciones han terminado por sepultar algunos fantasmas (el peso del dictador, su dictadura y su Constitución), aún quedan otros revoloteando en la escena.

Me extiendo sobre lo último. Fue más/menos de fácil trámite al interior de la Comisión Técnica, acordar paridad de género para la Convención Constituyente. El parlamento recogió la propuesta de la comisión (y anhelo del movimiento feminista) y despachó una ley que permitirá paridad. Chile será uno de los primeros casos en el mundo en que una constituyente tendrá 50% de miembros de cada género. Caso contrario, se ha vuelto un obstáculo casi insalvable, la idea de otorgar escaños reservados a los PP.II. para esa misma Convención. La barrera para avanzar se ha transformado en un debate acerca de quiénes son indígenas y por tanto quienes pueden votar bajo esa condición.

Las élites partidarias del gobierno de derecha han propuesto crear un registro electoral indígena (y no se mueven de esa posición), en el cual deberían estar inscritas personas certificadas como indígenas, por un documento emanado de una institución estatal acreditadora de indignidad: la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI (González, 2020).<sup>42</sup> Mientras, representantes de PP.II. y opositores al gobierno, sostienen que: (1) es demasiado tarde para hacer

41 Comisión Técnica es un grupo de profesionales de diversa *expertise*, que provienen de universidades y centro de estudios, que fueron propuestos por todos los partidos que firmaron el Acuerdo, para trabajar detalles de este no zanjados el 15/Nov/2019. Sus resoluciones no son vinculantes sino propuestas. Dentro de esos detalles están la cuestión paridad de género (ya resuelta), la cuestión escaños reservados para los PP.II. y una representación para minusválidos en la constituyente (aún en discusión). No hay/hubo ningún representante de PP.II. en dicha Comisión.

42 Esta ha sido una propuesta original de los senadores de derecha Ena Von Baer (UDI), Rodrigo Galilea (RN) y Felipe Kast (Evo), complementada más tarde por otros matices por Luz Ebensperger (UDI), Julio Durana (UDI), Francisco Chahuán (RN) y Kenneth Pugh (independiente)

eso, (2) que la condición de indígena está ya determinada por una ley indígena vigente en el país desde 1994 (Nro. 19.253), y por los censos que se han hecho las últimas décadas en el país, que usan la autoidentificación (auto adscripción) para determinar la pertenencia étnica de la población del Estado. (3) Que insistir en tal registro dejaría fuera del proceso a más de la mitad de los indígenas del país que no cuenta con dicha certificación, además de disminuir la representación de ellos en la constituyente, que debería ser proporcional al peso sociológico de la población indígenas de acuerdo con el último censo de población del 2017: esto es 12,8% (Carvajal, 2020).

Y, por cierto, están aquellos que no ven ninguna ganancia en participar de la discusión en caso de que se consiguieran escaños reservados. Esto últimos ven en el debate, una:

...imposición arbitraria para establecer un colonialismo al margen del derecho de autodeterminación...[que] carece de absoluta legitimidad por el proceso viciado que se ha establecido. Los escaños reservados, en la experiencia práctica en América Latina y el Caribe, es una fórmula política fracasada. (El Desconcierto, *Aucán Huilcamán*, 2020)

Al margen de esta última opinión la vida política continúa por la vía de discutir el asunto escaños reservados, aunque dicha discusión se ha vuelto un drama a medida que se acerca la fecha de elegir a los constituyentes (considerar que hay que elegir candidatos, reunir firmas para avalarlos, hacer campañas, etc.). La frustración de no tener asegurada una representación indígena en la constituyente, a un año del 18-O/2019, es verbalizada de esta forma por los dos únicos parlamentarios mapuche, que ocupan escaños tanto en la cámara de diputados como en el Senado:

...la derecha deberá asumir su responsabilidad de cara al país...los representantes del ejecutivo y del oficialismo, han sostenido una permanente postura de obligar a electores indígenas a construir un padrón [léase registro electoral] especial... la representación indígena en la convención pueda ser equivalente al 12.8% de población originaria, conforme al Censo del 2017 (senador Francisco Huenchumilla —PDC— en: Cambio 21, 2020).

Hoy y dado el contexto están exigiendo que los indígenas se inscriban en un padrón especial, y según la inscripción en ese padrón se calculará el porcentaje de escaños reservados, lo que me parece una ridiculez, solo quieren reducir al mínimo la participación indígena. Aquí sin duda al gobierno y a los poderes económi-



cos no les gusta que podamos escribir una Constitución, porque tienen miedo de la mirada indígena respecto a los derechos territoriales y políticos, que nos han negado siempre... Las Naciones Preexistentes somos casi el 13% de la Población según el Censo Nacional y como tal corresponde que nuestra representación sea en proporción a este porcentaje de población, para tener participación legítima y democrática a la hora de escribir una Nueva Constitución Plurinacional. (diputada Emilia Nuyado —PS— en: Clarín, 2020)

Los razonamientos, que denotan frustración, dan cuenta de una actitud de las élites principalmente de derecha (aunque no exclusivamente de ellos),<sup>43</sup> en el sentido de maniobrar para excluir a los PP.II. del proceso constituyente o al menos disminuir lo más que se pueda su representación en él. Para ello ganan tiempo con triquiñuelas para llegar a un momento en que, por cansancio, se declare que no fue posible acordar nada y de esa manera dejarlos fuera. En rigor, los representantes de esta posición piensan que haberse abierto a considerar escaños reservados es ya en sí misma una concesión-excepcionalidad de parte de ellos, porque “en el derecho constitucional comparado”, se entiende que algo así va “en contra de las democracias representativas” (opinión de Natalia González, miembro del *think tank* de derecha y altamente influyente en el presente gobierno, Libertad y Desarrollo, González, 2020). Pero aceptar la autoidentificación para determinar quiénes votan como indígena, es ir demasiado lejos, porque:

...un régimen de autoidentificación cuenta con numerosos problemas que atentan contra el fundamento de los escaños reservados —garantizar la representación de los miembros de los pueblos originarios, y que este sistema genera incerteza electoral y permite una potencial doble representación tácita. (opinión de Luciano Simonetti, Libertad y Desarrollo, en González, 2020)

Por último, recuerdan que dar escaños reservados en la proporción que piden sus antagonistas. significa no respetar a otros chilenos, cuyo voto pesaría menos que los constituyentes indígenas, porque hay distritos en el país “de gran tamaño, mega distritos como Maipú que con más de 1 millón de electores tie-

43 Recordar que aquí se ha sostenido que a partir del 2000 la Concertación de Partidos por la Democracia comenzó a tratar con mano dura a los mapuche, lo que ha significado pérdidas en vida humana. Lo que caracteriza a parte de la élite centro-progresista es más bien su actuar hipócrita o en términos más “políticamente correctos”, en el sentido de procurar mostrar buena cara frente a los retos que les impone la demanda indígena, pero obrar en su contra en los momentos en que podrían ayudar a avanzar a soluciones como las que ellos piden, o simplemente reprimir.

ne derecho a elegir 8 cupos. No tener esto a la vista en el debate pone en jaque el principio de la igualdad y proporcionalidad del voto entre los ciudadanos” El Mostrador, *Escaños reservados*, 2020). Por eso ofrecen 15 cupos restados de los 155 constituyente a elegir. El número es cinco escaños inferior al que deberían corresponderles a los PP.II. considerando que son el 12,8% de la población de Chile (según censo 2017 habría 2 185 792 personas que se reconocen indígenas). Esto afecta en especial a la potencial representación mapuche, dado que ellos por sí solos conforman el 87% de la población indígena del país. En ese sentido, continúan argumentando, habría que conjugar de buena forma “la participación y representatividad de los pueblos indígenas con el principio de igualdad y proporcionalidad del voto que impera en nuestro sistema electoral” (El Mostrador, *Escaños reservados*, 2020). Y, al hacer esto, ellos estarían buscando que la representación de los PP.II. reuniera los requisitos de “las mejores prácticas a nivel mundial” en términos de representación de minorías (El Mostrador, *Escaños reservados*, 2020).

¿Por qué, después de perder un plebiscito en forma tan abrumadora, la derecha continúa actuando en contra de la voluntad popular, que a todas luces y en concordancia con el espíritu de la votación del 25-O/2020, favorece la llegada de los PP.II. a la constituyente en proporción al porcentaje de la población que ellos representan en el país? Quizá haya que ir más atrás en la historia inmediata de la democracia posdictadura para explicarse esta actitud. Las élites temen, como lo dice Nuyado en una cita anterior) al empoderamiento político de los PP.II., pues lo asocian a atomización del país (y dejo de lado explicaciones que aluden al racismo, como se pueden ver en Richards, 2016). El gran miedo que recorre a esas élites quedó reflejado en una discusión de hace dos décadas en el parlamento. El 16 de junio 1999,<sup>44</sup> y en un clima de tensiones gobierno-(poder) vs. mapuche de ese momento; a la cuenta del ministro de planificación y cooperación pidiendo reactivar la discusión estancada por años sobre reconocimiento constitucional de los PP.II. y aprobación del Convenio 169 OIT,<sup>45</sup> la derecha responde como sigue (resumen).

Primero, que reconocimiento constitucional, educación bilingüe-intercultural y permitir que organismos internacionales se inmiscuyan en nuestros asuntos, es una mala política. Ella lleva al país a la desintegración como Kosovo. Por lo demás, y en contra de toda la investigación histórica, antropológica

44 Corresponde a Legislatura 340<sup>a</sup>, Ordinaria, Sesión 6<sup>a</sup>, titulada: “Debate sobre la ‘cuestión indígena’ en el senado chileno: resumen del Informe del Ministro de Planificación y debate”.

45 Chile se demoró 20 años ratificar el C169 en comparación a los primeros Estados firmantes.

y arqueológica, los mapuche para la derecha no podrían demandar territorio en Chile, dado que serían un grupo que llegó desde Argentina a Chile en el siglo XIX, y en tanto que tal una minoría extraterritorial (senador, designado, Martínez Bush). Segundo, no se puede reconocer a un sujeto como distinto de los chilenos, cuando es parte de Chile. Los mapuche son chilenos, que como cualquier otro chileno tiene orígenes ancestrales particulares pero que no lo hacen especial. Por lo anterior, eso de demandar autonomía es querer dividir al país que tanto ha costado formar. Darles tierra, por otra parte, es condenarlos a la miseria. El desarrollo de la humanidad va de la mano de los avances en tecnología. Hay que educarlos para que se incorporen de la mejor forma a la civilización chilena (senador Sergio Diez, exministro de relaciones exteriores de Pinochet y terrateniente en la Araucanía).<sup>46</sup>

Como se aprecia, hay un nacionalismo asimilacionista decimonónico operando como ideología en el subconsciente de las elites nacionalistas chilenas, que cree que a cada nación le corresponde un Estado y los mapuche son chilenos ya que esa es la nación del Estado. Ahora, no es que ese nacionalismo no evolucione con el tiempo (nuevas generaciones). De hecho, en una investigación del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2012, se reconoce en uno de sus capítulos por parte de entrevistados mapuche, que los jóvenes colonos-terratinentes de hoy en otrora territorio exclusivo mapuche, dan un mejor trato que sus padres u otros de sus ancestros a los mapuche. Es más, a veces ni siquiera dan un trato porque viven en Santiago u otras ciudades importantes y tienen sus fundos/propiedades a cargo de capataces que se entienden-relacionan con la población local que les rodea (De la Maza & Marimán, 2013).<sup>47</sup>

De allí qué, si el argumento era en un ayer cercano, no se puede conceder reconocimiento constitucional (demanda hoy verbalizada como Estado plurinacional), porque es la antesala para la división del Estado. Ni menos conceder

46 Ambos de estos resúmenes de opinión vienen de las intervenciones en la Legislatura 340ª, Ordinaria, Sesión 6ª.

47 Los colonos europeos traídos por los gobiernos de Chile para colonizar con población no indígena la Araucanía durante la segunda mitad del siglo XIX, se instalaban a vivir en la zona. Hoy ocurre que biznietos de esos antiguos colonos se encuentran viviendo en grandes ciudades (razones profesionales u otro tipo), dejando sus herencias en manos de trabajadores locales. De manera que el contacto entre dueños de grandes propiedades y mapuche muchas veces ya no existe o es muy infrecuente o es mediado por los trabajadores de la propiedad (Betancur, 2020).

autonomía-autogobierno porque Chile es un Estado unitario con un solo gobierno y eso también alimenta las posibilidades de fragmentación de un Estado. Se entiende que esas élites hayan mutado a un presente de lenguaje más políticamente correcto, pero igualmente efectivo a la hora de inhibir los avances al empoderamiento político de los indígenas, que interpretan con los mismos miedos de sus similares de ayer. Al final esas élites, en términos de cultura política e ideología nacionalista estatonacional, siguen siendo —u operando— en su inconsciente en la lógica de encomenderos del pasado, solo que en trajes Cristian Dior.

Este es el gran escollo para avanzar hacia la autonomía y el autogobierno indígena en Chile, en lo inmediato. La existencia de una/s élites anacrónicas en su manera de enfrentar al “otro”, incapaces de reconocerlo como sujeto de derechos políticos. Su tardanza en la ratificación del C169 de la OIT los delata (solo el 2008, casi 20 años después de los primeros países en ratificar, y porque enfrentaba una verdadera rebelión mapuche a consecuencia del asesinato de un joven activista). Y más aún, también los delata la implementación del C169 de buena fe, como en la realización de consultas y toma de decisiones considerando lo que los PP.II. quieren, que ha sido denunciada permanentemente como precaria por los PP.II. En consideración de esto, no ha sido fácil ni lo será en el futuro avanzar a la autonomía y autogobierno mapuche en Chile, en tanto esa cultura política nacionalista decimonónica de las élites y conservadurismo dominante no evoluciones (incluso en aquellos que se atribuyen así mismo la etiqueta de progresistas).

Tampoco ayuda a avanzar los procesos en esa dirección, la actitud de algunos ciudadanos dentro de los PP.II. en el sentido de marginarse de los procesos políticos al interior de la sociedad estatonacional, sobre la base de sostener que no nos es atinente pues es una problemática del mundo occidental; mientras nosotros tenemos las propias, ignorando que las salidas a lo nuestro depende de abrir la sociedad estatonacional por arriba, de los candados que puso la dictadura hace ya 40 años con su Constitución, y hacer el país políticamente más descentralizado y más inclusivo en términos democráticos de lo que es hoy, caracterizado como el país más centralizado del mundo después de Corea del Norte (Valenzuela, 2017). Y de creer que únicamente con base en la fuerza propia derrotaremos al enemigo etnonacional, cuando se es incluso minoría en el

propio territorio que se reclama, ni se tiene la fuerza social ni militar allí para llevar a buen término esa estrategia (con la que algunos juegan peligrosamente).<sup>48</sup>

Por último, agitar en las narices del antagonista nacional, los chilenos, el C169 o la Declaración ONU 2007, o archivar quejas en organismo internacionales sin tener fuerza propia en respaldo, ha mostrado ser no mejor estrategia que la confrontación directa. La coyuntura muestra hoy que articular alianzas dentro de la nación estatal-dominante con los miembros receptivos a los cambios que se quieren, puede derivar en triunfos (aunque sea parciales). Claro que esa construcción de alianzas no puede hacerse a la manera en que lo hacen los mapuche que militan en partidos estatonacionales chilenos, que si bien trabajan con buenas intenciones hacia su grupo de pertenencia, y resultan ser buenos aliados allí, al final los 30 años de gobiernos posdictadura han mostrado que su accionar desde dentro de ellos pesa menos que una pluma en las decisiones políticas trascendentales de esas fuerzas políticas. Y, en algunos casos, esas militancias terminan comprometidas desde sus posiciones de poder, en actos abusivos con sus hermanos de pertenencia: los activistas del movimiento mapuche autonomista.

Y aun, lo que más pesa negativamente en el movimiento mapuche, a la vez motivo de orgullo de algunos, en su fragmentación a la hora de presentar sus demandas y luchar por ellas. El no haber tenido una forma estatal de representación única para todos los mapuche, pudo haber sido exitoso como estrategia de sobrevivencia societal en el pasado; pero hoy no juega a favor en la macro política estatonacional. Cada organización se cree con el derecho de alcanzar sus propios acuerdos, aunque todas negocian como si lo hicieran a nombre del “pueblo” en su conjunto (lenguaje en sus declaraciones). Así las cosas, las élites de la nación dominantes, dependiendo del color político que sea, buscan su propio mapuche para negociar. Creando su “indio permitido” que le habilita legitimar políticas indígenas de común integracionistas-asimilacionistas, sorteando con ello responder a la demanda política por autonomía y autogobierno. Y, de paso, creando guerrillas internas dentro de la sociedad nacional mapuche, que lleva a algunos a calificar a otros de vendidos y obtener por respuesta el epíteto de violentistas o terroristas. Si no se hacen esfuerzos en la futura coyuntura que se abre, quizá más favorable, en el sentido de avanzar a una unidad nacional mapuche, resultará difi-

48 La Araucanía no es Nagorno-Karabaj con ejército propio y el respaldo de una Armenia o una Rusia que en última instancia correrán a protegerla si el peligro se hace demasiado evidente.

cil que cuaje el surgimiento de una nación mapuche unida, con el peso que tener casi dos millones de habitantes, pujando por autonomía y autogobierno.

## Conclusión

Hace un año atrás les vecines<sup>49</sup> autoconvocados del barrio República Stgo en el Museo de la Solidaridad Salvador Allende demandamos una Asamblea Popular Constituyente, un Chile con más cultura, un Estado garante de los DD.HH. y sociales, más democracia, más organización barrial, algunos apostaron por el fin del capitalismo neoliberal, la autodeterminación del pueblo nación mapuche y por la vida completa en contra de las desigualdades. A un año de ese Cabildo esas demandas siguen gozando de buena salud en la Asamblea Autoconvocada del Barrio República, así es que básicamente estamos de cumpleaños hoy 24 de octubre y eso sí que vale la pena celebrarlo.

Las palabras anteriores fueron escritas por una de mis exestudiantes en Chile<sup>50</sup> en Facebook y compartidas en círculos de amigos. Sus palabras dan cuenta de las motivaciones de la gente de su barrio expresadas en un cabildo autoconvocado al calor de las movilizaciones en Chile. Sus expectativas aún no satisfechas, aunque “gocen de buena salud”, quizá nunca se cumplan. Al menos, las que parecen demasiado elevadas, como el fin del capitalismo. Entre otras cosas, porque las élites de derecha chilena (a veces matizada con la anuencia de otros élites más progresistas), pese a acusar el golpe del estallido, sigue siendo fuerte y se da maña para frenar procesos, como lo que vemos está haciendo, con la participación de los PP.II. en la constituyente. Y es que esas élites saben y temen a lo que irán a promover en ese lugar común los PP.II.: la apertura de la sociedad estatonacional a los derechos políticos de los PP.II., que involucra autonomía y autogobierno y el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado.

La batalla por ese espacio continúa al cierre de este trabajo, y quizá tenga algún tipo de salida favorable a lo que piden los mapuche (siendo optimistas), pero sin duda no será la última batalla. La derecha chilena y las élites nacionalistas chilenas en general, sin importar el color político, no le han hecho fácil el camino a empoderarse políticamente a los PP.II., ni ayer ni hoy, ni nada indica que no lo seguirán haciendo mañana, porque su ideario nacionalista los compele a actuar políticamente de esa forma. Si esa derecha no cambia su manera de pensar deci-

49 En esta cita la autora usa lenguaje inclusivo de género.

50 Ximena Sepúlveda. Doy el nombre con su autorización.

monónica en términos del nacionalismo que profesa y guerra friista en términos de ver todo lo que amenaza sus privilegios como comunismo; difícil que favorezca una convivencia entre naciones diferente a lo que se vive hoy. Los cambios ideológico-culturales tienden a ser más lentos. Y aunque hoy esa derecha se encuentre en un estado precario luego de los resultados del plebiscito, no sabemos si luego de lamerse sus heridas cambiaran la página o se parapetaran haciendo más de los mismo (que es como vemos maniobrando a sus negociadores en la cuestión escaños reservados para PP.II.).

Pero mañana es otro día (entonces veremos si fue posible que los PP.II. asistieran a la constituyente y ayudaran a torcer la historia a su favor, aunque fuera un poquito). Otros obstáculos habrá que vencer para seguir avanzado al objetivo de empoderar políticamente a los PP.II. al interior de la sociedad estatonacional chilena. Vale la pena tomarse un descanso, disfrutar y saborear por un momento la superación de uno de los mayores estorbos en el camino hacia el objetivo de empoderar a los PP.II., como ha sido quitar de en medio la Constitución del dictador. Las voluntades convergentes de los ciudadanos de todas las naciones del país hicieron este momento de goce posible. Y esa no es solo una gran victoria, también es una gran lección para aprender para los PP.II., esto es, valorar lo que se puede hacer juntos a los “otros” en alianza.

Las palabras de mi exestudiante irradian esperanza, pasión y aunque a un año de los hechos desencadenantes: entusiasmo. Nos hacen ver, a quiénes además tenemos pertenencia a la nación mapuche independiente de nuestra formación de cientistas sociales, que hay gente entre los “otros” la nación estatal, que también quieren vernos libres o lo más libres que sea posible, del mismo modo que algunos de nosotros lo deseamos para ellos. Ante demostraciones de buena fe y empatía como esas resulta extravagante plantearse una lucha como si todos los “otros” fueran tu enemigo (al menos en el contexto estatonacional chileno). Se impone salir de las visiones bipolares del enfrentamiento, para enfrentar retos unidos tanto al interior del propio grupo nacional de pertenencia como a nivel de todas las naciones en el Estado. Quizá sea temprano hablar de refundación del Estado hoy, seguro queda mucho camino por andar, pero no cabe duda de que es un objetivo deseable. Se impone caminar en esa dirección.

## Bibliografía

- Acta de Compromiso (1989, diciembre 01). Fundación Patricio Aylwin; Santiago, Chile: <https://bit.ly/35HwAQj>
- AFP/Caracoltelevisión (2016, agosto 22). Más de un millón de chilenos marcharon contra el sistema de pensiones. Caracol Televisión, Colombia. <https://bit.ly/3lV2HBy>
- Alvarado-R., C. (2020, enero 15). *¿Y si gana el rechazo? La Constitución y los desafíos de la derecha*. CIPER; Santiago, Chile. <https://bit.ly/3f9GvkG>
- Amnistía Internacional (2020, octubre). Ojos sobre Chile. Violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social. Amnistía Internacional-AI; Amnesty.org: <https://bit.ly/3lKQ5Nr>
- Archivo Michelle Bachelet Jeria (2017, febrero 17). Resultados fase local. Comité de sistematización. Etapa participativa del proceso Constituyente. Santiago, Chile: <https://bit.ly/38SSlib>
- Basoalto, H. (2019, octubre 21). “La verdad es que no estoy en guerra con nadie”: General Iturriaga se desmarca de dichos del Presidente Piñera. *La Tercera*; Santiago, Chile: <https://bit.ly/35HI9YU>
- Betancur, I. (2020, octubre 20). *Dos lesionados deja incidente entre comunidad y guardias de fundo de familia Luksic en Lonquimay*. Biobiochile.cl; Santiago, Chile: <https://bit.ly/36Hixtm>
- Cámara de Diputados Televisión (2020, marzo 14). Desafíos y oportunidades del nuevo escenario social. *Jornadas Temáticas*. Valparaíso, Chile. <https://cutt.ly/Xg6H8I2>
- Cambio 21 (2020, octubre 20). Senador Huenchumilla asegura que “fracasaron las negociaciones con el gobierno por escaños reservados”. <https://cutt.ly/eg6H5Zv>
- Carreño, C. (2019, mayo 10). Servicio de Impuestos Internos reevalúa casa de Piñera: pasó de \$12 a cerca de \$400 millones. *El Dinamo*, Nacional. <https://cutt.ly/cg6Jrrh>
- Carvajal, C. (2020, agosto 14). Autoidentificación: el concepto olvidado en la propuesta de padrón electoral indígena. *DiarioUdeChile*. Santiago, Chile. <https://cutt.ly/Qg6Jp1I>
- Centro de Estudios Rümton (2019, diciembre). Un terremoto social y político sacude Chile. Manifiesto Rümton al Pueblo Mapuche, Kiñe. CER, Santiago, Chile: <https://cutt.ly/ag6JlaA>
- Chaparro, M. (2020, marzo 14). Desafíos y oportunidades del nuevo escenario social. Panel en Cámara de Diputados. En *Cámara de Diputados TV*, Chile. Valparaíso. <https://cutt.ly/Ig6JQxg>
- Clarín (2020, enero 15). Aucán Huilcamán en el senado aboga por la autodeterminación del pueblo mapuche y rechaza propuesta de escaños reservados. Santiago, Chile. <https://cutt.ly/4g6JTSX>
- \_\_\_\_\_ (2020, octubre 20) Diputada mapuche Emilia Nuyado acusa a la derecha y gobierno de “obstruccionista” por fracaso de fórmula para escaños reservados indígenas. Santiago, Chile. <https://cutt.ly/ng6Kq0p>
- CNN, Chile (2018, diciembre 7). 10 años de CNN Chile: los casos de corrupción que han sacudido al país. Santiago, Chile. <https://cutt.ly/ig6Kd66>
- \_\_\_\_\_ (2019, octubre 18). Ministra Hutt descarta rebaja en las tarifas de pasajes: “hay una decisión que ya está establecida”. <https://cutt.ly/0g6KhMS>
- Comunidad de Historia Mapuche (2019, noviembre 27). Posicionamiento del Centro de Estudios e Investigación Mapuche-Comunidad de Historia Mapuche ante el proceso político abierto y en curso en el Wallmapu y Chile. CHM, Temuco, Chile. <https://cutt.ly/Pg6Kvfc>



- Cooperativa.cl. (2020, julio 23). Retiro del 10%: Gobierno asume “derrota política” pero no da luces sobre posible veto o recurso al TC. Santiago, Chile. <https://cutt.ly/2g6KQfk>
- Davis, R. (2020). *Extreme economies. What life at the world’s margins can teach us about our own future*. Farrar, Straus and Giroux.
- De la Fuente, G. (2020, marzo 14). Desafíos y oportunidades del nuevo escenario social. Panel en Cámara de Diputados. En *Cámara de Diputados TV: Chile*. Valparaíso Chile. <https://bit.ly/3nEvEm3>
- De la Maza, F., & y Marimán, J. (2013). Los mapuche del sur de Chile y sus relaciones interculturales. En John Durston (Coord.), *Pueblos Originarios y sociedad nacional en Chile: La interculturalidad en las prácticas sociales* (pp. 126-151). Santiago, Chile. PNUD, Gobierno de Chile.
- De Ovalle, A. (2019, abril 13). El negocio de la derecha y exnueva mayoría con las AFPs. *La Izquierda Diario*, Santiago, Chile. <https://bit.ly/2UAQ6rk>
- Diario Financiero (2020, febrero 7). ¿Por qué José A. Kast se opone a una nueva Constitución? Santiago, Chile. <https://bit.ly/2IT7nJy>
- Díaz Montero, F. (2020, octubre 31). CAM responsabiliza al Estado por muerte de carabinero y se adjudica 16 ataques a forestales. *Biobiochile.cl*. Santiago, Chile. <https://bit.ly/2KHxPac>
- Durán, G., & Kremerman, M. (2019, abril). Los bajos salarios en Chile. Análisis de la Encuesta Casen 2017. *Fundación Sol, Documento de Trabajo del Área Salarios y Desigualdad. Ideas para el Buen Vivir*, 14 (ISSN 0719-6741). <https://bit.ly/3l94wK9>
- EFE (2013, julio 30). Relator de ONU advierte a Chile del riesgo “explosivo” del conflicto mapuche. *Eleconomista.es* (América.cl): <https://bit.ly/2ISZYu8>
- El Desconcierto (2020, febrero 07). De dos años a 15 días: Congreso disminuyó considerablemente tiempos para despachar proyectos de ley tras el 18-O. <https://bit.ly/36QrukB>
- \_\_\_\_\_ (2020, octubre 31). Aucán Huilcamán: “los escaños reservados son una fórmula política fracasada. Santiago, Chile. <https://bit.ly/397GxJ9>
- El Libero (2019, diciembre 25). Los mapuche que optan por la paz y por participar en el Proceso Constituyente. Santiago, Chile. <https://bit.ly/2IR666a>
- El Mostrador (2019, noviembre 19). Dirigentes mapuche anuncian que iniciaran su propio Proceso Constituyente. Santiago, Chile. <https://bit.ly/3lMzbxS>
- \_\_\_\_\_ (2020, abril 15). El presidenciable que ganó con la pandemia: Lavín se despega de sus competidores en la encuesta Activa Research. Santiago, Chile. <https://bit.ly/3nB60yj>
- \_\_\_\_\_ (2020, octubre 17). Se le olvidaron las violaciones a los derechos humanos: las críticas a la minuta de Allamand sobre el 18-O y el estallido social. Santiago, Chile. <https://bit.ly/3nCP1fe>
- \_\_\_\_\_ (2020, octubre 26). Con pandemia y voto voluntario: recuento final confirma que plebiscito registró “la mayor votación en números absolutos de la historia”. Santiago, Chile. <https://bit.ly/2URW3Ax>
- \_\_\_\_\_ (2020, octubre 30). Escaños reservados para pueblos originarios: derecha no se resigna al fracaso de su fórmula y la oposición teme que no se alcancen los votos en la sala del senado. Santiago, Chile. <https://bit.ly/2Kmw4iv>
- \_\_\_\_\_ (2020, octubre 31). PS condena asesinato de cabo Eugenio Nain Caniumil: “La justicia debe hacer su trabajo para esclarecer las circunstancias de su muerte”. Santiago, Chile: <https://bit.ly/39fAHFr>
- \_\_\_\_\_ (2020, noviembre 1). Chile vamos acusa el golpe post plebiscito y desata crisis interna con congelamiento de relaciones y acusaciones de populismo. Santiago, Chile. <https://bit.ly/35lvB2s>

- Equipo actualidad y multimedia (2019, octubre 25). La cronología de los hechos que detonaron la crisis social y los días de estado de emergencia en el país. Emol, Nacional. <https://bit.ly/35N0Ych>
- Eyzaguirre, S. (2020, mar, 14). Desafíos y oportunidades del nuevo escenario social. Panel en Cámara de Diputados. En *Cámara de Diputados TV: Chile*. Valparaíso Chile. <https://bit.ly/32XVBVI>
- Freixas Martorell, M. (2018, junio 18). La deuda universitaria en Chile que asfixia a los estudiantes y beneficia a los bancos. *El Diario de la Educación*. Fundación Periodismo Plural. Madrid, España. <https://bit.ly/32UmYjk>
- Foerster, R. (1999). ¿Movimiento étnico o movimiento etnonacional mapuche? *Revista de Crítica Cultural*, 18, 52-58. Santiago, Chile. <https://bit.ly/3pIYyTC>
- Gómez Leyton, J.C. (2019, diciembre 30). Chile: hacia una asamblea plurinacional constituyente autoconvocada. *La línea de fuego. Revista digital*. Quito, Ecuador: <https://bit.ly/3kIueVM>
- \_\_\_\_ (2020, octubre 25). Opinión de Juan Carlos Gómez Leyton en su página Facebook. Santiago, Chile. <https://bit.ly/38TVD4B>
- González, V. (2020, octubre 24). Gobierno busca crear padrón electoral para indígenas que reduciría su número de votantes y representantes para el proceso constituyente. *La Izquierda Diario*, Santiago, Chile. <https://bit.ly/3f9kfhQ>
- Gutiérrez Rubi, A. (2019, septiembre 07). El “momentum” en la política. En *La Política online*, Servicios Informativos Europa S.A. Madrid, España, <https://www.lapoliticaonline.es/nota/el-momentum-en-la-politica-antoni-gutierrez-rubi/>
- Hale-R., Ch. (2007, September 25). *Rethinking Indigenous Politics in the Era of the “Indio Permitido”*. NACLA; New York, USA: <https://bit.ly/2IRUcIR>
- INDH (2020, octubre). Mapa de violaciones de derechos humanos (estadísticas entre 17 de octubre 2019 y 18 de marzo 2020). Instituto Nacional de derechos humanos-INDH. Chile, Santiago. <https://bit.ly/35Ix3Ss>
- IRG (2007, octubre 10). El movimiento estudiantil en Chile, o la marcha de “los pingüinos”. Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance-IRG. <https://bit.ly/35JQ9Hy>
- Izikon, R. (2020, mar, 14). Desafíos y oportunidades del nuevo escenario social. Panel en Cámara de Diputados. En *Cámara de Diputados TV: Chile*. Valparaíso Chile. <https://bit.ly/3nwo0d6>
- Joñan, A. (2020, mar, 14). Desafíos y oportunidades del nuevo escenario social. Panel en Cámara de Diputados. En *Cámara de Diputados TV: Chile*. Valparaíso Chile. <https://bit.ly/32Z56Uq>
- La Cosa Nostra (2020, octubre 23). Seminario 18.O, la refundación de Chile / segunda jornada. Santiago, Chile. <https://bit.ly/3kETZ9r>
- \_\_\_\_ (2020, octubre 26). ¡La alegría llegó! Santiago, Chile. <https://bit.ly/3fdEFzo>
- La Izquierda Diario (2018, noviembre 16). 15 mapuches asesinados en los gobiernos de la Concertación y la derecha. *La Izquierda Diario*. Partido de Trabajadores Revolucionarios PTR. Santiago, Chile: <https://bit.ly/38Yd4B4>
- Marimán, J.A. (1990a). Los mapuche y la democracia. *Revista Liwen*, 2(1). Centro de Estudios y Documentación mapuche, Liwen. Temuco, Chile.
- \_\_\_\_ (1990b). Cuestión mapuche, descentralización del Estado y autonomía regional. *Tópicos* (1), 137-150. Santiago, Chile: Centro Ecuménico Diego Medellín. También publicado el 1994 por: *Revista Caravelle* (59), 189-205. Toulouse, France. Institut Pluridisciplinaire pour les Etudes sur l’Amerique Latine. ISSN 008-0152

- \_\_\_\_\_ (2019, diciembre 10). Las naciones contra el Estado, ¿posible? *El Desconcierto*. <https://bit.ly/3kRqKjT>
- Marín, V. (2019, noviembre 19). ¿Quiebre definido en el Frente Amplio? Acuerdo constitucional desata la crisis más compleja del bloque desde su formación. <https://bit.ly/32Suds4>
- Matamala, D. (2018, enero 01). Ganaron los corruptos. CIPER. Santiago, Chile. <https://bit.ly/3kI9ptm>
- Mayol, A. (2019, diciembre, 07). Big-Bang. Estallido social 2019. CNN Chile, entrevista por Tomás Mosciatti. <https://bit.ly/2IMp3XB>
- Meganoticias.cl. (2019, octubre, 27). ¿Cuántos casos de corrupción hay en Chile? Megavisión. Santiago, Chile. <https://bit.ly/3pGkmzl>
- Miranda, B. (2020, febrero 22). Expresidente Lagos y senador Lagos Weber no pagan contribuciones por sus casas en Caleu. CIPER. Santiago, Chile. <https://bit.ly/3lJhBLl>
- Morenos, M. (2020, marzo 14). Desafíos y oportunidades del nuevo escenario social. Panel en Cámara de Diputados. En *Cámara de Diputados TV: Chile*. Valparaíso Chile. <https://cutt.ly/mhgy2Sg>
- Navia, P. (2018, marzo 8). El proceso constituyente de Bachelet. Global American: <https://cutt.ly/Bhgy8Jp>
- Oficina del Alto Comisionado (2019, noviembre). Informe sobre la misión a Chile 30 octubre 2019- 22 de noviembre 2019. Naciones Unidas, Derechos Humanos. <https://cutt.ly/7hqueEA>
- Prensaruil (2020, octubre 21). El “Plan Zeta” de Piñera por el cual le declaró la guerra a los chilenos estaba basado en memes de un youtuber. Euil.cl Agitando el Maule; Talca, Chile: <https://cutt.ly/fhquy3R>
- Proceso Participativo Constituyente Indígena (2017, mayo). Sistematización del proceso participativo constituyente indígena. Santiago, Chile. <https://bit.ly/368d4Ng>
- Richards, P. (2016). *Racismo. El modelo chileno y el multiculturalismo neoliberal bajo la Concertación 1990-2010*. Pehuen.
- Ríos, M. (2020, marzo 14). Desafíos y oportunidades del nuevo escenario social. Panel en Cámara de Diputados. En *Cámara de Diputados TV: Chile*. Valparaíso Chile. <https://cutt.ly/Vhquhaa>
- Romero, M.C. (2019, octubre 08). Piñera dice que Chile es “un oasis” ante una América Latina “convulsionada1. *EMOL*, Santiago, Chile. <https://cutt.ly/ahqulq9>
- Senado (2019, noviembre 15). Logran histórico acuerdo para Nueva Constitución: participación ciudadana será clave. Senado República de Chile. Valparaíso, Chile. <https://cutt.ly/OhquzDg>
- Servel (2018, junio). Síntesis resultados del censo 2017. Autor (Servicio Electoral de Chile - SERVEL); Santiago, Chile. <https://bit.ly/2V9bqnX>
- Telesur (2019, noviembre 13). En Clave política: conversamos con Juan Carlos Gómez Leyton. Caracas, Venezuela: <https://cutt.ly/FhquBSD>
- Tironi, E. (2020, marzo 14). Desafíos y oportunidades del nuevo escenario social. Panel en Cámara de Diputados. En *Cámara de Diputados TV: Chile*. Valparaíso Chile. <https://cutt.ly/8hquWfj>
- Tolerancia Cero (2020, octubre 19). Temporada 2020, capítulo 9: Karla Rubilar y Agustín Squella. CNN Chile. Santiago, Chile. <https://cutt.ly/mhquTtH>
- T13 (2016, noviembre 1). PNUD: Participación electoral en Chile es una de las más bajas a nivel mundial. Santiago, Chile. <https://cutt.ly/jhquPAH>
- \_\_\_\_\_ (2019, noviembre 10). Ministro Blumel reconoce casos de vulneraciones de Carabineros, pero descarta prohibir balines. Santiago, Chile. <https://bit.ly/39i3zx0>

- \_\_\_\_\_ (2019, noviembre 15). Por qué el Partido Comunista no firmó el acuerdo. Santiago, Chile. <https://bit.ly/3fAb03r>
- \_\_\_\_\_ (2019, noviembre 20). Presidente Piñera: “estamos en guerra contra un enemigo poderoso”. Santiago, Chile: <https://cutt.ly/ihquKxD>
- Pérez, R. (2017, marzo 29). Parlamentarios no saben valor del pan ni el precio del metro. *Chilevisión*, Reportaje. <https://cutt.ly/3hquXJS>
- Segovia, M. (2019, agosto 19). El “olvido” del Tricel: el 30% de los padrones abultados en las elecciones 2017 de la CUT. *El Mostrador*, Noticias, Santiago, Chile. <https://cutt.ly/ThquBvw>
- Valenzuela Van Treek, E. (2017). 1.8. Regionalización democrática apropiada para Chile: urgencia, flexibilidad y corresponsabilidad. En *Descentralización 2.0. Construyendo, la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país* (pp. 337-347). Fundación Chile descentralizado, desarrollado más región: mejor país. Ediciones Universidad de la Frontera. <https://cutt.ly/ahqu0Ud>
- WenaChile (2020, marzo 4). Fiscal Carlos Gajardo: los políticos chilenos son corruptos ese es el gran problema que tiene Chile. Santiago, Chile. <https://cutt.ly/Qhqu6WG>



## II PARTE

---

# Grietas: recuperar lo perdido y reconstituir



# La reconstitución de la asamblea en Oxchuc, Chiapas. Elecciones por Sistemas Normativos Indígenas (2015-2019)

---

Araceli Burguete Cal y Mayor

En la última década ha irrumpido en Chiapas un nuevo impulso en las luchas por el autogobierno indígena, dirigido al control de decidir sobre los procedimientos electorales para la renovación del ayuntamiento municipal, desplazando a los partidos políticos. Esta tendencia ha sido visible en los últimos cuatro años (2015-2019), siendo el municipio de Oxchuc, que aquí se examina, la primera experiencia que logró celebrar la elección de su ayuntamiento mediante el procedimiento electoral de Sistemas Normativos Indígenas (SNI), también llamados Sistemas Normativos Internos y sistema electoral de usos y costumbres, que usaré como sinónimos.

Después de 1996, cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal y del estado<sup>1</sup> firmaron los llamados “Acuerdos de San Andrés”<sup>2</sup> y, frente a una estrategia gubernamental dilatoria que dejó morir lo acordado durante varios años, desde los territorios indígenas se construyó un imaginario alrededor de la noción de que “la autonomía”, refería a esta como aquellas manifestaciones contenciosas que se ejercían como autonomías *de facto*, autoproclamadas en los hechos. Y se reconoció al EZLN como el principal protagonista de esta reivindicación (Mora, 2010). La libre determinación y la autonomía como derechos constitucionalmente reconocidos, no estaban presentes como un derecho al que se podía acceder. Esta falta de exigibilidad era, en parte, resultado de la omisión

---

1 Escribo “estado” con minúscula, para hacer referencia a la entidad federativa estatal, en un régimen de organización federal, que es México.

2 Los Acuerdos de San Andrés fueron resultado de un proceso de diálogo entre el EZLN, el gobierno federal y el gobierno del estado en 1996, en San Andrés Larráinzar, Chiapas.



gubernamental, ya que habían sido ignorados por las instituciones del Estado,<sup>3</sup> pese a que este reconocimiento había quedado incorporado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde 2001 (González, 2002).

Pero, a partir de 2011 las cosas comienzan a cambiar. En este año se abre una nueva etapa, que ha consistido en el involucramiento de los tribunales y de la Suprema Corte de Justicia, para resolver temas de consulta indígena en materia electoral, lo que ha conducido a la judicialización del derecho al autogobierno, resultado del impacto del derecho internacional, que ha producido una transformación normativa y un inédito activismo de los tribunales (Sieder, 2011, Hernández, 2016, Bustillos, 2017, Aragón, 2018, Alejos, 2018). En el año 2011 una reforma constitucional en materia de derechos humanos, abrió el camino para que los pueblos indígenas pudieran llevar el reclamo autonómico al ámbito judicial, el caso del municipio de San Francisco Cherán es pionero en este quiebre. A partir de entonces los actores políticos locales disponen de nuevos recursos para la disputa por el poder político municipal, abriendo grietas al monopolio de los partidos políticos, desplazándolos. Al mismo tiempo que busca la revitalización de sus Sistemas Normativos Indígenas (SNI), fortaleciendo a la asamblea como el espacio electoral (Martínez, 2013).<sup>4</sup> De esta estrategia se han obtenido resultados exitosos en los municipios de Cherán, Michoacán, 2011 (Aragón, 2015, 2018), Ayutla de los Libres, Guerrero, 2018 (Gálvez & Fernández, s/f), y Oxchuc, Chiapas, 2019 (Méndez, 2020).

Estamos pues frente a una tendencia. Los buenos resultados en otros municipios y, sobre todo un piso de derechos a la autonomía política que se ha creado desde los órganos jurisprudenciales, como el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Alejos, 2018), ha motivado a actores políticos a pugnar por el cambio de régimen electoral, pasar de la elección mediante partidos políticos a nombrar a su autoridad mediante su propio sistema normativo, o usos y costumbres, como una forma de recuperar el control en decidir sobre su autoridad local; decisión que había sido fuertemente vulnerada por la intervención de

3 Escribo “Estado” con mayúscula para referirme a la organización política nacional.

4 Se entiende como “sistemas normativos internos” al conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario, que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos, entre ellos las reglas internas para la renovación de la autoridad municipal (Martínez, 2013).

los partidos políticos. La vía judicial como espacio para la disputa de los derechos políticos colectivos a favor de los pueblos indígenas, ha mostrado su efectividad.

La teoría de la Estructura de la Oportunidad Política (EOP), categoría que han desarrollado McAdam et al. (2005), refiere que el destino de los movimientos sociales es dependiente de las oportunidades que se les abren para cambiar la estructura institucional, en momentos cuando el poder es sensible hacia las demandas de los actores sociales, encontrando aliados dentro de las estructuras de poder. En el caso que aquí se estudia, el cambio de régimen hacia el SNI en el municipio de Oxchuc en 2019, se produjo en un contexto de EOP, favorecido por las actuaciones de los actores de los tribunales en un inédito activismo (Aragón, 2018), en un momento cuando un potente movimiento social en el municipio disputaba al Estado el control de sus decisiones políticas y encontró en el cambio de régimen electoral una oportunidad política.

El avance en el ejercicio del derecho a la autodeterminación política indígena en el ámbito del autogobierno municipal se alimenta de otras experiencias. Desde 1998, en Oaxaca se reconoce la coexistencia de dos regímenes electorales para elegir a su ayuntamiento: el de partidos políticos y el de Sistemas Normativos Internos (SNI) (Canedo, 2008), en un marco de reconocimiento más amplio del derecho indígena (Hernández, 2016). Cada uno de los 570 municipios de ese estado tiene la prerrogativa a decidir por uno u otro régimen, mediante procedimientos de autoconsulta interna. Para 2019, el 73% (417 municipios) de un universo de 570, había decidido por el régimen de sus usos y costumbres,<sup>5</sup> lo que ha dado lugar a una gran diversidad de procedimientos para la renovación del cargo (Velásquez, 2001).

Por su larga trayectoria y el crecido número de municipios organizados bajo este régimen, el TEPJF ha recibido numerosas impugnaciones (JDCI: Juicio para la Protección de Derechos de los Derechos Políticos Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos Internos), emitiendo resolutivos a los mismos y una abundante jurisprudencia (Bustillo, 2017), de lo que resulta “una bolsa grande de derechos”. Sobre esta base, la Comisión Permanente por la

5 El Decreto número 278 de fecha 11 de mayo de 1995, reconoce a “las tradiciones y prácticas democráticas de las poblaciones indígenas que hasta ahora han utilizado en la renovación de sus autoridades, reconociendo dos regímenes: el de partidos políticos y el de “usos y costumbres (IEEPCO, 2020).

Paz y Justicia Indígena de Oxchuc Chiapas (CPJIO, a partir de aquí) aprovechó este marco normativo como una Estructura de Oportunidad Política y apeló a los tribunales para demandar el ejercicio de su derecho autonómico a renovar su ayuntamiento mediante procedimientos determinados por su asamblea, sin la interferencia de partidos políticos.

Los criterios jurisprudenciales que ha emitido el TEPJF sostenida en una ruta garantista, reconoce que el sistema jurídico de las comunidades indígenas, en tanto productoras de derecho, está en permanente actividad, creándose, re-creándose y transformándose (De la Mata, 2018). Este reconocimiento establece que la asamblea general es el órgano de producción normativa de mayor jerarquía (Jurisprudencia 20/2014) (Protocolo, 2017, p. 75). A esta capacidad de producir normas se le ha llamado “facultad de autodisposición normativa”. Por lo que, en caso de conflictos, se reconoce que la asamblea tiene el derecho a resolver mediante sus propios procedimientos.

Desde 2014 los criterios jurisprudenciales han producido cambios en el derecho electoral que apuntan hacia la configuración de un Estado pluricultural que reconoce que el sistema jurídico mexicano se integra por el derecho indígena y el derecho legislado. En este tenor, en la Tesis LII/2016 se estableció que:

El derecho indígena no debe ser considerado como simples usos y costumbres, que conforme al sistema de fuentes del derecho, constituyen una fuente subsidiaria y subordinada, pues se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos que se encuentran en una relación de coordinación. Por tanto, el sistema jurídico mexicano se inscribe en el pluralismo jurídico, el cual considera que el derecho se integra por el derecho legislado formalmente por el Estado, como por el derecho indígena, generado por los pueblos indígenas y las comunidades que los integran. (Tesis LII/2016. Sistema jurídico mexicano. Se integra por el derecho indígena y el derecho formalmente legislado) (Protocolo, 2017, p. 33)

Estas tesis y jurisprudencias, emitidas como resolutivos a las impugnaciones tienen su origen y están dirigidas principalmente, a agravios provenientes del estado de Oaxaca, pero su alcance no se limita a los municipios de esa entidad, sino que son fuente para el litigio de otros pueblos indígenas en otras latitudes, y también de los tribunales que tienen que resolver de estos asuntos, y según veremos, también en el caso que nos ocupa, de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE). El proceso de la consulta indígena y la elección que se desplegó en el municipio de Oxchuc, que organizó el Instituto de Elecciones y Participa-

ción Ciudadana del Estado de Chiapas (IEPC) pasaron por el tamiz de los criterios jurisprudenciales. Y la Comisión Permanente por la Paz y Justicia Indígena de Oxchuc, Chiapas (CPJIO), como promovente del reclamo autonómico, apeló también a ellos.

Luego de una larga batalla en las calles y los tribunales, y en el marco de un agudo conflicto postelectoral que condujo a Oxchuc a una crisis política, finalmente la CPJIO obtuvo el 28 de junio de 2017 una sentencia a su favor (TEECH/JDC/19/2017). El Tribunal ordenaba al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC) a consultar a su población para que esta decidiera sobre su preferencia por uno u otro régimen electoral: el de partidos políticos, o el de “usos y costumbres” (o Sistemas Normativos Indígenas, o Sistemas Normativos Propios, usados como sinónimos). Después del proceso de la consulta indígena, el cual me ocupó de documentar en esta contribución, el 13 de abril de 2019 una asamblea de 11 921 electores congregados en la explanada del parque central, renovó a su ayuntamiento mediante el procedimiento de “mano alzada”. Previamente, más de tres centenas de asambleas comunitarias se habían realizado en todas las localidades del municipio, contribuyendo a la reconstitución de su sistema asambleario a través de ejercicios deliberativos en distintos ámbitos. Mediante esta innovación se buscaba superar más de dos décadas de conflicto político creado por las disputas partidarias que habían dejado una larga secuela de violencia. Diez días después de la elección, el nuevo Cabildo tomó posesión en un proceso terso, que fue celebrado como una fiesta popular.

La pregunta que guía esta contribución es ¿Cómo fue que Oxchuc, un municipio con una larga historia de conflictividad interna, atomizada en once asambleas electorales organizadas por sendos partidos políticos para elegir a sus candidatos, pudo reconstituir a la “asamblea comunitaria única”, que eligió a su ayuntamiento, mediante el régimen de Sistema Normativo Indígena basado en usos y costumbres? Y, ¿Cómo es que la CPJIO aprovechó a su favor la Estructura de Oportunidad Política (EOP) que se había creado con la jurisprudencia electoral emitida por el TEPJF para trascender de un conflicto postelectoral a una lucha autonómica?

Lo aquí presentado es resultado de mi asistencia a distintas actividades en el municipio, a la observación participante realizada, entrevistas a actores y a mi participación como observadora electoral registrada ante el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC), así como al análisis de información documental. Esta contribución contiene una descripción y un ejercicio crítico al

proceso documentado. El texto se estructura en cuatro secciones. En la primera se documenta el conflicto postelectoral que irrumpió en 2015 y la progresiva configuración de la CPJIO como un sujeto político autonómico; la segunda, se ocupa de describir el proceso de consulta para el cambio de régimen así como el desarrollo de la renovación de la autoridad; el tercero refiere a las dificultades que ha enfrentado el nuevo ayuntamiento después de ponerse en marcha, y concluyo con una reflexión final respecto a los desafíos que significa replicar este modelo de elección en otros municipios indígenas en el estado.

### **El conflicto postelectoral de 2015 y la configuración de un sujeto político autonómico**

Desde 1994 el municipio indígena en Chiapas ha vivido profundas transformaciones. Después del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el municipio es el lugar desde donde se han construido distintos sujetos con un accionar político diferenciado. Autores como H. Zelman (2010) ponen de relieve la importancia de la subjetividad del sujeto como el potencial del cambio que engendran y desarrollan, en el contexto de su propia historia. En este sentido los actores sociales en los municipios indígenas son sujetos constituidos en su propia historicidad, y a su vez son constituyentes de nuevas realidades, que crean y son capaces de transformar, siendo esta potencialidad uno de los rasgos del sujeto. Después de 2016 la disidencia de Oxchuc fue configurando un sujeto emancipador, que hizo posible modificar el orden social instituido para dar paso a nuevas formas de organización social y horizontes de futuro que se desarrollaron en una gramática autonómica, poniendo de relieve la potencialidad emancipadora del derecho (Aragón, 2018).

Al arribar el siglo XXI un significativo número de ciudadano/as en el municipio de Oxchuc estaban decepcionados con el sistema electoral con el que se elegía al ayuntamiento en su municipio. Durante varios años el Partido Revolucionario Institucional (PRI) impedía que cualquier otra opción partidaria ganara una elección. En los municipios indígenas del altiplano chiapaneco operaba una forma de organización política, a la que J. Rus (1995) nombró “Comunidad Revolucionaria Institucional”, que era una parodia del sistema político de partido único dominante en México, caracterizado por el corporativismo, la coacción y la compra de votos. Por eso, cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) llamó a las armas para oponerse a ese sistema político, un grupo de di-

sidentes en Oxchuc, como Juan Encinos, se adhirieron como simpatizantes del ejército rebelde. Pero el PRI local, estructurado en un cacicazgo, no les permitió configurarse como una fuerza política de oposición, los reprimió con severidad y sus principales liderazgos vivieron una situación de desplazamiento interno. Algunas comunidades se mantuvieron como adherentes rebeldes, con un perfil muy bajo, sin incidencia en la política local. Hasta que toda esa frustración contenida se manifestó de golpe en un conflicto postelectoral en 2015.

El trienio 2015-2018 fue un periodo particularmente intenso en la lucha política en el municipio de Oxchuc. Inicia con una disputa política interna en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (febrero, 2015) en contra del procedimiento que nombró a María Gloria Sánchez Gómez como su candidata a la presidencia de ese municipio, quien por segunda ocasión contendría (ya había sido presidenta en 2005-2007), sucediendo a su esposo en el cargo (Norberto Sántiz López, quien a su vez había sido presidente en 2012-2015, y 2002-2004, y diputado federal 1997-2000). En tres lustros esta pareja concentró poder obtenido de su militancia en el PRI. Su larga permanencia en el poder les permitió configurar un cacicazgo, caracterizado por la opacidad en el manejo de los recursos públicos y la violencia contra sus adversarios (Burguete, 2020a).

El conflicto dentro del PRI en la coyuntura electoral se recrudeció cuando un mes antes de la elección (19 julio, 2015), la candidata María Gloria Sánchez abandonó estas siglas y se postuló por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que era entonces el partido gobernante en el estado. Como en ocasiones anteriores, los resultados electorales favorecieron otra vez a la candidata del cacicazgo, que había recurrido a la compra del voto y la intimidación, que eran prácticas políticas frecuentes (Méndez, 2020).

Inconformes, los opositores recurrieron a la protesta. Unos días después que la presidenta asumió el cargo, los militantes partidarios ocuparon el edificio del palacio municipal. Establecieron barricadas y bloquearon la carretera. Hasta ese momento, los opositores estaban desarticulados, habían contendido bajo las siglas de once partidos políticos, pero el rechazo a la presidenta y la defensa del edificio municipal para impedir que asumiera posesión del cargo, los unificó. La población se declaró en resistencia confrontándose con la policía que pretendía desalojarlos. En esta articulación espontánea, una intensa acción colectiva de bloqueos, incendios de viviendas y vehículos, y tomas de carreteras condujo al go-

bierno del estado a presionar a la presidenta municipal electa para que solicitara “licencia indefinida”, cosa que obtuvo el 11 de febrero de 2016.

Después de esta decisión, correspondía al Congreso decidir sobre quién le sustituiría, debiendo seleccionarlo de un miembro de su Cabildo, según establecía la ley municipal. Pero los opositores no lo permitieron. El 16 de febrero de 2016 se reunieron en la explanada del parque central, este colectivo se constituyó en una asamblea, que tomó la decisión de instituir un cabildo por autoproclamación, que desconoció a la presidenta electa. La asamblea de disidentes nombró a Oscar Gómez López como presidente municipal interino, y sumó a Juan Encinos y Ovidio López Sántiz, como integrantes del Cabildo autoproclamado, personas que en distintos momentos habían sido cercanos adherentes del Ejército de Liberación Nacional (EZLN). Para sostener su decisión se movilizaron a San Cristóbal de Las Casas (50 kilómetros), beneficiándose de la coyuntura mediática entonces existente, por el arribo del Papa Francisco a la ciudad, justo en esos días. Otras acciones contenciosas como el cierre de la carretera turística que conduce de San Cristóbal de Las Casas a la zona arqueológica de Palenque, reteniendo turistas extranjeros, pusieron las cosas a su favor. Frente a esas presiones, el gobierno del estado cedió. El 10 de marzo de 2016, el Congreso del Estado expidió el Decreto 178, que ratificó al Cabildo que la asamblea había elegido un mes antes.

Pero María Gloria Sánchez Gómez y su cabildo no quedaron conformes con la decisión del Congreso. La presidenta litigaba en los tribunales. El recurso promovido (TEPJF SUP-JDC-1756/2016) se resolvió el 31 de agosto de 2016, y determinó que las pruebas aportadas por la quejosa evidenciaban que ella fue forzada a firmar el escrito de licencia en el cargo y, por la forma en que ocurrió, carecían de justificación constitucional y legal, por lo que el TEPJF ordenó al Congreso del Estado restituirla en sus funciones. En estos mismos días otra mujer, Rosa Pérez Pérez (2015-2018), presidenta electa en el vecino municipio tsotsil de Chenalhó, había sido también obligada a solicitar licencia en similares condiciones de violencia y presión para que dimitiera (Eje Central, 2016). Inconforme la alcaldesa también fue al tribunal a denunciar violencia política en razón género. Igual que la presidenta de Oxchuc, Rosa Pérez obtuvo una sentencia a su favor (TEPJF, SUP-JDC-1654/2016).

Pero, en el caso de Oxchuc, la asamblea y la CPJIO rechazaron la sentencia del tribunal y se negaron a devolver el edificio municipal. En apoyo a la presidenta María Gloria Sánchez mujeres feministas se manifestaron en varias partes

de México para apoyarla y exigir la restitución del cargo. La “Red de Redes por la Paridad Efectiva” integrada por mujeres de 15 estados del país, lanzaron una campaña por Change.org a su favor, que logró 24 882 de adhesiones (Cintalapanecos.com, 2018). El apoyo feminista a la presidenta puso a la vista la confrontación de dos paradigmas de derechos humanos, el del derecho de un pueblo indígena a la autodeterminación para decidir sobre su gobierno propio, que había sido electo por la asamblea popular, y el de los derechos humanos de las mujeres indígenas, entre ellos el derecho a ser electa y ejercer el cargo.

Desde la antropología jurídica se ha enfatizado en la pertinencia de acercarse al estudio de realidades diversas mediante diálogos interculturales, llamando la atención en no perder de vista que el discurso de los derechos humanos se convierta en una ideología colonial y globalizante de sectores dominantes, al mismo tiempo que pondera la relevancia que en la reflexión se reconozcan las desigualdades de poder (Sousa Santos, 1998; Sierra, 2004, 2009; Sieder, 2010). En este análisis no se ignora la tensión recurrente entre ambos paradigmas, ya que la expulsión del cargo de mujeres presidentas electas ha sido una práctica frecuente en los municipios indígenas del altiplano chiapaneco en los últimos cinco años, cuando las mujeres han accedido a estos espacios por motivo de las políticas de paridad de género (Burguete, 2020b).

En la sesión que se desarrolló en el tribunal electoral que discutió el caso de la presidenta de Oxchuc, y que determinó la restitución de los poderes municipales a su favor, esta decisión no gozó de unanimidad. En la sentencia SUP-JDC-1756/2016, el magistrado Manuel González Oropeza presentó un voto particular, que planteaba que las tensiones que se vivían en Oxchuc se situaban en el terreno de un conflicto entre sistemas normativos. Y que el pueblo de Oxchuc tenía derecho al autogobierno en el marco del ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, por lo que la asamblea comunitaria debía decidir sobre el régimen mediante el cual quería elegir a sus autoridades, si por partidos políticos o por sistemas normativos propios, e instaba a las instancias gubernamentales a convocar de inmediato a una consulta, antes de proceder a la restitución de la presidenta que había sido electa mediante el régimen de partidos políticos.

Esta opinión del magistrado González Oropeza abrió una ventana de oportunidad en una Estructura de Oportunidad Política, inicialmente no prevista. La CPJIO acogió esta propuesta y dirigió su estrategia hacia el reclamo por el cambio de régimen hacia “la elección por usos y costumbres” y, suprimir a los partidos



políticos en la disputa por el poder municipal, e impedir que la presidenta regresara al palacio municipal. La CPJIO procedió entonces a litigar en los tribunales su derecho autonómico al autogobierno apelando a la sólida “bolsa de derechos” que se había generado desde los tribunales. Después de un largo recorrido, el 28 de junio de 2017 el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas emitió la sentencia TEECH/JDC/19/2017, ordenando al IEPC “determinar la viabilidad de la implementación de los usos y costumbres de dicha comunidad” mediante un dictamen cultural (peritaje o dictamen antropológico), para verificar “la existencia histórica de un sistema normativo interno acorde al marco constitucional de los derechos humanos...”. Y, además, debía documentar “la situación de la estabilidad social en el municipio”, para luego proceder a la consulta indígena bajo los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para que la población decidiera respecto al régimen electoral por el que prefería elegir a su autoridad municipal.

No obstante que esta sentencia aceptaba la demanda que planteó la CPJIO, sin embargo, el contexto de conflicto que se daba a ras de suelo en el territorio municipal no cesaba, obstaculizando la posibilidad de la inmediata consulta. La polarización crecía en un escenario de nuevas elecciones (2018), que ya se acercaban. Finalmente, un desafortunado acontecimiento de violencia definió la confrontación. El 24 de enero de 2018, miembros de la directiva de la Comisión Permanente por la Paz y Justicia Indígena de Oxchuc (CPJIO), sufrieron un ataque armado en el que cuatro personas perdieron la vida, entre ellos Ovidio López Sántiz, integrante del Cabildo autoproclamado, mientras que otra decena de comuneros resultaron heridos. De estos actos se señaló a la presidenta María Gloria Sánchez como autor intelectual y a los miembros de su ayuntamiento como autores materiales, y probables responsables de diversos delitos, lo que dio lugar a su desafuero. El Congreso del Estado procedió, entonces, a la integración de un Concejo Municipal, compuesto por los principales liderazgos de la CPJIO. Quedando Oscar Gómez como el presidente concejal, ratificando la decisión de la asamblea de febrero de 2016.

A partir de aquí se abre un nuevo capítulo para el sujeto autonómico que venía gestándose y que tenía ahora las cosas a su favor. Otros acontecimientos coyunturales trabajaron a favor de la CPJIO. La polarización menguó cuando actores del nuevo gobierno federal que encabeza Andrés Manuel López Obrador, que había sido electo en julio de 2018, ascendieron al poder. A diferencia del anterior,

el nuevo titular del poder ejecutivo en el estado, Rutilio Escandón, electo en 2018, no se opuso a la renovación del ayuntamiento de Oxchuc mediante el régimen de Sistema Normativo Interno (SNI), sino que lo favoreció con gestos varios, que le daban su aprobación. De igual forma, los nuevos funcionarios del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), en el más alto rango, como el director Adelfo Regino, y su equipo de abogados, visitaron Oxchuc para dar su respaldo a un pueblo indígena que caminaba por el sendero autonómico, en el ejercicio a su derecho al autogobierno.

En este nuevo escenario el IEPC, sobre todo la Comisión Permanente de Participación Ciudadana presidida por la consejera Sofía Sánchez, se avocó entonces, a preparar y desplegar el proceso de consulta, realizando más de tres centenares de asambleas comunitarias, contribuyendo con ello a aplanar el camino rumbo a la asamblea general comunitaria única, que el propio IEPC había determinado que sería el espacio legal y legítimo que elegiría al nuevo ayuntamiento. Al marcar esta ruta, el IEPC se apegaba a los criterios jurisprudenciales sobre la relevancia de la asamblea en el reconocimiento de los Sistemas Normativos Indígenas (Sánchez, 2020). La Sala Superior del TEPJF ha determinado que la consulta indígena para el cambio de régimen debe realizarse mediante asambleas comunitarias (SUP-REC-193/2016 y SUP-JDC-1740/2012). Es de destacar que la Tesis XL/2011.9 de marzo de 2011, dice:

COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

La frase asamblea general comunitaria se refiere a la expresión de la voluntad mayoritaria, la cual puede obtenerse en una asamblea o con la suma de las efectuadas en cada una de las localidades, pues en ambos casos implica la forma de decisiones en conjunto, de tal manera que la voluntad de integrar el órgano encargado de designar a la autoridad municipal puede emitirse válidamente por la asamblea general comunitaria del municipio con la participación de sus integrantes, o con base en las consultas realizadas en cada una de las localidades que componen el municipio. (Protocolo, 2017, p. 188)

Aunque esta tesis se emitió para resolver un caso concreto de Oaxaca, sin embargo, el IEPC interpretó este criterio jurisprudencial y se propuso que una asamblea general debía elegir al nuevo ayuntamiento previa realización de asambleas en todas las comunidades (localidades) del municipio. Y si bien tal decisión garantista se apegaba a favor del reconocimiento de los derechos humanos de los

pueblos indígenas, sin embargo, lograrlo en Oxchuc, un municipio con 48 126 habitantes (con un 99.5% hablantes de tseltal) (CDI, 2015), distribuidos en 130 comunidades (a diferencia de Oaxaca cuyo número es reducido),<sup>6</sup> resultaba un desafío.<sup>7</sup> Además, Oxchuc se enfrentaba a la situación de atomización de la asamblea, en virtud que once partidos habían contendido en el 2015, habiendo cada uno de ellos constituido su propia asamblea electoral, por lo que el otro reto consistía en la reconstitución de la asamblea general municipal para poder realizar la elección, si así lo decidía la población después de la consulta.

El IEPC tenía la responsabilidad de acatar la sentencia de un tribunal, por lo que en cumplimiento se propuso hacerlo guiado por los criterios jurisprudenciales que eran los únicos referentes de los que disponía, ya que en la entidad se carecía de una norma que lo regulara.

### **La reconstitución de la asamblea en el proceso de consulta indígena para el cambio de régimen electoral**

El 28 de junio de 2017 el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chiapas (TEECH) emitió la sentencia TEECH/JDC/19/2017 que ordenaba al IEPC realizar una serie de acciones que condujeran a la consulta para que Oxchuc decidiera sobre su régimen de elección. Iniciaría con un peritaje o dictamen cultural que documentara las prácticas electorales en ese municipio, la situación de “la estabilidad social en el municipio”, para luego proceder a la consulta indígena bajo los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para cumplir con esos mandatos, el IEPC debía comenzar por un entendimiento común sobre lo que debería entenderse por “Sistemas Normativos Indígenas”, desde el marco jurídico establecido por los órganos jurisprudenciales, noción que era novedosa para los habitantes del municipio, toda vez que el concepto usual era el de usos y costumbres. También debía escuchar las voces de aquellos que se opo-

6 De los 570 municipios con los que cuenta Oaxaca, 149 están formados por una sola comunidad con categoría de cabecera, sin localidades dependientes, mientras los 421 municipios restantes pueden tener de una hasta 25 agencias dependientes (Velasco, 2020). Cifras mínimas frente al promedio chiapaneco.

7 Actualmente son 420 los municipios que en el país realizan la elección de su ayuntamiento mediante SNI, de estos 417 son oaxaqueños y el resto, tres, están situados en los estados de Michoacán (Cherán), Guerrero (Ayutla de los Libres) y Chiapas (Oxchuc). En México existen 2458 municipios y 16 alcaldías, estos últimos en la Ciudad de México (2015), de lo que resulta que el 17% del total nacional elige a sus autoridades mediante sus sistemas normativos propios.

nían al cambio de régimen. Los primeros que manifestaron su oposición fueron los militantes de la decena de partidos políticos. Otros ciudadanos también dudaban, por otras razones, algunos lo relacionaban con el retorno de los ancianos principales como autoridades, figuras asociadas a los rituales ceremoniales ancestrales, que suelen ser llamadas como de la “religión tradicional”, lo que resultaba no deseable en un municipio en donde cerca del 50% de su población profesa cultos cristianos evangélicos (Bastian, s/f).

Por otro lado, asociaciones de mujeres también manifestaron su rechazo, ya que dudaban sobre la integración del género femenino dentro del ayuntamiento, tal y como lo manifestó el Frente Estatal de Mujeres Indígenas de Chiapas, en reunión celebrada el 24 de enero de 2019 con consejeros del IEPC (Memoria, 2019b, p. 75). Otros ciudadanos no estaban a favor del retorno del procedimiento del voto asambleario, ya que la asamblea partidizada había sido el lugar de la exclusión legitimada. Manifestarse a la vista de otros, sin guardar el anonimato, era visto como un riesgo. Mostrar la disidencia en una asamblea era castigada. La mano alzada se había constituido en un recurso de control político.<sup>8</sup>

La primera tarea del IECP era entonces, diseminar la información sobre qué se estaba entendiendo por Sistemas Normativos Indígenas al mismo tiempo que se elaboraban los lineamientos para la consulta. Los días, 9 al 15 de octubre el IEPC junto con el presidente concejal, miembros de su cabildo y representantes de la CPJIO, establecieron “mesas de trabajo” para clarificar dudas y avanzar en la planeación de los trabajos. En las mesas de trabajo se cotejó la información sobre el número de comunidades en el municipio, se validó el padrón electoral y se elaboró una cartografía que permitió diseñar las rutas para acceder a ellas. Además, en esos espacios se recibieron propuestas sobre las personas que serían contratadas como guías de ruta y traductores tseltal-español. Todo ello quedó acordado por los actores participantes en las mesas, cuya integración fue plural, sumando a los disidentes para garantizar que sus preocupaciones fueran escuchadas.

En la planeación se identificó que eran 130 las comunidades distribuidas en el territorio municipal y se reconoció que cada una de ellas tenía su propia asamblea comunitaria, su propio cuerpo de autoridades y sus propias formas de or-

8 Los ejercicios de poder que se despliegan en las asambleas comunitarias han sido estudiados en otros contextos, como lo ha documentado María Teresa Sierra (1987) en el Valle del Mezquital, en el estado de Hidalgo.

ganización. Se consolidó el acuerdo que cada asamblea comunitaria tenía la prerrogativa de decidir sobre el procedimiento mediante el cual emitiría su adhesión (o rechazo) al cambio de régimen. Y que tal decisión se respetaría, así también el procedimiento electoral, ya fuera por mano alzada o mediante urna y papeleta. Este último fue uno de los acuerdos obtenidos con mayor dificultad, ya que la CPJIO defendía que los “verdaderos usos y costumbres” era la asamblea plenaria a mano alzada y no la urna y papeleta, que se relacionaba como una práctica del sistema de partidos políticos. El IEPC no aceptó este condicionamiento.

Para argumentarlo, el organismo electoral recurrió al dictamen antropológico que había elaborado el Instituto Nacional de Antropología e Historia (Megchun et al., 2018), quien apelando a un enfoque de interlegalidad, reconoció que en el municipio de Oxchuc, “la costumbre electoral” incluía ambas prácticas, y que no se contraponían, por lo que limitar e imponer a las comunidades un solo procedimiento, el de mano alzada, iba en contra de los derechos autonómicos de las comunidades. El IEPC fue insistente en que el desarrollo de la consulta debía de realizarse cumpliendo con los valores democráticos y los derechos humanos, en una perspectiva garantista e intercultural (Chacón, 2020). Es decir, que en la consulta debían erradicarse los vicios de las asambleas partidizadas que en las últimas dos décadas se había encarnado en la cultura política local.

En los momentos de tensión, el IEPC apelaba a los criterios jurisprudenciales, por ejemplo, a la jurisprudencia 37/2016 emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que lleva por rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDIA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO”<sup>9</sup> que dice:

Debe reconocerse el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, buscando su máxima protección y permanencia. En ese sentido, en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígenas, los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena.

9 Las mayúsculas en el original. Jurisprudencia 37/2016. Recuperado de: <https://bit.ly/32sK4h0>

En las mesas de trabajo se acordó la universalidad del sufragio, sin excluir a nadie, por diferencias religiosas, políticas, ideológicas o de otra índole. También se debatió sobre la inclusión de las mujeres, y el respeto a su derecho a votar y a ser electas, siendo este otro punto de tensión, y con dificultades para llegar a consenso. En las comunidades de Oxchuc, la tierra es un bien que está en manos de los hombres, la mujer no tiene derechos agrarios, carecen, por lo tanto, del estatus de “cooperantes” (ciudadanos con derechos y obligaciones). En este punto, las autoridades y líderes políticos se resistían a que las mujeres tuvieran iguales derechos políticos y electorales. Finalmente, en los lineamientos de la consulta quedó establecido que las mujeres podrán votar y ser electas y participarían en todas las comisiones creadas en el proceso de consulta, en condiciones de paridad. De igual forma quedó dicho que el ayuntamiento municipal debía de integrarse con la mitad de hombres y mujeres. Sin embargo, tal aceptación fue pragmática, en los hechos la incorporación de las mujeres fue mediante simulación. Los pares, hombre-mujer, eran esposos. De esta forma se cumplió con “la paridad”, pero en simulación (Burguete, 2019a).

Otro aspecto relevante que fue incorporado en los lineamientos fue la certidumbre de la elección. Quedó establecido que las reglas, los acuerdos, y los procedimientos, estarían registrados en actas, y que estas serían validadas mediante las firmas de todos los participantes. Pero dado el contexto de conflicto, el desacuerdo irrumpía con frecuencia, por ello fue necesario crear la “comisión de conciliación”, ocupada en resolver diferencias o inconformidades, y evitar cualquier posibilidad de afectaciones de derechos. Para que esta comisión funcionara, el IEPC brindó capacitación en materia de mediación, buscando que el respeto de los derechos humanos fuera la ruta hacia la pacificación interna (Chacón, 2020; Jiménez & Ocampo, 2019). Finalmente, los “lineamientos” fueron aprobados el 25 de octubre de 2018 (IEPC/CG-A/216/2018).

Después de definir las normas de la elección, lo que seguía era implementar la consulta, que se realizaría mediante asambleas. Comenzó con la instalación de seis “asambleas informativas de sede”, que se realizaron en lugares clave, en poblados que eran cabeceras de carácter micro regional. El propósito era concentrar allí a las autoridades de las comunidades de su área de influencia y darles a conocer los lineamientos y planear la celebración de las 130 “asambleas comunitarias de consulta”. En cada comunidad, un comité integrado con autoridades tradicionales, agentes y comités municipales, se encargaba de preparar la consulta. Para ga-

rantizar que todas las comunidades participaran, fue necesario que la comisión encargada de la consulta, incluyendo los funcionarios del IEPC, acudieran en más de dos ocasiones a una comunidad. Había que lograr que el mayor número de comunidades se pronunciaran. Se acordó que era prerrogativa de la comunidad decidir sobre cuál sería el método de elección que usarían, si por mano alzada o por urna y papeleta. El resultado final fue que 73 comunidades decidieron mediante el procedimiento de “mano alzada”, y 47 lo hicieron por el recurso de una urna y papeleta. Los resultados de la votación de cada asamblea fue registrada en un acta que luego era protocolizada (Memoria, 2019b).

Al concluir todo el barrido de la consulta, finalmente el 05 de enero de 2019, el IEPC y las autoridades electorales locales convocaron a celebrar la “Asamblea Plenaria de Resultados sobre la Consulta Indígena en el municipio de Oxchuc” (IEPC, 2019a). Los representantes de las comunidades (un hombre y una mujer, que habían sido elegidos en paridad) fueron seleccionados por la asamblea de su comunidad, para presentar los resultados. Cada pronunciamiento comunitario, a favor o en contra del cambio de régimen, se iba sumando en el momento a la vista de todos, en una pantalla gigante que transparentaba las adhesiones. El resultado final fue que el 59,18% del total se pronunció a favor de elegir a su ayuntamiento mediante Sistemas Normativos Indígenas, mientras que el 38,40% lo hizo a favor de los partidos políticos, de un total de 116 comunidades que asistieron a la asamblea plenaria de resultados. El porcentaje faltante, el 2,42% refiere a asambleas de consulta no celebradas. La diferencia obtenida a su favor fue de 20.78 puntos, que, si bien es pequeña, sin embargo, dado los improbables resultados que así fuera, el logro era significativo.

Al concluir la fase de consulta, seguía la elección. Los actores locales integraron la “mesa de debates” como órgano electoral para construir una propuesta sobre las reglas electorales. Lograrlo no fue sencillo. El debate continuaba siendo si la elección se realizaría levantando la mano o mediante urna y papeleta. La decisión tomada fue que la asamblea se celebraría el día 13 de abril, en una asamblea que elegiría “a mano alzada”. Lo que significaba un desafío mayúsculo de lograr en una asamblea que se preveía concentraría a más de diez mil electores. Otro acuerdo fue que el presidente municipal sería un hombre, y la síndica una mujer, y luego regidores alternados por género, para integrar un ayuntamiento en paridad. La convocatoria del 13 de abril de 2019 llamaba a concentrarse en la explanada del parque central. Los electores fueron designados en cada comunidad, en paridad.

Ya en la asamblea, habiendo garantizado el Quorum de 50% más uno de la lista de los electores registrados, se procedió a la elección a mano alzada. El número oficial de electores fue de 11 921, de 115 localidades (Hernández, 2020, p.131). En esta ocasión no se eligió a planillas, que competían entre ellas (como ocurre en el régimen de partidos políticos) sino que se votaba a favor de personas, que ocuparían los cargos.

El clima previo a la elección era tenso y había temor a que irrumpiera el conflicto. El IEPC llamó a la población a “conducirse en paz y civilidad durante la elección de sus autoridades municipales”. Los temores fueron superados con creces, la asamblea se vivió como una gran fiesta popular. Como observador asistió Adelfo Regino, titular del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), “en representación del presidente Andrés Manuel López Obrador” (INPI, 2019). Al concluir, el secretario de gobierno del estado, Ismael Brito Mazariegos, se manifestó celebrando la civilidad con la que se condujo la elección (Ronda Política, 2019). Y, en iguales términos se pronunciaron el Obispo de la Diócesis de San Cristóbal (Gómez, 2019), y la diputada presidenta del Congreso del Estado (3Minutos, 2019).

Quedó electo un Cabildo compuesto con 15 personas. El cargo de presidente fue ocupado por Alfredo Sántiz Gómez, un joven profesor y Rufina Gómez López, síndico propietario. Además otras mujeres ocuparon el cargo de síndico suplente y tres regidurías como propietarias y tres regidurías suplentes. Del total de los miembros del ayuntamiento 7 fueron hombres y 8 mujeres. Diez días después de la elección se procedió a la toma de posesión. En efecto, la asamblea se celebró sin conflicto, aunque con disidencia, ya que uno de los candidatos a presidente municipal, el profesor Hugo Sántiz Gómez, que quedó en segundo lugar, se inconformó con los resultados, abandonando el presidium después que se hicieron oficiales los nombres de los triunfadores.

La elección en Oxchuc fue un acontecimiento político estatal. Numerosos observadores y periodistas, algunos extranjeros, se dieron cita el día de la votación. Llegar a la integración de una asamblea electoral única, y celebrar la elección sin conflicto fue posible porque durante el proceso de consulta se activaron numerosos dispositivos de ejercicio deliberativo, que construyeron consensos, reconstituyendo el sistema asambleario comunitario. Después del resultado de Oxchuc, la elección mediante Sistemas Normativos Indígenas se percibía como un nuevo paradigma para la pacificación de los municipios indígenas del altiplano



chiapaneco, que suelen vivir agobiados por el conflicto interno como resultado de la lucha política partidaria (Burguete, 2019b).

## **Un ayuntamiento en medio de una tormenta**

Pero estos buenos resultados se vieron rápidamente empañados. Apenas a cuatro meses de haberse realizado la elección municipal irrumpió de nuevo el conflicto, con la misma beligerancia que desplegaron en 2016. En esta sección no tengo como materia el análisis del funcionamiento o la gestión del gobierno municipal que inició sus funciones el 23 de abril de 2019, sino que intento llamar la atención sobre las dificultades que ha enfrentado como resultado de decisiones tomadas en el proceso electoral.

Desde el inicio de sus trabajos el ayuntamiento ha navegado como un pequeño bote en un mar embravecido en medio de una tormenta. Una primera dificultad que ha enfrentado ha sido la falta de cohesión como equipo de gobierno. Dado que en la competencia electoral no hubo planillas contendientes, unidas por afinidad, sino personas seleccionadas por sus comunidades y votadas individualmente en la asamblea, el resultado fue que quienes integraron el Cabildo, no habían definido un plan de acción común previo, que les diera dirección de gobierno. Problema que se agravó, ya que la paridad de género entre los miembros del ayuntamiento que la ley obliga, se cumplió incorporando a mujeres con liderazgos campesinos, con escasa escolaridad que enfrentarían desafíos para el ejercicio al cargo, aun cuando tuvieran trayectoria de trabajo comunitario.<sup>10</sup> Se puede decir que el joven presidente electo llegó solo, sin un equipo de gobierno que lo acuerpara en sus decisiones. Esta falta de cohesión se ha manifestado además, en la disputa entre sus miembros por decidir, y repartir los beneficios de los fondos municipales, favoreciendo a los adherentes que representan.

---

10 Oxchuc es un municipio que tiene en su seno desde tiempo atrás un significativo número de mujeres profesionales, sobre todo profesoras de primaria. Más recientemente se han formado como contadoras o abogadas. Algunas de ellas han egresado de la Universidad Indígena Intercultural, que desde el mes de agosto de 2009 tiene un campus en la cabecera de este municipio, en donde se cursan tres licenciaturas: Desarrollo Sustentable, Lengua y Cultura y Derecho Intercultural. Pero ninguna de ellas fue seleccionada para integrar el nuevo ayuntamiento, ya que los criterios de distribución de las candidaturas se basó en la representación microregional de las regiones que habían participado en el proceso de lucha política.

En la cultura política local corporativa que instauró el PRI y que reprodujo el cacicazgo que gobernó el municipio, los electores se adhieren a candidaturas y/o partidos políticos esperando beneficios directos, ya sea como personas o como comunidad. En la historia política del país en los últimos cincuenta años el presupuesto público municipal se usó con fines corporativos, sin vigilancia desde las instancias de gobierno del estado, ya que había un acuerdo tácito que la política social era usada con fines electorales. Por ello el conflicto irrumpía con frecuencia, como medida de presión para obtener beneficios. En este sentido el voto dado a favor de la CPJIO, y la adhesión al cambio de régimen electoral que logró, contenía también esta expectativa, y la militancia esperaba beneficios inmediatos, y al no obtenerlo, algunos de ellos se han convertido en opositores. La disputa por el acceso al dinero de los recursos municipales ha debilitado la gestión de la autoridad. La planeación municipal tiene impedimentos para realizarse en virtud que los habitantes de las comunidades demandan el reparto de dinero distribuido en efectivo porque, argumentan, “así son los usos y costumbres”.

Para presionar para que así sea, un significativo número de habitantes han salido a las calles y han bloqueado el edificio municipal, entre otros actos concenciosos, que replican la misma beligerancia como lo hicieron en 2016 cuando pugnaron por lograr la renuncia de la presidenta María Gloria Sánchez. La oposición irrumpió muy temprano y ha permanecido durante todo el año 2020 (Luna, 2020). Para resolver estos conflictos, actores externos al municipio, operadores del gobierno federal, estatal y del Congreso del estado, han tenido que intervenir como mediadores, por lo que el ayuntamiento ha perdido autonomía en su ejercicio de gobierno.<sup>11</sup>

11 Por ejemplo, el 17 de febrero de 2020 la diputada Patricia Mass Lazos del Congreso local, hizo presencia en Oxchuc para mediar un conflicto de esta naturaleza. Un medio de comunicación hizo la siguiente reseña de la intervención de la diputada: “A pesar que los recursos destinados para el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem) se tienen que enfocar para obra pública, en el municipio de Oxchuc ese dinero se va a [tener que] distribuir en la entrega de láminas, ollas de café y tinacos para que las protestas de la población tengan una salida pacífica, puntualizó Patricia Mass Lazos, vicepresidenta de la Mesa Directiva en el Congreso local. Este dinero, que envía la Federación, tiene un enfoque bien definido, pero ocho mil pobladores piden que se entregue con base en los ‘usos y costumbres’ (...) La molestia social se generó meses después de que el concejal presidente (sic) no cumplió lo prometido y, solamente, los apoyos llegaron a un porcentaje reducido de comunidades, lo que alertó al resto de la población. (...) Añadió que la población no quiere la salida de Sántiz Gómez; lo único que le demandan es que entregue los apoyos del Copladem con base en los usos y costumbres.” (Abosaid, 2020). “Copladem se repartirá con láminas y tinacos, 17 de febrero, 2020).

Otros problemas que han irrumpido derivan de la duda que se sembró sobre quién fue en realidad, el ganador de la asamblea electoral. Cuando la “mesa de debates” decidió que el método de elección en una asamblea de once mil participantes, sería a mano alzada “porque así son los usos y costumbres”, se enfrentaba a este riesgo, pero decidió que fuera así, porque con ello tendría la certeza del control del resultado. En el conflicto poselectoral que cruza a Oxchuc, los grupos disidentes tienen al frente el liderazgo del profesor Hugo Gómez Sántiz, el candidato que quedó en segundo lugar en la elección de la asamblea general electoral, pero que no aceptó este resultado. En su opinión centenas de manos levantadas votaron a su favor, y no del profesor Alfredo Sántiz Gómez (no son familiares, sino que son apellidos de linajes), quien fue declarado triunfador por la “mesa de debates”, que era la instancia electoral que calificó las elecciones.

Puede ser que el profesor Hugo tenga razón, en realidad cualquiera de los dos pudo haber ganado. Yo participé como observadora electoral en la celebración de la asamblea electoral, y el número de manos levantadas y los gritos que se escuchaban en apoyo de cada uno, podían verse de la misma cuantía para ambos candidatos. Pudo tratarse de un empate. Pero las reglas electorales no preveían una alternativa para resolver este dilema, A Alfredo Sántiz Gómez (actual presidente municipal), se le identifica como un actor político cercano a la Comisión Permanente por la Paz y Justicia Indígena de Oxchuc Chiapas (CPJIO), y no así a Hugo Gómez Sántiz, a quien se le ha relacionado como una persona cercana a la expresidenta María Gloria Sánchez.

La inconformidad tiene dificultades para procesarse mediante sus propias instituciones. La asamblea general se ha fracturado de nuevo y en su diseño y miembros, el ayuntamiento no sumó toda la pluralidad política que hizo posible el cambio de régimen electoral. En el gobierno municipal se carece de contrapesos. El ayuntamiento que se integró no abrió espacios para sumar a los perdedores. En México la ley municipal prevé que los ayuntamientos electos mediante el sistema electoral de partidos políticos, incorporen regidores de representación proporcional, también llamados “regidores plurinominales”, que son de tres a cinco personas (dependiendo la población del municipio), que se adhieren como regidores, sin que hayan formado parte de la planilla electa. Cada regidor plurinomial o de representación proporcional, es una persona nombrada por el partido político perdedor. Puede ser el candidato a presidente, que no ganó la elección, o cualquier otra persona que el partido político perdedor designe. Esta figura de

representación proporcional fue creada para lograr equilibrios políticos en un municipio, e incorporar de esta forma a representantes de partidos políticos derrotados dentro de los espacios de poder municipal y en la toma de decisiones.<sup>12</sup> Pero el ayuntamiento de usos y costumbres electo el 13 de abril en Oxchuc no hizo suya esta figura.

Y tampoco sumó la pluralidad de otra manera, aunque había otras opciones. Por ejemplo, los municipios de Cherán y Ayutla de los Libres al modificar el régimen electoral hacia el sistema normativo indígena, cambiaron el diseño de su ayuntamiento convirtiéndolos en concejos de gobierno, con figuras concejiles (ayuntamientos ampliados) y horizontales (Aragón, 2018,<sup>13</sup> Gálvez & Fernández, s/f<sup>14</sup>). Pero en Oxchuc no se dio ese paso. En una conversación que tuve con el abogado comunitario Gabriel Méndez (13 de marzo de 2019), quien fue uno de los principales ideólogos del proceso que se documenta, me comentó que este cambio no se haría en Oxchuc por dos razones. Primero porque daría argumentos a sus opositores ya que un diseño de ayuntamiento concejil no formaba parte de los usos y costumbres, y segundo porque este diseño municipal era incierto, ya que no está reconocido en la legislación federal y estatal y temía que podría tener repercusiones en cuanto a los procedimientos para acceder al financiamiento municipal, como inicialmente lo habían experimentado Cherán y Ayutla. Tal vez

12 La figura de representación proporcional también existe en las diputaciones, tanto locales como federales. Y tiene el mismo propósito de dar voz a la disidencia y buscar equilibrios de poder (Espinosa, 2012).

13 En Cherán la autoridad municipal es el Consejo Mayor de Gobierno Comunal, se compone de doce miembros que son conocidos como K'éris, que son señores grandes de respeto en lengua p'urhépecha), electos por asamblea comunitaria y representan a los cuatro barrios (se eligen tres de cada barrio). El Concejo Mayor ejerce el mandato de la Asamblea Comunal y debe orientar, regir, vigilar y evaluar los trabajos de los seis Concejos Operativos Especializados.

14 En la elección de Ayutla de los Libres, en el estado de Guerrero, el 15 de julio de 2018 se realizó la asamblea municipal de representantes, a la que acudieron 270 representantes propietarios y 260 representantes suplentes. Se determinó que el órgano de gobierno municipal sería el Concejo Municipal Comunitario, integrado por las y los representantes de las 140 localidades del municipio de Ayutla, pero representados por los tres coordinadores propietarios y suplentes de la zona Mixteca, Mestiza y Tlapaneca. Por lo anterior quedó decidido, por mayoría de votos, que el gobierno municipal estará en manos de un Concejo Municipal Comunitario, representado por tres coordinadores propietarios y tres suplentes de cada etnia: Tu' un savi, Mestiza y Me' phaa, mientras que los demás representantes —es decir 554— serán integrantes del referido Concejo, manteniendo su nombramiento de representantes para que así se tenga una asamblea como máximo órgano de toma de decisiones. (Gálvez & Fernández, s/f).

en las elecciones de 2021 el siguiente paso será darle otro diseño al ayuntamiento para sumar a disidentes como parte de la construcción autonómica del autogobierno indígena que en esta primera etapa ha sido tan azarosa y que pareciera ser un proceso malogrado.

No es esta la primera vez que una lucha autonómica se frustra en un municipio indígena del altiplano chiapaneco por motivo de la cultura política local. C. Renard (2005) documentó un proceso de “autonomía de facto” en el municipio tseltal de Amatenango del Valle en la región Altos del estado, de un grupo que se declaró zapatista en la coyuntura del levantamiento armado, pero pronto sus prácticas políticas reproducirían las heredadas por la cultura de la “comunidad revolucionaria institucional” (PRI), aunque se seguían asumiendo como “autónomos”, en una suerte de gatopardismo, disolviendo, al final, el espíritu transformador de la experiencia. En este sentido Cruz y Long (2020), quienes analizaron la experiencia de la consulta indígena en Oxchuc, nombraron como gatopardismo a prácticas de intolerancia y exclusión en las recurrían los liderazgos que lideraban el proceso. Ya antes Recondo (2007) había observado gatopardismo en Oaxaca en los municipios indígenas a mediados de la primera década del siglo XXI.

En este marco general podemos concluir que los rasgos de la cultura política local pueden ser limitantes para las transformaciones sociales, constriñéndolas (Gutiérrez et al., 2015), como ha ocurrido en Oxchuc, cuyo proceso se ha visto empañado por una cultura política clientelar reincidente, que ha frenado los impulsos autonómicos propuestos. De tal forma que los resultados o el impacto del cambio de régimen electoral, serán diferenciados dependiendo de la particularidad histórica cultural del sujeto, por lo que los efectos transformadores entre Cherán, Ayutla y Oxchuc, son distintos en virtud de la cultura política del municipio en cuestión.

De la misma manera que no es posible concluir, de manera contundente sobre el papel de los tribunales. Por un lado se cuestiona su excesiva intervención en lo que se ha llamado “la judicialización de la política” (Sieder et. Al., 2012), pero si bien tal cuestión es cierto, sin embargo en contextos como el mexicano cuando los poderes ejecutivo y legislativo accionan en contra de los derechos de los pueblos indígenas, adhiriéndose a favor de las políticas neoliberales, el comportamiento de los tribunales electorales, en el caso que aquí se documenta, la propuesta de Aragón (2018) de tomar el derecho como una herramienta de emancipación, parece ser más cercana a la realidad chiapaneca y mexicana. Los tribunales electora-

les han creado una Estructura de Oportunidad Política a favor de los municipios indígenas para emanciparse de los partidos políticos, al menos hasta ahora.

### **Desafíos de un modelo de elección mediante SNI en Chiapas. A modo de reflexión final**

La dificultad para la paz en Oxchuc es la difícil coexistencia entre las varias facciones que se disputan el poder, algunos de ellos han planteado el retorno al sistema de partidos políticos, pero tendrán poco éxito. Los criterios jurisprudenciales no les favorecen, el TEPJF ha entregado a las asambleas municipales de representantes, que ya vivieron una experiencia de consulta, la prerrogativa para que sean estas las que elijan a sus autoridades mediante SNI, y no la institución electoral (IEPC). Así lo determinó el TEPJF al resolver una impugnación de ciudadanos del municipio de Ayutla de los Libres Guerrero, que demandaban retornar al sistema de partidos políticos, después de haber realizado elecciones mediante SNI el 15 de julio de 2018. En respuesta a la petición de esos ciudadanos la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) reafirmó que la “Asamblea Municipal de Representantes de Ayutla de los Libres”, es la autoridad consuetudinaria autorizada, porque así fue “reconocida cuando se instauró el Concejo Municipal una vez celebrada la elección a través del sistema normativo interno, en ejercicio de las potestades con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas.” (SRCDMX, 2020). Con estas medidas los organismos electorales transitan de la etapa del proteccionismo a la mínima intervención y maximización de la autonomía de los pueblos indígenas (De la Mata, 2018).

Interpretando estos criterios jurisprudenciales se puede afirmar, entonces, que la elección por Sistemas Normativos Indígenas en Oxchuc, ya es una decisión tomada por una asamblea comunitaria, y es irreversible. Por lo que el reto que queda ahora es que las y los oxchuquenses procedan en el 2021 a elegir a sus autoridades mediante sus propios sistemas normativos, superando los errores cometidos en el proceso de 2019, erradicando la cultura política heredada del PRI, erradicando las asambleas partidizadas, que persisten aunque ya no haya partidos políticos.

Es importante mencionar que el ejercicio autonómico que el pueblo tseltal de Oxchuc ha transitado ha sido relevante para las organizaciones sociales indígenas interesadas en las luchas por la autonomía indígena, que lo seguían con interés

y eran coadyuvantes, como la Red Nacional Indígena (RNI), y se esperaba que esta experiencia pudiera detonar otros procesos, y replicarse en otros municipios chiapanecos. Y así ocurrió. La organización “Comisión del Gobierno Comunitario para Chilón y Sitalá” y su equipo de abogados, llevaron su solicitud ante los tribunales para obtener una sentencia a su favor, para elegir a sus ayuntamientos mediante su Sistemas Normativos Internos, prescindiendo de los partidos políticos. El TEECH respondió y emitió sendas sentencias a su favor en junio de 2018 (SX-JDC-222/2018 y SX-JDC-223/2018 acumulado y TEECH/JDC/154/2018), instruyendo al IEPC para que realizara la investigación antropológica y procediera a la consulta para indagar entre sus ciudadanos sobre su decisión de cambio de régimen electoral.

Para dar cumplimiento a las sentencias, en agosto de 2019 el IEPC decidió iniciar la consulta en el municipio de Chilón. La primera acción era realizar el dictamen antropológico, luego el IEPC debía cumplir con las etapas de información y planeación de la consulta con todos los actores locales. La consulta consistiría en realizar dos asambleas en cada una de las localidades (comunidades) del municipio y celebrar la “asamblea de resultados” recuperando los votos de cada asamblea comunitaria, y si el pronunciamiento era a favor del cambio de régimen hacia sistemas normativos indígenas, proceder a la elección sin partidos políticos. Plan de acción que replicaba la metodología que había desarrollado en Oxchuc.

Sin embargo las condiciones no eran las mismas. En primer lugar se enfrentaba el desafío de la población, geografía y orografía. En el año 2015 Chilón, un municipio tseltal con un 98% de su población indígena, registró 127 914 habitantes, tres veces más que Oxchuc, en este mismo año tenía 654 localidades (cuatro veces más que Oxchuc) dispersas en un amplio territorio rural de más de 1 685 km<sup>2</sup>, del cual una tercera parte del municipio está situado en la región Selva Lacandona del estado. Adicionalmente se enfrentó a condiciones políticas adversas. El peritaje no pudo realizarse en terreno, en virtud que los opositores recibieron a los antropólogos con violencia e impidieron el desarrollo de la investigación (SI-PAZ, 2019). A diferencia de Oxchuc el IEPC no contó con el apoyo de la autoridad municipal que le facilitara desplegar la consulta y por el contrario se le señala como realizar sabotaje a ella (EDUCA, 20199). Y, no sólo eso, sino que tanto el personal del IEPC como las y los miembros de la “Comisión del Gobierno Comunitario para Chilón y Sitalá” que eran los promoventes de la iniciativa y que les acompañaban, fueron agredidos por opositores al cambio de régimen, en medio

de un contexto represivo más amplio, con varias decenas de personas en situación de desplazamiento forzado, por militarización en el municipio.

En este contexto de violencia el IEPC demandó condiciones de seguridad para poder realizar las tareas que requería el proceso de consulta (Chiapas Paralelo, 2020). Para el año 2020 nuevas adversidades se sumaron. La pandemia de COVID-19 ha impedido el ingreso a las comunidades y cerraron sus fronteras internas para evitar los contagios. Así, pese a que Chilón y Sitalá ganaron sendas sentencias desde 2018 para que mediante una consulta puedan manifestarse a favor (o no) del cambio de régimen, sin embargo al concluir el año 2020 la consulta no se había materializado, por lo que es poco probable que se realice antes de las elecciones de 2021, en virtud que los tiempos electorales ya los alcanzaron. El proceso deberá reiniciarse después del 06 de junio de 2021 que es la fecha cuando se llevará a cabo la jornada electoral para elegir 40 diputaciones locales y 123 Ayuntamientos. Y, el cambio de régimen en caso de proceder, será hasta el año 2024.

Ante estos desafíos el IEPC se ha endurecido. Cuando realizó la consulta indígena en Oxchuc orientó su estrategia tomando como hoja de ruta los criterios jurisprudenciales que ponderaban a las asambleas comunitarias como el sujeto de derecho de las decisiones, pero en el caso de Chilón los desafíos a los que se ha enfrentado ha dificultado replicar este modelo. En un escenario de nuevas elecciones municipales que se van a desarrollar en el año 2021, el IEPC “chiapanquizó” las reglas y el 20 de marzo de 2020 aprobó un “Reglamento para atender solicitudes de consultas indígenas en materia electoral, que presenten ante el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas” (Acuerdo IEPC/CG-A/008/2020) que tomaba distancia de cómo se había aplicado en Oxchuc. En refuerzo al reglamento, la Constitución del Estado se modificó y reconoció a los pueblos indígenas de Chiapas su derecho a elegir a sus autoridades mediante sus sistemas normativos propios (24 de junio de 2020), por lo que las demandas autonómicas para el cambio de régimen electoral ya no requerirán ir a un tribunal para la exigencia de este derecho. Ahora es el IEPC la ventanilla para el trámite.

Con estas decisiones hay varias novedades. En el reglamento se establece que en la petición del cambio de régimen los promoventes deberán de ser autoridades comunitarias legalmente reconocidas, y no organizaciones sociales como hasta ahora ha ocurrido con los casos de Oxchuc, Chilón y Sitalá. Las autoridades y la población local deberán construir los consensos internos, por lo que la solicitud que se canalice al IEPC debe ser producto de una “asamblea general de co-



comunidades solicitantes” que esté “integrada por el equivalente al veinticinco por ciento de las comunidades que integran el municipio, que a su vez representen al menos el veinticinco por ciento de la lista nominal de dicha demarcación geográfica municipal”; y la solicitud deberá presentarse una vez concluido un proceso electoral, para comenzar su preparación, que será prolongado, dada la gran cantidad de asambleas que deberán realizar para dar soporte y consenso comunitario a la solicitud.

Así, a diferencia de Oxchuc en donde fue el IEPC el que asumió la tarea de reconstitución del sistema asambleario para poder proceder a la consulta indígena, en el reglamento que ahora regulará las consultas, toma distancia de su excesiva intervención, y ahora será receptor de la demanda de un pueblo indígena que lucha por la recuperación de su autonomía política. Incluso el “comité de gestión” deberá recabar la documentación que determine la existencia de un pueblo indígena, sin la necesaria interferencia del peritaje antropológico externo, como las sentencias del TEECH habían exigido, tanto para Oxchuc, como para Chilón y Sitalá. Y, aunque el desafío se percibe dificultoso para los municipios indígenas en el estado que tengan interés, dada la atomización de su asamblea por su adhesión a los partidos políticos, se presumiría que al pasar por una elección de sistemas normativos indígenas, estos municipios tendrán la oportunidad de comenzar un nuevo camino hacia la reconstitución de su sistema asambleario y con ello su reconstitución como Pueblo Indígena.

## Bibliografía

- Abosaid, A. (2020). *Copladem se repartirá con láminas y tinacos*, 17 de febrero, 2020. Obtenido de: <https://www.cuartopoder.mx/chiapas/copladem-se-repartira-con-laminas-y-tinacos/316244/>
- Alejos, A. (2018). La interpretación judicial electoral sobre el derecho de autonomía política indígena: cambio de régimen de la elección de autoridades municipales. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 20(2), 77-107.
- Aragón, O. (2015). El derecho después de la insurrección. Cherán y el uso contra-hegemónico del derecho en la Suprema Corte de Justicia de México. En Sortuz Oñati *Journal of Emergent Socio-legal Studies*, 7(2), 71-87.
- Aragón, O. (2018). *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán*. México. UNAM.
- Bastian, J.P. (s/f). *El protestantismo en Chiapas*. <https://bit.ly/2ItgCjt>
- Burguete, A. (2019a). Mujeres que fracturaron el centro: elecciones por usos y costumbres en Oxchuc. *Chiapas Paralelo*. <https://bit.ly/3ncsHsI>
- \_\_\_\_\_. (2019b). Reglas electorales para la elección de usos y costumbres en Oxchuc: un horizonte para otros pueblos indígenas. *Chiapas Paralelo*. <https://bit.ly/38tJROj>

- Burguete, A. (2020a). La reinención del derecho electoral consuetudinario en Oxchuc: reconfiguraciones en una larga duración. En Pedro Sergio Becerra Toledo (Coord.), *Oxchuc: debates jurídicos en torno al reconocimiento de sistemas normativos indígenas en Chiapas* (pp. 51-146). Tirant lo Blanch.
- \_\_\_\_\_. (2020b). *Paridad y violencia política en razón de género en municipios indígenas de Chiapas (2015-2018): una aproximación con perspectiva intercultural*. Cuadernillos de divulgación 2, Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas.
- Bustillo, R. (2017). La judicialización de conflictos por el sistema normativo indígena. *Justicia Electoral*, 20(1), 21-47, julio-diciembre. TEPJF. <https://bit.ly/38viLGA>
- Canedo, G. (2008). Una conquista indígena. Reconocimiento de municipios por “usos y costumbres” en Oaxaca (México). En Alberto Cimadamore (comp.). *La economía política de la pobreza*. 401-426. CLACSO.
- Cintalapanecos.com. (2018). *Casi 25 mil firmas piden justicia y restitución para María Gloria Sánchez Gómez en la alcaldía de Oxchuc*. <https://bit.ly/35hPSeZ>
- CDI. (2015). *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*. <https://bit.ly/2Jhgww4>
- Cruz, E., & Long, N. (2020). Oxchuc, Chiapas: representación política y peritaje antropológico. *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 89(41), 97-130. <https://doi.org/10.28928/ri/892020/aot1/cruze/long>.
- Chacón, O. (2020). Las reglas de la elección de Oxchuc, Chiapas, desde una perspectiva garantista e intercultural. En IEPC, *Proceso de consulta y elección de autoridades municipales a través del Sistema Normativo Interno: caso Oxchuc, Chiapas* (pp. 21-36). IEPC-Chiapas.
- Chiapas Paralelo (2020). *IEPC exige seguridad para garantizar estudio cultural de Chilón*, 18 de agosto de 2019. <https://bit.ly/2UZjKqj>
- De la Mata, F. (2018). Fases de la jurisprudencia electoral en la tutela de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas. Del proteccionismo a la mínima intervención. *Revista Justicia Electoral*, 1(22), 271-283.
- EDUCA (2019). *Ayuntamiento de Chilón sabotea cambio de gobierno a usos y costumbres*. 14 agosto, 2019. Obtenido de: <https://www.educaoxaca.org/ayuntamiento-de-chilon-sabotea-cambio-de-gobierno-a-usos-y-costumbres/>
- Eje Central (2016). *Alcaldesa de Chenalhó pide licencia. Designan a síndico Miguel Sántiz Álvarez como sustituto; liberan a legisladores retenidos ayer*. 26 de mayo.
- Espinosa, A. (2012). Las bondades del sistema de representación proporcional. *Revista IUS*, 6(30), 149-171. <https://bit.ly/35io5Lf>
- Gálvez, J., & Fernández, R. (s/f). *Elección por Sistemas Normativos Internos en Ayutla de los Libres, Guerrero, 2018*. Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados-Ignacio Manuel Altamirano IIEPA-IMA-UAGro. <https://bit.ly/35kdqzX>
- Gómez, O. (2019). Aplaude Obispo la paz de elecciones en Oxchuc. El Heraldo de Chiapas. <https://bit.ly/3kjCdrO>
- González, J. (2002). *La constitución y los derechos de los pueblos indígenas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Autónoma de México.
- Gutiérrez N., Martínez, J. & Espinosa, F. (2015). *Cultura política indígena. Bolivia, Ecuador, Chile y México*. UNAM.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Chilón, Chiapas, 2008-2010. *Plan de Desarrollo Municipal*. <https://bit.ly/3peYN8Q>

- Hernández, C. (2020). Perspectivas de la participación política indígena en Oxchuc. En IEPC, *Proceso de consulta y elección de autoridades municipales a través del Sistema Normativo Interno: caso Oxchuc, Chiapas* (pp. 109-136). IEPC-Chiapas.
- Hernández, J. (2018). *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF*. TEPJF.
- Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (2019a). *Convoca IEPC a la ciudadanía de Oxchuc a conducirse en paz y civilidad durante la elección de sus autoridades municipales*, 11 de abril de 2019. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- \_\_\_\_\_. (2019b). *Memoria del proceso de consulta indígena y de la elección de autoridades municipales en el municipio de Oxchuc, Chiapas, 2018-2019*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) (2020). *Catálogo Municipal de Usos y Costumbres*. <https://bit.ly/2Ub1mKW>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2019). *Municipio de Oxchuc ejerce plenamente su libre determinación con la toma de posesión y entrega de bastón de mando de sus nuevas autoridades*. <https://bit.ly/32wpQ5Q>
- Jiménez, O., & Ocampo, M. (2019). El derecho a la libredeterminación en materia política y su judicialización. La interlegalidad electoral reconocida en Oxchuc, Chiapas. En Paola Ortelli y Lauriano Eliseo Rodríguez Ortiz, *Experiencias contemporáneas de participación política y ciudadana en México y Colombia* (pp. 49-84). UACH.
- Luna, G. (2020). *Indígenas airados reclaman al alcalde de Oxchuc que cumpla*. Últimátum Chiapas.
- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, Ch. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Editorial Hacer.
- Martínez, F. (2013). *Las elecciones municipales regidas por el derecho consuetudinario en Oaxaca*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Megchun, R., Mora, T., Ortiz, H., & Zolueta, X. (2018) *Dictamen antropológico. Sistema normativo indígena para la designación de autoridades en el municipio de Santo Tomás Oxchuc*. Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Méndez, G. (2020). Oxchuc: crónica de un movimiento. En Pedro Sergio Becerra Toledo, (Coord.), *Oxchuc, debates jurídicos en torno al reconocimiento de sistemas normativos indígenas en Chiapas* (pp. 27-50). Tirant lo Blanch.
- Mora, M. (2010). Las experiencias de la autonomía indígena zapatista frente al Estado neoliberal mexicano. En M. González, A. Burguete y P. Ortiz-T. (Coords.), *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (pp. 291-316). FLACSO, IWGIA, GTZ, CIESAS, UNICH.
- Renard, H. (2005). *Tzo'ontahal: los caminos de la tradición: relaciones de poder y cultura política*. UACH.
- Recondo D. (2007). *La política del gatopardo: Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. CIESAS.
- Ronda Política (2019). *Gobierno de Chiapas celebra la civilidad con que se condujo la elección municipal de Oxchuc*. <https://bit.ly/3naqpdj>
- Rus, J. (1995). La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en los Altos de Chiapas, 1936-1968. En Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (Eds.), *Chiapas. Los rumbos de otra historia* (pp. 251-277). UNAM/CIESAS.
- Sánchez, S. (2020). Comentarios al acuerdo IEPC/CG-A/229/18 del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. En IEPC, *Proceso de consulta y elección de autoridades municipales a través del Sistema Normativo Interno: caso Oxchuc, Chiapas* (pp. 91.-108). IEPC-Chiapas.

- Sieder, R. (2010). La antropología frente a los derechos humanos y los derechos indígenas. En Ariadna Estévez y Daniel Vásquez (Coords.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 191-219). FLACSO-UNAM-CISAN.
- \_\_\_\_\_. (2011). Pueblos indígenas y derecho en América Latina. En César Rodríguez (Coord.), *El derecho en América Latina: los retos del siglo XXI* (pp. 302-231). Siglo XXI.
- Sieder, R., Schjolden, L., & Angell, A. (2012). *La judicialización de la política en América Latina*. Bogotá, Universidad Externado.
- SIPAZ (2019). *Creciente polarización en Chilón ante posible cambio de modo de elección, del sistema oficial al por usos y costumbres*. <https://bit.ly/36n8z0b>
- Sierra, M. (1987). El ejercicio discursivo de la autoridad en asambleas comunales (metodología y análisis del discurso oral). *Cuadernos de la Casa Chata*, 146. Secretaría de Educación Pública.
- \_\_\_\_\_. (Coord.) (2004). *Haciendo justicia: Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*. CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2009). Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria: Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos. *Desacatos, Revista de Ciencias Sociales*, (31), 73-96. CIESAS. <https://bit.ly/2ImhBCi>
- Sousa Santos, B. (1998). *La globalización del derecho: Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. ILSA.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017). *Protocolo para Defensoras y Defensores de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas*. TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020). *SRCDMX resolvió asunto relacionado con el cambio de modelo de elección de autoridades municipales del sistema normativo interno al sistema de partidos políticos en Ayutla de los Libres, Guerrero*. 29/octubre /2020 / Sala Regional Ciudad de México 35/2020. <https://bit.ly/2GR5RqY>
- Velasco, I. (2020). *La pluralidad singularizada. Procesos de municipalización y autonomía en comunidades indígenas. El caso de Tlacoahuaya y Macuilxóchitl*. CIESAS
- Velásquez, M. (2001). *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- 3Minutosinforma (2019). *Reconoce diputada Bonilla Hidalgo civilidad del pueblo de Oxchuc*. <https://bit.ly/38uJHpH>
- Zemelman, H. (2010). Sujeto y subjetividad: la problemática de las alternativas como construcción posible. *Polis, Revista Latinoamericana*, (27), 1-11. <https://bit.ly/37aNRAS>



# Construyendo autonomías en la Ciudad de México

---

Consuelo Sánchez

El 5 de febrero de 2017 se publicó la primera Constitución Política de la Ciudad de México. Esta reconoce la naturaleza intercultural, plurilingüe, pluriétnica y pluricultural de la ciudad-capital de la República mexicana; establece los derechos colectivos e individuales de los pueblos, barrios y comunidades, y crea un sistema de autonomía territorial.<sup>1</sup>

En este capítulo abordaremos las acciones llevadas a cabo en la Asamblea Constituyente que condujeron al establecimiento de la autonomía territorial de pueblos y barrios originarios en la Constitución de la Ciudad de México, a partir de la experiencia vivida como diputada constituyente. Antes haremos una breve introducción del sustento histórico y contemporáneo de la reivindicación de autonomía de los pueblos originarios y su vinculación con la exigencia de los capitalinos de ampliación de sus derechos y libertades.

## El sustento histórico de la autonomía

La Constitución de la Ciudad de México comienza con una frase en náhuatl y español del autor del *Memorial de Colhuacan*, Domingo Chimalpáhin: “En tanto que dure el mundo, no acabará, no perecerá la fama, la gloria de México Tenochtitlan”. La ciudad de México Tenochtitlan fue la sede principal de la Triple Alianza de Tetzaco, Tlacopan y Tenochtitlan, que dominó gran parte de Mesoamérica desde su fundación en 1428. Cada una de las tres partes de la Alianza se componía de numerosos *altépetl*, que eran la unidad político-territorial básica de pertenencia y de diferenciación sociopolítica entre los distintos pueblos de la región: culhuaque, cuitlahuaca, otomíes, mixquica, xochimilca, chalca, tepaneca, acolhuaque y mexica. El *altépetl* se componía de un territorio, un gobernante di-

---

1 Algunas partes de este trabajo fueron publicadas en Sánchez (2019).

nástico o tlatoani, y un conjunto de sub unidades territoriales denominadas calpulli: cada una con sus propias autoridades.

Después de la guerra de conquista (1521), la ciudad de México Tenochtitlan fue convertida en la capital de la Nueva España. Los altépetl vencidos fueron reorganizados en pueblos cabeceras con sus sujetos, y sus formas de gobierno en la institución del cabildo. La cabecera era el lugar donde el tlatoani tenía su asiento principal y siguió siendo la sede del gobierno indígena bajo la forma del cabildo; los sujetos eran los barrios, estancias y pueblos (calpulli y/o tlaxilacalli). A los pueblos y barrios se les antepuso el nombre cristiano del santo patrón junto con la denominación indígena antigua. El cabildo indio se integraba de un gobernador y un número variable de alcaldes, regidores, escribanos, alguaciles y otros cargos. Al final del régimen colonial, las Cortes de Cádiz promulgaron la Constitución Española de 1812, la cual anuló el sistema de gobierno y jurisdicción indígena, e instituyó el ayuntamiento como la única forma de gobierno local sin ninguna distinción étnica en su configuración y funcionamiento.

En el preludio de la independencia, la oligarquía criolla que condujo el proceso de conformación del Estado mexicano sostuvo el ideario liberal de las Cortes de Cádiz como fundamento para la organización de la nación; revalidó la anulación de los gobiernos y las jurisdicciones territoriales indígenas; exigió el traspaso de sus bienes y fondos comunales a los ayuntamientos, como propios de estos, y preparó el encumbramiento de criollos y mestizos a los principales cargos del ayuntamiento, quienes procuraron imponer sus intereses de clase y su visión étnica. Al tiempo que las reformas liberales de la segunda mitad del siglo XIX prohibieron a los pueblos administrar, poseer y adquirir por sí bienes raíces; declararon la inexistencia de los pueblos indígenas como entidad jurídica, así como la propiedad comunal; e impusieron la privatización de las tierras comunales. Con todo, estos pueblos permanecieron no obstante que el Estado negaba su existencia (García Martínez, 1991; Powell, 1974).

En 1824 la república optó por el federalismo y se creó el Distrito Federal como sede de los poderes de la federación. La jurisdicción del Distrito Federal abarcaba la ciudad de México, proclamada capital de la República Mexicana, así como numerosos pueblos y barrios integrados en distintas municipalidades. El Distrito Federal no consiguió la misma condición política que la de los Estados de la federación, los cuales tuvieron sus propios congresos con capacidad de elaborar sus respectivas constituciones, leyes y decretos. Se adujo que por ser residencia de

los poderes de la federación, el Distrito Federal dependía en su régimen político y económico del Ejecutivo Federal (Presidente de la República), quien tenía delegadas sus facultades en un funcionario público que se denominaba Gobernador, y la Cámara de Diputados tenía facultad de legislar para el Distrito Federal. La Constitución Federal de 1857 sostuvo la misma condición política del Distrito Federal y la disminución de los derechos políticos de los capitalinos.

Una vez promulgada la Constitución federal de 1917, en la postrimería de la Revolución Mexicana, los congresos constituyentes de cada Estado de la federación elaboraron su respectiva carta magna local. En cambio, el Distrito Federal permaneció con las mismas limitaciones políticas del siglo XIX: la función legislativa de la capital continuaba a cargo del Congreso de la Unión. En la capital, como en todo el país, se instituyó el municipio libre, administrado por un ayuntamiento de elección popular *directa*. En 1928 se suprimió el sistema municipal en el Distrito Federal y el derecho de los capitalinos a elegir a las autoridades locales. El gobierno de la capital siguió a cargo del presidente de la república a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual ejercía sus atribuciones en las delegaciones por medio de los delegados, quienes sustituyeron a los ayuntamientos municipales.

Como producto de la reforma agraria, en el Distrito Federal se crearon más de 90 núcleos agrarios en los pueblos originarios, que llegaron a abarcar cerca de la mitad de la superficie del territorio de esta entidad, al tiempo que la capital se perfilaba como el núcleo de concentración de la industria, comercio, infraestructura y servicios urbanos, educativos y de población, con lo cual se produjo un proceso acelerado de urbanización de lo rural y de la agricultura campesina autosuficiente. La población del Distrito Federal pasó de un millón doscientos mil habitantes en 1930 a cerca de nueve millones (en total 8 831 079) en 1980 (Espinosa López, 2003).

Las contradicciones generadas por la urbanización capitalista en la ciudad-capital explican en gran medida que esta se convirtiera en el epicentro de los movimientos sociales como el de los trabajadores (como el emblemático de los ferrocarrileros), de estudiantes (como el de 1968) y de las organizaciones urbano-popular. Estas últimas fueron destacadamente activas en los años de 1980, sobre todo tras el sismo de 1985. Estos años son descritos como un ciclo clave de efervescencia social y politización de los capitalinos, acompañado de intentos de articulación de las organizaciones sociales y civiles a partir de reivindicaciones urbanas y políticas de cambio en la relación de la sociedad capitalina con el Es-



tado, y unieron fuerzas con agrupaciones de izquierda en la reivindicación por los derechos políticos de los capitalinos y la conversión del Distrito Federal en un Estado más de la federación, el “Estado del Anáhuac”, con las mismas condiciones soberanas. Estas movilizaciones incidieron en la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 1987, con facultades limitadas a las reglamentarias, que después se ampliaron al ámbito legislativo. En respuesta a este magro resultado, los capitalinos promovieron y organizaron un plebiscito en 1993, que influyó en la reforma constitucional de ese mismo año que facultó al Congreso federal para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aprobado en 1994; en 1996 se hizo otra reforma en la que finalmente se reconocieron los derechos político-electorales de los capitalinos para elegir por voto, libre y secreto, al jefe de gobierno de la entidad en 1997, y a los jefes delegacionales a partir de 2000 (Espinosa, 2004; Coulomb & Duhau, 1988). No obstante, estas conquistas, muchos capitalinos mantenían la reivindicación de que el Distrito Federal obtuviera las mismas potestades que los Estados de la federación.

En enero de 2016 se modificó nuevamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política de la Ciudad de México. En esta se ordena la creación de la Asamblea Constituyente que habría de promulgar la *primera* Constitución Política de la Ciudad de México. La Asamblea debía instalarse el 15 de septiembre de 2016, y concluir su labor legislativa el 31 de enero de 2017. La reforma asienta que el Distrito Federal se denominará Ciudad de México, considerada como una entidad federativa sin que se le reconozca como un Estado de la federación.

En esta reforma el término *entidad federativa* incluye tanto a los Estados de la federación como a la Ciudad de México; pero en el artículo 2 distingue “la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México”.<sup>2</sup> Algunos analistas interpretan que la reforma política instituyó un régimen especial de autonomía para la Ciudad de México. Enrique Rabell García dice que:

2 Esta diferencia establecida en el Artículo 2, apartado A, fracción III, forma parte de la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2016. En el artículo 122 establece que la Ciudad de México “es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”; y en el artículo 40 dice “...en una República representativa, democrática, laica y federal, *compuesta por Estados libres y soberanos* en todo lo concerniente a su régimen interior, y *por la Ciudad de México*, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. (Las cursivas son nuestras).

Si bien la reforma incluyó el nombre de Constitución para la Ciudad de México, así como un poder constituyente; en consideración de la técnica constitucional es en realidad un Estatuto de Gobierno propio de una entidad autónoma. (Rabell García, 2017, p. 265)

En mi opinión se equivoca, pues de acuerdo con la técnica constitucional de la autonomía, el estatuto de autonomía es una ley, cuyo rango puede variar: “ley constitucional, ley orgánica o ley ordinaria” (Díaz Polanco, 1991), esta ley o estatuto es aprobado por la legislatura del Estado nacional o plurinacional de que se trate, y la reforma del estatuto está también limitada por la intervención del poder legislativo del Estado, quien es el autorizado para aprobar la reforma proyectada (Álvarez Conde, 1980, pp. 105-144). Lo anterior corresponde con el Estatuto de Gobierno del entonces Distrito Federal, que fue aprobado por el Congreso de la Unión en 1994; pero no es el caso de la Constitución de la Ciudad de México, la cual fue aprobada y promulgada por la Asamblea Constituyente de esta entidad; asimismo, la aprobación de “las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México” corresponden al Congreso de esta entidad.<sup>3</sup> El Congreso federal no tiene ninguna atribución en la aprobación, promulgación y reformas a la Constitución de la Ciudad de México. Por tanto, no se trata de un estatuto de autonomía sino de una Constitución, aunque la Ciudad de México no se nombre como un Estado más de la República.

Los legisladores que aprobaron la reforma federal no quisieron atribuir a la Ciudad de México la calidad de “Estado libre y soberano” como a las demás entidades federativas, pero debían ir más allá del régimen de autonomía que ya se había alcanzado en la ciudad-capital a raíz de las reformas políticas de los años de 1990. En esta ocasión, como ya se dijo, el Congreso de la Unión fue el que elaboró y aprobó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en 1994. Por tanto, para que la reforma de 2016 pudiera dar los frutos políticos que esperaban sus promotores —en especial, por parte del Jefe de Gobierno— debía sobrepasar el régimen de autonomía existente en la ciudad. El hecho es que la reforma de 2016 reduce la distancia que separan a los Estados de la federación de la Ciudad de México: esta adquiere casi los mismos poderes de los Estados miembros de la federación, al tiempo que se pospone su enunciación como Estado.

---

3 Artículo 122, apartado A, fracción II de la Constitución Federal.

La Ciudad de México sigue siendo la capital de la República y el asiento de los poderes de la Unión; por esta razón, no se instituyó en un Estado más de la Federación —en el Estado 32 como han reclamado los capitalinos por décadas— con el argumento sostenido desde el siglo XIX de que no pueden convivir en el mismo espacio dos poderes: el federal y el estatal. Un argumento poco convincente, ya que en otros países con régimen federal su ciudad-capital constituye una ciudad-Estado, como en la República Federal de Alemania cuya ciudad-capital, Berlín, es uno de los 16 Estados que componen la federación alemana.

### **El preámbulo de la Asamblea Constituyente**

El decreto de reforma política de la Ciudad de México, publicado el 29 de enero de 2016, contenía tres aspectos problemáticos que restringían el poder soberano de la Asamblea Constituyente, a saber, la forma de su integración, la facultad otorgada al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México para elaborar el proyecto de Constitución y remitirla a la Constituyente, y las instrucciones sobre la estructura de gobierno de la ciudad establecidas en el artículo 122 de la Constitución federal, las que debía acatar el Constituyente. Todo ello parecía contradictorio con el transitorio (artículo Séptimo, apartado F) de la misma reforma que establece que “La Asamblea Constituyente ejercerá en forma exclusiva todas las funciones de Poder Constituyente para la Ciudad de México”.

La reforma política de la Ciudad de México era parte de los acuerdos del llamado Pacto por México, suscrito en diciembre de 2012 por el presidente Enrique Peña Nieto y los dirigentes de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD). El pacto incluía compromisos para impulsar reformas estructurales de corte neoliberal en materia educativa, laboral, de telecomunicaciones, energética, entre otras, las cuales consumaban las reformas iniciadas por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Las reformas de dicho pacto se enmarcaban en el propósito de privatizar los recursos energéticos y de la renta petrolera a las corporaciones transnacionales; la ampliación de los negocios privados en telecomunicaciones y radiodifusión; la privatización de la educación pública y la limitación de los derechos laborales de los maestros; y, en general, la depreciación de los derechos de los trabajadores y la precarización laboral (Contreras Carbajal & Mejía Montes de Oca, 2018; Cárdenas Gracia, 2016). Se trataba, en suma, de apuntalar los negocios privados y “el poder de clase de las clases dominantes” (David Harvey, 2007). El “Pacto por

México” fue posible porque, en pocas palabras, el PAN era partidario de dichas reformas y el PRD se había neoliberalizado.

Los legisladores de aquellos partidos instalaron en la reforma política de la Ciudad de México el procedimiento para la integración de la Asamblea Constituyente: esta debía formarse de 100 diputados; de estos, 60 se elegirían por votación popular, según el principio de representación proporcional, y 40 designados por los poderes instituidos: 14 designados por la Cámara de Senadores; 14 por la Cámara de Diputados; seis por el Presidente de la República (Enrique Peña Nieto, del PRI), y seis por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Miguel Ángel Mancera, del PRD). Los legisladores del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) se opusieron y votaron en contra.<sup>4</sup> Asimismo, organizaciones sociales y de la sociedad civil manifestaron su desacuerdo con la designación de 40 constituyentes no electos democráticamente. Se argumentó que ello violentaba la soberanía de la Asamblea Constituyente y el principio democrático de representación popular, según el cual correspondía a los habitantes de la Ciudad de México elegir a todos los integrantes de la Asamblea Constituyente, y en ningún caso a los poderes constituidos —el Congreso de la Unión, el Ejecutivo federal y local—, quienes se atribuían el papel de “grandes electores”.

De acuerdo con dicha reforma, la elección de los 60 constituyentes sería a través de los candidatos de los partidos políticos y candidaturas independientes. Los legisladores no contemplaron la representación sectorial y territorial. Los comuneros de Milpa Alta promovieron un amparo en contra de la reforma política de la Ciudad aduciendo que no les fue consultada a los pueblos ni se consideró su participación en la integración de la Asamblea Constituyente, siendo que ellos son propietarios de una parte significativa del territorio de la megaciudad.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió una sentencia el 25 de febrero de 2016, en la que ordenó acciones afirmativas en favor de personas jóvenes y de personas, pueblos y comunidades indígenas para garantizar su participación en la Asamblea Constituyente. Para ello, instruyó al instituto electoral y a “los partidos políticos que pretendan registrar candidatos

---

4 Morena es un partido-movimiento de izquierda, que obtuvo su registro oficial en 2014. Su máximo dirigente, Andrés Manuel López Obrador, es hoy el presidente de México. Fui diputada constituyente por el partido Morena, por lo que inevitablemente mi visión del proceso está atravesada por esta condición.

deberán incluir en el primer bloque de diez, de los que propongan, al menos una fórmula de candidato indígena”, así como de una persona joven.<sup>5</sup>

Para varios analistas era evidente que en el procedimiento de designación del 40% de los constituyentes había la intención, por un lado, de garantizar una sobrerrepresentación de los partidos coaligados (PRI, PAN y PRD) para controlar entre ellos el proceso constituyente y, por otro, evitar que Morena tuviera mayoría y pudiera influir en la orientación de la nueva constitución. Estaba el antecedente de las elecciones en el Distrito Federal para delegados, asambleístas y diputados federales del 7 de junio de 2015, en las que Morena fue el partido político que obtuvo el mayor número de votos, siendo la primera vez que participaba en una contienda electoral (Ascencio et al., 2016).

En Morena se planteó la cuestión de si el partido debía o no participar en la Asamblea Constituyente, a sabiendas de que los partidos del Pacto por México se habían asegurado de antemano un lugar ventajoso para aprobar la constitución y obstruir lo que no les conviniera. También se advirtió el riesgo de que aquéllos usaran esa ventaja para imponer un programa neoliberal en la carta magna local, y desviar algunos de los derechos sociales que se habían alcanzado en la Ciudad de México como la despenalización del aborto (2007) y los matrimonios entre personas del mismo sexo (2009). Se realizó un debate en el que se concluyó que Morena debía participar para, por un lado, no dejarles el campo libre a los neoliberales y que hicieran una constitución a modo, y, por otro, dar la batalla encaminada a obtener los máximos derechos ciudadanos y defender un modelo de ciudad diferente al producido por el “capital urbanizador”.

El partido Morena presentó su lista de 60 candidatos a diputados constituyentes, asumiendo el principio de paridad de género: 30 mujeres y 30 hombres. Rehusó los recursos económicos (más de 10 millones de pesos) que el instituto electoral otorgó a cada partido político para el financiamiento de la campaña electoral de los diputados constituyentes. Nuestra campaña fue austera, contando solo con nuestros propios recursos.<sup>6</sup> Los candidatos fuimos a las plazas públicas, a pueblos, barrios y colonias; asistimos a las asambleas delegacionales y seccionales organizadas por el partido en las que se informaba sobre la Asamblea Constituyente y los asuntos que impulsaríamos. En este proceso, Morena logró

5 TEPJF. Sentencia No. SUP-RAP-71/2016 y acumulados.

6 La campaña política inició el 28 de abril de 2016 y duraría 45 días.

colocar varios temas en la opinión pública, algunos de los cuales aparecieron en el proyecto de Constitución a cargo del Jefe de Gobierno.

La elección de los 60 diputados constituyentes se realizó el 5 de junio de 2016. De acuerdo con los resultados electorales, Morena obtuvo 22 diputados constituyentes; le siguió el PRD, con 19; el PAN, 7; el PRI, 5; el Partido Nueva Alianza (Panal), 2; el Partido Encuentro Social (PES), 2; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 1; Movimiento Ciudadano, 1; y 1 independiente. El resultado se modificó con los 40 diputados designados, no electos.

Morena fue el único partido que rechazó cualquier diputado que fuera designado; de modo que sólo tuvo los 22 constituyentes electos por el voto popular. El PRD consiguió 29 (19 electos y 10 designados); el PRI, 22 (5 electos y 17 designados); el PAN, 15 (7 electos y 8 designados); el Panal, 3 (2 electos y 1 designado); el PES, 3 (2 electos y 1 designado); el PVEM, 3 (1 electo y 2 designados); y MC, 2 (1 electo y 1 designado); y 1 independiente.

El PRI, que permaneció en el cuarto lugar en las preferencias electorales de los capitalinos, fue el más beneficiado por las designaciones, pasando a tener el mismo número de constituyentes que el partido que se posicionó como la primera fuerza electoral: Morena. El número de diputados designados y electos del PRD, PRI y PAN sumaban exactamente las dos terceras partes requeridas para aprobar o vetar los artículos de la constitución.

Ya en la Asamblea, los constituyentes de Morena manifestamos en todo momento nuestro rechazo a los diputados designados. Nuestra protesta se articuló con otra muy sentida en el país, mediante la consigna ingeniosa por el coordinador del grupo parlamentario de Morena, Bernardo Bátiz: “Nos sobran 40 y nos faltan 43” (esto último en alusión a los 43 jóvenes normalistas desaparecidos de Ayotzinapa en la noche del 26 de septiembre de 2014, que conmocionó al país y colmó el descontento social por el saldo atroz en vidas humanas de la llamada guerra contra el narcotráfico).<sup>7</sup>

---

7 El gobierno del expresidente Peña Nieto (2012-2018) no solo no resolvió el caso de los 43 jóvenes desaparecidos, sino que encubrió los hechos, como se ha ido documentando con las indagaciones que está realizando la Fiscalía Especial para el caso Ayotzinapa, creada a instancias del presidente Andrés Manuel López Obrador, a principios de 2019.

Otra fuente de desacuerdo con la reforma política fue la disposición que otorgaba al jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, la “facultad exclusiva” de elaborar el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México y de remitirlo a la Asamblea Constituyente para su discusión, modificación, adición y votación. Tal facultad otorgada a un *poder constituido* fue considerada como otra limitación al ejercicio del *poder constituyente* de la Asamblea Constituyente.

El entonces presidente de Morena en la capital, Martí Batres, propuso en febrero de 2016, elaborar una propuesta alternativa de Constitución de la Ciudad de México, con la participación y colaboración de ciudadanos, organizaciones sociales y de la sociedad civil, académicos, expertos en las distintas problemáticas de la ciudad. Para ello, se conformó un Consejo Redactor integrado por 100 personalidades de distintas profesiones: filósofos, juristas, escritores, economistas, antropólogos, urbanistas, ecologistas, sociólogos, artistas, historiadores, cineastas, deportistas, defensores de derechos humanos, de la diversidad sexual y de las mujeres.<sup>8</sup> Tuve la oportunidad de participar en este Consejo, el cual se formó antes de la definición de los candidatos constituyentes de Morena.

A la par, Morena impulsó una serie de debates, mediante foros temáticos, con distintos sectores sociales (jóvenes, indígenas, intelectuales, comunidad LGBTI, etcétera), además de consultas en todas las delegaciones. En estos eventos se socializaron propuestas y perspectivas de ciudad. También permitieron recabar reivindicaciones, anhelos y aspiraciones históricas y contemporáneas de los habitantes, colectivos, movimientos sociales, pueblos y comunidades indígenas, todos los cuales fueron integrados en el proyecto alternativo de Constitución.

Luego de la jornada electoral del 5 de junio de 2016, los 22 diputados constituyentes electos de Morena retomamos la propuesta alternativa de constitución capitalina, iniciada por el Consejo Redactor arriba mencionado. Nos reuníamos una, dos y hasta tres veces a la semana para discutir cada uno de los temas que habría de contener la constitución y tratar de fijar una posición unificada en todos los campos. Este trabajo fue muy intenso y enriquecedor, pues implicó un debate de ideas y argumentos para llegar a los consensos internos necesarios para la de-

---

8 Entre ellos se encontraban Enrique Dussel, Laura Esquivel, Enrique Semo, Héctor Vasconcelos, Guadalupe Ortega, Héctor Díaz Polanco, Paco Ignacio Taibo II, Gabriela Rodríguez, Bernardo Bátiz, Irma Eréndira Sandoval, Jaime Cárdenas Gracia, Julio Boltvinik y John Ackerman.

fensa conjunta de las propuestas fundamentales que emanaron de estas reuniones, entre las que se encontraba la autonomía de los pueblos originarios.

La composición de los constituyentes de Morena era muy plural. Había equidad de género (11 mujeres y 11 hombres), académicos, artistas, representantes de organizaciones civiles y sociales; muchos eran “externos” al partido, pero simpatizaban con los ideales y planteamientos fundamentales del programa político del movimiento, lo cual ayudó tanto en el proceso de construcción conjunta de lo que se llamó la “Agenda Constitucional de Morena”, como en su apoyo. No hubo disciplina partidaria; no sólo porque muchos no eran militantes de Morena, sino porque había libertad para hacer aportes en todos los temas, incluyendo los asuntos que eran centrales para el partido como impedir la privatización del agua, de los servicios y espacios públicos; conseguir que los programas sociales —que habían sido creados por Andrés Manuel López Obrador cuando fue jefe de gobierno de la ciudad-capital (2000-2006)— se fijaran en la constitución, la ampliación de derechos y libertades de los capitalinos, el derecho a la ciudad, medidas para el combate a la corrupción y el fraude electoral, asegurar los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. En esto último había unanimidad entre los constituyentes; pero en cuanto a la propuesta de instituir el régimen de autonomía hubo ciertas objeciones en algunos de los compañeros constituyentes, las que fueron resolviéndose en la medida en que se aclaraban los alcances, el significado y la contribución de la autonomía a la democracia, justicia e igualdad en la ciudad. Solo uno mantuvo su discrepancia, sosteniendo que lo que se necesitaba era una institución del gobierno de la ciudad que se encargara de proteger y asegurar los derechos de dichos sujetos sociales, pensando especialmente en los indígenas que se han asentado en la ciudad procedente de otras regiones del país. Explicábamos que había que atender las distintas situaciones de los indígenas en la ciudad (de los pueblos/barrios originarios, de las comunidades indígenas residentes y de la población indígena en tránsito o por temporadas en la ciudad) y aportar soluciones justas para cada caso. Lo que implicaba combinar distintas políticas y que estas quedaran asentadas en la constitución. No sería justo bloquear el derecho a la autonomía a aquellos pueblos que lo estaban reivindicando. Además de que era un derecho reconocido en la Constitución federal, nuestra labor legislativa consistía en instituir en la Constitución local el régimen para su ejercicio. El presidente de Morena en la Ciudad de México, Martí Batres, concordaba con la posición autonomista y también de llegar a acuerdos internos.



A finales de agosto de 2016, los constituyentes de Morena presentamos a la opinión pública de la capital un documento titulado “Sentimientos de la Ciudad”. Este contenía 20 principios (que nos comprometíamos a promover y defender en la Constituyente) basados en la Agenda Constitucional de Morena (Morena, Grupo Parlamentario Asamblea Constituyente Ciudad de México 2016). Estos puntos se convirtieron en nuestros preceptos irrenunciables o irreductibles en la Asamblea Constituyente. Nos comprometíamos a que quedara asentado en la Constitución de la Ciudad de México el reconocimiento de la ciudad como una “comunidad pluricultural, pluriétnica y multilingüe”; la protección y ampliación de los “derechos humanos, tanto individuales como colectivos y sociales consagrados por la Constitución Federal y por los tratados internacionales suscritos por México”, así como la disposición de “los recursos y medios legales para garantizar su respeto”; las garantías a las libertades políticas (de todos y, en especial, de los jóvenes y mujeres), de reunión, de manifestación, de creencias, de pensamiento y de expresión de las ideas, incluyendo el derecho a la resistencia civil; los derechos de los migrantes (internacionales) y sus familias; los derechos de la diversidad sexual; los derechos de las mujeres, asegurando la igualdad de género y la igualdad sustantiva de mujeres y hombres, la paridad de género en las instancias legislativa, judicial y de gobierno, y el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo. Los derechos de los pueblos y barrios originarios a la *libre determinación y autonomía*, y a ser consultados. El derecho a la cultura, de forma colectiva e individual, así como la preservación y acrecentamiento de la cultura y el patrimonio urbano, artístico e histórico. El derecho a la educación libre, laica, universal y gratuita en todos sus niveles y grados; asentar la gratuidad de la educación pública desde el preescolar hasta el nivel superior. La protección y preservación del ecosistema y las áreas naturales. Restituir a “los trabajadores los derechos laborales y las garantías sociales de que han sido despojados en las décadas recientes”; la “creación de empresas cooperativas, así como planes y programas para que los trabajadores tengan la opción de participar en la dirección, gestión y propiedad de las empresas”. Instituir el derecho humano al agua y garantizar el derecho al agua potable para todos; impedir la privatización del agua y establecer el carácter público de los sistemas de captación y de distribución del agua en la ciudad, así como la prohibición de la privatización de estos servicios públicos. El “derecho a un transporte público suficiente, económico y no contaminante”. El “derecho a la salud, a una habitación digna, a movilidad segura y eficaz”. Incorporar la pensión de adultos mayores y todos los derechos y programas sociales en la Constitución. El derecho de toda persona a recibir una renta básica o ingreso ciudadano universal. Pro-

mover que los medios de comunicación, en particular los electrónicos, estén al alcance de los centros de educación superior, de las comunidades, de los pueblos originarios y de los ciudadanos organizados. Establecer “el derecho de acceso gratuito a Internet”.

También nos encargaríamos de dejar asentada la soberanía de los capitalinos y su ejercicio “por medio de los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y ciudadano popular o comunitario”. El *poder popular ciudadano* se ejercería “mediante instituciones de democracia directa como son la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la revocación del mandato y las acciones ciudadanas”. Estableceríamos que los grandes temas de interés de la ciudad fueran “sometidos a consulta, particularmente, los proyectos de desarrollo urbano de alto impacto”. Promoveríamos normas para el combate a la corrupción como la “transparencia, fiscalización y auditorías ciudadanas”, la destitución de gobernantes y legisladores corruptos y la incautación de “los bienes producto de sus actos de corrupción”, entre otras medidas. Y sostendríamos la exigencia de que el texto final de la Constitución de la Ciudad de México se sometiera a “la aprobación directa del pueblo mediante referéndum”.

En pocas palabras, nuestro compromiso era promover una Constitución democrática, participativa, pluriétnica y popular; con una visión del derecho y de los derechos opuesta al enfoque neoliberal; esto es concebidos desde una posición centrada en las necesidades vitales de las personas y colectividades, atendiendo su heterogeneidad sociocultural, muy distinto a aquel enfoque que apunta a la fortificación del dominio de los negocios y de las clases dominantes.

## **Construcción del proyecto del régimen de autonomía**

Veía en la Constituyente la oportunidad histórica de instituir en la Ciudad de México la anhelada autonomía reivindicada por los pueblos y barrios originarios; una que les permitiera autogobernarse y participar activamente en la vida política, económica, social y cultural de la ciudad, como varios de ellos lo venían reivindicando. En el decenio de 1990 tuve la oportunidad de colaborar con las organizaciones indígenas del país en la reflexión y elaboración del proyecto político de autonomía de la Asamblea Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), y participar como asesora del EZLN en el diálogo de San Andrés, del que resultaron los Acuerdos firmados por los zapatistas y el gobierno federal en 1996, cuyo punto

central es el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y la autonomía (Burguete Cal y Mayor, 1995; Díaz Polanco & Sánchez, 2002).

El surgimiento del EZLN tuvo un doble efecto clave: por un lado, colocó en el debate público nacional el tema de reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y, en especial, el de la libre determinación y autonomía, como nunca se había dado en el país incluyendo la ciudad. Por otro, propició entre los pueblos indígenas la afirmación de sus identidades y la lucha por sus derechos.

En general, los zapatistas crearon un escenario ético y político más favorable a las reivindicaciones de los indígenas de la Ciudad de México. Hay que recordar que una delegación del EZLN, formada por 23 comandantes y el subcomandante Marcos, hicieron un recorrido por varios lugares del país, en su Marcha del Color de la Tierra, hasta llegar a la Ciudad de México, donde permanecieron durante 18 días, del 11 al 29 de marzo de 2001, con el propósito de promover el reconocimiento en la Constitución mexicana de los derechos y cultura indígena, como acción ineludible para el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés. Durante estos días visitaron distintos pueblos originarios y universidades, en actos muy concurridos, además de una movilización multitudinaria en el zócalo de la ciudad (el 11 de marzo) y otra en los alrededores de la Cámara de Diputados el 28 de marzo, cuando la comandante Esther y los comandantes David, Tacho y Zebedeo del EZLN hablaron en la máxima tribuna del Congreso de la Unión.

A los pocos días de que los zapatistas se regresaron a Chiapas, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena. El EZLN y las organizaciones indígenas se inconformaron porque no respondía a sus aspiraciones ni se apegaba a los Acuerdos de San Andrés.<sup>9</sup> Tal disconformidad desalentó en el Distrito Federal el impulso de la legislación local correspondiente a la reforma constitucional. El debate sobre la pertinencia de contar con una legislación local sobre derechos de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes se activó por la creciente exigencia de los propios sujetos de que se hiciera realidad; por los informes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) sobre la alarmante situación de discri-

9 En el comunicado del 29 de abril de 2001, el EZLN manifiesta su posición respecto a la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena (Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, 2001).

minación, exclusión y menoscabo de los derechos individuales y colectivos de los indígenas en la ciudad, especialmente de las comunidades residentes, así como sus recomendaciones a la Asamblea Legislativa sobre la urgencia de reformar el ordenamiento jurídico de la entidad para garantizar los derechos de los pueblos y comunidades conforme con la Constitución mexicana, los Acuerdos de San Andrés, el Convenio 169 de la OIT (ratificado por el Estado mexicano en 1990) y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2007).

La CDHDF observó que, al legislar sobre el reconocimiento de los derechos indígenas, la Asamblea Legislativa:

*Debe tomar en consideración los diferentes componentes de esa pluralidad de la que los indígenas son parte, teniendo presente, además, las diferencias que existen entre ellos y la variedad de su respectiva situación, incluida la de los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes e incluso la de los migrantes indígenas en tránsito por la propia ciudad. (CDHDF, 2007. Las cursivas son nuestras).*

Tales recomendaciones legislativas fueron reiteradas en el Programa de Derechos Humanos en el Distrito Federal, publicado en 2009, el cual señalaba, como primera estrategia, “garantizar la autonomía”. Para ello establecía dos líneas de acción: en la primera reiteraba la responsabilidad de la Asamblea Legislativa de “Hacer propuestas de reformas al marco normativo vigente en el DF, mediante la consulta y participación de las propias comunidades indígenas residentes y de los pueblos originarios, para implementar el derecho a la libre determinación”. En la segunda, asigna a la Asamblea Legislativa y a la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) la responsabilidad de elaborar una propuesta de Ley Indígena, precisando que el “proceso de elaboración deberá garantizar, como requisito *sine qua non* una consulta amplia” (CDHDF, 2009).

Así, en el Distrito Federal se iba perfilando la exigencia de 1) un marco jurídico para “implementar el derecho a la libre determinación” y “garantizar la autonomía” de los pueblos y comunidades indígenas, y 2) asegurar la consulta, participación y consentimiento de los pueblos originarios y las comunidades indígenas en la elaboración de dicho marco jurídico.

En ese contexto, entre 2010 y 2011 se presentaron a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tres iniciativas de ley sobre derechos indígenas. Estas fueron presentadas, según el orden de su entrega, por 1) la Unión de Artesanos Indígenas

y Trabajadores no Asalariados, A.C., 2) la SEDEREC, y 3) el Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal.<sup>10</sup> Cada una de estas propuestas fue acogida por distintos diputados.

Las iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Asuntos Indígenas, Pueblos y Barrios Originarios y Atención a Migrantes de ese órgano legislativo. Luego de examinarlas, la Comisión resolvió aprobar el Dictamen de Iniciativa de Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas en el Distrito Federal, 2012. En los resolutivos del Dictamen disponía la conformación de una Comisión de Seguimiento y un Comité de Mecanismos para el desarrollo de la consulta a los pueblos originarios y comunidades indígenas, “con el objeto de obtener su consentimiento previo libre e informado de la medida legislativa propuesta en el presente dictamen”.

El Comité de Mecanismos se integró por instancias del gobierno capitalino (titulares de la Comisión de Asuntos Indígenas de la ALDF, de la Secretaría de Gobierno y de la SEDEREC, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales); por representantes de los pueblos indígenas (6 de los pueblos originarios y 6 de las comunidades residentes, con sus respectivos suplentes) y por 6 personas “expertas en materia de cultura y derechos indígenas”, tres de ellas pertenecientes a pueblos y comunidades.

Fui invitada a formar parte del Comité de Mecanismos en calidad de “experta”. La instalación de este órgano colegiado se formalizó en diciembre de 2013. En el Comité de Mecanismos acordamos elaborar una propuesta de anteproyecto de ley, tomando como base las iniciativas recibidas en la ALDF, las medidas legislativas del Dictamen de la Comisión de Asuntos Indígenas de la ALDF, los Acuerdos de San Andrés, la Constitución mexicana, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU.

---

10 El Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal se creó en 2007, “como órgano de coordinación de la Administración Pública del Distrito Federal y participación ciudadana, enfocado al fomento, preservación y difusión de la cultura originaria y tradicional de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México”. El Consejo se integraba por el jefe de gobierno capitalino y los titulares de las secretarías de Gobierno, Medio Ambiente, Desarrollo Social, Salud, Turismo, Cultura, Protección Civil, Educación y Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, así como de las delegaciones. En la integración del Consejo también participarían “representantes de los pueblos y barrios originarios y de las organizaciones sociales y civiles interesadas en la materia”, de acuerdo con su reglamento interno. El Consejo dependía de la Secretaría de Gobernación de la entidad (Acuerdo por el que se crea el Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal, 2007).

En ese proceso, adoptamos un enfoque autonómico que orientó todo el sentido de las normas y de los derechos que se fueron ordenando en la propuesta de ley, para lo cual se hicieron nuevas formulaciones de varios derechos, de forma que ampliaran el alcance de los mismos y garantizaran su ejercicio efectivo, incluyendo el derecho a la libre determinación y autonomía de pueblos originarios y de comunidades indígenas residentes. Me encargué de desarrollar la parte sobre el régimen de autonomía, que fue examinado y acordado por los miembros del Comité. El documento normativo elaborado por el Comité se tituló Propuesta de Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Distrito Federal (2014), la que fue sometida a consulta (Sánchez, 2018, pp. 305-336).

También diseñamos la metodología de la consulta (principios, normas y procedimientos). La consulta inició en agosto de 2014. Una vez integrados los resultados de la consulta, el Anteproyecto de Iniciativa de Ley se entregó formalmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 22 de marzo de 2015. Nunca se sometió a su examen y aprobación entre los asambleístas. En ese mismo año se estaba discutiendo en el ámbito nacional la reforma política de la Ciudad de México.

Esta experiencia nos valió para el diseño de la metodología de la consulta que efectuamos en la Constituyente. También me sirvió en la preparación de las iniciativas que presenté en la Constituyente; en especial, la referida a la autonomía, la cual contaba con la aceptación de los miembros de los pueblos/barrios originarios y comunidades indígenas que participaron en la consulta de aquella propuesta de ley y dieron su consentimiento.

Una vez que fui designada como candidata a diputada constituyente, visité pueblos y barrios originarios en los que conversábamos sobre la propuesta de autonomía que impulsaríamos en la Constituyente, entre otras cuestiones, al tiempo que recababa opiniones, propuestas y soluciones.

## **Proceso constituyente**

Conocimos el proyecto de Constitución de la Ciudad de México del Jefe de Gobierno capitalino hasta el día de instalación de la Asamblea Constituyente, el 15 de septiembre de 2016, cuando aquel hizo entrega formal del mismo.

En el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente, elaborado por una Comisión redactora, integrada por constituyentes de todas las fracciones políticas, aprobado en sesión del Pleno y publicada en el *Gaceta Parlamentaria* el 30 de septiembre de 2016, se establecieron varios de los requerimientos de los morenistas para hacer de la Constituyente un proceso abierto a los ciudadanos. En el artículo 2 se asienta que la Asamblea:

Se regirá bajo los principios de transparencia, máxima publicidad, acceso a la información, parlamento abierto y el derecho de la ciudadanía, representantes de instituciones y organizaciones sociales, de ser recibidos y escuchados en las Comisiones para dar a conocer sus propuestas en torno a la redacción de la Constitución Política de la Ciudad de México. (Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2016)

Nuestro encargo de constituyentes era honorífico, por lo que no percibimos remuneración alguna. Los constituyentes teníamos derecho a presentar iniciativas de adición, modificación o supresión en cualquier materia del proyecto de constitución enviado por el jefe de gobierno de la ciudad. La fecha límite para hacerlo era el 30 de octubre. Las iniciativas eran expuestas en el pleno y turnadas a las comisiones correspondientes.

El Reglamento establecía la integración de ocho Comisiones legislativas,<sup>11</sup> a cada una de las cuales se le asignó la parte del proyecto de constitución del jefe de gobierno, concerniente a la temática comisionada. Las comisiones debían elaborar sus respectivos dictámenes o proyectos de resolución a partir de las modificaciones y agregados propuestos en las iniciativas de los constituyentes y de los ciudadanos que les fueron turnadas en el pleno. El dictamen debía ser aprobado por la mayoría absoluta de los diputados presentes de la comisión, y emitirse a más tardar el 30 de noviembre de 2016. Después de esta fecha, las comisiones fueron presentando su dictamen ante el pleno, donde se discutía y votaba artículo por artículo.

---

11 Las Comisiones fueron las siguientes: i) Comisión de Principios Generales, ii. Comisión de Carta de Derechos; iii. Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática; iv. Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno; v. Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos; vi. Comisión de Alcaldías; vii. Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes; y viii. Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Artículo 22.1 del Reglamento.

En el grupo parlamentario de Morena, cada uno de los constituyentes redactó sus propias iniciativas en las materias en las que tenía mayor conocimiento y atención; en especial, sobre los asuntos que habían sido planteados y acordados en las reuniones de trabajo previas a la instalación de la Asamblea Constituyente, arriba descritas. Había un pequeño equipo de asesores que apoyaba en las cuestiones técnicas. Los constituyentes de Morena nos reuníamos varias veces a la semana para examinar el proceso constituyente y la posición del grupo parlamentario en distintos asuntos.

Los diputados constituyentes teníamos derecho a participar en dos comisiones con voz y voto, y asistir con voz, pero sin voto a las reuniones de las demás comisiones. Participé como miembro pleno, con voz y voto, en la comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes y en la comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno.

Para el primer tema elaboré y presenté en el pleno de la Asamblea Constituyente tres iniciativas. Dos de ellas fueron turnadas a la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. En una de las iniciativas establecía el régimen de autonomía de los pueblos y barrios originarios; sus derechos sobre tierras, territorios y recursos naturales; y la instauración de una nueva relación entre lo urbano, lo rural y ambiental de la ciudad. La otra iniciativa que también se turnó a esta comisión era sobre los derechos colectivos e individuales de las comunidades indígenas residentes. En una tercera iniciativa, que fue turnada a la Comisión de Principios Generales, establecía la creación de un *cuarto nivel de gobierno* en la ciudad, el de las autonomías territoriales.<sup>12</sup>

En las dos primeras iniciativas proponía modificaciones y adiciones a los artículos 63, 64 y 65 del proyecto del ejecutivo de la ciudad, que se referían a los derechos de los “pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios”. Veamos a grandes rasgos primero las insuficiencias del proyecto del ejecutivo, y después abordaré el contenido de nuestra iniciativa sobre autonomía.

El proyecto del jefe de gobierno no atendía adecuadamente las características de la diversidad sociocultural de la ciudad; en especial, las diferencias que existen entre los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes; los equiparaba y uniformaba sus derechos. El artículo 65, apartado B titulado “Au-

---

12 Ver en la bibliografía las referencias de las tres iniciativas.



tonomía”, sustraía el alcance del derecho a la libre determinación (asentado en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas) y lo reducía a “sus asuntos internos de acuerdo con sus sistemas normativos”. Establecía la jurisdicción indígena, y trasfería a una ley la forma de ejercerla y las competencias que en materia penal le correspondería. Advertimos que, si bien la autonomía incluye la jurisdicción indígena, no se reduce a esta. La autonomía comprende el *autogobierno*, competencias en diversas materias, (políticas, culturales, económicas, etc., además de la jurisdicción indígena) y presupuesto. Nada de ello contenía la propuesta del ejecutivo de la ciudad. Lo más destacable de su propuesta era el reconocimiento de los pueblos, barrios y comunidades como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En el mismo artículo 65, apartado C, incluía una lista de derechos de los pueblos y comunidades, así como las obligaciones de las autoridades, pero no precisaba cómo se iba a garantizar el ejercicio de tales derechos. En el apartado D establecía derechos sobre tierras, territorio y recursos naturales de los pueblos; pero, en lugar de disponer medidas para asegurar su protección efectiva, introducía la posibilidad de explotación y aprovechamiento de los recursos naturales (incluyendo minerales) existentes en sus tierras, por parte del gobierno de la ciudad y de particulares. Observé que esto era un despropósito en la Ciudad de México, pues las tierras que aún conservan los pueblos originarios se encuentran en el área de conservación ecológica de la entidad, por lo que su explotación tendría efectos ambientales nefastos para éste y, desde luego, para los pueblos.

En las iniciativas que presenté buscaba atender la diversidad étnica de la ciudad y tratar de dar soluciones justas en los distintos casos, como ellos mismos lo han venido señalando. Los miembros de los pueblos y barrios originarios están asentados en sus territorios natales; en cambio, los miembros de las comunidades indígenas residentes se han trasladado de sus territorios natales a la ciudad de México. Esta diferencia hace que tengan experiencias, problemáticas y demandas distintas en la ciudad, aunque los hermana el propósito de acabar con su situación de opresión, discriminación y exclusión. Se trata, pues, de dos categorías de indígenas que requieren ser comprendidas en su especificidad y atender con justicia sus reivindicaciones particulares de carácter cultural, social, político, económico y territorial en la ciudad.<sup>13</sup>

13 Para un mayor acercamiento a las reflexiones sobre estas diferencias ver la compilación de textos en Yanes, Molina y González (2005); en particular, Figueroa Romero (2005).

La base constitucional para sustentar nuestra iniciativa de creación del régimen de autonomía en la carta magna local era el artículo 2, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en 2001 bajo el supuesto de dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés. Argumenté que dicho artículo asienta que “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020). Pero, en lugar de instituir el marco constitucional de autonomía como exigían las diversas expresiones del movimiento indígena, transfiere a las constituciones y leyes de las entidades federativas determinar “las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad”.<sup>14</sup> Por consiguiente, argüí, correspondía a la Asamblea Constituyente establecer las características de libre determinación y autonomía de los pueblos y barrios originarios, lo cual implicaba *no repetir* lo que dice la Carta magna federal, sino disponer en la Constitución de la Ciudad de México las bases, los principios, los instrumentos y las normas para la instauración y funcionamiento de la autonomía —entendiendo por autonomía la forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación— de modo que los pueblos pudieran ejercer efectivamente este derecho.

Nuestra propuesta recuperaba el proyecto de autonomía del movimiento indígena nacional defendido en el Diálogo de San Andrés, ajustándolo a la realidad de los pueblos y barrios de la Ciudad de México. También rescataba el régimen de autonomía que introducimos en la Propuesta de Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Distrito Federal (2014) elaborada y consultada por el Comité de Mecanismos. Y, desde luego, recogía los sentimientos y anhelos expresados por los pueblos y barrios de la ciudad en reuniones, entrevistas y documentos emitidos por ellos.

Asimismo, destacué que en todos los países en los que se ha instituido el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas, como en Nicaragua, Bolivia y

14 Esta disposición de la Constitución federal dejaba a los poderes locales el desenlace del derecho a la autonomía. Como ya se dijo, el EZLN y las organizaciones indígenas del país se inconformaron con el procedimiento y el contenido de la reforma. El EZLN manifestó al respecto: “Con esta reforma, los legisladores federales y el gobierno foxista (...) pretenden fraccionar el movimiento indígena nacional al ceder a los congresos estatales una obligación del legislativo federal”. (Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, 2001).

Canadá, el marco constitucional incluye nuevos ámbitos territoriales como nuevos órdenes de gobierno.

Otra fuente para sustentar nuestra propuesta fue la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007); en especial el artículo 3, que dice: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. Y el artículo 4:

Los pueblos indígenas, en el ejercicio de su libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas en sus asuntos internos y locales, así como disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas. (Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2008).

Había que entender que la autonomía no es sólo un derecho, sino que *es el medio* para garantizar que los pueblos puedan ejercer el conjunto de sus derechos: políticos, sociales, económicos, culturales, jurídicos, territoriales, medioambientales, etcétera. Por consiguiente, nuestra iniciativa establecía los dispositivos esenciales para la instauración del régimen de autonomía, como se exponen a continuación de manera resumida.<sup>15</sup>

a. *Principios.* Se asienta el derecho de los pueblos originarios a la libre determinación, y el ejercicio de este derecho “en un marco jurídico de autonomía dentro de la organización político y administrativa de la Ciudad de México”. Y fija los principios en los que se funda la autonomía: fortalecer la unidad de la Ciudad de México en la diversidad; la “igualdad en la pluralidad, la participación democrática, el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural, la convivencia intercultural y el buen vivir de todos y de todas”.

b. *El ámbito territorial.* “Se instituye ámbitos territoriales con facultades de autogobierno en aquellas porciones de la Ciudad de México en las que se encuentran asentados los pueblos y barrios originarios”. Se agrega: “La demarcación

---

15 La iniciativa puede consultarse en: “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican y adicionan los artículos 63 y 64 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México propuesta por el Jefe de Gobierno, en materia de Pueblos, Comunidades y Barrios Originarios; y Comunidades Indígenas Residentes, a cargo de la constituyente María Consuelo Sánchez Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena”. *Gaceta Parlamentaria*. Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, núm. 23-I, viernes 28 de Octubre de 2016.

de los ámbitos territorios se basará en las características históricas, culturales, sociales e identitarias, y en la voluntad de los miembros de los pueblos y barrios, expresada en asambleas o en consulta”.

“Se reconoce a los distintos ámbitos territoriales de los pueblos y barrios originarios como sujetos y entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y formas autónomas de organización política y administrativa”.

c. *Autogobierno*. Cada ámbito territorial que se constituya “tendrá un gobierno interno, que se formará y ejercerá de acuerdo con sus propias normas, instituciones, autoridades, formas de organización interna y de elección de autoridades, y con las facultades y competencias que le serán conferidas por la Constitución y la ley correspondiente...”

“Los gobiernos, autoridades y representantes de los pueblos y barrios serán elegidos de acuerdo con sus propios sistemas normativos y procedimientos, y son reconocidos en el ejercicio de sus funciones por las autoridades de la Ciudad de México”.

d. *Facultades y competencias*. Se confiere “a los ámbitos territoriales de los pueblos y barrios originarios competencias y facultades en materia política, administrativa, económica, social, cultural, educativa, judicial, de manejo de recursos y medio ambiente”.

En la iniciativa se enumera un conjunto de competencias de los ámbitos territoriales de los pueblos-barrios, ordenadas en dieciocho numerales, en las que se incluyen la función normativa de carácter estatutario; la aplicación de sus sistemas normativos en la regulación de sus territorios y en la solución de conflictos internos; la organización de las consultas; la elaboración, ejecución y vigilancia de los programas de salud, educación, vivienda y actividades económicas dentro de su territorio, en coordinación con las autoridades de la ciudad, así como en la protección del medio ambiente, la restauración y el manejo forestal, lacustre, acuífero y de la flora y fauna silvestre; el control de sus conocimientos y bienes naturales (plantas medicinales, semillas); el patrimonio histórico, arquitectónico, cultural, simbólico, sacro, artístico, artesanal y lingüístico; la administración de sus bienes y espacios comunitarios, entre otros. Además de las facultades definidas en la iniciativa se indica que podrán acceder a otras que establezcan las leyes correspondientes y otros ordenamientos aplicables.

Se instituye “una instancia institucional de coordinación de los *tres niveles de gobierno de la Ciudad*: el gobierno de la ciudad, de las alcaldías y de los territorios autónomos de los pueblos y barrios”.

e. *Presupuesto*. Se ordena la asignación de partidas presupuestarias a los ámbitos territoriales de los pueblos/barrios originarios, imprescindible “para garantizar el ejercicio de sus competencias y facultades, y enmendar las desigualdades socioeconómicas y socioculturales”. Se asienta que el “Congreso de la Ciudad de México asignará los fondos fiscales que serán trasferidos a los pueblos y barrios originarios”, y se destinarán al bienestar comunitario, la producción agroecológica, la conservación ecológica, etcétera. En suma, se trata de que puedan manejar, en tanto pueblos —y sin la intermediación de las alcaldías u otra autoridad— los recursos propios y acceder a los fondos y el presupuesto público en ejercicio de un sistema cooperativo y solidario, imprescindibles para que sus órganos y autoridades realicen las tareas de gobierno, administración y justicia que el propio orden legal les asigna.

f. *Representación en el Congreso local*. La autonomía comprende también la participación de los pueblos en las instancias u órganos de decisión de la Ciudad de México, de forma que estas se configuren acorde con la composición pluriétnica de la entidad. La autonomía no es ensimismamiento, aislamiento o autarquía, sino búsqueda de participación plena en la vida de la Ciudad de México. Nuestra iniciativa establecía: “Para garantizar la representación política de los pueblos originarios en la legislatura de la Ciudad de México se crea una circunscripción electoral especial. La ley definirá dicha circunscripción”.

En los apartados C y D de la iniciativa se ordenan los derechos de los pueblos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales y las bases para una nueva relación entre los espacios y los modos de vida urbano, rural y ecológico de la Ciudad de México.

Nuestra iniciativa sobre autonomía contrastaba con la de otros constituyentes de la Comisión. Los constituyentes del PRI, PAN y PRD consideraban aceptable la propuesta del ejecutivo local y coincidían en instituir un organismo o institución cuya función sería fomentar los derechos y el desarrollo de los pueblos, barrios y comunidades. El diputado del PRI proponía convertir al Consejo de Pueblos y Barrios Originarios (que como ya se dijo, se creó en 2007 como un órgano de coordinación de la administración pública de la ciudad, integrado por diversas secretarías del gobierno capitalino, de los titulares de las delegación y

representantes de pueblos y barrios) en un organismo autónomo y descentralizado “sujeto a las instrucciones” del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, y que “auxilie a la gobernabilidad” de la entidad (Gómez Villanueva, 2016). Una diputada del PRD proponía algo similar, adicionar en la propuesta del ejecutivo local lo siguiente: “Contar con un organismo de representación y participación” de los sujetos de derecho, que se encargara de “la elaboración, implementación y garantía de las políticas públicas para la atención y desarrollo de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes”.<sup>16</sup> El diputado del PAN proponía que se crearan “instituciones adecuadas para garantizar la vigencia de los derechos y el desarrollo integral” de los pueblos, barrios y comunidades.<sup>17</sup> En verdad, las propuestas de crear este tipo de organismos o instituciones (estén conformados o no por indígenas u originarios) no es nada nuevo en nuestro país ni en la Ciudad de México. Han sido parte de las diversas fórmulas indigenistas que se han impuesto a los pueblos durante el último siglo. En cualquiera de los casos, se ha hecho negando o suplantando la autonomía de los pueblos.

Una cosa muy distinta era crear un organismo para poner en operación la autonomía de los pueblos, *una vez que esta ha quedado establecida* en el marco constitucional, como finalmente se estableció en la Constitución de la ciudad.

Otro constituyente proponía básicamente lo que dice la Constitución federal en el artículo 2, apartado A, agregando derechos de personas y comunidades indígenas residentes, así como las obligaciones de las autoridades de la Ciudad de México en el cumplimiento de tales derechos (Mardonio Carballo, 2016). El punto aquí es la ausencia de referencias al autogobierno, considerando las distintas situaciones tanto de los pueblos y barrios originarios como de las comunidades residente, por lo que estos grupos seguirían dependiendo de las autoridades e instituciones capitalinas en muchos de los asuntos que podrían manejar las colectividades (originarias e indígenas) por sí mismas. Viene a cuenta el comentario de un representante de una comunidad otomí:

Lo que queremos ya no es tanto depender de las instituciones, nosotros tenemos las capacidades para sacar nuestra familia, nuestra gente, que sea nosotros que

16 Iniciativa de la constituyente Nelly Antonia Juárez Audelo, en *Gaceta Parlamentaria*, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, núm. 26-VI, jueves 3 de noviembre de 2016.

17 El diputado del PAN proponía además eliminar el capítulo que contenía los derechos de estos sujetos e integrarlos en dos artículos que pasarían del Título Cuarto, De la Distribución del Poder, al título Primero, denominado Carta de Derechos. Carlos Gelista González, 2016.

hagamos, porque a una institución le puede preocupar o no un problema, sin embargo, a ti como indígena te preocupa, porque estamos viviendo el problema... (Cita tomada de Lemos Igreja, 2005, pp. 305-306)

Aquella fue la iniciativa del presidente de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. Él y su secretario técnico no eran partidarios de la autonomía e intentaron dejar fuera del proyecto del dictamen mi propuesta. Objeté tal pretensión aclarando que el proyecto debía de integrar las iniciativas presentadas en el pleno y turnadas a esta comisión, para su examen y votación entre los miembros de la comisión. Accedieron a integrarla, pero extrayéndole las cuestiones medulares de la autonomía. A lo que me opuse señalando que cualquier cambio a mi iniciativa debía de resultar de la votación de la mayoría de los miembros de la comisión. A última hora, logramos que se dejaran los elementos fundamentales de la autonomía propuestos en mi iniciativa.

Una vez que el presidente de la comisión expuso el proyecto de dictamen, la secretaria de la comisión propuso someterlo a votación en lo general, y luego discutir y votar en lo particular. Yo dije que no votaría en lo general, porque su contenido podía resultar totalmente distinto después de la votación en lo particular. Se discutió el punto y se acordó comenzar por deliberar y votar en lo particular, artículo por artículo, tratando de buscar el consenso. Y así se hizo con los dos primeros artículos, los que fuimos reelaborando conjuntamente.

El punto problemático fue cuando llegó el momento de discutir el tema de la autonomía. Los constituyentes del PRD, PRI y PAN se oponían a instituir un régimen de autonomía.<sup>18</sup> Las diputadas del PRD recurrieron al procedimiento de las reservas con las que pretendían eliminar todas las disposiciones de mi iniciativa sobre autonomía y derechos territoriales, pero fueron desechadas sus reservas. Luego intentaron evadir la discusión sobre el tema, tratando de romper el quorum el día de su discusión.

Accedieron a debatir el asunto el último día que teníamos para la aprobación del dictamen, pues la mayoría de los constituyentes de Morena no aprobaríamos el dictamen si este no incluía un régimen de autonomía.<sup>19</sup> También debió

---

18 La comisión estaba integrada por 5 diputados constituyentes del PRD, 1 del PRI, 1 del PAN y 5 de Morena.

19 He de decir que los compañeros constituyentes de Morena en la Comisión, Patricia Ruiz Anchondo y Bruno Bichir, apoyaron en todo momento el proyecto.

haber influido en el ánimo de los oponentes la concurrencia, a la sesión de ese día, de un gran número de personas de los pueblos, barrios y comunidades. Esta presencia fue vital.

Una vez que asintieron discutir la propuesta de autonomía, los constituyentes adversarios admitieron que rechazaban las disposiciones sobre ámbitos territoriales, autogobierno, competencias y presupuesto. Por lo que fuimos discutiendo punto por punto, que aquí resumimos. Los compañeros de Morena permitieron que yo defendiera la propuesta; y de parte de los oponentes el diputado del PRI, Augusto Gómez Villanueva, se puso al frente.

Los oponentes decían que no estaban de acuerdo con instituir en la constitución local un orden de gobierno propio o autogobierno de los pueblos. Les repliqué: La autonomía es por definición autogobierno, y si no se reconoce que puedan disponer de un gobierno propio, se estaría invalidando su derecho a la autodeterminación. Sería una burla. Al diputado del PRI, que había sido secretario de la Reforma Agraria durante la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976), le argumentaba que, como él muy bien sabía, la ley agraria había instituido autoridades ejidales y comunales para la administración de sus tierras; en el caso de la autonomía se trataba de reconocer la estructura de gobierno que los pueblos determinen para la conducción, administración y determinación de los asuntos de su ámbito territorial. También argüía que en todos los países en los que se ha establecido la autonomía, ha implicado el autogobierno. Además, agregué, la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas identifica autonomía con autogobierno. El diputado priista aducía que no tenía un sustento en la Constitución federal, a lo que repliqué que esta nos ordenaba determinar “las características de libre determinación y autonomía” y una de sus características es el autogobierno. Acabaron admitiendo, pero en lugar del término “gobierno propio” o autogobierno, se estableció “las formas de organización política administrativas que los pueblos se den”. Lo cual faculta el autogobierno. Lo comenté, afuera del salón, con algunos de los miembros de los pueblos originarios. Estuvieron de acuerdo con la formulación. Y así quedó.

El bloque partidista mencionado se oponía igualmente a establecer ámbitos territoriales para el ejercicio de la autonomía. Les argumentaba que era inconsecuente dejar fuera el territorio, por varias razones: la autonomía requiere de un espacio para su realización; por tanto, implica la ordenación de un ámbito territorial con jurisdicción propia, en el que los pueblos puedan ejercer gobierno, justicia y sus



demás derechos y facultades culturales, socioeconómicos, etc. El territorio, precisaba, sería el ámbito de organización y de funcionamiento de sus “formas político administrativas” y en el cual tendrían jurisdicción. Además, los pueblos y barrios originarios tienen una base e identidad territorial, y han venido exigiendo su reconocimiento, injustamente negada. Terminaron admitiendo la inclusión del territorio.

También se negaban a establecer en la constitución las competencias y facultades de los territorios autónomos, y planteaban que se dejara a la ley secundaria su definición. Dijimos que no estábamos de acuerdo, pues, como muestra la experiencia en nuestro país, en las leyes secundarias se suele reducir los alcances de los derechos establecidos en la constitución. Sostuvimos que el tema de las competencias era medular, pues es lo que determina que los pueblos puedan efectivamente ejercer sus derechos de forma integral, al facultarlos para tomar decisiones por sí mismos en determinadas materias que les son vitales, muchas de las cuales están hoy bajo el control de las autoridades de la ciudad, y tendrían que transferírselas a los pueblos. Por ello, asentía, es preciso señalar en la constitución algunas de las materias en las que los pueblos pueden decidir exclusivamente y aquellas que requieren coordinarse con las autoridades de la ciudad. La autonomía implica descentralización política y administrativa, afirmaba. Por tanto, insistimos en dejar asentado en la carta magna local la lista de facultades que debían conferirse a los pueblos, de forma que su sustancia no quedara al arbitrio de la legislación secundaria. A última hora, se logró que quedaran en el dictamen casi todas las facultades establecidas en nuestra iniciativa.

Los constituyentes oponentes intentaron dejar fuera algunos aspectos importantes como, por ejemplo, la facultad de los pueblos de administrar sus panteones comunitarios. Sostuve que debía quedar en el dictamen, pues existe un vigoroso movimiento de los pueblos originarios en defensa de sus panteones comunitarios y su derecho a mantener la administración de los mismos, así como las prácticas culturales, religiosas y comunitarias en torno a ellos. Para muchos pueblos originarios (especialmente los que han sufrido la expropiación y urbanización de sus territorios), el panteón era el único —o uno de los pocos— bienes comunitarios que habían podido conservar. Manifesté que su reclamo era justo; el no reconocerlo sería una injusticia. Aun así, no consintieron; probablemente, porque el PRD y el PAN venían promoviendo que los panteones comunitarios pasaran a la administración de las delegaciones, hoy alcaldías (Romero Tovar, 2010). Reiteré que la exigencia de los pueblos iba a manifestarse en la consulta; por tanto,

lo más apropiado era dejarlo en el dictamen. No lo admitieron. Y sucedió que en 42 de las actas comunitarias de la consulta afloró el reclamo. Este se reincorporó en el dictamen y finalmente quedó en el artículo 59 apartado F, fracción I de la Constitución de la Ciudad de México, de la siguiente manera: “La administración y cuidado de los panteones comunitarios es facultad y responsabilidad de los pueblos y barrios originarios”.

Así, después de una ardua batalla de ideas y argumentos, que no podemos detallar en este espacio, los constituyentes de Morena logramos que en el dictamen de la comisión quedara lo elemental del régimen de autonomía de los pueblos y barrios originarios, aunque no tal y como hubiéramos querido.

Por otra parte, en la Comisión de Principios Generales se rechazó mi iniciativa de creación del *cuarto nivel de gobierno*. No tuve la oportunidad de participar en la sesión de esta comisión para poder defenderla. Jaime Cárdenas, compañero del mismo grupo parlamentario en la Constituyente, señala como una de las deficiencias de la Constitución de la Ciudad la ausencia de reconocimiento del cuarto nivel de gobierno (Cárdenas Gracia, 2017).

## Consulta

El reglamento interno de la Asamblea Constituyente asignaba a la Comisión de Pueblos y Barrios y Comunidades Indígenas Residentes la responsabilidad de desahogar las consultas “que determina la normatividad internacional” (artículo 22, fracción 8). Los constituyentes de la comisión diseñamos el protocolo de la consulta conforme con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Una vez que los constituyentes de la Comisión aprobamos el dictamen arriba comentado, este se sometió a consulta a los pueblos, barrios y comunidades.

La aprobación del protocolo de la consulta nos llevó tiempo. Los constituyentes del PRD, PRI y PAN querían que la consulta la hicieran organismos del gobierno de la Ciudad de México u otros entes contratados. Nos opusimos, argumentando, primero, que ello violentaba la soberanía de la Constituyente; segundo, que correspondía a los constituyentes de la comisión “desahogar las consultas”, como decía el reglamento; tercero, el dictamen que se sometería a consulta era producto de los trabajos de la comisión y siendo consecuentes con los principios de la consulta (informada, de buena fe, previa a su aprobación en el pleno de la

Asamblea Constituyente, libre, basada en el diálogo y el consentimiento) nos obligaba a hacerla directamente a los pueblos y comunidades, sin la intromisión de personas u organismos externos al proceso constituyente, que podrían obstruir el carácter libre y de buena fe de la consulta.

Después de largas discusiones, logramos el acuerdo de que los constituyentes de la comisión nos encargáramos de la consulta sobre el dictamen que contenía los artículos 57, 58 y 59 del capítulo VII *Ciudad pluricultural*.<sup>20</sup> Por último, dado el poco tiempo que teníamos para hacer la consulta (alrededor de un mes) y el universo de sujetos a consultar, además de que los constituyentes de la comisión debíamos de estar en el pleno de la Asamblea, pues en ese momento se estaban discutiendo y aprobando los artículos de la Constitución, propusimos que solicitáramos a los pueblos, barrios y comunidades que nos ayudaran en la organización de la consulta, de manera autónoma (Rodríguez Domínguez, 2019, pp. 228-232). Esto es, nuestro deber era garantizar la infraestructura para la realización de las asambleas comunitarias de la consulta (dividida en tres fases: informativa, deliberativa y de diálogo/consentimiento); proporcionarles todo el material y documentación a consultar (el dictamen de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residente de la Constituyente, junto con el protocolo de la consulta y otros materiales), así como la difusión de la convocatoria y del proceso de consulta. Lo que les pedimos a los sujetos de la consulta es que nos apoyaran en la difusión y organización de las asambleas en sus comunidades. Se creó, además, un equipo técnico de la Comisión, para apoyar todos los requerimientos de los sujetos de la consulta. Los constituyentes de la Comisión dedicábamos todo el domingo (que era el único día que no sesionaba el pleno de la Constituyente), parte del sábado o cualquier otra oportunidad, para asistir a las asambleas de la consulta; en especial, a las informativas. En las asambleas deliberativas sólo se reunían los sujetos de la consulta (para que examinaran y deliberaran ellos solos sobre el dictamen a consulta). Su participación en la organización de la consulta ayudó a que en tan poco tiempo se realizaran 940 asambleas deliberativas, cuyas actas fueron entregadas a la comisión. De estas, 709 actas aprobaron el dictamen sin propuestas de agregados, y 231 actas aprobaron

---

20 Cabe señalar que el articulado del proyecto de Constitución del jefe de gobierno se modificó en el proceso legislativo constituyente. En éste, los derechos de los pueblos y barrios originarios y de las comunidades indígenas residente estaban dispuestos en los artículos 63, 64 y 65; en la Constitución Política de la Ciudad de México quedaron en los artículos 57, 58 y 59.

el dictamen en lo general, con propuestas de agregados y/o precisiones. En total, el 99% de las actas de asambleas comunitarias, dio su consentimiento.

En algunas de las actas se dejó constancia de que la consulta debió incluir todo el texto de la Constitución. Los morenistas opinábamos lo mismo. En los transitorios de mis tres iniciativas asentaba que la Constitución de la Ciudad de México se entenderá aprobada si la refrendan los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes mediante consulta y consentimiento. Pero no se pudo lograr.

Otro tema que alargó la aprobación del protocolo de la consulta en la Comisión fue el carácter vinculatorio de la misma. Planteamos que los resultados de la consulta debían ser vinculantes para el pleno de la Asamblea Constituyente, esto es que una vez que los sujetos consultados dieran su consentimiento al dictamen, este debía ser acatado por el pleno, y, por tanto, no podría ser modificado o denegado. Los diputados de los otros partidos decían que era inaceptable, que no podíamos obligar al resto de los constituyentes a asumir las disposiciones del dictamen consultado. Replicamos que los miembros de la comisión eran representantes de las distintas fuerzas políticas en la Asamblea Constituyente y que al haber aprobado el dictamen era de suponer que lo hacían con el aval de su bancada; y que los cambios y/o agregados que resultaran de la consulta serían producto del diálogo y acuerdo entre los consultados y nosotros. En todo caso, afirmaba, tendría que someterse a nueva consulta cualquier modificación en el pleno al dictamen que los pueblos, barrios y comunidades habían dado su consentimiento.

Finalmente, se logró el consenso sobre el carácter vinculatorio de la consulta, con el apoyo del constituyente Porfirio Muñoz Ledo y la recomendación del representante de la ONU en temas indígenas, Víctor Toledo. El hecho de que la Asamblea Constituyente asumiera el carácter vinculatorio de la consulta fue un triunfo importante, pues hizo que en el pleno de la Asamblea ningún constituyente promoviera reservas que modificaran el contenido del dictamen consultado, e incluso quienes tenían algunas reservas las retiraran.

Así, al concluir la consulta se procedió a ordenar e integrar en el dictamen de la comisión las propuestas de las actas comunitarias de la consulta, y se presentó en el Pleno de la Asamblea Constituyente, donde se aprobó por unanimidad. Ningún otro dictamen obtuvo tal beneplácito en el Pleno. Esto se explica, en gran medida, por el *carácter vinculatorio* de la consulta, como ya se dijo. También, so-

bre todo, por la fuerte legitimidad que la consulta otorgó al dictamen: un hecho inédito en nuestro país.

## La Autonomía en la Constitución de la Ciudad de México

Si bien la Constitución de la Ciudad no contempla un cuarto nivel de gobierno en la organización política de la ciudad, sí crea autonomías territoriales en el artículo 59 apartado B, titulado “Libre determinación y autonomía”.<sup>21</sup> Tal discordancia posiblemente será materia de controversias. Pero dependerá de las acciones de los pueblos originarios la resolución en su favor. Veamos las disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México (2017) que instituyen la autonomía territorial.

a) Territorio. La Constitución establece textualmente que la “*autonomía se ejercerá en los territorios* en los que se encuentran asentados los pueblos y barrios originarios, en las *demarcaciones* basadas en sus características históricas, culturales, sociales e identitarias”. Y, agrega, “En *sus territorios y para su régimen interno* los pueblos y barrios originarios tienen competencias y facultades en materia política, administrativa, económica, social, cultural, educativa, judicial, de manejo de recursos y medio ambiente”. Además, precisa que “En esta *dimensión territorial de la autonomía* se reconoce y respeta la propiedad social, la propiedad privada y la propiedad pública en los términos del orden jurídico vigente” (artículo 59, B, 2 y 5. Las cursivas son nuestras).

b) *Órgano político administrativo*. Los pueblos y barrios originarios definirán sus propias *formas de organización político administrativas*. “Las formas de organización político administrativa, incluyendo a las autoridades tradicionales y representantes de los pueblos y barrios originarios, serán elegidos de acuerdo con sus propios sistemas normativos y procedimientos, y son reconocidos en el ejercicio de sus funciones por las autoridades de la ciudad de México” (artículo 59, B, 7). Se entiende que cada *demarcación territorial* —que se constituya para el ejercicio de la autonomía— tendrá un *órgano político administrativo*, el cual

21 Se instalaron fórmulas diferenciadas de autonomía para uno y otro sujeto de derecho: para los pueblos y barrios originarios se instituye una autonomía territorial; en tanto que las comunidades indígenas residentes “ejercerán su autonomía conforme a sus sistemas normativos internos y formas de organización en la Ciudad de México”.

se configurará de acuerdo con las instituciones, normas, autoridades y formas de organización interna de los pueblos.

Y en atención a su libre determinación, la Constitución agrega, “Ninguna autoridad podrá decidir las formas de convivencia y organización, económica, política y cultural, de los pueblos y comunidades indígenas; ni en sus formas de organización político y administrativa que los pueblos se den” (artículo 59, B, 6).

c) *Facultades y competencias.* La Constitución reconoce una serie de facultades a los pueblos y barrios originarios para garantizar el ejercicio de la libre determinación y autonomía. Las facultades se especifican en 14 incisos. Además de estas facultades, la Carta magna de la Ciudad indica que podrán acceder a otras que señalen “la ley correspondiente y otros ordenamientos aplicables” (artículo 59, B, 8, del I al XIV).

d) *Presupuesto.* Se asienta que “las autoridades de la ciudad reconocen esta autonomía y establecerán las partidas presupuestales específicas destinadas al cumplimiento de sus derechos, así como los mecanismos de coordinación, conforme a la ley en la materia” (artículo 59, B, 4).

Hasta aquí el marco constitucional de la autonomía en la Ciudad de México. Por último, la Constitución de la Ciudad de México ordena la creación de un órgano de implementación de las políticas para garantizar el ejercicio de la autonomía”, entre otras tareas (artículo 59, M).

Después de promulgada la Constitución de la Ciudad de México, la Procuraduría General de la República promovió una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de todos los artículos de la Constitución local referidos a los derechos de pueblos, barrios y comunidades, con el argumento de que la consulta realizada no fue adecuada y que en consecuencia debían invalidarse 19 artículos de la misma. Después de analizar toda la documentación e información sobre la consulta realizada por la Comisión de la Constituyente, el Tribunal Pleno de la SCJN estimó que la consulta “cumplió con los extremos requeridos por el convenio antes mencionado [Convenio 169 de la OIT], ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas, tal y como lo marca su texto”. Se sometió a votación el proyecto de sentencia y se “aprobó por unanimidad de once votos de los magistrados”

respecto de “reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas” (Sentencia Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017).

## **Conclusión**

Una Asamblea Constituyente es un espacio eminentemente político, formado por representantes de distintas fuerzas políticas, narrativas ideológicas y proyectos de país y de ciudad. No se trata entonces de un espacio uniforme, neutro y liso, sino de un espacio de batalla de ideas y posiciones respecto a los distintos temas de una constitución; es una contienda por el significado y alcance de las normas que deben prevalecer en el texto constitucional. En este contexto, la formulación de los reclamos de los pueblos indígenas en el lenguaje de los derechos conlleva por lo menos tres riesgos entrelazados: la omisión de los temas claves que están en la base de las reivindicaciones indígenas; la desvinculación de los derechos de los pueblos indígenas de los cambios (políticos, económicos y socioculturales) en la estructura de la Ciudad de México, necesarias para su realización; y la desarticulación de las demandas de los pueblos indígenas en una multiplicidad o sumatoria de derechos, desatendiendo su carácter integral.

Uno de los puntos medulares que están en la base de las reivindicaciones de los pueblos indígenas es dejar de ser pueblos dominados y oprimidos por el Estado, ejerciendo su derecho a la libre determinación y autonomía. Respecto de este derecho colectivo se manifestaron dos posturas básicas entre los constituyentes. Una que admitía el reconocimiento de este y otros derechos colectivos (ya instituidos en la Constitución federal, gracias a la lucha de los zapatistas y de otras organizaciones indígenas), pero sin establecer el medio o instrumento jurídico-político para garantizar que los pueblos pudieran decidir por ellos mismos sobre el ejercicio de sus derechos, dejando a las autoridades u instituciones del gobierno de la ciudad la decisión. Esta era una posición heterónoma que mantiene a los pueblos en la misma situación. La otra posición, que fue la que defendimos, fue instituir un régimen de autonomía en la Constitución, de forma que los pueblos pudieran autogobernarse y decidir colectivamente sobre diversas cuestiones que son centrales para ellos, instaurando una relación de coordinación (y no subordinación) con el gobierno de la ciudad. Esta posición se logró asentar en la Constitución contando con el consentimiento de los pueblos y barrios consultados.

## Bibliografía

- Acuerdo por el que se crea el Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal. (2007). *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. México, 21 de marzo.
- Álvarez Conde, E. (1980). *Las Comunidades Autónomas*. Editorial Nacional.
- Ascencio, S., Martín Gou, F., Martínez, J., & Sánchez Rodríguez, P. (2016). Las reglas para la conformación del Constituyente de la Ciudad de México: ganadores y perdedores. *Nexos*, Blog de redacción. <https://bit.ly/36YVf28>
- Burguete Cal y Mayor, A. (1995). Autonomía indígena: un camino hacia la paz. *Memoria*, CEMOS, 75, marzo.
- Cárdenas Gracia, J. (2016). *El modelo jurídico del neoliberalismo*. UNAM, Editorial Flores.
- \_\_\_\_\_. (2017). *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, IJJ-UNAM.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2007). *Informe Especial sobre Derechos de las Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México 2006-2007*. México: CDHDF.
- Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (2001). Comunicado 29 de abril.
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Vigésima época, núm. 1, 5 de febrero.
- Contreras Carbajal, J.J., & Mejía Montes de Oca, P. (Coords.) (2018). *Reformas estructurales y proyecto de nación*. Universidad Autónoma Metropolitana. Xochimilco.
- Coulomb, R., & Duhau, E. (Coords.). (1988). *La ciudad y sus actores*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2008). Naciones Unidas.
- Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Diario Oficial*, 29 de enero.
- Díaz Polanco, H. (1991). *La autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas*. Siglo XXI Editores.
- Díaz Polanco, H., & Sánchez, C. (2002). *México diverso. El debate por la autonomía*. Siglo XXI Editores.
- Espinosa López, E. (2003). *Compendio cronológico de su desarrollo urbano (1521-2000)*. Instituto Politécnico Nacional.
- Espinosa, M. (2004). Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico. *Andamios*, enero.
- Figueroa Romero, D. (2005). Políticas públicas y pueblos indígenas: alrededor de los peligros del esencialismo en el reconocimiento de los derechos colectivos. En P. Yanes, V. Molina y O. González (Coords.), *Urbi indiano, La larga marcha a la Ciudad de México* (pp. 249-282). UACM, DGEDS,
- García Martínez, B. (Introducción y selección). (1991). *Los pueblos de indios y las comunidades*. El Colegio de México.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican y adicionan los artículos 63 y 64 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México propuesta por el Jefe de Gobierno, en materia de Pueblos, Comunidades y Barrios Originarios; y Comunidades Indígenas



- Residentes, a cargo de la constituyente María Consuelo Sánchez Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena. *Gaceta Parlamentaria*, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, núm. 23-I, viernes 28 de octubre de 2016.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica y adiciona el artículo 65 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México propuesta por el Jefe de Gobierno, en materia de Comunidades Indígenas Residente, a cargo de la constituyente María Consuelo Sánchez Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena. *Gaceta Parlamentaria*, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, núm. 23-I, viernes 28 de octubre de 2016.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifican y sustituyen diversos artículos del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de creación de un cuarto nivel de gobierno, a cargo de la constituyente María del Consuelo Sánchez Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena. *Gaceta Parlamentaria*, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, núm. 26-VII, jueves 3 de noviembre 2016.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican y adicionan los artículos 63, 64 y 65 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México del Jefe de Gobierno en materia derechos de los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios a cargo del constituyente Mardonio Carballo Manuel. *Gaceta Parlamentaria*, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, núm. 23-III, viernes 28 de Octubre de 2016.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el Título Primero Carta de Derechos del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México y se adicionan los artículos 16 bis, 16 ter y 16 quater (o su correspondiente) ... a cargo del constituyente Carlos Gelista González, del Grupo Parlamentario del PAN. *Gaceta Parlamentaria*, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, núm. 26-VII, jueves 3 de noviembre de 2016.
- Iniciativa que adiciona el artículo 48 del Capítulo V y el Artículo 65 del Capítulo VII, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, suscrito por el diputado constituyente Augusto Gómez Villanueva, del Grupo Parlamentario del Ejecutivo Federal. *Gaceta Parlamentaria*, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, núm. 26-VIII, jueves 3 de noviembre de 2016.
- Lemos Igraja, R. (2005). Políticas públicas e identidades: una reflexión sobre el diseño de políticas públicas para los indígenas migrantes de la Ciudad de México. En P. Yanes, V. Molina y O. González (Coords.), *Urbi indiano, La larga marcha a la Ciudad de México* (pp. 283-319). UACM, DGEDS,
- Morena, Grupo Parlamentario Asamblea Constituyente Ciudad de México (2016). *Agenda constitucional de Morena para la Ciudad*, Documento de trabajo. 12 de septiembre.
- Powell, T.G. (1974). *El liberalismo y el campesinado en el centro de México (1850 a 1876)*. SepSetentas.
- Rabell García, E. (2017). La reforma política de la Ciudad de México. En *Cuestiones Constitucionales*. México: Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 36, enero-junio.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. (2016). *Gaceta Parlamentaria*, núm. 6-III, 30 de septiembre.
- Rodríguez Domínguez, E. (2019). Disputas legislativo-partidarias sobre la diversidad cultural en la elaboración de la Constitución de la Ciudad de México. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, V(8), enero-junio. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Romero Tovar, M. T. (2010). Memoria y defensa de los panteones comunitarios del Distrito Federal. *Nueva Antropología*, 23(73), julio/dic. <https://bit.ly/38YrCkh>

- Sánchez, C. (2018). La autonomía de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México. Consulta y anteproyecto de ley. En José Rubén Orantes García, y A. Burguete Cal y Mayor, (Coords). *Justicia indígena. Derecho de consulta, autonomías y resistencias* (pp. 305-336). UNAM, Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur.
- \_\_\_\_\_ (enero-junio 2019). Proceso constituyente y la Constitución pluricultural de la Ciudad de México. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, V(8), 319-351. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumulados 16/2017, 18/2017 y 19/2017. (2017). *Diario Oficial de la Federación*. <https://bit.ly/3fkVjgl>



# Neggsed (Autonomía): avances y desafíos del autogobierno del pueblo gunadule de Panamá

---

Bernal D. Castillo

## Introducción

Una de las grandes fortalezas del pueblo gunadule es el tener una concepción propia de su autonomía. Es una parte esencial de la lucha por sus derechos. Desde tiempos inmemoriales, el pueblo gunadule ha contado con una institucionalidad propia para el autogobierno de su territorio, incluyendo sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales —además de tener sus propias formas de organización social (normas que regulan el acceso, el uso, el control y la protección biocultural). El ejercicio del derecho a la libre determinación incluye la práctica de la autonomía, que es un derecho inalienable de todo Pueblo Indígena a decidir su propia forma de gobernanza, y el derecho al consentimiento libre, previo e informado para toda iniciativa que impacte los modos y medios de vida cultural, social, ambiental y espiritual. La continuidad de la institucionalidad, herencia dejada por los sabios, se encuentra plasmada en *Igardummadwala*, que es la plataforma política administrativa del pueblo guna (Congreso General Guna, 2015).

Hay muchas aristas que desempolvar. Los gobiernos que han pasado a lo largo de la historia no han aceptado el derecho de los pueblos indígenas a mantener su autonomía y eso, como bien sabemos, ocurre desde el momento de la invasión europea, particularmente la española. Por el contrario, los pueblos indígenas cedieron a los invasores sus tierras ricas en recursos naturales y biodiversidad a punta de engaños, con la espada y con la cruz.

El reconocimiento de los derechos autonómicos del pueblo gunadule ha servido de modelo para otros pueblos de Abiyala (América) en su lucha auto-

nómica. Hasta hace pocos años, ha mantenido su autonomía propia con fuertes tradiciones y cultura. No obstante, con los cambios culturales que han llegado hasta el interior de las comunidades, se amenaza la integridad y sostenibilidad de la autonomía misma. La pregunta principal de este estudio es: ¿qué está pasando dentro de una comarca con la mayor trayectoria respecto a la autonomía en Panamá?, ¿qué desafíos se presentan en ella?, y ¿cómo se está tratando de superarlos y buscar alternativas para consolidar su autonomía?

El capítulo tratará de poner en perspectiva histórica la situación actual de la autonomía guna en cuatro siguientes temas de importancia: el proceso histórico de la lucha territorial del pueblo gunadule, la estructura del autogobierno gunadule, Neggsed (autonomía) o tierra y territorio, y los desafíos en la autonomía del pueblo gunadule.

La metodología que se aplicó fue participativa, con las autoridades gunadule presentes en la región, en los encuentros de los Congresos Culturales Guna en mayo, junio y octubre de 2019, y luego en otra gira en enero y febrero de 2020. Se llevaron a cabo entrevistas de campo con la juventud y las mujeres en las comunidades y se participó en los Onmaggeddummagan (Congresos Generales Gunas) con el fin de conocer la perspectiva actual de la situación de la comarca y de la demanda al Estado panameño en las tierras ancestrales de Nurdargana.

## **Proceso histórico de la lucha territorial del pueblo gunadule**

El autogobierno del pueblo gunadule parte desde los tiempos inmemoriales<sup>1</sup> con líderes que dieron las bases de la estructura social, política y cultural, cuando se crean los Onmagged (Congresos). Posteriormente, con la llegada de los españoles, el pueblo guna se organiza y se aglutina para defender su territorio ancestral durante el periodo colonial hasta finales del siglo XIX. En 1871, logra consolidar su territorio con la creación de la comarca de Tulenega, que sienta las bases de los antecedentes para la autonomía guna, al ser la primera comarca indígena latinoamericana (Castillo, 2018), cuando todavía Panamá estaba unida a Colombia.

1 Ibeler y su hermana Olowaili, personajes milenarios, junto a sus hermanos, sentaron las bases de la lucha del pueblo gunadule. Por su parte, Ibeorgun y su hermana Olokikadiryai organizaron las bases de la organización social, cultural y política del pueblo gunadule antes de la llegada de los españoles.

A inicios del siglo XX, cuando Panamá se separa de Colombia en 1903, el territorio guna se divide en dos, y un grupo se queda en Colombia y el otro en la nueva república. En la región de Panamá, el territorio guna se fragmenta en varios sitios: Madungandi, Wargandi, Dagargunyala y Gunayala. Es en la región de Gunayala donde se dan los hechos históricos de la Revolución Tule de 1925, donde los gunas se levantan contra el gobierno panameño en defensa de su autonomía, su identidad, su cultura, sus derechos humanos y, en especial, por la protección de la mujer, ya que fue ultrajada su vestimenta, la Mola, símbolo de la identidad gunadule (Howe, 2004; Wagua, 2007).

La primera comarca tiene su origen en 1925, cuando los gunadule desatan un levantamiento que intenta romper sus lazos con el Estado panameño como respuesta al colonialismo interno expresado en una política indigenista de asimilación, integración forzada (Leis, 2005). A raíz de este hecho, el gobierno panameño incluyó por primera vez el tema indígena a nivel constitucional en 1925, en el acto legislativo del 20 de marzo de ese año y permitió establecer una autonomía regional de hecho. De esta forma, el gobierno panameño tuvo la necesidad de reformar la Constitución de 1904, a fin de incluir el tema de la comarca indígena, con el objetivo de buscar la paz con los gunadule que habitan en la región de Gunayala (Valiente, 2002).

A partir de este conflicto el gobierno de Panamá reconoce los territorios indígenas como Reservas (por ejemplo, con la Ley 59 de 1930 que crea la Reserva de San Blas), sirviendo de modelo para los reclamos territoriales de los demás pueblos indígenas en Panamá. Posteriormente, por presión de las autoridades gunas donde muchas tierras no fueron incluidas, se promulga la Ley 2 de 1938 creándose la comarca de San Blas, denominada desde 1998 como comarca Kuna Yala (Valiente, 2002).

Con la Ley 16 de 1953 se aprueba la condición administrativa y jurídica, reconociéndose la Carta Orgánica como forma indígena de gobierno, y se reconoce la autoridad del Congreso General Guna y de la figura de los Sagladummagan (Caciques Generales) como las autoridades de la región. Por esta acción jurídica, hoy ése es el modelo para las actuales comarcas indígenas, en que cada comarca tiene una Carta Orgánica para el funcionamiento interno de su autogobierno en la región. Luego, en la Constitución de 1946, aparece un capítulo sobre colectividades campesinas e indígenas, en el cual se prevé que el Estado se compromete a

reservar las tierras a favor de las comunidades indígenas además de otros compromisos en materia política, económica, social y cultural (Valiente, 2002).

Desde fines de la década de 1960 e inicios de la década de 1970, inducidos por el gobierno militar del General Omar Torrijos y bajo la influencia del Sagladummad o Cacique Guna Estanislao López (quien viajó a las diversas regiones indígenas), se llevó a cabo un proceso de diálogo permanente con el resto de los pueblos indígenas para asentarlos en poblaciones (Alvarado, 2001). También se organizaron congresos indígenas donde se solicitaba la delimitación de comarcas. La presencia de Estanislao López sirvió para que otros líderes conocieran el sistema de organización de los congresos y de la figura de los caciques. De esta forma, poco a poco, los otros pueblos indígenas empezaron a introducir cambios en su organización política e histórica al adoptar el modelo guna de los congresos. La presencia del Sagladummad (Cacique) Estanislao López fue vital para que el resto de los pueblos indígenas del país conociera la forma de autogobierno gunadule, ya que dicho sagla, al conocer la cultura guna y la no guna, hablaba él mismo a los otros dirigentes, diciéndoles que era necesaria la unificación de sus territorios para que fuesen legalizados frente al Estado, y así poder desarrollar el autogobierno indígena en Panamá. Esta influencia le sirvió para que, en 1975, Estanislao López fuese nombrado por el gobierno panameño como el Cacique Nacional de los 5 Pueblos Indígenas de Panamá hasta su muerte en 1982; un nombramiento único en la historia panameña.

## **Estructura de autogobierno de la comarca Gunayala**

El gobierno regional de la comarca Gunayala está compuesto por los Congresos Generales Gunas (el Congreso General Guna, que es la unidad político-administrativa, y el Congreso General de la Cultura, de carácter espiritual y cultural), como máximas autoridades del pueblo guna de la comarca de Gunayala. En el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional ha elaborado desde el seno de sus asambleas un documento jurídico normativo para la comarca que reúne todos los aspectos importantes del derecho consuetudinario, con el fin de que sea reconocido y aprobado por la Asamblea de Diputados como ley nacional, reemplazando así la Ley 16 de 1953, que rige actualmente la comarca. Este documento de 2013 llamado “*Gunayar Igardummadwala*” (Ley Fundamental de Gunayala), es un buen ejemplo para la codificación de la normatividad de un pueblo indígena. Esta ley sustituiría a la Ley 16 de 1953, que no contiene las aspiraciones del pueblo

gunadule. Dicha Ley Guna surge de los debates en las Asambleas y comunidades, y aún no ha sido aprobada por el Estado. Sin embargo, las autoridades gunas la aplican en su territorio de “hecho” (Castillo, 2005), y de alguna manera indirecta los estamentos del gobierno panameño reconocen esta ley interna comarcal.<sup>2</sup>

La Ley Fundamental Guna, que es la ley que rige en la comarca, señala que la Comarca Gunayala constituye una división política cuya organización, administración y funcionamiento estarán sujetos a un régimen especial establecido en la Constitución de la República, en esta Ley, y en el Estatuto de la Comarca (Onmaggeddummagan de Gunayala, 2013).

La estructura sociopolítica del pueblo guna en la comarca de Gunayala se basa en las normas del Gunayar Igardummadwala (Ley Fundamental de Gunayala):

- Onmaggeddummad Namaggaled: Congreso General de la Cultura Guna. Autoridad máxima de carácter cultural y de espiritualidad cuya función es establecer las políticas culturales y de identidad del pueblo gunadule.
- Onmaggeddummad Sunmaggaled: Congreso General Guna. Autoridad máxima de carácter político y administrativo cuya función es la relación con el Estado panameño para los proyectos de desarrollo que entran a la región y controla las finanzas de la comarca.
- Onmaggeddummagan: Congresos Generales Gunas. Los dos Congresos de Gunayala, arriba mencionados.
- Sagladummad (Cacique)/Sagladummagan (Caciques): Persona o personas que representan legalmente a las autoridades máximas de Gunayala, que son: Onmaggeddummad Namaggaled y el Onmaggeddummad Sunmaggaled, ambos integrados por tres caciques. La selección de los Sagladummagan (Caciques) en ambos Congresos la determinan las 49 comunidades de la comarca a través de las asambleas generales.

2 Para muchos especialistas gunas, la ley fundamental seguirá sin ser aprobada por el Estado panameño por muchos años, ya que en ella se refleja la autonomía regional de Gunayala en su autogobierno y la demarcación definitiva de los límites de la comarca. Actualmente, la discordia de empresarios de turismo y funcionarios panameños impiden reconocer los límites originales de la región. Es necesario este reconocimiento, “más autonómico” y así no depender de la normativa del Estado que con frecuencia es más limitada.



- Neggwebur Onmaggged: Congreso Local. Primera autoridad de cada comunidad o pueblo. Se constituye con la participación plena de los miembros de cada comunidad.
- Neggwebur/Gwebur: Comunidad. Conglomerado de personas que habitan en un territorio (isla o parte continental) delimitado bajo la autoridad de un sagla y onmagggednega (la casa del congreso), con características de autonomía relativa con referencia a sus similares, y reconocida como tal por los Onmagggeddummagan.
- Sagla: Persona que representa la autoridad principal en cada comunidad o pueblo, que durante la sesión de Onmagggeddummad Sunmaggaled lleva el voto de su pueblo al plenario.
- Delegado/delegados: Personas elegidas en el pleno de cada congreso local y que representan a su comunidad en las deliberaciones de las sesiones de los Onmagggeddummagan.
- Estatuto: Estatuto de Gunayala, conjunto de normas que implementan el Gunayar Igardummadwala.
- Babigala: Historia guna, conjunto de tratados que fundamentan la espiritualidad del pueblo guna.

La Ley 16 de 1953 establece que la autoridad administrativa superior por parte del Estado panameño es el “intendente”, que tiene categoría de “gobernador” como en el resto de las provincias panameñas, aunque este mandato casi no rige en la región ya que es una figura simbólica frente a la autoridad de los Congresos Generales Gunas. Las decisiones que se toman en los Congresos Generales Gunas, que en términos generales se constituyen por la Asamblea General, son de cumplimiento obligatorio para todas las autoridades y comunidades de la comarca y no pueden ser contrarias a los valores sociales, culturales y religiosos gunas (Onmagggeddummagan de Gunayala, 2013).

Sin embargo, debido a los cambios que se están produciendo en las estructuras del autogobierno en algunas comunidades gunas, ha surgido una nueva figura debajo de la jerarquía del sagla tradicional, el sabbindummad, que sería el sagla (jefe) administrativo, cuya función es ejecutar y elaborar los proyectos de la comunidad (Castillo, 2005). En las comunidades más aculturadas,<sup>3</sup> el sabbindummad es

3 Comunidades aculturadas son aquellas en las que el sagla “tradicional” no existe o, si existe, es relegado a segundo plano; el papel principal es el sagla administrativo o político, o sea el sabbindummad.

la máxima autoridad de la comunidad, a pesar de que no sea sagla tradicional (aunque sí conoce la cultura, la historia y los problemas de la comunidad). Este cambio ocurre por dos razones: en primer lugar, por los cambios que enfrenta la sociedad guna con la paulatina pérdida de la identidad en estas comunidades, que hoy se va haciendo extensiva hacia el resto de las comunidades gunadule; en segundo lugar, por la necesidad de hacer frente a la administración de proyectos de cooperación que muchas instituciones de gobierno y bilaterales presentan a la comarca.

El Congreso General de la Cultura Guna, como máxima autoridad cultural, hace varios años comenzó a promover el acercamiento con las otras comarcas gunas y las poblaciones gunas en Colombia para fortalecer y dialogar sobre la historia y los cantos sagrados. Con esta iniciativa nacen los Encuentros de la Nación Gunadule, con el fin de fortalecer la autonomía política, cultural y espiritual de los cinco (5) territorios gunas desde Panamá y Colombia. Esta es una iniciativa que comenzó en 2006 en la comunidad de Maggilagundiwar, donde la dirigencia, guías espirituales de los pueblos gunas de Madungandi, Wargandi, Dagargunyala, Gunayala, Maggilagundiwar (Arquia) e Ibgigundiwar (los dos últimos de Colombia), se reunieron en un evento que se ha dado a conocer como “Cantamos para no Morir” (Congreso General Guna, 2009). A partir de entonces, las autoridades de la Nación Gunadule de Colombia están participando en las Asambleas de los Congresos Generales Gunas.

Los dos Congresos Generales, a través de sus entidades culturales y administrativas, son una dualidad de poder: cada uno tiene sus objetivos claros sobre donde incidir en la vida del pueblo guna, y ambos han venido trabajando en coordinación, sin injerencias entre ellos. Cuando existe un desequilibrio en la gobernanza, el Congreso de la Cultura puede tomar decisiones como el Congreso General administrativo para dirigir los destinos de la comarca, como ya ha ocurrido en varias ocasiones, ya que su legitimidad se basa en su carácter cultural y espiritual que es la base de vida del pueblo guna. Además, son los que escogen a las autoridades del Congreso General Guna cuando hay cambios de poder o cuando existe una falta de autoridad en el Congreso General Guna.

Las autoridades gunas están creando nuevas comisiones y secretarías para el buen funcionamiento de la región al fortalecer su gobierno autónomico.<sup>4</sup>

---

4 Dichas secretarías se crearon con el objetivo de descentralizar las funciones de trabajo de las autoridades tradicionales, pero casi no han cumplido su rol por la falta de planificación en sus tareas de servicio en las comunidades.

- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Transporte Terrestre.
- Secretaría de Transporte Marítimo.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria.
- Comisión de Tribunal de Justicia.
- Comisión Antidrogas.
- Secretaría de Defensa Territorial.
- Asesoría Legal.

Asimismo, ambos congresos generales gunas han creado un Instituto<sup>5</sup> para cada congreso: el Instituto de Investigaciones y Desarrollo de Kuna Yala (II-DKY), de parte del Congreso General Guna y el Instituto del Patrimonio Cultural del Pueblo Guna (IPCPG) del Congreso General de la Cultura Guna, ambos con el fin de impulsar proyectos de autogestión en la comarca.

### **Neggsed (Autonomía): tierra y territorio**

Hablar de la tierra y el territorio para los gunas es hablar de su autonomía, de dirigir su propio destino, su autogobierno, de tener un territorio propio y un plan de vida. Como dirían los sabios gunas: “*We an nabba, we an nega*” (esta es nuestra tierra, nuestro territorio, esta es nuestra casa). La concepción de territorio, territorialidad y autonomía son descritas como complementarias y orientadas hacia un enfoque de protección, custodia y racionalidad de su uso que excluye toda acción de explotación y dominio. A través de varios relatos gunas, como el relato de Ibeler y sus hermanos, se narra la lucha por su identidad contra personajes que avasallaban sus raíces.

La estructura social del pueblo gunadule tiene raíces ancestrales, está fundamentada y construida sobre el modelo *nega*, palabra que significa casa, sede; es

---

5 Los Institutos son las ONG de los Congresos Generales Gunas. Son “autónomos” y una de sus funciones es captar fondos. Sin embargo, no cuentan con presupuestos para su funcionamiento y no están descentralizados, dependen de las decisiones de las autoridades comarcales para el avance de su trabajo. El Instituto de Patrimonio Guna tiene una experiencia de años anteriores ya que, en sus inicios, se había fundado como Instituto de Investigaciones Koskun Kalu. Entre sus directivos se incluye una autoridad tradicional y profesionales que han colaborado para su buen funcionamiento en las comunidades. Es el único Instituto que cuenta con un equipo técnico de profesionales.

decir, la organización social gunadule tiene la forma de una casa. Esto simboliza unidad, participación, fortaleza y solidaridad (Pérez, 1998).

¿Qué es Neggsed (Autonomía) desde la concepción del pueblo Gunadule?:

Estos conceptos están fundamentados sobre perfiles de “massered iddoged”, que hace referencia a “wargwen negseed”, “bundor gannarbagwa na wargwen neg aggwed”. Nega (casa, hogar, territorio), a su vez, está cimentada sobre otro símbolo que se refiere a la unidad absoluta entre partes:

- “Ser hombre o ser mujer” garantiza la capacidad de relevar fuerza y autoridad en casa propia, y que se traduce en ser sujeto. La “casa = territorio” nos conduce directamente a una tierra delimitada, que se orienta hacia la gran casa que es Nana Olobibbirgunyai (la mamá que danza, que gira, la madre tierra).
- Sin casa nadie puede educar a sus hijos como quiere; sin tierra nadie decide de acuerdo con lo que quiere, sino de acuerdo con los criterios de aquel que le deja vivir arrimado o le presta su casa o le alquila su tierra, dirán los abuelos gunas. Aquella persona que actúa bajo principios del acreedor, para el guna, entra en la categoría de “eigwa”, “wileged” (pobre, discapacitado, falta de...).
- Cuando se tiene una casa o una tierra donde construirla, es cuando se puede elegir libremente a los propios amigos, se puede conducir a los hijos a medir las huellas de los abuelos, para consolidar el presente y trazar el futuro. Entonces, las cosas que se poseen se vuelven de absoluta propiedad y se puede valorarlas, celebrarlas, hasta dejar de disfrutarlas o cambiarlas con plena libertad. En este sentido, la casa (territorio, hogar, tierra) releva la conciencia plena de propiedad y permite el enriquecimiento pluridimensional que podrán continuar las nuevas generaciones. (Congreso General Guna, 2015)

El pueblo gunadule mantiene una sólida base cultural para llevar a cabo su transformación o reforma de gestión de los Congresos Generales. Solo necesita consolidar y aplicar su visión de *negseed*/política, que tiene su base fundamental en *Ibeler e Ibeogun*, y en los conceptos de:

- *Wargwen negseed*: es la conciencia de la propia identidad, de ser dueño de la propia casa y, por lo tanto, del rechazo de toda clase de tutela y de subordinación. Es la proclamación del derecho a la autodeterminación.

- *Bulagwa negseed*: la unidad de los palos de la choza es el símbolo de un modelo de sociedad donde nadie es excluido, en el que todos tienen su responsabilidad y su valor. Es decir, saber escoger líderes de calidad. En la búsqueda de alianzas, de la unidad, y en la coordinación entre diferentes *galumar*.<sup>6</sup>

En la comarca de Gunayala, la tierra es de propiedad colectiva según la Ley 56 y la Ley Fundamental, y no puede ser vendida ni enajenada. Cuando existe un problema limítrofe en el territorio, el Congreso General Guna actúa con las autoridades competentes para su solución, por ejemplo, para tratar cuestiones como la invasión de colonos (no gunas) dentro de los límites de la región. Por otra parte, a nivel comunal, la comunidad tiene sus parcelas comunales para sus cultivos, y cada persona también tiene sus parcelas, que son traspasadas de generación a generación. Según la tradición guna, la mujer es la heredera de la tierra, ya que la mujer es quien va a traer a su esposo para trabajar la tierra, una vez que fallece su padre. Igualmente, existe la venta de tierra entre los comuneros de una parcela o una isla, siempre y cuando tenga la autorización y el reconocimiento de las autoridades comunales; y no puede ser vendida a un extranjero.<sup>7</sup>

### **Anmar Nuedgudi (Estamos viviendo bien)**

Para el pueblo gunadule el concepto de bienestar es “*Anmar Nuedgudi*”<sup>8</sup> (estamos viviendo bien), dentro de la colectividad. Para el guna, su bienestar es colectivo: entre todos se apoyan para construir una casa, en las parcelas, en las ceremonias sagradas —se trabaja para el guna, *Anmar Nuedgudi*, que significa:

En esta tierra estamos bien, somos dueños de la tierra, tenemos para cultivar, para cazar, para buscar nuestra medicina, para pescar, cuando quiera, sin que el “otro”, un extranjero, venga a usurpar nuestro territorio (*We nabba neggi an nuedgudi, we anmar nabba, anmar nabba nigga inmar digega, anmar nainu nigga arbaed, ibdurgan amied, ina amied, ua amied, waimar anmarga sogosuli, we nabba anmargadi*).<sup>9</sup>

6 Los *galumar* son sitios sagrados o sitios de sabidurías donde se reúnen los sabios gunas para sus tomas de decisiones en conjunto. Sitio que no se debe profanar; fortaleza; zona protegida.

7 Sin embargo, lo que históricamente ha prevalecido es la “agricultura de *nainu* familiar”. Comunicación personal Geodisio Castillo, investigador agroecológico sobre conocimientos ancestrales y tradicionales (05/01/20).

8 El pueblo Gunadule, también dice “An Yeeriddodisaed, anmar yeeriddodisaed —estar feliz, estamos felices”.

9 Interpretación y traducción propia.

Es diferente de las ciudades, donde todo se paga con dinero —para comer, para comprar una casa, entre otras cosas.

## Amenazas

El Babigala<sup>10</sup> y la memoria histórica es el inspirador de la identidad guna y de esa visión holística de la vida. Onmaggednega (casa del congreso) es expresión de esta integralidad de la vida. Porque allí es donde todos los aspectos de la vida se plantean, se viven, se piensan y se enfrentan.

Ahí se encuentra la fortaleza del pueblo gunadule, en su cultura que fortalece su autonomía, gobernando su propio destino. Sin embargo, existen amenazas que lo rodean para destruir su cultura, su territorio, su estructura social y ambiental.

En estos últimos años, el sistema económico capitalista extractivo ha entrado con mayor fuerza en las comunidades. El individualismo económico, la aculturación y la introducción de valores diferentes hacen debilitar la estructura social guna, que arrastra múltiples desequilibrios y carencias que en algunos aspectos han tendido a superarse y que, en otros, por el contrario, perviven o se agudizan. Querer fragmentar la identidad guna es querer empobrecerla y debilitarla.

## Dimensiones económicas de la autonomía guna

Para comprender la situación actual de la comarca de Gunayala es importante analizarla desde una perspectiva holística, donde las estructuras del autogobierno están modificando sus reglamentos internos para enfrentarse al mercado capitalista y neoliberal que está cambiando la vida social, cultural y política en los gunadule.

Basándose en los conceptos culturales y tomando en cuenta las experiencias vividas del Plan General de Desarrollo de la Comarca,<sup>11</sup> el Congreso General Guna

10 Babigar o babigala. Camino de Baba y de Nana; tratado de Baba y de Nana, abarca desde la tentativa de explicar a Baba y a Nana, la creación del universo, hasta la definición del ser humano, su papel en el camino y el desarrollo de la Madre Tierra.

11 Plan General de Manejo y Desarrollo de la Comarca Gunayala, elaborado por el Proyecto de Estudio de Manejo de Áreas Silvestres de Kuna Yala (PEMASKY) y aprobado el 7 de noviembre de 1987 por el Congreso General como Comarca de Biosfera en la comunidad de Assudub, Resolución No. 3. Actualmente conocida como Área Silvestre del Corregimiento de Nargana.

y el Congreso General de la Cultura Guna autorizaron a formar un equipo interdisciplinario de profesionales gunas para elaborar el Plan Estratégico de Gunayala, cuyo objetivo es el de ser un documento guía que oriente el desarrollo endógeno del pueblo gunadule. Este es un documento dialogado con las propias comunidades de la comarca (51 comunidades), que fueron las verdaderas tomadoras de decisiones del plan estratégico situacional. Es así que el plan es aprobado por la Asamblea Ordinaria del Congreso General en 2015, en la comunidad de Agligandi.

Esta realidad actual del pueblo gunadule está bien diagnosticada en el documento Plan Estratégico de Gunayala 2015-2025. Se establecen cinco ejes: autonomía, gobernabilidad y territorio; Madre Tierra (Nabgwana) y sus recursos naturales; educación, cultura y espiritualidad; salud y medicina tradicional; y economía y desarrollo sostenible. El documento también plantea desafíos y metas para tener un mañana mejor con una cultura propia, fuerte y respetable como cualquier otra nación del mundo, y así reforzar su autonomía.

El Plan Estratégico de Gunayala 2015-2025 (Congreso General Guna, 2015) indica que el primer eje es “fomentar y promover el respeto, el reconocimiento y el fortalecimiento de la institucionalidad”, que no solo se limita a sus diversas formas de organización interna, sino a las normas que regulan el acceso, control y protección del territorio, tierras y recursos naturales, además de sus propios sistemas de justicia y de toma de decisiones. Asimismo, se establece *garantizar la gobernanza territorial*, afianzando las prácticas tradicionales de la administración de justicia, y lograr la consolidación de mecanismos o procedimientos de consulta y participación plena y efectiva de proyectos dentro del territorio de Gunayala.

El segundo eje plantea “fomentar los saberes ancestrales y la gestión ambiental y territorial para renovar la economía solidaria y una comarca ambientalmente sostenible y resiliente a los efectos del cambio climático”. El tercer eje indica “contribuir al desarrollo educativo, cultural y espiritual como derecho, factor de cohesión e identidad y fuerza transformadora de la sociedad, desarrollando el potencial humano de la población guna”. El cuarto se refiere “a la promoción los saberes ancestrales y la medicina convencional, interactuados para el desarrollo de la salud de calidad en la comarca Gunayala”. El quinto se trata de “generar oportunidades y bienestar a las familias, y a las empresas comunitarias desarrollando e implementando una política de producción y soberanía alimentaria”.

Basándose en el Plan General de Desarrollo de la Comarca, la región se encamina hacia la consolidación de su autonomía en varios aspectos y, por lo tanto,

está generando bases complementarias para no depender de la administración del gobierno nacional para la autogestión de la comarca. Para esto, han reorganizado su estructura de autogobierno con la creación de Secretarías. Una de ellas es la Secretaría de turismo, que tiene como objetivo planificar y ordenar las acciones de desarrollo de una economía de autogestión desde su óptica cultural. No obstante, implementar esta visión ha traído conflictos con el Estado nacional por tratar de controlar las aguas de la zona, ya que el mar territorial es controlado por los gunas para desarrollar su turismo, su mercado marítimo comercial y, en especial, para tratar de ser dueños de su mar y pescar sin intervención de gente foránea (a diferencia de otras regiones del país, supeditadas al gobierno y las empresas pesqueras). También la secretaría de transporte terrestre y marítimo es otra forma de control territorial en la región, ya que solamente los gunas pueden transportar pasajeros y mercancías y vender productos que vienen de la ciudad y viceversa.

## **Turismo controlado**

El turismo es la nueva tendencia en la que los gunas obtienen su ingreso económico, principalmente en el sector occidental de Gunayala, donde el control territorial y administrativo del turismo es llevado a cabo por los mismos gunadule. También existen pequeños hoteles en las comunidades más al Este de la comarca. El turismo en Gunayala es un turismo controlado y reglamentado por el Congreso General Guna y la comunidad local, donde el visitante se aloja en hoteles y cabañas que son de los gunadule y que ellos mismos administran.

La llegada de visitantes a la región, principalmente el “turismo de playa y sol”, ha tenido un gran impacto, en especial en la creación de nuevos hoteles y cabañas como fuentes de empleo. De allí la proliferación de cabañas turísticas (ya sean familiares, grupales o individuales). Sin embargo, ha traído un sin número de problemas (Congreso General Guna, 2015), entre otros, los que describen a continuación: intermediarios inescrupulosos e inclusive ilegales que cobran a los turistas por los servicios prestados en las islas, pero no reportan beneficios a las islas o comunidades; problemas de disposición de la basura, particularmente de los desechos sólidos generados por la actividad, que traen consigo contaminación y problemas de salud; y la presencia de hoteles flotantes (yates) que son en general de empresas extranjeras privadas que ofrecen servicios no reportados a las comunidades o a la Secretaría de Turismo del Congreso General Guna.



Actualmente, el turismo se ha convertido en la principal actividad económica generadora de ingresos de la comarca. Según el administrador del Congreso General Guna, un aproximado de \$2.2 millones al año, es lo que recauda el Congreso General Guna (Moreno, 2018). Para entrar a la comarca se cobra un impuesto tanto a nacionales como a extranjeros y a los mismos gunas en los puertos de embarque. También, el mismo Congreso General Guna, ante el auge del turismo, está promocionando sus paquetes turísticos en su propia isla turística llamada Anmardub y con sus ingresos velará la administración y el funcionamiento de la política turística que debe regir en la región.

Estos cobros ha sido un detonante de críticas por parte de las autoridades nacionales y de los mismos ciudadanos panameños, quienes manifiestan que ellos están en Panamá y no se debe cobrar estos impuestos. Sin embargo, las autoridades gunas declaran que estos cobros de impuestos sirven para consolidar su autonomía para la autogestión comarcal, ya que, al no ser un municipio, los gobiernos panameños no dan fondos públicos a la región de Gunayala, y por esta razón casi no han desarrollado la zona. A pesar de la presencia de direcciones regionales de ministerios, hay falta de empleo y de caminos de producción, las escuelas están en malas condiciones, los centros de salud están deteriorados y padecen de falta de medicamentos, y falta mantenimiento de los puertos.

Para las comunidades, estos ingresos económicos han servido para el mantenimiento de sus puertos, y las ganancias se distribuyen el fin de año para realizar actividades en beneficio de la niñez y la comunidad. También han sido útiles para ayudar a las comunidades de una eventual catástrofe natural en la comunidad u otro poblado —incendios, inundaciones— lo cual ya ha ocurrido en la comarca. También se han utilizado para pagar los costos de mantenimiento y personal de la oficina de enlace del Congreso, ubicada en la ciudad capital y la sede del Porvenir. En suma, es una forma de la aplicación de su autonomía política en la región.

Es necesaria una planificación y una política turística en la región para su desarrollo sostenible. Así mismo, la Secretaría de turismo ha impulsado capacitaciones a guías turísticos en varios temas como el manejo de la basura, la cultura, la historia y la estructura de los Congresos Generales Gunas. Igualmente, se han creado las asociaciones de dueños de hoteles, cabañas y botes turísticos para el impulso del turismo.

## Control del transporte terrestre y marítimo

El acceso interno a las diferentes comunidades se realiza por tres vías: terrestre, marítima y aérea. Para brindar servicios de transporte terrestre y marítimo, estos deben ser de origen guna y deben operar bajo la supervisión del Congreso General Guna.

Por vía marítima se movilizan de isla en isla a través de botes o pangas comerciales de las comunidades que ofrecen ese servicio. Es un servicio reciente y se debe obtener el permiso y aval de la junta ejecutiva y la Secretaría marítima del Congreso General Guna para funcionar en la región.

También circulan en la comarca barcos comerciales gunas y no gunas que comercializan productos y provienen de la provincia de Colón. Cuentan con comunicación marítima internacional que utilizan los barcos de cabotaje colombianos que comercian en el Caribe colombiano. Estos barcos colombianos, llamados “Canoas”, traen productos comestibles y comerciales para la zona. Los vuelos hacia y desde la comarca sólo se dan en cuatro comunidades, debido al alto costo de los pasajes. Por lo tanto, la gran mayoría de los pobladores viajan en botes.

Con la mejora en 2007 de la carretera que conecta la comarca con el resto del país, ésta ahora puede ser utilizada por vehículos de doble tracción. Ante esto, en 2011 el Congreso Guna constituyó la Secretaría del Transporte Terrestre y Marítimo, que procedió con la organización, planificación y de la operatividad de las actividades. Posteriormente, en 2014, el pleno del Congreso Guna decidió separar nuevamente ambas actividades en Transporte Terrestre y Marítimo, con la finalidad de optimizar y darle mayor relevancia a ambas actividades (Congreso General Guna, 2015).

Asimismo, dentro de unos años existirá otra carretera, que es el Camino de producción Mordi-Muladub (en proceso de estudio de viabilidad), ubicada al este de la comarca. La Carretera o Camino de Mordi-Muladub daría acceso a los Corregimientos de Puerto Obaldía, Dubwala y a parte del Corregimiento de Ailigandi. Bien se sabe, a partir de la experiencia de la carretera El Llano-Carti, que detrás de un camino abierto surgen problemas ambientales, sociales, culturales y económicos para los cuales se debe buscar una estrategia (Congreso General Guna, 2015). Igualmente, una vez que se construya, existe una propuesta para ampliar esta carretera hacia otras comunidades cercanas.

## Molas

La “mola” es la vestimenta tradicional de la mujer gunadule, hecha a mano, y es el símbolo de la identidad guna. La mujer, al no tener un trabajo fijo, usa este arte que aprendió de su madre y abuela para apoyar económicamente a la familia. Actualmente se ha comercializado a gran escala a nivel nacional e internacional. Esta venta de alguna forma ha servido para educar a muchos jóvenes guna en la ciudad.

La mayoría de las molas se producen para la venta hacia la ciudad de Panamá, sea de forma directa por compradores urbanos que llegan a las islas o por una de las cooperativas de molas. También por el auge del turismo con la llegada de cruceros y yates se está vendiendo, especialmente, en el sector occidental. En conversación con las mujeres, ellas nos dicen que en ocasiones llegan mujeres de otros sectores para vender sus molas (algunas de las comunidades de Usdub) en la época de la llegada de los cruceros, de octubre a abril.

Este ingreso económico de las mujeres gunas actualmente está siendo amenazado por empresarios inescrupulosos que compran molas en grandes cantidades a bajo costo, para luego venderlas con precios superiores a agencias turísticas o a otros países. Países como Costa Rica y Nicaragua venden molas imitadas hechas allí en forma descontrolada, sin que el Congreso General Guna o las entidades estatales tomen cartas en el asunto para resguardar la mola autóctona, que es uno de los símbolos de la nacionalidad panameña. También existen diseñadoras de moda extranjeras que contratan a mujeres gunas para que le cosan vestidos con diseños con molas para su desfile de modas, y luego los venden a altos precios en sus tiendas.

Otro gran desafío en el arte de la mola<sup>12</sup> es que sus diseños sean utilizados para comercializarla. Por ejemplo, la empresa licorera del expresidente de Panamá Juan Carlos Varela colocó en sus botellas de seco “Herrerano” diseños de molas, por lo que el Congreso General Guna tuvo que demandarla. Al final, la demanda fue a favor del pueblo Guna. También la empresa NIKE intentó comercializar en sus zapatillas el diseño de la mola, la “Air Force 1 Low”. Finalmente, este intento fracasó en 2019 (Congreso General Guna, 2019), donde se observa la capacidad de

---

12 En la actualidad, el diseño de la mola ha tomado importancia entre las cuatro autoridades de las naciones gunas, ya que se han aglutinado para defender y promover la mola. Sin embargo, existen empresas como la Fundación Motta, que han abierto museos de la mola para su divulgación comercial.

la cultura guna para proteger su conocimiento sagrado, lo que a la vez consolida su autonomía cultural.

### **Otros ingresos económicos en la comarca**

Tradicionalmente, el coco representaba el producto más importante en el ingreso económico en la región y para el intercambio en las comunidades gunadule. Hoy su valoración ha mermado, pero aun así es todavía una de las formas de ingreso económico para las casas y las comunidades.

La comarca de Gunayala tiene otros ingresos complementarios que han servido de base para el mantenimiento de su infraestructura en la región y en la ciudad. En este sentido, la comarca negoció con la empresa transnacional Cable & Wireless (sin la intervención del gobierno), a través del proyecto ARCOS 1, un contrato por 25 años para pasar una red de fibra óptica por el territorio gunadule.

En síntesis, los ingresos económicos que circulan en la comarca de Gunayala se pueden dividir en los siguientes rubros: impuestos de circulación a las embarcaciones colombianas, gunas y costeñas; impuesto o contribuciones de los funcionarios públicos y privados; aporte económico de las comunidades en cada sesión del Congreso General Guna y en el Congreso General de la Cultura; impuestos a las embarcaciones colombianas, gunas y costeñas por el uso del muelle; uso de los puertos de embarques a cada comunero o turista que llega; venta de mariscos; otorgamiento de permisos y multas a cada comunero; y el cobro de impuestos a las pequeñas tiendas comerciales en cada comunidad.

No existen datos actuales de organizaciones no gubernamentales (ONG) u organizaciones internacionales que ofrezcan donaciones de dinero en la región. Por parte del Estado panameño, son los Representantes de Corregimientos (B/.40,000 anual) y las entidades gubernamentales quienes en su presupuesto anual gestionan sus partidas para proyectos en la comarca.

### **Desafíos de la autonomía: identidad y transculturación**

Las comarcas gunas poseen un profundo sentido de identidad y gran conciencia del valor de su modo de vida; mantienen vivas sus tradiciones culturales, como el uso de su lengua y cantos, su espiritualidad y filosofía de vida, las cuales

guardan una estrecha relación con el bosque; para el guna, los bosques, la tierra y el agua tienen vida.

La región de Gunayala, al igual que otras regiones indígenas de Panamá, enfrenta un sinnúmero de problemas sociales tales como la migración, la pérdida de la identidad en los jóvenes, la pobreza, el desempleo, la desnutrición, la deserción escolar, el descuido en el mantenimiento de las viviendas, la drogadicción, el incremento del embarazo en la adolescencia, la violencia doméstica, la falta de programas y áreas de recreación, y la falta de centros de capacitación.

En la actualidad, las autoridades locales están experimentando cambios en su autogobierno. Uno de estos factores es el cambio cultural: están en un proceso de aculturación de sus estructuras tradicionales, que se basan en una organización sociocultural guna que viene de hace cientos de años. Las comunidades gunas, que eran antagónicas al contacto de visitantes no gunas y a la comercialización, están abriéndose para dar paso a un intenso intercambio comercial para promover el desarrollo de la comunidad.

Según nuestra investigación de campo y conversando con las autoridades locales, estas nos manifiestan que existe un debilitamiento de la cultura por el impacto de la globalización cultural. El uso de paneles solares ha provocado la proliferación de la televisión y cables en las comunidades. En ciertas comunidades cuentan con electricidad las 24 horas del día donde la mayoría de los comuneros pagan su luz eléctrica. Es necesario que se haga un estudio pertinente acerca de la necesidad básica de la electrificación en la región, ya que la electrificación ha llegado a las costas de la comarca por el sector de la carretera. Es importante mencionar que el Congreso General Guna decidió no aceptar el proyecto de electricidad de la línea de transmisión eléctrica que vendría de Colombia hacia Panamá por el sector oriental de la comarca, y que pasaría por el territorio de Gunayala. La negativa del Congreso General Guna ha sido, entre otros motivos, porque la apertura de la carretera y la línea de transmisión eléctrica afectaría los sitios sagrados, y porque, al abrirse una carretera, la guerrilla, los paramilitares y el narcotráfico llegarían más fácilmente y tendrían mayor presencia.

El uso de los celulares y otros medios de comunicación en alguna u otra forma han mermado el interés de los gunas por sus legados culturales; por ejemplo, muchos no asisten a las reuniones o cantos del Congreso Local, por preferir los programas televisivos. Muestran poco interés por valorar su cultura, escuchar

su historia y los cantos sagrados, ya que sus padres les hablan poco de su historia y, en especial, por la presencia de la escuela y las iglesias en la comunidad que han cambiado la mentalidad del guna. Esto se ve también en la construcción de casas en concretos en vez de casas tradicionales; se acude más a los centros de salud en vez de a los *inaduled* (médicos botánicos); las ceremonias fúnebres se efectúan de forma festiva (cuando alguien fallece sus familiares o deudos ofrecen comida a todos los asistentes al cementerio o al velorio).

Uno de los grandes desafíos se da con respecto a la juventud y la niñez, ya que los jóvenes y niños son los futuros dirigentes que van a conducir el barco de la autonomía guna. Existe una gran diferencia entre la juventud que estudia en la comarca y los que estudian en la ciudad capital. Los jóvenes que han estudiado en la región, a diferencia de la juventud que vive en las ciudades, tienen en su formación ideológica y cultural el sentimiento de cuidar y proteger la naturaleza —han vivido en su tierra, conocen el idioma y practican las manifestaciones culturales. Los jóvenes que estudian en las ciudades son más propensos a la pérdida de la identidad cultural y a ser absorbidos por la cultura dominante, debido a la falta de políticas culturales en los programas del Ministerio de Educación que los oriente sobre la cultura indígena. Algunos llevan esta “moda de la globalización cultural” a las comunidades, en donde se puede observar que llevan televisores, radios, DVD, CD, celulares, computadoras y equipos de sonido para sentirse en un ambiente citadino, y los jóvenes que viven en las comunidades los imitan.

Sin embargo, no todo es negativo, ya que existe un grupo de jóvenes, algunos de los cuales nacieron en la región y otros en la ciudad, que están fortaleciendo sus raíces al organizarse en asociaciones juveniles, grupos de teatro, de cantos, de danzas, aprendiendo los cantos sagrados de Babigala junto con los sabios en la ciudad capital y utilizando plataformas virtuales para la divulgación de la cultura. De igual forma, los Congresos Generales Gunas están implementando la Educación Bilingüe Intercultural para fortalecer las bases de la identidad en la región de Gunayala, que se inició en la década de 1970 por iniciativa de maestros gunas. En 2014 se inauguró el Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural con el fin de que se gestione un fortalecimiento de la cultura y el idioma guna, impulsado por las autoridades comarcales, el cual hoy cuenta con el apoyo de agencias internacionales como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

## Producción de campo

Uno de los grandes desafíos de los pueblos indígenas en el fortalecimiento de su autonomía es la producción agrícola y marina. En la región de Gunayala, las comunidades enfrentan una situación de inestabilidad que está transformando sus patrones sociales y económicos, ya que muchos han dejado de trabajar en el campo o en sus parcelas (nainugan) para el sustento diario. Lo anterior ha producido una dependencia de la provincia de Colón y la ciudad capital y de barcos que llegan de Colombia, donde la mayoría de las comunidades compra productos de primera necesidad, tales como arroz, guineo, plátanos y azúcar, que en otros tiempos eran productos que obtenían de sus cosechas. Hoy, estos productos son adquiridos de las embarcaciones que llegan a sus costas, o vehículos que llegan por vía terrestre. Esta situación se debe a la falta de interés de los jóvenes por el trabajo en el campo, al deseo de obtener el dinero fácil, estudiar para ser educador o trabajar en las instituciones del gobierno como salud, policía u otra entidad estatal, así como también trabajar en el turismo como guías, alquilar botes y dedicarse a la venta de la mola, dejando de lado el trabajo agrícola y de pesca.

Una de las consecuencias de no trabajar en el campo es la compra de productos al crédito por parte de la población a las embarcaciones colombianas, y el reemplazo del producto natural por muchas comidas enlatadas.

En ese sentido, las autoridades gunas han creado la Secretaría de Seguridad Alimentaria para apoyar la producción agrícola en las comunidades.<sup>13</sup> Es importante destacar que sin el desarrollo de la producción agrícola y el uso de las plantas medicinales, un pueblo no puede ser independiente del sistema comercial. Solamente al lograr la producción agrícola y marítima de sus propios alimentos y a través del uso de sus medicinas botánicas para la curación de los poblados, un pueblo puede considerarse autónomo.

---

13 Con la pandemia de la COVID-19 se observó que la producción agrícola fue vital en la región, ya que comunidades con mucho arraigo agrícola ofrecieron productos del campo a otras comunidades que se estaban desabasteciendo de comida. Por lo tanto, considero que no hubo una política pública adecuada de parte del gobierno, que solo se limitó a llevar bolsas de comida enlatada que duraba sólo unas semanas, en vez de distribuir semillas para el aumento de la producción del campo y no depender de la compra y venta de productos.

## **Desde lo político: demanda al Estado panameño para la reconquista de las tierras ancestrales de Nurdargana**

La problemática de los límites surge desde la creación del Estado panameño en 1903, que dividió al pueblo guna en dos grandes regiones, Panamá y Colombia. Esta problemática de los límites aún persiste, agravada por la invasión de colonos colonenses (de Santa Isabel), santeños y colombianos, lo que perjudica la integridad territorial de Gunayala. Hoy esta problemática se da con mayor fuerza por la venta de las tierras ancestrales de Nurdargana (al oeste de la comarca) por parte de los gobiernos panameños a empresarios nacionales y extranjeros (Castillo, 2020). Por esta razón, las autoridades gunas vieron la necesidad de demandar al Estado panameño para recuperar estas tierras que no fueron incluidas en las leyes de 1930 como reserva indígena, de 1938, cuando se crea la comarca de San Blas, de 1953, por la cual se organiza la comarca de San Blas y de 1957, cuando se declara como reserva indígena y las tierras inadjudicables (Guionneau-Sinclair, 1991). Para el pueblo Gunadule dichas leyes son fundamentales para recuperar sus tierras ancestrales.

En 2009, con el cacique Gilberto Arias, el Congreso General Guna decidió autorizar al equipo legal del Congreso Guna a presentar todos los recursos legales por la reforma agraria ante las Cortes Judiciales de Panamá con el fin de reclamar la incorporación a la comarca Gunayala de aproximadamente 5 mil hectáreas en la región de Gardi, donde las comunidades gunas del área ocupaban, utilizaban y aprovechaban las tierras y los recursos naturales desde hace más de dos siglos. Asimismo, el Congreso General Guna decidió presentar una petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington D.C.

La demanda del Congreso General Guna al Estado panameño ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>14</sup> se da por violaciones a sus derechos territoriales ancestrales consagrados en la Convención Americana y

14 Existe un precedente del conflicto de tierras indígenas con el Estado panameño. En el caso de los Gunas de la Comarca Madungandí, su principal problema territorial son las invasiones de colonos en sus tierras ancestrales. Sin embargo, se hizo una demanda al Estado panameño para que pagara indemnizaciones por los territorios inundados en la construcción de la Represa Bayano, en 1976, demanda que fue llevada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Una de las peticiones fue el desalojo de los colonos del territorio de la Comarca Kuna de Madungandí. No fue hasta 2015 que el Estado panameño se comprometió a pagar las debidas indemnizaciones a los gunas de Madugandí y Emberá de Bayano.



otros instrumentos de derechos humanos. Tomando en consideración que Panamá no ha aprobado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), muchas peticiones de reclamos territoriales no han sido reconocidas por el Estado panameño.

Por consiguiente, el Congreso General Guna reclama: que se ordene al Estado Panameño a que detenga las titulaciones privadas de las tierras colectivas de las comunidades; que se suspenda toda concesión o permiso de construcción dentro del área del conflicto; y que se les permita a las comunidades Gunas hacer uso de sus tierras tradicionales.

Desde 2009, el equipo legal del Congreso Guna presentó 20 procesos de oposición ante la reforma agraria de Panamá en las cuales se identificaron 15 solicitudes de título de propiedad y más de 20 oposiciones. Asimismo, a nivel local se presentaron recursos de titulación conforme a la Ley 72 de 2008, y los mismos se encuentran suspendidos y por lo tanto se presentó una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. De todos estos procedimientos legales se ha mantenido informada constantemente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión demoró mucho para estudiar los documentos y preparar el informe de admisión de la denuncia del Congreso por violación de derechos humanos a las tierras (indicando que la conocía o investigaba). A este informe se lo denominó, “Estatus de estudio de la admisibilidad” y la denuncia era conocida en todo ese tiempo como Petición 1528-09.

Mediante el informe de admisibilidad 125-20 (donde se considera que puede haber violación de derechos humanos), la Comisión termina de evaluar las pruebas y pasa la antigua petición 1528-09 a la categoría de “Caso 13997-*Comunidades Gunas de Gardi de la Región de Nurdargana VS Panamá*”, es decir, ya se considera como caso internacional y da inicio al proceso ante la Comisión. La Comisión deberá, terminado un plazo de seis meses, emitir un informe que se denomina “informe de Fondo o recomendaciones”. Dentro de este plazo el Estado panameño puede presentar argumentos adicionales y los peticionarios presentar sus argumentos agregados, pero no pueden presentar nuevos hechos o violación de los derechos humanos no contemplados o no incluidos en el informe de fondo.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos notificó al Congreso General Guna el 23 de junio de 2020, otorgándole cuatro meses que vencen el 4 de octubre y dos meses adicionales de prórroga que vencen el 23 de diciembre de 2020 para presentar pruebas y documentos adicionales que se denominan argumentos adicionales. El veredicto se dará en 2021.

## **Participación de las mujeres en la autonomía**

Desde tiempos inmemoriales las mujeres tienen un rol importante en la cultura gunadule: son dadoras de vida, ya que han trabajado junto a los hombres en las luchas y organización del pueblo gunadule. En la historia milenaria se habla de grandes líderes mujeres como Olowaili, Gigardiryai, Olonagergiyai y otras que poseían grandes conocimientos de la Madre Tierra. También lucharon como los hombres en la llegada de los españoles, como Narasgunyai y Nagudiryai, y en los hechos históricos de la Revolución Guna en 1925.

En la actualidad, las mujeres participan en los Onmaggednega (Asambleas Generales) como delegadas de sus comunidades, y en sus propias comunidades, donde tienen fuerza para la toma de decisiones en proyectos de desarrollo en su pueblo. También se han aglutinado a nivel comarcal con el apoyo de las autoridades comarcales para consolidar el papel de la mujer en la región.

## **Conclusión**

Dos aspectos de la autonomía comarcal son destacables: por un lado, tener un territorio legal constituido y cultura propia y, por otra parte, la capacidad de autodeterminación o autogobierno con estructura propia que le ha sido reconocida a nivel de los gobiernos y a nivel internacional.

La cultura del pueblo gunadule es dinámica como base del desarrollo de la sociedad desde su cosmovisión, entendida como creación humana y su conocimiento sobre la naturaleza, el hombre mismo y la sociedad. Tiene un saber acumulado que debe preservarse, enriquecerse, recrearse, transmitirse sistemáticamente, practicarse, adaptarse y difundirse extensamente.

El pueblo gunadule está aprovechando las oportunidades económicas para su autogestión, lo que fortalece su autonomía territorial. En este proceso, el pue-

blo guna ha ganado capacidad para administrar su comarca a través de sus propias normas, que las mismas autoridades gubernamentales reconocen.

Sin embargo, la falta de políticas públicas para el desarrollo económico y territorial y de infraestructura productiva y social esenciales para el crecimiento y el desarrollo socioeconómico de la Comarca, no han ayudado a facilitar o incrementar la producción agrícola y pesquera. Esto ha derivado en la dependencia de las comunidades de los productos alimenticios provenientes de Colombia y de la ciudad capital, y en importantes desafíos para la consolidación de su autonomía.

En la comarca se desarrolla una economía social de mercado promovida por los mismos gunadule, en especial los dueños de hoteles y cabañas y pequeños comerciantes en las comunidades. En el caso de Gunayala, prevalece el control social y de la propiedad comunitaria de los Congresos Generales Gunas y de las comunidades sobre sus recursos naturales, territorio y autogobierno comarcal y local, a pesar de la presión que ha sido más fuerte de parte de las empresas e inversionistas extranjeros y nacionales que desean invertir. Por eso, el “control social” establecido a nivel regional y comunal, donde los gunas son quienes pueden trabajar en su territorio, es el mecanismo de adaptación frente al sistema capitalista. En el territorio guna existen otras reglas para la distribución del ingreso, más controladas por la comunidad en virtud que los bienes son comunales, mientras que en la economía neoliberal se ha profundizado la concentración del ingreso, porque los Estados dejaron de cumplir su papel de redistribución equitativa del ingreso en la población. En la comunidad guna podría decirse que hay una redistribución más equitativa del ingreso.

No hay política pública de desarrollo económico territorial del Estado-Nación hacia los pueblos indígenas en el país. Por ello, el mismo pueblo gunadule ha elaborado su propio Plan de Desarrollo Comarcal para consolidar su autonomía: un plan basado en la producción agrícola propia en cada comunidad, para no depender de agentes externos cuando surge una crisis regional o mundial. Por esta misma razón se produce la creación de la Secretaría de Seguridad alimentaria para volver a trabajar en el campo, y así crear miniempresas agrícolas comunitarias para vender productos a las tiendas gunas y a los visitantes o turistas.

Otro aspecto del fortalecimiento de la autonomía es la medicina guna. El Congreso General de la Cultura fundó en 2019 “El Centro de Atención y Aprendizaje Ina Ibegungalu”, para la capacitación y aprendizaje de los inadulegan (mé-

dicos botánicos) en su medicina, y para la atención de pacientes por los mismos médicos gunas. La importancia de esto se ha evidenciado claramente con la pandemia de la COVID-19, donde las autoridades gunas han reclamado al gobierno panameño la falta de coordinación en la implementación de una salud intercultural, no solo en la zona sino también en los otros territorios indígenas de Panamá. La influencia de la Organización Mundial de la Salud ha determinado que el uso de la mascarilla y la compra de insumos médicos sea la solución, dejando de lado la importancia de la medicina botánica como una alternativa de las comunidades indígenas en el control y prevención como medicina alternativa para la sociedad panameña.

Por consiguiente, la autonomía guna o Neggsed se desarrolla bajo las instituciones de su autogobierno, un territorio controlado por los propios gunas para promover su propio tipo de desarrollo en consonancia con su realidad cultural y política. La recuperación de sus tierras ancestrales de Nurdargana en el occidente de la comarca es el principal objetivo político de las autoridades gunas para impedir la incursión de colonos y de empresas transnacionales que ven en las tierras gunas un campo de explotación para satisfacer sus propios intereses. Por ello, es importante que se apruebe la Ley Fundamental Guna como ley nacional, ya que en ella se consolida su autonomía, su autodeterminación. Ya que la base de la autonomía guna es lo cultural, como dicen los sabios gunas, si tenemos un “buar (tronco central)” fuerte sin rajaduras, los destinos del pueblo se consolidan hacia el fortalecimiento de su autogobierno en lo político y en lo territorial.

## Bibliografía

- Alvarado, E. (2001). *Perfil indígena de los pueblos de Panamá*. Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) y Ministerio de Gobierno y Justicia.
- Asamblea Legislativa (1998). Por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas. Gaceta Oficial: 23701 Publicada el 29-12-1998.
- Castillo, B. (2018). *La comarca de Tulenega de 1871 como antecedente en la construcción de la autonomía guna en Panamá*. (Tesis de Maestría en América Latina) Universidad de Panamá.
- \_\_\_\_\_. (2005). *La autonomía indígena en Kuna Yala frente al impacto de la globalización: un análisis de los retos del autogobierno indígena*. (Tesis de Maestría). Universidad de Costa Rica. Costa Rica:
- Congreso General Guna (2020). *Informe Final. Estudio sociocultural de los límites de Nurdargana*. Instituto de Investigación y Desarrollo de Kuna Yala. Gunayala
- \_\_\_\_\_. (2009). Encuentro Binacional del pueblo kuna dule. Panamá. *Boletín Kika*, 5(29). Junio. <https://bit.ly/3fTpI5V>
- \_\_\_\_\_. (2015). *Plan Estratégico de Gunayala, 2015-2025*. Comarca Gunayala. Panamá.

- \_\_\_\_\_ (2019). Comunicado del Congreso General de Gunayala sobre Zapatillas Nike. <https://bit.ly/39uSCrG>
- Howe, J. (2004). *Un pueblo que no se arrodillaba. Panamá, los Estados Unidos y los Kunas de San Blas*. CIRMA, Plumsock Mesoamerican Studies.
- Leis, R. (2005). Panamá: condiciones políticas para los procesos de autonomía. En Leo Gabriel y Gilberto López Rivas (Coord.), *Autonomías indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política* (pp.113-193). Plaza y Valdés Editores.
- Moreno, J. (2018). Gunas reciben \$2.2 millones de turistas y nacionales. *Periódico El Siglo*. Panamá. <https://bit.ly/36nUqkn>
- Onmaggeddumagan de Gunayala (2013). GUNAYAR IGARDUMMADWALA (Ley Fundamental de Gunayala). Gunayala, septiembre. <https://bit.ly/3lLZjZ0>
- PEMASKY (1990). *Comarca de la Biosfera de Kuna Yala. Plan General de Manejo y Desarrollo. Resumen Ejecutivo*. ANCON, STRI y AEK.
- Pérez Archibold, J. (1998). Autonomía kuna y Estado panameño En Miguel Bartolomé y Alicia Barabas (Coord.), *Autonomías étnicas y Estados Nacionales* (pp. 243-274). 1 edición, Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Wagua, A. (2007). *Así lo vi y así me lo contaron: Datos de la Revolución Kuna. Versión del Sailadummad Inakeliginya y de kunas que vivieron la Revolución de 1925*. Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación.
- Valiente, A. (Comp.) (2002). *Derechos de los pueblos indígenas de Panamá*. Primera edición. Impresora Gossestra.

# **Autonomía, interseccionalidad y justicia de género: de “la doble mirada” de las mayores a las violencias que no sabemos cómo nombrarlas**

---

Dolores Figueroa Romero  
Laura Hernández Pérez

*Las historias de nuestras abuelas y de nuestras madres son las que nos animan a seguir caminando por situaciones dolorosas que no queremos que se repitan y que las vivan otras hermanas; y también por que vale la pena que nos mantengamos vivas, desde nuestra cosmovisión, desde nuestra espiritualidad, en este mundo tan revuelto y tan lleno de cosas.*

(Norma Don Juan, Carrillo Puerto, 2018)

*Hay violencias que conocemos desde siempre y hay otras nuevas que no sabemos cómo nombrarlas. No es la misma violencia que se vivía hace 10 años. Es la violencia del crimen organizado que cada vez está más fuerte en los espacios comunitarios.*

(Norma Don Juan, CIESAS, Ciudad de México, 2017)

## **Introducción**

A finales de los años 90 “la doble mirada de mujeres indígenas” fue una metáfora ampliamente utilizada y referida para mostrar la complejidad y posicionalidad de las mujeres indígenas en debates de poder/género, autonomía y autodeterminación tanto en México como en América Latina (Sánchez, 2005). Desde entonces ha habido una transformación del activismo de mujeres indígenas en relación con actores institucionales y no institucionales por el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y los derechos de las mujeres indígenas a tener acceso a una vida libre de violencia. En este ensayo queremos ofrecer un análisis

sobre el ejercicio de articulación política y cambios de las agendas del movimiento organizado de mujeres indígenas por la fuerza del relevo generacional, los impactos del despojo neoliberal y las transformaciones ocurridas tanto en el ámbito comunitario como en las políticas de gobierno.

Reconocemos en las voces de las protagonistas —de las mayores y de las contemporáneas— una herencia y un proceso acumulativo de luchas que interpelan al Estado y también al movimiento indígena mixto nacional; estas luchas han logrado la visibilidad y el reconocimiento de la mujer indígena como sujeto y actor político en su particularidad y derecho propio (Valladares, 2017; Bonfil, 2017; CONAMI-ONUMujeres, 2012; Rivera, 1999). Un elemento importante para la formación y aprendizaje político de las mujeres indígenas es la relación con espacios internacionales, agencias de cooperación y activismo indígena global donde mujeres de varios países de América Latina han coincidido para formarse, para conocerse y para organizarse en redes (Rivera Zea, 1999; Centro de Estudios e Información de la Mujer Multiétnica-CEIMM, 2005). Esta existencia de redes transnacionales de mujeres indígenas ha sido vital para garantizar la circulación y movilización de conocimientos y recursos puestos en función del fortalecimiento organizativo de ellas a distintas escalas y regiones. Sin embargo, y a pesar de estos avances, existe hoy en día una preocupación creciente por buscar un cambio de estrategia, la apertura a nuevos ejes de trabajo político y la renovación de las agendas que respondan a los retos actuales que son considerablemente distintos.

La lectura de los cambios generacionales y sociales que este ensayo refiere es producto de un ejercicio de co-autoría de una mujer feminista mestiza académica y una joven profesional indígena y lideresa. La conversación que he tenido con Laura Hernández Pérez sobre poder, violencia y género se ha dado en el marco de mi colaboración con la Coordinadora de Mujeres Indígenas de México (CONAMI) para el fortalecimiento de una iniciativa de trabajo activista llamada Emergencia Comunitaria de Género (ECG), que busca consolidar una plataforma de documentación de las violencias contra mujeres indígenas que dialoga críticamente con las políticas institucionales de prevención de la violencia de género. Este diálogo con Laura y otras lideresas jóvenes, me ha permitido conocer el trabajo político que hacen en red, de sus preocupaciones políticas, Y sus trayectorias de lucha como jóvenes que son parte de una organización de mujeres indígenas que tiene una clara autonomía con respecto al movimiento mixto indígena (1997). Como académica siento el compromiso de dar cuenta del proceso

organizativo de mujeres indígenas, reconociendo que ello implica no solo analizar el origen y el pasado sino hacer preguntas al presente, y cuestionar mis propios entendidos sobre la constitución de la subjetividad política femenina de las nuevas generaciones activistas.

La CONAMI de hoy se alimenta de liderazgos de distintas edades y orígenes regionales, que despliegan una vida organizativa muy intensa y diversa, y que va desde la incidencia en espacios de diálogo con el Estado hasta acciones locales por violación a los derechos humanos de las mujeres indígenas y sus pueblos. La iniciativa de Emergencia Comunitaria de Género, por ejemplo, dinamiza una reflexión interna para entender las conexiones que hay entre las viejas y nuevas violencias contra las mujeres indígenas que prevalecen en el país. La iniciativa ECG se alimenta de las preocupaciones de lideresas de varias generaciones —mayoras y jóvenes, urbanas y profesionistas. Todas con sensibilidades diferentes que dan cuenta de las conexiones que hay entre la violencia delincinencial, la sexualidad, la identidad, el territorio y la migración.

Mirando a las diferencias generacionales, el diálogo con Laura Hernández Pérez busca dar una lectura sobre justicia de género desde los espacios de acción de las jóvenes, y de cara a la constitución de comunidades diversas y porosas. El cambio de época lo vemos en relación con tres elementos que se condicionan mutuamente: (1) un relevo generacional de liderazgos, sobre todo de mujeres jóvenes que transitan entre lo rural y lo urbano, y que han desarrollado un discurso crítico y reflexivo hacia las violencias intra-comunitarias,<sup>1</sup> y siempre en diálogo con las mayores para poner en perspectiva las luchas del pasado; (2) un cambio de políticas públicas hacia los pueblos indígenas que ha transitado del multiculturalismo neoliberal al actual momento “pos” que algunos han dado en llamarle pluralismo violento, o posreconocimiento de derechos (Valladares, 2017; Zapata Silva, 2019). Este cambio de época está marcado por el recrudescimiento del despojo capitalista a pesar de la existencia de leyes que dictan el respeto a los derechos territoriales

1 Este pensamiento crítico con respecto a los ordenes de género indígenas podría ser llamado feminismo indígena, pero sería adelantar una afirmación que no representa a todas las lideresas indígenas. Lo importante a mencionar es que hay una gran diversidad de posicionamientos al respecto, desde lideresas que sí se autodenominan feminista indígenas como Alma López (2005) o feministas comunitarias como Julieta Paredes (2008) o Lorena Cabnal (2010). Este pensamiento crítico va más allá de los límites conceptuales del feminismo occidental y revela la complejidad de la posicionalidad de mujeres indígenas en discursos emancipatorios tanto del feminismo como del indianismo latinoamericano.



y patrimoniales indígenas. Es una época en la que las contradicciones son tan agudas que el mismo Estado está imbricado con y tolera las violencias extremas y la crisis generalizada de violación a derechos humanos de pueblos indígenas (De Marinis, 2019; Mora, 2017; Hernández, 2017); y, por último, (3) por efectos de corto y largo plazo de las políticas públicas de la igualdad de género y la prevención de la violencia feminicida en comunidades indígenas (Mora, 2017; Figueroa, 2017, 2019). Estas políticas son vistas por muchos como intrusivas del espacio comunitario ya que esencializan nociones derogatorias y racistas de la cultura local imponiendo de manera obligatoria formas de participación (Valladares, 2018) y normas de comportamiento “adecuados y modernos” para el cuidado de la familia (Mora, 2017; Seodu Herr, 2020).

Para hablar de estos cambios desde la perspectiva feminista interseccional retomamos dos marcos de enunciación claves, y dos momentos que dan cuenta de la posicionalidad política de las mujeres indígenas. La primera referencia es una reflexión femenina indígena publicado por Margarita Gutiérrez y Nellys Palomo (1999) sobre los temas prioritarios del movimiento indígena mexicano. “Autonomía con mirada de mujer” es un trabajo que hace eco de la importancia revolucionaria de las mujeres zapatistas y articula una lectura femenina del proyecto político indígena para la autodeterminación, autogobierno, y la autonomía. Este trabajo resumió de manera temprana la complejidad del compromiso por construir comunidad y auto-gobierno que tomara en cuenta los espacios sociales femeninos y sus demandas. Es un texto sobre las formas en cómo las mujeres indígenas hacen política y proyectan su voz para hacer saber su sentir sobre la construcción social de la equidad. A nuestro parecer el texto tiene la particularidad y la riqueza analítica de concebir la autonomía desde una mirada femenina que interconecta varias escalas de poder que van desde lo privado, lo comunitario, lo nacional hasta lo internacional.

La autonomía como proyecto político, como horizonte de autodeterminación y autogobierno no puede concebirse sin tomar en cuenta la participación inclusiva de hombres y mujeres (Gutiérrez & Palomo, 1999); y que estos procesos de transformación deben darse desde la casa, pero también en la comunidad, en las organizaciones políticas y en la nación. La autonomía con mirada de mujer incluye una noción escalar de cambio e involucramiento estratégico que alimenta e inspira al trabajo activista indígena femenino a construir redes y acuerdos con otras mujeres, pero con los compañeros también. Lo profundamente transformador de este planteamiento es que encierra una noción disruptiva del poder que

arranca en los espacios femeninos cotidianos, esos espacios que están fuera de gobernanza comunitaria y que aseguran la reproducción de la vida (Mora, 2017).

La autonomía femenina parte del núcleo más íntimo de la vida en comunidad para hacer un llamado transformador y multi-escalar que conecte y conduzca la participación de mujeres en espacios decisorios y públicos normalmente ajenos a su presencia. Esta noción de conexión invita a revertir y a retar prohibiciones y discriminaciones que impiden que las mujeres planteen sus demandas y tomen parte en procesos de toma de decisiones. Es un planteamiento que expande el mismo concepto de autonomía feminizándolo y despatriarcalizándolo, ya que hace visible las mecánicas que niegan los espacios para las mujeres y promueve una apreciación de la mirada femenina a debates y discusiones geopolíticas donde solo reina el saber masculino-especializado sobre territorio y poder (Blackwell, 2012). Las mujeres indígenas al abrazar simultáneamente la lucha de sus pueblos como las propias de género escapan a la imposición del discurso feminista institucional. Rechazan ser tratadas como “objetos de los derechos de la igualdad”, la estigmatización de su identidad comunitaria y ser vistas como incapaces de buscar por ellas mismas justicia social y de género. “Nunca una autonomía sin nosotras...” demandan estas voces, esta mirada que reclama un lugar protagónico en la resistencia digna y en el debate político de los derechos de los pueblos indígenas (CONAMI, 2012).

El segundo marco de enunciación está en el planteamiento de la posición política de las mujeres indígenas, en la metáfora de la “doble mirada” (Sánchez, 2005). La doble mirada de mujer indígena es un ejercicio reflexivo de doble naturaleza, ubicado en la intersección de los derechos colectivos de los pueblos, y los derechos particulares de la experiencia femenina de discriminación por género. En ese sentido es una nueva generación de doble mirar, donde la opresión por género se suma a otras dimensiones discriminatorias como es la de clase, la étnico-racial y la cultural-identitaria. Si la doble mirada indígena en los años noventa invitaba a solidarizarse con las clases explotadas campesinas y las naciones indígenas oprimidas (Hernández, 2005), la doble mirada femenina suma otra dimensión de opresión más, la de género, interseccionada a todas las anteriores.

Encontramos que la doble mirada de las mujeres activistas indígenas implica una interseccionalidad crítica y reflexiva que entablan una interpelación constante con el movimiento mixto indígena y el feminismo hegemónico. Por un lado, la interpelación con el activismo indígena implica deconstruir el sexismo de los compañeros, y en el caso de las feministas liberales, el diálogo crítico

revela el racismo y etnocentrismo mestizo que juzga y prejuzga espacios de vida comunitarios como atrasados (Seodu-Herr, 2020). La tarea es compleja, requiere de una suerte de gran destreza para legitimar la voz, mostrar la especificidad de las demandas, revertir los intersticios de la discriminación y sus efectos negativos en el campo político y social.

El activismo de las mujeres indígenas es un activismo que emerge desde el interior de las comunidades, y que es sintomático de la transición de la voz pasiva a una voz activa que tiene un carácter propio (CONAMI, 2012). Es un activismo que busca trastocar los arreglos familiares, los sistemas normativos, y que encara e interroga a los liderazgos masculinos para hacer posible y legible sus demandas (Sánchez, 2005). Escalarmente es una mirada que trastoca varios órdenes y que mira a la comunidad, pero se constituye en referencia a, y en concierto con, las políticas nacionales que atentan contra la vida de los pueblos. Por eso las mujeres indígenas responden críticamente al Estado que con sus políticas contradictorias y racistas trata, por un lado, de imponer una versión minimalista de derechos a los pueblos de México, y por otro, criminaliza a la comunidad indígena por violentar los derechos humanos de las mujeres. Las mujeres indígenas al abrazar simultáneamente la lucha de sus pueblos como las propias del género escapan a la imposición del discurso feminista institucional al ser tratadas como “objetos de los derechos de la igualdad” que estigmatiza su identidad comunitaria y minimizan su capacidad de búsqueda de justicia social y de género (Blackwell, 2012; Seodu-Herr, 2020).

La posicionalidad política de las mujeres indígenas es compleja y comúnmente silenciada, por ello requiere del lente de la interseccionalidad para dar sentido a los múltiples desencuentros/encuentros con actores no indígenas y discursos activistas. El concepto feminista de la interseccionalidad tiene potencial y flexibilidad para dar sentido a la conjunción de violencias y órdenes discriminatorios, la construcción de identidades sociales diferenciadas y el entramado coyuntural de los activismos por la justicia social, económica, política y de género (Creshaw, 1993; Suzack, 2017). Conceptual y metodológicamente la interseccionalidad ofrece varios ejes analíticos fructíferos: explora la interseccionalidad de las identidades —sociales, étnicas, raciales, etarias— de grupos sociales marginalizados; revela la interseccionalidad de las opresiones y determinaciones estructurales e históricas de los contextos específicos; analiza la interseccionalidad política del trabajo de activistas que invisibiliza a mujeres indígenas (en el caso tratado, el feminismo pro-paridad política/anti-violencia feminicida versus indianismo por

la soberanía de pueblos indígenas); y ayuda a empujar diálogos constructivos y reveladores de las cegueras y puntos ciegos de las acciones políticas y léxicos reivindicatorios (Wright, 2017).

En específico, este ensayo retoma el concepto de *interseccionalidad política* —acuñado por la feminista afrodescendiente Kimberly Crenshaw (1991)— ya que tiene el potencial para entender la complejidad de la posicionalidad de los colectivos de mujeres indígenas que enfrentan diversas formas de violencia en los márgenes de los activismos hegemónicos —ya sea feministas, étnicos, o de derechos humanos. Esta perspectiva refiere a la intersección de agendas activistas que, por lo general, toman caminos paralelos o se encuentran de manera contradictoria y generan silencios sobre las distintas maneras de concebir la justicia, así como las rutas para acceder a ella. Los activismos nacen y se organizan para buscar justicia, y en el caso del feminismo hegemónico, la justicia de género<sup>2</sup> encierra cegueras epistemológicas occidentales que niegan a las mujeres indígenas la capacidad de buscar sus propias maneras de construir equidad entre géneros y en concierto con instituciones locales y desde los referentes culturales de sus comunidades (Seoduherr, 2020; Goetz, 2007).

Las siguientes secciones del ensayo están organizadas de la siguiente manera. Primero abordaremos los antecedentes y orígenes de la CONAMI en concierto con los eventos políticos de México en los noventa y tras el levantamiento zapatista. La segunda sección discutirá la naturaleza de distintas genealogías de liderazgo de mujeres indígenas y sobre todo lo que estas distintas experiencias de vida significan para dimensionar el cambio generacional. La tercera sección incluye las narrativas y pensamientos de tres lideresas jóvenes de la CONAMI que fueron seleccionadas con base en sus divergentes y complementarias maneras de abordar las contradicciones internas de sus comunidades. Cerraremos con una sección que discuta el trabajo de emergencia comunitaria y los retos de la justicia de género desde una mirada interseccional e intergeneracional.

2 La ‘justicia de género’ se usa a menudo con referencia a proyectos emancipatorios que promueven los derechos de las mujeres a través de cambios legales, o promueven los intereses de las mujeres en la política social y económica. Sin embargo, el término rara vez recibe una definición precisa y a menudo se usa indistintamente con las nociones de igualdad de género, equidad de género, empoderamiento de la mujer y derechos de la mujer (Goetz, 2007). Sin embargo, en contextos donde hay una diversidad cultural de percepciones sobre lo que es justo en las relaciones de género, la definición de justicia de género que predomina es la norma del ideario occidental.

## La CONAMI y la doble mirada 23 años después

En el año de 1997 se fundó la CONAMI en el marco del Primer Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas realizado en Oaxaca del 29 al 30 de agosto. Este encuentro fue atendido por más de 800<sup>3</sup> mujeres indígenas provenientes de todo el país con la intención de formalizar un espacio de mujeres organizadas que pudieran crecer como colectivo con identidad propia y en diálogo con el movimiento indígena nacional. Inspiradas en el liderazgo de la comandanta Ramona<sup>4</sup> en el imaginario liberatorio de la Ley Revolucionaria de Mujeres Indígenas, las fundadoras de la CONAMI abrieron un capítulo muy importante de la vida política y pública de las mujeres indígenas mexicanas (Espinoza Damián, 2009). Este momento fundacional fue resultado del efecto multiplicador del zapatismo en todo el país: “el zapatismo contemporáneo había exacerbado el campo enunciativo de y sobre las mujeres indígenas, provocando un cambio de auto conciencia y su autorepresentación...” (Millán, 2014, p. 67 en De Marinis, 2019, p. 110). Todas las zapatistas, pero en específico la comandanta Ramona inspiró a otras mujeres indígenas a no tener miedo, a salir de sus casas y dar ese ejemplo detonador de rebeldía para ejercer un rol protagónico.

Siguiendo esa invitación muchas lideresas que se dieron cita ya venían participando en organizaciones mixtas de sus pueblos y en las organizaciones regionales que interpelaron al Estado por la pretendida celebración de los 500 años y “Encuentro de los Dos Mundos.” La misión fue legitimar un espacio para hablar sobre los temas sensibles para el movimiento indígena pero también temas relevantes a las mujeres, como era el derecho a la participación político-social dentro de la comunidad, hacer visible la contribución de ellas en el proyecto político indígena, libertad para tomar decisiones sobre la sexualidad reproductiva, tener

3 Las organizaciones participantes en ese congreso seminal de la CONAMI fueron UCIZONI, Mujeres Olvidadas del Rincon Mixe, Oaxaca, ARIC-Democrático, Jolom Mayaetik, J’Pas Lumetik, Chipapas, CIOAC, Chiapas, Servicios del Pueblo Mixe, Masehual Siuamej Mosenyolchicauani, Puebla, Unión de Mujeres Campesinas de Xilitla, San Luis Potosí, Comisión de Mujeres de la ANIPA, Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas, Guerrero, Sedac-Covac Hidalgo, y la Comisión Nacional Indígena. En Sánchez (2005, pp. 93-94).

4 La Comandante Ramona fue una mujer indígena tzotzil y comandante del Ejército Zapatista de Liberación Nacional de Chiapas, México. Fue una de las figuras públicas más importantes de la primera etapa del levantamiento zapatista y central para el Movimiento de mujeres zapatistas y mujeres indígenas a nivel nacional.

derecho a la tierra, lograr una independencia económica, y el acceso a una vida libre de violencia.

Las lideresas que atendieron el llamado en ese entonces eran compañeras y/o esposas de hombres que tenían un rol destacado en alguna organización mixta regional o nacional, y por lo mismo, al ser cercanas al colectivo mixto encontraron apropiado consolidar un espacio autónomo para encontrarse como mujeres. Para poder lograr condiciones de encuentro libre de conflicto se acordó que no se meterían en discusiones propias de sus organizaciones mixtas, y concentrarían sus pensamientos en ventilar temas de interés común como mujeres indígenas (CONAMI, 2012). Las mayores recuerdan que el lograr juntarse no fue tarea sencilla, pues muchas dejaron sus casas a escondidas, cargando con los hijos, aunque después tuvieran que aguantar reprimendas por faltar a las responsabilidades del hogar (Jurado et al., 2018). Pero quizás lo más difícil de enfrentar fue la crítica desde adentro, desde la mirada masculina que puso en duda la pertinencia del proceso y amenazó de divisionismo a la iniciativa femenina de lograr una organización autónoma.

Veintitrés años han pasado desde entonces, y la existencia de la CONAMI ha estado marcada por varios hitos y varios derroteros (CONAMI, 2012). Las mayores fundadoras además asegurar espacios políticos de solo mujeres, también fueron precursoras y actrices del movimiento transnacional indígena participando en foros, encuentros y cursos internacionales de formación en derechos humanos. Durante todos estos años han mantenido una autonomía sana con respecto al movimiento indígena mixto y en diálogo con organizaciones aliadas feministas y la cooperación internacional para la procuración de recursos destinados a la formación y al trabajo político de incidencia. Las tareas se han concentrado en incidir en la política pública nacional a fin de transversalizar la preocupación por atender la especificidad de las mujeres indígenas, en generar espacios de formación para mujeres que atienden las necesidades de sus comunidades a nivel local, y fortalecerse activamente en redes continentales como el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA, 2008).<sup>5</sup> A nivel nacional la CONAMI tiene

5 Un elemento estratégico del movimiento de las mayores fundadoras de la CONAMI ha sido la vinculación con el activismo indígena de mujeres a nivel continental (Valladares, 2008), en redes como Enlace (ECMIA) donde lideresas mexicanas han contribuido a formulación de las agendas, la formación política de cuadros, la asistencia a eventos internacionales y la organización de dos encuentros internacionales en tierras mexicanas (Sexto Encuentro Continental de

presencia en 17 estados de la República Mexicana a través de 23 organizaciones comunitarias, municipales y/o regionales, con y sin personalidad jurídica, mixtas o integradas únicamente por mujeres. En la actualidad, la CONAMI se gobierna a través de tres coordinaciones descentralizadas regionales en el norte, centro y sur, cuenta varias comisiones de trabajo que requieren del aporte y compromiso de jóvenes lideresas como son las Comisiones de Niñez y Juventud, de Comunicación y la de Erradicación de las Violencias.

En términos de genealogías de liderazgos, la CONAMI cuenta con fundadoras y notables lideresas reconocidas como Margarita Gutiérrez (Chiapas), María de Jesús Patricio “Marichuy” (Jalisco),<sup>6</sup> Tomasa Sandoval (Michoacán), Martha Sánchez Néstor (Guerrero), Felicitas Martínez (Guerrero), Fabiola del Jurado (Morelos), Ernestina Ortiz (Estado de México) o Sofía Robles (Oaxaca) que han tenido un papel destacado en proyectar “la voz y la doble mirada” de las mujeres indígenas mexicanas en espacios internacionales sobre el tema de derechos humanos de las mujeres y de los pueblos indígenas visibilizando la correlación e imbricación de estos dos órdenes de derechos en contextos específicos. Durante estos años diversos liderazgos femeninos indígenas han dado muestras de grandes habilidades para llevar adelante acciones y procesos de manera autónoma, diligente y con escasos recursos. Aunadas a las mayores, hay una generación de mujeres jóvenes que están tomando en sus manos varias responsabilidades nodales para la vida organizativa de la CONAMI. Son jóvenes que se saben herederas de una agenda política que fue delineada en el 2012 en el marco de un proceso de acompañamiento dado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esta agenda recogió de manera consensuada cinco ejes temáticos: 1) Derechos culturales (identidad, educación y tecnología); 2) Derecho al territorio y recursos naturales; 3) Derechos políticos y consulta previa libre e informada; 4) Derechos económicos y soberanía alimentaria; 5) Derecho a la salud, derechos sexuales y reproductivos, y derecho a una vida libre de violencia. Sin negar la pertinencia y centralidad de estos ejes quisiéramos señalar que hay una nueva

---

Mujeres Indígenas de las Américas en Hueyapan de Morelos en 2011, y el Octavo Encuentro en 2020 en la Ciudad de México).

6 María de Jesús “Marichuy” Patricio Martínez (del Pueblo Nahua) es la primera mujer indígena en postularse a la presidencia de México. Ella fue elegida como candidata independiente para las elecciones de 2018 durante una convención en Chiapas que reunió al Consejo de Gobierno Indígena Mexicano y al Ejército Zapatista de Liberación Nacional. <https://bit.ly/37j4mLf>

generación de demandas, necesidades y áreas de trabajo que las jóvenes indígenas desarrollan, y que requieren ser incluidas de manera urgente.<sup>7</sup> Los liderazgos contemporáneos de la CONAMI reclaman el paso de la estafeta y el establecimiento vías de comunicación intergeneracional más consistentes.

Una entrada importante para el análisis de los dilemas intergeneracionales es conocer en qué medida las mujeres indígenas organizadas reconocen diversas posicionalidades a su interior y adecúan su lectura política a los problemas nacionales. Los efectos sociales de largo aliento que han causado las políticas modernizadoras del desarrollo, el despojo territorial y la precarización de la economía rural han detonado realidades en las comunidades rurales e indígenas que ya son parte de una realidad naturalizada (Bonfil et al., 2017). La migración campo-ciudad, la pérdida del idioma, el embarazo no deseado, la violencia simbólica y mediática, la desconexión con el mundo comunitario, la violencia sexual y feminicida contra mujeres indígenas, son algunos ejemplos por mencionar. ¿Cuáles son las diferencias entre el llamado de la doble mirada de 2005 y la mirada de las lideresas jóvenes? La respuesta a estos cuestionamientos las vemos ligadas a las transformaciones acontecidas en la comunidad en tanto espacio geográfico y metafórico para pensar y vivir la indigenidad, la migración/movilidad de las nuevas generaciones de jóvenes indígenas, y la politización de los derechos e identidad desde la interseccionalidad de las violencias contemporáneas.

---

7 Un precedente importante del Sexto Encuentro Continental del ECMIA en Hueyapan, Morelos en el 2011, fue la decisión de que cada región de América Latina tuviera una comisión de Niñez y Juventud Indígenas con la intención de involucrar a jóvenes en los procesos formativos e incentivar su participación. La preocupación principal fue combatir el adulto-centrismo del movimiento y abrir una puerta de diálogo con las preocupaciones y problemáticas de las jóvenes que estaban marcadas por procesos como la migración campo-ciudad, pérdida del idioma, violencia simbólica, abuso de drogas, suicidio, embarazos no deseados, etc. Para el 2016 tras la realización de una Asamblea general de la CONAMI fueron instituidos estatutos y acuerdos sobre una estructura de gobernanza interna de la CONAMI, de donde fue creada la Comisión de Niñez y Juventud dentro de la CONAMI, que tuvo como mandato contribuir a enriquecer las agendas y el trabajo político que estaba distante y ajeno a la realidad de las jóvenes. Esta comisión quedó constituida por Patricia Torres Sandoval, Lynn Ramón Medellín y Laura Hernández Pérez.



## Genealogías de liderazgos y cambios intergeneracionales de la CONAMI

En el XX aniversario de la CONAMI en el 2017 que se celebró en la Biblioteca Central de la Ciudad de México, el discurso inaugural estuvo a cargo de Laura Hernández Pérez, integrante de la Comisión de Niñez y Juventud. Laura —de origen nahua, de padres migrantes en la zona metropolitana del Valle de la Ciudad de México, trabajadora social de formación— estuvo encargada de dar la bienvenida a las participantes regionales de todo el país, así como a observadoras y visitantes del extranjero. Laura tomó el micrófono para dar lectura del posicionamiento colectivo y político de la CONAMI y retomando con respeto las enseñanzas de las mayores, y honrando el camino abierto por la Comandanta Ramona. Sumamente simbólico fue que Laura con su voz joven fuera portavoz del posicionamiento de la CONAMI tras veinte años de camino. En la celebración recalcó que la lucha de las mujeres por los derechos colectivos de los pueblos y los derechos de las mujeres indígenas por gozar de una vida libre de violencia(s) sigue muy viva. “¿Cuáles son nuestras demandas hoy? No a la discriminación, al racismo, a la pobreza, violencia, muerte, despojo, exclusión y represión” (agosto, 2017).

En términos de la subjetividad política, Laura dijo que el participar en la CONAMI le enseñó a quitarse el miedo de hablar en público, de formar colectivos, e insistir en la defensa de los derechos de los pueblos y los derechos humanos de las mujeres indígenas en el ámbito rural y urbano. Seguir impulsando desde distintos frentes la transformación de las relaciones entre hombres y mujeres, desde lo comunitario-local hasta lo nacional y transnacional. En 20 años, Laura señaló, que no ha sido fácil tener continuidad —ya que la CONAMI ha tenido crisis— como cualquier otro proceso organizativo. Pero que juntas han retomado el camino gracias a la incorporación de los liderazgos juveniles que con renovado interés luchan, y no buscando el interés personal sino el de todas las mujeres indígenas de México.

Siguiendo con la lectura del posicionamiento Laura puntualizó:

... el día de hoy existen muchas leyes y programas específicos orientados a la beneficiar a la mujer indígena. El estado mexicano ha sido reactivo a la labor de presión e incidencia de las organizaciones indígenas. Como la CONAMI siempre nos posicionaremos por el reconocimiento de la mujer indígena como sujeta de derechos y que tengamos acceso a justicia, salud, educación, empleo, oportunidades de participación en la vida política tanto de nuestras comunidades como de nuestros pueblos. Pero a 20 años de existencia como coordinadora denunciamos

que los cambios no han sido muchos. Que si bien se ha avanzado en la materia legal en la esfera internacional y nacional ello no se refleja en la vida cotidiana en las comunidades y pueblos indígenas. Peor aún la violencia se ha ensañado con los luchadores sociales por la defensa del territorio. (agosto, 2017)

Laura inició su participación en la CONAMI haciendo trabajo de base en áreas de apoyo técnico. Ahora es una lideresa destacada que asume la Coordinación de comunicación. Además, desempeñar labores directivas dentro de la CONAMI, Laura es fundadora de un colectivo llamado Yehcoa Um de jóvenes indígenas urbanos que trabajan con niños y jóvenes otomíes que viven junto con sus padres en un predio en la colonia Roma de la Ciudad de México, y que venden artesanía y dulces en la calle. Su preocupación ha sido prevenir el maltrato, abuso y drogadicción a través de la educación en derechos con juventud indígena urbana en riesgo. En referencia a las mayores, Laura mencionó además que:

... las semillas han dado fruto, han sido semilleros de varias organizaciones de mujeres indígenas. ¡Todas son hermanas con quienes hacemos comunidad, compartimos información y nos acompañamos en este andar hasta que la dignidad se haga costumbre...! (Agosto, 2017).<sup>8</sup>

Con esas palabras retomó el clamor de justicia de mujeres indígenas que han sido encarceladas injustamente, y su condición de pobreza y de indefensión las hace presas de un sistema policiaco que actúa de manera impune. La injusticia de estos casos no solo lacera la vida social de los pueblos sino también representan claros eventos de injusticia de género.

En las palabras de Laura hay claros indicios de una transformación en el discurso político, y que en ciertos momentos insistente en responder por las condiciones de vida precaria en contextos donde la experiencia de la etnicidad está amenazada. En este tenor retomamos el trabajo de colegas antropólogas como

8 “Hasta que la dignidad se haga costumbre” es una frase expresada por Estela Hernández en la ceremonia oficial de disculpa pública del gobierno mexicano por encarcelamiento de tres mujeres indígenas otomíes que fueron inculpadas falsamente de secuestrar a seis agentes de la Agencia Federal de Investigación (AFI). Fueron detenidas en 2006 en Santiago Mexquititlán, municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro. Jacinta Francisco Marcial, Teresa González Cornelio y Alberta Alcántara son los nombres de las tres personas detenidas. Estela, hija de Jacinta, luchó incansablemente junto a su hermana Sara por la libertad de su madre. La disculpa oficial de la Procuraduría General de la República (PGR) en el 2017 la ofreció ocho meses después de que el tercer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito se lo ordenó. <https://bit.ly/2HQxaC7>

Laura Valladares (2017) y Paloma Bonfil (2017) que han documentado los procesos de formación de liderazgo de mujeres indígenas jóvenes y han publicado trabajos referenciales para este análisis. Para nosotras hay dos preguntas claves a responder tras la revisión de esta literatura, ¿qué es lo que se ha escrito sobre el cambio generacional de las mujeres indígenas y los elementos de análisis que brindan? Y segundo, ¿qué dice la literatura sobre las jóvenes indígenas?

Para Valladares (2017) a grandes rasgos el cambio generacional se conceptualiza en relación con tres cortes temporales que son también emblemáticos de diferentes épocas político-sociales. El primer corte refiere a mujeres adultas mayores de entre cincuenta y más de sesenta años cuya experiencia de vida está muy ligada al espacio doméstico, poca participación en la vida comunitaria, con un sentimiento melancólico hacia la vida tranquila y sencilla, pero con pocas posibilidades de cuestionar injusticias contra de ellas o inclusive nombrarlas. Una época marcada por el desarrollismo industrial promovido por el Partido Revolucionario Institucional, de clientelismo político rural y un nacionalismo hegemónico. El siguiente corte es de mujeres de entre treinta y cinco y cincuenta años, que es un grupo generacional que despunta por influencia del zapatismo y por los tiempos de la emergencia de la etnicidad como bandera saliente de lucha. Como factores negativos estructurales ligados a la apertura económica neoliberal se empieza agudizar la crisis en la economía campesina, el incremento de flujos migratorios, incorporación mujeres indígenas al mercado de trabajo remunerado, y como resultado de la migración masculina a la región norte del país, se empieza a repuntar la feminización de la pobreza y emergencia de nuevos roles de género al interior de las comunidades en lo político y lo productivo. Los aspectos positivos para las mujeres indígenas de esta época son aquellos relacionados al acceso a la educación formal e informal, acceso a programas de capacitación en temas de empoderamiento económico, formación en derechos humanos y liderazgo. Como resultado de las políticas de reconocimiento multicultural neoliberal, destacadas lideresas indígenas ingresaron selectivamente a programas de gobierno en áreas de atención social con enfoque intercultural y de género, así como en programas financiados por agencias de la cooperación nacional e internacional.

El último corte temporal es el de la generación del nuevo milenio, las jóvenes de entre quince y treinta y cinco años, y que son vivientes/sobrevivientes de la era de los posreconocimientos constitucionales. Esta época representa la pérdida de la interlocución de los pueblos indígenas con el Estado, la marginalidad de deman-

das indígenas en el congreso de la unión, la proliferación del activismo en red, la descentralización de la movilización hacia los territorios y la hiper-judicialización de los derechos indígenas en el campo electoral.<sup>9</sup> Esta generación es testigo de una paradójica situación que Laura Hernández señaló en el discurso del aniversario, hay muchos marcos legales que reconocen los derechos de las mujeres y pueblos indígenas pero su impacto en la vida cotidiana es tenue debido a la brecha enorme de implementación y aún más a la inexistente garantía de justiciabilidad de los mismos. En términos de las condiciones económicas y estructurales del país, las generaciones jóvenes son afectadas por la falta de empleo, la precarización del trabajo agrícola, la presencia del crimen organizado y los impactos de la economía de la droga y la violencia delincriminal. Los jóvenes indígenas viven en un país donde las expectativas de tener de vida digna y libre de violencias son escasas.

Para Bonfil (2017) aún con todos estos elementos negativos ya mencionados las nuevas generaciones de jóvenes lideresas indígenas están resistiendo en muchos frentes. En parte por ser las nietas de lideresas de viejo cuño, en parte producto del esfuerzo de sus padres por proveerles de educación en las ciudades, ellas son una generación que readeúan la tradición y las identidades desde su vivencia híbrida y modernizada. Ellas desafían en muchos sentidos el prejuicio adulto-céntrico que señala a los jóvenes como apolíticos y que no tienen interés en los temas de la comunidad. Los importantes ejes de cambio en el discurso político joven tocan de lleno cinco aspectos nodales: (1) que la construcción de comunidad y autonomía está cruzada invariablemente por la vivencia de migración y la porosidad en la división campo/ciudad. La comunidad en el imaginario de las jóvenes está planeada en términos más fluidos, más porosos y multi-situada espacialmente; (2) que la experiencia del poder y la participación está planteada en términos más beligerantes, más de cara a ver cambios sustantivos en la estructuras comunitarias y los gobiernos tradicionales que son poco receptivos a las demandas y a la participación de las mujeres; (3) la sexualidad reproductiva y la

9 Este giro a lo judicial-electoral en México es un rasgo característico de las políticas de reconocimiento, que se descentralizaron hacia el ámbito municipal formas de elección por usos y costumbres, donde se ha reconocido la autonomía y el autogobierno en el nivel local municipal y comunitario. Este tipo de conquistas legales han sido posibles de lograr en varios estados de la república, pero requiere de la intermediación de abogados y expertos en el litigio estratégico, haciendo inaccesible este derecho para aquellos colectivos o comunidades que no cuentan con ese acompañamiento. Agradecemos el aporte de Araceli Burguete Cal y Mayor en esta particular anotación (2020).

identidad sexo/genérica pensada desde términos más diversos, más inclusivos y más autónomos; (4) y la vivencia de la identidad indígena es reclamada desde el escenario de la socialización urbana, en diálogo con otras influencias culturales externas y en resistencia contra la discriminación racial y espacial; (5) la experiencia de violencias nuevas, extremas, letales, ligada distintos procesos de migración (ya sea forzada o laboral), violencias que tienen nuevos nombres, nuevos impactos en los jóvenes y que fluye a través de redes sociales, consumo de drogas, trata de personas y círculos de prácticas delincuenciales.

Es por lo anterior que los temas de la juventud indígena ahora tienen en la agenda de la CONAMI un lugar más central. En los últimos años las lideresas mayores han mostrado receptividad e interés en incorporar a lideresas jóvenes, jóvenes profesionistas que hacen presencia en los discursos y en los debates, y en el diálogo intergeneracional. Los conversatorios políticos entre mayores y jóvenes es ahora una práctica pedagógica común, tanto en eventos nacionales como en encuentros subregionales de pequeña escala; pero todavía hay mucho que aprender.

### **Cuando las jóvenes hablan y demandan: la disyuntiva de tejer la continuidad o disentir**

En esta sección quisiéramos introducir los pensamientos y las experiencias de tres jóvenes excepcionales, integrantes del Colectivo Yehcoa Um, cada una en su individualidad y trayectoria.<sup>10</sup> Ellas representan posiciones diferentes con respecto a temas sensibles como es la comunidad, la identidad, derechos y justicia (de género). En nuestra perspectiva aún cuando las tres comparten un compromiso por la consolidación de la CONAMI, tienen una subjetividad política diferente debido a su experiencia de vida y la manera en que se insertaron en procesos organizativos. Hemos seleccionado sus intervenciones en función de tres distintas perspectivas con las cuales estas jóvenes se relacionan con la comunidad política de “mayoras y mayores” ya sea buscando como tejer la continuidad con ellas y oyendo sus enseñanzas o, al contrario, cuestionando los paradigmas de unidad al interior de las comunidades y sus impactos en la vida de las jóvenes, mujeres y comunidad.

10 La narrativa de las secciones está realizada en primera persona por tratarse de entrevistas realizadas por Dolores Figueroa, aunque forman parte de un material de trabajo que hemos discutido y revisado junto con Laura Hernández, coautora del capítulo.

## Tejiendo la continuidad y la comunidad

Laura Hernández Pérez, co-autora de este ensayo, es una mujer joven, madre de una niña de catorce meses, de una familia de migrantes de origen nahua del estado de Puebla y Veracruz. Sus padres y tíos perdieron la lengua náhuatl por efecto de la discriminación en la ciudad, pero ella recuerda que sus abuelos maternos y paternos lo hablaban, y ella, no siendo hablante, siente que hay una raíz que la jala hacia reconocerse indígena. Laura, interesada en las ciencias sociales, seleccionó la carrera de trabajo social en la UNAM. El proceso de auto-reconocimiento de Laura se dio cuando empezó un proceso de acompañamiento a niños y jóvenes otomíes viviendo en un predio en la colonia Roma dedicados a comercio ambulante, y vulnerables a la violencia de la vida urbana. Laura vio en ellos muchas cosas en común a su propia experiencia de vida, al punto que se reconoció en ellos. Posteriormente en la búsqueda de recursos para trabajar con población indígena urbana la llevó a conocer a otras lideresas jóvenes que —igual que ella— estaban armando propuestas, buscando recursos y tocando puertas de instituciones de gobierno en la ciudad. El principio que las movilizaba a un grupo étnicamente diverso —mazahua, otomí, totonaca, nahua— fue construir comunidad en la diversidad, y luchar contra la discriminación en todas sus facetas.

Entrenada en un diplomado sobre derechos humanos por el Centro de Derechos Humanos Francisco de Vitoria, Laura empezó a organizar grupos de discusión y foros donde tuvo la oportunidad de conocer a lideresas como Fabiola del Jurado y Norma Don Juan. Ya para el 2016 Laura recibió una invitación para participar de lleno en la Comisión de Logística, Gestión y Comunicación de la CONAMI, coincidiendo en el espacio con otras jóvenes como Lynn Ramón Medellín y Patricia Torres Sandoval. Poco a poco el peso de la responsabilidad empezó a despuntar y a complejizarse llevándola a desarrollar un *expertise* y un aplomo para atender eventos internacionales donde la agenda de jóvenes indígenas era discutida.

Para Laura la participación de las jóvenes en el proceso de la CONAMI es vital porque permite visibilizar y colocar problemáticas que están presentes en su vida personal, en la de otras/os jóvenes y en su comunidad, como por ejemplo la diversidad sexual, violencia en redes, el suicidio y el aborto. Hablar y ventilar estos temas contribuye a que las mayores de la CONAMI ubiquen los problemas y entiendan la necesidad de posicionarlos. Las jóvenes empujan temas que les atañen y que son parte consustancial de su experiencia en las ciudades, en muchos casos alejados de la vivencia en la comunidad. Gran parte de la experiencia de vida de las

y los jóvenes tiene que ver con la lucha por sobrevivir en la ciudad, con enfrentar al racismo y desarrollar mecanismo de defensa. Laura señala de manera reflexiva que la vida en la ciudad tiende a desarrollar en los hijos e hijas de migrantes una perspectiva individual, y que, en su experiencia, ello puede llevarlos a actuar de manera inmadura y de rompimiento con sus propios colectivos.

Por ejemplo, el tema de la diversidad de la identidad sexo/genérica resulta un terreno complejo de abordar en ámbitos comunitarios. Existe en algunas lideresas mayores la reticencia para entender la diversidad de identidades y las demandas políticas que se derivan de ello. Laura considera que hay una responsabilidad en ser líder joven, pues hay que aprender a tejer las nuevas demandas con los beneficios que su discusión traería a la comunidad en su conjunto, es decir:

... que no sólo nos gane el posicionarnos individualmente, sino que uno se pregunte cómo esto se relaciona o beneficia a tu organización. Hay algunos sectores de mujeres jóvenes indígenas críticas y han reflexionado sobre las formas de relación entre mujeres y hombres en sus comunidades y les resulta difícil aceptar actitudes machistas, desiguales y/o que violenten los derechos de las jóvenes y mujeres indígenas entonces la postura en momentos es muy dura, pero pienso que no se debe posponer el cambio sino aprender a tejer en comunidad para generar el buen vivir. Hay maneras de hacerlo compatible, hay que buscar las formas, los pasos y si en dado caso no hay manera, toca optar por el camino más conciliador. (Hernández, 2019)

Laura recuerda que al principio cuando participaba en la CONAMI era muy rebelde y radical, y poco a poco fue oyendo las enseñanzas de las mayores, aprendiendo de ellas, además de que ellas le ofrecieron una comunidad donde sentirse acuerpada, y no perdida en la ciudad. Ahora reconoce que la CONAMI es su comunidad:

... es mi colectividad, porque ellas tienen veintidós años de trabajo organizativo, de autogestión, y autónomo. Y eso es bastante. Esta experiencia me hace situarme con una mirada distinta. El colectivo me construye, pero yo abono al colectivo, vamos caminando juntos. (2019)

Laura es mamá, y sus responsabilidades en casa le consumen tiempo y energía, pero siente la necesidad de seguir trabajando por la continuidad de la CONAMI comprometiendo a nuevas compañeras en el trabajo. Le preocupa la tarea de renovar la agenda política de la CONAMI que fue publicada en el 2012. Esta agenda, según Laura, necesita incorporar nuevas problemáticas. Los temas de la

agenda son derechos/incidencia, territorio/autonomía, educación, participación política, salud reproductiva y violencia de género. ¿Qué es lo que falta?

... bueno hay muchas problemáticas que son una realidad muy sentida en las comunidades —tanto las urbanas como las rurales; por ejemplo, la violencia en redes sociales, las adicciones al alcohol y drogas, tema de salud mental como el suicidio y las lesiones auto-infligidas. Todo esto son cosas nuevas que antes no pasaban. De igual forma, está todo el capítulo sobre violencias extremas como feminicidio, trata, desplazamiento forzado, todo ello relacionado con la militarización y el crimen organizado. En el campo laboral hay una deuda como es la explotación laboral tanto de jornaleros agrícolas como de trabajadoras domésticas. (Hernández, 2019)

Mucho hay que hacer todavía, sin embargo, Laura siempre está de buen talante, con gestos amables conduce sus palabras y sus sentires y aunque las problemáticas de las que habla parecieran inconmensurables, ella siempre mantiene su tono de voz pausado, dándose tiempo para pensar y reorganizar sus pensamientos.

### ***La sexualidad de mujeres indígenas no es solo un tema reproductivo***

Conocí a Yadira López en el encuentro de la CONAMI región centro en la ciudad de Morelia en el 2019. Mi tarea era facilitar la relatoría del grupo de trabajo sobre derechos sexuales y reproductivos organizado por la Comisión de Erradicación de la Violencia y Niñez y Juventud. Yadira estaba sentada al lado de otras compañeras de la región cuando le tocó su turno a participar e inició presentándose a sí misma de la siguiente manera: “Soy mujer zapoteca del Istmo oaxaqueño, y soy lesbiana”. Ella desde un principio de su intervención planteó a las compañeras que la discusión sobre la sexualidad de mujeres indígenas no debía solo limitarse a lo reproductivo y a la violencia. Ella sentía inconformidad de que la sexualidad femenina indígena fuera limitada al tema de la maternidad, y la experiencia de la violencia obstétrica y sexual. Ella argumentó que el orden social impone roles sociales al género femenino como la maternidad o el cuidado de enfermos. El matrimonio a temprana edad y los embarazos no deseados son una realidad en la experiencia de vida de muchas indígenas en el país.

Para Yadira estas problemáticas no deberían de restringir el tema de los derechos sexuales a la esfera de lo reproductivo. La reproducción es solo una parte de la sexualidad humana y que, por lo mismo, debiera incluirse otros temas como el placer y la orientación sexo-afectiva no-heterosexual. Desde su perspectiva, es



violatorio ver a la mujer indígena como ajena al goce y disfrute del sexo. Estas inquietudes representan una parte importante de la experiencia de socialización de Yadira como mujer oaxaqueña del Istmo. Ella explicó que en el imaginario oaxaqueño sobre el Istmo hay un constructo desde las narrativas de los visitantes y extranjeros antropólogos o naturalistas que han representado a las mujeres zapotecas como hiper-sexualidades. De ahí que haya una mirada externa que exotiza la región, y sobre todo hipersexualiza tanto la sexualidad femenina como la diversidad sexual. Pero este margen de tolerancia hacia la diversidad sexual se restringe a la figura del Muxe. El transexualismo del Muxe es socialmente aceptada dentro de la comunidad, pero no así otras diversidades como el lesbianismo entre las mujeres indígenas.

En la perspectiva de Yadira es importante abrir la discusión entre activistas indígenas sobre la experiencia sexual desde otros sitios que no sea solo la violencia. En lenguas indígenas no hay manera de traducir el sentido occidental de los derechos sexuales, pero en zapoteco hay una palabra para nombrar al disfrute tanto del buen comer como el tener una vida plena con la pareja, y libre de violencia. Estar plena en todos los sentidos.

Para Yadira el hablar de derechos sexuales debe incluir el derecho al placer y no solo restringirse al tema de la maternidad y la reproducción familiar.

Se entiende que una parte muy importante de nuestro activismo se concentra en hacer realidad que las mujeres indígenas tengan derecho a ser asistidas en sus partos de manera digna y culturalmente apropiada. Pero también deben de tener derecho a ejercer una vida sexual y placentera digna y libre de violencias. Los derechos reproductivos deben todas las facetas de la vida sexual y genérica de las mujeres, y ello implican desde dar a luz sin sufrir violencia, no ser discriminada por tener hijos de diferente padre, vivir la maternidad de manera voluntaria y no obligada, tener el derecho de no optar por la maternidad, procrear con parejas del mismo sexo, saber cómo planificar tu familia y tener hijos de manera espaciada. Todos estos derechos son los más íntimos, los más propios del ser mujer, y si no se conocen no hay manera de ejercerlos. (Morelia, julio, 2019)

La sexualidad placentera para la mujer es un derecho también pero poco se ejerce, porque la mayoría de las veces se le ve como una obligación, una obligación sexual por ser esposa y se vive con violencia. Yadira se preguntaba:

¿Cómo las mujeres indígenas debieran hacer una distinción de estas dos esferas: los derechos reproductivos y sexuales? ¿Cómo entender nuestra propia sexualidad?

Hay mucho trabajo por hacer, por dialogar entre nosotras y tratar de llegar acuerdos sobre lo que es favorable al movimiento y a la educación en derechos sexuales para niños y niñas. Estas reflexiones deben ser parte de la perspectiva educativa para abordar estos temas con juventudes indígenas, desde el derecho a no ser violentada hasta el derecho de vivir una sexualidad placentera y decidir el número de hijos a tener o no tener. (Morelia, julio, 2019)

Yadira es una joven universitaria que gracias a un programa de becas para estudiantes indígenas en la UAM le ha permitido llegar a otros círculos sociales y formarse intelectual y organizativamente. Aunque un elemento saliente de su paso por el campus universitario ha sido experimentar el acoso sexual por parte de profesores. Ya en otras oportunidades he tenido la ocasión de ver participar a Yadira en otros foros y eventos políticos de la CONAMI, y me pareciera que es una joven articulada y brillante en sus reflexiones, aunque sus palabras a veces no son bien acogidas por lideresas no familiarizadas con estos temas. El abierto posicionamiento que ella hace sobre su orientación sexual rompe tejidos e imaginarios, que en mi rol de observadora externa del movimiento no lo he presenciado con tanta frecuencia. La fuerza de testimonio de Yadira lo he visto en la participación pública de mujeres indígenas jóvenes y profesionistas que utilizan para mostrar su lesbianismo, y hablar sobre la experiencia del aborto, o el maltrato por la maternidad de hijos fuera del matrimonio. Yadira es hija y nieta de sanadoras, de sabias médicas que sufrieron persecución y violencia por hacer uso de sus conocimientos en su tierra natal en Oaxaca. Posteriormente, en un momento muy difícil en su adolescencia, la depresión la hizo presa y los conocimientos de curación de su mamá le ayudaron a salir adelante. La sexualidad vivida desde otros referentes no tradicionales es un punto de quiebre con la comunidad y lideresas como Yadira nos recuerda que la autonomía también se reclama desde espacio tan íntimos como el propio cuerpo.

### *Cuando la violencia letal trastoca a la comunidad*

Lizbeth Hernández Cruz está incluida en esta revisión de voces de las nuevas militantes de la CONAMI porque es una joven profesionista que ha cultivado un fuerte lazo de conexión con su comunidad a pesar de la migración. Su niñez fue muy cercana a la familia materna, con gran exigencia por tener excelentes rendimientos escolares y con experiencias de trabajo en el campo recolectando tunas con el abuelo. Sus buenas calificaciones le permitieron ganar becas y reconocimientos y tener varias oportunidades de formación en la Ciudad de México. Su

preparación profesional no ha sido un pretexto que la ha alejado de “su pueblo” —como ella le dice— si no siempre buscar la vía para trabajar por la comunidad.

Originaria de El Sauz, comunidad que pertenece al municipio de El Cardonal en la región del Valle del Mezquital en el estado de Hidalgo, Liz es hija de una profesora de educación indígena muy reconocida, y su abuelo materno fue alguna vez electo presidente municipal. Liz ha tenido una trayectoria de formación muy exitosa, ha estudiado desde derecho hasta ciencia políticas, disciplinas que le han ayudado a ir analizando críticamente su relación con el orden político de su comunidad y su identidad como mujer indígena. Liz ha tenido cuatro herencias formativas muy importantes: una es su familia de quien ha aprendido la disciplina por estudiar, la segunda es el compromiso por ayudar a su comunidad en funciones administrativas y del secretariado en las asambleas comunitarias; la tercera ha sido su formación como feminista en diálogo con académicas de la UNAM expertas esos temas; y cuarto, la conexión que hiciera con lideresas jóvenes de la CONAMI.

Ella cuenta que entre 2014 y 2016 estuvo muy involucrada en las asambleas, dando seguimiento a acuerdos, levantando actas y participando en las asambleas en representación del hermano y de su mamá. Su mamá es “ciudadana” (es la denominación en lugar de ejidataria) y tiene derecho a participar en los plenos de la asamblea. En el caso de Liz su participación es calidad de representación, ya que no puede ser electa a cargos y su nombre no puede aparecer en la firma del acta. La que tiene derechos y obligaciones como cualquier otro ciudadano es su mamá.

Involucrada en la política comunitaria por la posición privilegiada de su mamá, en parte por interés propio de involucrarse, a Liz le tocó igual ayudar en la celebración de la fiesta patronal. También participó en la elaboración del reglamento interno de la comunidad, aunque una vez que fue aprendiendo de las reglas de inclusión y exclusión se fue desencantando pues a su parecer no había un criterio igualitario de participación y compromiso de los miembros de la comunidad. “La asamblea de la comunidad es un estado chiquito, con sus reglas internas de participación, jerarquías y ordenamientos de funcionamiento que pasan por el consenso pero que se rigen al criterio de los señores mayores” (Hernández Cruz, diciembre, 2019).

Conocía a Liz durante un taller interno con la CONAMI sobre temas de documentación de la violencia en el 2017, y en esa ocasión ella era parte de un

equipo de investigación de la UNAM que estaban haciendo un levantamiento de datos y grabando historias de vida sobre liderazgo y poder. En la dinámica de presentaciones durante el taller, ella habló de su trabajo de relatoría en la asamblea de su pueblo y de un estudio que recién iba a dar inicio sobre violencias estructurales contra mujeres indígenas. De palabra pausada y mirada atenta detrás de unos lentes de color claros, me agradó su actitud positiva a compartir.

Un año después, en 2018, la encontré de nuevo en un evento organizado por la CONAMI en la sede del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) en la tarea de apoyar el proceso político, participando como ponente en un conversatorio sobre la agenda política de la CONAMI, pero cargando una amargura que desde fuera del escenario era difícil de suponer el origen. En Liz había crecido un rencor que daba a notar, y que una vez instalada con micrófono en mano aclaró a todos los oyentes. Liz estaba luchando con sentimientos de mucha rabia en contra de las autoridades tradicionales de su pueblo porque a su criterio no habían respondido de manera adecuada ante el feminicidio de una pariente que aconteció en pleno baile de la fiesta patronal a inicios de 2018. Una tía cercana de Liz fue asesinada en la mera plaza de su pueblo por un exnovio celoso que le quitó la vida de un disparo. Una vez acontecido el hecho, hubo una creciente confusión, el homicida se dio a la fuga, el arma homicida quedó en resguardo de las autoridades tradicionales perdiéndose la evidencia para culpabilizar al asesino, y los del ministerio público fueron informados tarde de los hechos. El homicida fue aprehendido tiempo después. En su desesperación por buscar hacer justicia, Liz se presentó en una asamblea extraordinaria convocada justo después de acontecidos los hechos, asamblea en la cual las autoridades y mayordomos de la fiesta se mostraron más preocupados por los gastos y las pérdidas económicas de la fiesta que fue afectada por el feminicidio. Liz por su parte no daba crédito a la insensibilidad de las autoridades, no cabía en la sorpresa de que lo que más preocupaba eran las pérdidas monetarias y no la vida de su tía. Con voz alterada buscó llamar a atención de los mayores. En su enojo lanzó vituperios a todos, y lágrimas corrieron por sus ojos ante la falta de empatía y respuesta. Liz quería, dado el caso, que se pusiera una placa en memoria de su tía en la plaza donde fue asesinada. Esas gestiones siguen.

El momento traumático relatado pasó hace más de dos años. Al momento de entrevistarla Liz recuerda que las autoridades se quejaron de la falta de respeto y tacto con el cual ella los encaró. Para Liz el dolor por la pérdida de su tía era muy

intenso, tanto que cree no haber retorno. Su amor a su pueblo se afectó y algo en ella se rompió. El tejido se rompió, no sabe si para siempre, pero por ahora está dañado. Por ahora la comunidad no está en Hidalgo, sino en la CONAMI donde encuentra amigas que la ayudan a entender, a digerir y a dimensionar lo sucedido.

## **Justicia de género, autonomía y la comunidad desde las escalas de la feminidad**

En esta sección quisiéramos hacer una reflexión sobre la experiencia de vida de las mujeres jóvenes y sus perspectivas acerca de “la comunidad” —ya sea indígena o de naturaleza más metafórica— como espacio social y político. El activismo de mujeres indígenas jóvenes organizadas en México juega un rol muy importante en revelar y develar las contradicciones más salientes tanto dentro del movimiento indígena mixto como en las comunidades a las que ellas pertenecen (Bonfil, 2003, 2017). La autonomía con ojos de mujer “joven” en la CONAMI expande mucho más los sentidos de radicalidad plasmados en la ley revolucionaria de mujeres indígenas promulgada por los zapatistas. El efecto zapatista en materia de justicia de género sigue inspirando a mujeres indígenas a lograr mejores condiciones de igualdad y opciones de justicia tanto para sus pueblos como para ellas, desde la interseccionalidad de su identidad, y politizando demandas como el control de su cuerpo, el derecho a tener presencia en cargos, legitimar su voz joven en espacios adulto-céntricos, y lograr el empoderamiento económico y político.

Como hemos mostrado la lucha por la autonomía desde la experiencia de mujeres jóvenes tiene varias escalas que se interconectan: el cuerpo/persona; lo comunitario/sociopolítico; y en las dimensiones organizativas/praxis-estrategia. Esta trilogía de espacios conjuga la complejidad de las dimensiones y espacios donde el activismo femenino indígena toma lugar y marca de manera diferenciada sus demandas y expectativas, ya sea de cara a la comunidad y/o en diálogo con actores institucionales (Gutiérrez & Palomo, 1999, p. 59). En primer plano está la dimensión del cuerpo/persona que en palabras de Yádira se concretiza en la nueva manera de acercarse al tema de la sexualidad femenina, la vida reproductiva y los derechos sexuales. La sexualidad en la vida de las mujeres indígenas es inaugurar de su vida adulta: en muchos casos se trata de una maternidad y vida marital que llega a temprana edad. La sexualidad es un terreno de vida y de lucha que no debiera verse de manera opresiva —como quizás las mujeres mayores lo experimentaron— y que ahora para las jóvenes representa un terreno de disputa para el cambio. La sexuali-

dad indígena vista desde el lente del goce, la diversidad sexual y el respeto a la madurez biológica y mental de la mujer, puede ayudar a cambiar desde adentro usos sociales del matrimonio a temprana edad que son dañinos para el adecuado desarrollo físico y mental de las mujeres. La diversidad de la orientación sexual está ligada al goce y al derecho de vivir relaciones amorosas fuera del canon heterosexual, y en voz de activistas como Yadira se vuelve un tema central a discutir, revisar, reflexionar y explicar hasta que sea naturalizado dentro de los colectivos.

En un segundo plano está la autonomía comunitaria. Una parte muy importante de la vida política de la comunidad indígena pasa por el funcionamiento de los espacios de poder-decisionarios tradicionales, la asamblea comunitaria, el sistema cargos, las autoridades ejidales e inclusive las de los ayuntamientos municipales. Este es un espacio vital de reproducción política de la vida indígena, y un espacio de resistencia contra el Estado y sus políticas económicas e injerencistas del desarrollo. En este particular nos gustaría retomar la idea de la Eduardo Zárate (2005) referida a la comunidad donde la racionalidad de lo colectivo se recrea como oposición al individualismo moderno. La comunidad es un poderoso ideal social que inspira a las poblaciones indígenas a constituir colectivos, pero es imposible de lograr por la existencia de conflictos, contradicciones y relaciones de poder. Ligando la idea de la imposibilidad de la colectividad ideal debido a las contradicciones internas —como de género y etarias— nosotras nos preguntamos sobre la posibilidad de otros imaginarios de comunidad (fluida urbana-rural, física y virtual, local y global); otros sujetos de derecho (migrantes, mujeres, niñas, jóvenes, lesbianas, transgénero) donde el individualismo no sea pretexto para excluir sino una invitación para incluir colectividades “otras”.

El tercer plano es el organizativo y la praxis política. La CONAMI vive un cambio generacional y estas nuevas generaciones asumen el reto de luchar por los derechos de las mujeres con nuevos argumentos y con recursos tecnológicos disponibles a la mano. Esta es la interseccionalidad política de las activistas de la CONAMI que reaccionan creativamente ante temas nacionales y políticas institucionales que las afectan. Un ejemplo de ello es iniciativa llamada: “Emergencia Comunitaria de Género” que es un espacio virtual que tiene un portal en Facebook que permite convocar a todas las afiliadas y compañeras de la CONAMI alimentar este sitio con notas periodísticas y denuncias de familiares —a fin de documentar y difundir el recrudecimiento de las condiciones de violencias del país.<sup>11</sup>

11 Disponible en: <https://bit.ly/2JxzRcb>

La CONAMI abrazó el tema de la violencia de género en el 2012, tras los impactos sociales y humanos del combate al narcotráfico en Morelos, y tuvo como finalidad visibilizar la realidad indígena en un contexto donde las políticas nacionales apuntaban a incrementar la militarización de territorios indígenas y tenidos como productores de droga (Mora, 2013). La guerra abierta y frontal contra el crimen organizado rápidamente empezó a tomar dimensiones particulares en las formas de incorporación de las mujeres en la economía política de la droga y la precarización de la economía campesina (Tlachinolla, 2017; Jiménez Estrada et al., 2019).

El objetivo de la iniciativa es doble, por un lado, buscaba recopilar notas de periódicos locales y regionales a fin de ir recabando información desde distintos territorios, y por otro, responder a las necesidades de documentación del tema de la violencia de género desde los espacios locales. El trabajo en red de mujeres indígenas de la CONAMI es propicio para poder desarrollar esta tarea porque cada una de las coordinadoras regionales es un nodo en un espectro dinámico de intercambio de recursos e información. Cada lideresa es a su vez parte de otra organización estatal o local que se ubica en una escala geo-política menor a la nacional. Las líderes nodos-CONAMI simultáneamente responden a intereses locales y llamados nacionales. Esta forma de trabajo potencia su presencia en todo el territorio nacional y a distintas escalas organizativas y geográficas. Esta iniciativa que surgió en el 2012 requiere enriquecerse a través de apoyo técnico y metodológico, así que gran parte de colaboración que las lideresas jóvenes de la CONAMI buscan es identificar los medios para desarrollar metodologías para el registro y recopilación de información sobre hechos de violencia contra mujeres indígenas en diversos territorios y rutas migratorias.

La literatura señala que las violencias nuevas en zonas indígenas en parte se deben a la militarización, y que la violencia y tortura sexual que ejerce el ejército contra mujeres es una estrategia de control territorial contra la población para no organizarse (Hernández, 2017a; De Marinis, 2020). Por su parte la violencia doméstica tiene ahora otras connotaciones más peligrosas. Los hombres en casa están armados, son parte de grupos de hombres armados ya sea que son sicarios, o son policías o militares. En ese contexto de hiper-masculinización de la violencia resulta más difícil llevar adelante el trabajo de defensoría tanto de los jóvenes victimizados y usados por el crimen organizado, como de mujeres aterrorizadas por parejas violentas (Hernández, 2019, 2017a).

Las jóvenes han estado al frente de empujar esta reflexión sobre las nuevas violencias, las violencias extremas que aquejan a las comunidades —la trata, feminicidio, desaparición forzada, las redes de etno-porno— debido por la presencia del ejército, pero también por la presencia del crimen organizado. De igual forma la violencia a lo interno de las comunidades juega un rol, y que pueden ser explicadas por el orden patriarcal de los hogares indígenas, por la figura paterna del hogar. Y normalmente estas violencias no se comentan, se silencian, además de que hay una gran dificultad para plantearla dentro de la comunidad, como Liz mostró en su testimonio.

Dentro de la CONAMI todos estos temas son ventilados y son documentados a través del portal de ECG, y en los últimos años han impulsado distintas esfuerzos metodológicos y técnicos para sistematizar esta información. Generar datos propios para la CONAMI es crucial políticamente porque les permite tener instrumentos para hacerle saber al Estado de su inoperancia en prevenir la violencia de género y feminicida contra mujeres indígenas. Políticas públicas como el mecanismo de las Alertas de Violencia de Género Contra Mujeres de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia (CONAVIM)<sup>12</sup> han sido señalados en varias ocasiones como inadecuados para entender y atender las violencias contra las mujeres indígenas debido a la insensibilidad para distinguir la particularidad de las problemáticas y patrones de violencia los contextos rurales (Figueroa, 2019; Figueroa & Sierra, 2020). Las políticas estatales anti-violencia de género son de carácter universalista, unidimensional que poco adoptan perspectivas que carácter interseccional, intercultural y contextual. La CONAMI ha insistido que para hacer políticas públicas que respondan debidamente a los temas sensibles para la mujer mexicana hay que partir del principio de consulta. Para responder a las demandas de las mujeres indígenas hay que investigar en los territorios, a fin de mejorar la información e inspirar leyes e instituciones que respondan al mandato popular de servicio, ya que “...nada sobre nosotras puede ser publicado a menos que sea consultado” (Hernández Pérez, 2020).

## Conclusiones

Quisiéramos concluir este ensayo retomando el planteamiento del cambio de era, del relevo generacional y el puente que une los activismos de las mujeres

---

12 Disponible en: <https://bit.ly/37ldTBB>



mayoras con las jóvenes de la CONAMI. Quisimos mostrar la preminencia de las fuerzas estructurales de la presente época por efecto de la crisis de derechos humanos que atraviesa el país y por efectos sociales de las políticas públicas posreconocimiento. Creemos que el mayor aporte de esta reflexión reside en lo que las mujeres de la CONAMI, de varias generaciones hacen y tejen juntas, aún y a pesar de hablar desde distintas ópticas y dobles miradas. El relevo generacional de los liderazgos, significa la apertura de espacios y oportunidades para jóvenes en formación, y conlleva el diálogo y acercamiento. La CONAMI lo ha implementado en la creación de comisiones de trabajo que incluyen expresamente a jóvenes para con ello colocar los temas y las reflexiones, y no dar por ganado lo que a golpe del cambio es arrebatado.

El activismo de las mujeres jóvenes de la CONAMI incorpora y moviliza de manera más clara nociones de justicia de género. Su experiencia de vida política las hace más cercanas a espacios solo de mujeres organizadas, y en menor medida a colectivos mixtos. El trabajo con mujeres, ya sea de base o espacios de atención a la salud o con grupos organizados urbanos, las hace más compenetradas en las políticas públicas de la igualdad de género y la prevención de la violencia feminicida. La experiencia de las lideresas detrás del portal de ECG habla de su agilidad para implementar y explorar estrategias que abren nuevos ejes de trabajo político usando herramientas como el activismo virtual. La interseccionalidad política de las jóvenes se alimenta de los aportes de las mayores y los beneficios de las luchas del pasado, pero ciertamente requiere diseccionar las problemáticas del ahora y lo que ello implica para sus vidas hoy. La dignidad de la lucha de las mayores, sus idearios y ejemplo están presentes, tan presentes como la Ley Revolucionaria de las Mujeres Indígenas y con todo el ideario de liberación que implica hacia adentro y hacia afuera. Pero el relevo generacional también implica el cambio de estafeta y transferir la responsabilidad de entender y enfrentar a las “violencias que no sabemos cómo nombrarlas” (Don Juan, 2017).

En este mismo tenor Sánchez (2005) argumentaría que la doble mirada de las mujeres indígenas jóvenes contribuye a trabajar las contradicciones del paradigma de la comunidad desde el punto más sensible, desde la ciudadanía comunitaria de las mujeres: ¿de qué maneras debería de ejercerse para que haya una apropiada inclusión de las demandas de mujeres —tanto en la comunidad tradicional como en las comunidades imaginadas? ¿qué formas de participación debería de buscarse y discursos articularse para hacer más visible su aporte? Quizás la res-

puesta no es una sola, sino una ética de diálogo donde se parta de la heterogeneidad de cada comunidad y se construya con los elementos de cada organización. Tomando como referencia la diversidad de espacios de poder local, el trabajo de las mujeres es siempre —por principio— en beneficio de la comunidad, y sería ideal que la violencia de género y feminicida también fuera dimensionada como un problema que atenta contra la existencia misma de los pueblos.

La justicia de género —o justicias feministas— desde el Estado tiene mucho prejuicio para acercarse y mirar al espacio comunitario, tanto a las justicias tradicionales como a las mujeres indígenas. El país es muy diverso y a nivel local se encuentran mujeres indígenas que buscan distintos mecanismos para hacer oír sus reclamos y nociones de justicia que no toman lugar en las instituciones del Estado. La mediación, la incidencia y movilización de información que realiza la CONAMI desde una perspectiva interseccional e intergeneracional es crucial para alertar contra la hipervigilancia sobre lo comunitario desde el Estado, pues sin conocer la especificidad de esos espacios y cómo culturalmente dirimen los problemas, se diseñan mecanismos que potencialmente pueden interferir de manera negativa en las comunidades (Sierra, 2017; Valladares, 2017). Nuestra apreciación como autoras es que las mujeres indígenas jóvenes desde su doble mirada están buscando afanosamente movilizar discursos de inclusión, de dignidad y justicia en un momento difícil para las comunidades organizadas y trastocadas por la violencia. Sus voces interpelan al adulto-centrismo de los y las mayores, y reclaman una atención especial por parte del movimiento organizado indígena y las instituciones del Estado, para el bien de sus pueblos como el de ellas mismas.

## Bibliografía

- Blackwell, M. (2012). The Practice of Autonomy in the Age of Neoliberalism: Strategies from Indigenous Women's Organising in Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 44, 703-732. <https://doi.org/10.1017/S0022216X12000788>
- Bonfil Sánchez, P. (2003). ¿Obedecer callando o mandar obedeciendo? *México indígena. Nueva Época*, 2(5), 6-14. CID.
- \_\_\_\_\_. (2017). La comunidad revistada: Nuevas visiones de la inclusión desde el pensamiento joven femenino intercultural. En D. Barrera Bassols y L. Hernández Trejo (Eds.), *Mujeres indígenas. Participación social y política y transformaciones generacionales* (pp. 55-76). Gimtrap.
- Bonfil, P., De Marinis, N., Rosete X.P., & Martínez Navarro, R. (2017). *Violencia de género contra mujeres en zonas indígenas en México*. Secretaría de Gobernación-CONAVIM-CIESAS.
- Cabnal, L. (2010) *Feminismos diversos: el feminismo comunitario*. ACSUR.

- Centro de Estudios e Información de la Mujer Multiétnica-CEIMM (2005). *Género desde la visión de las mujeres indígenas: Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de las Américas*, Oaxaca, México, Managua: CEIMM.
- Coordinadora de Mujeres Indígenas de México-CONAMI (2012). *Agenda Política de las Mujeres Indígenas de México 'Mujer Palabra'*. México: PNUD.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>
- De Marinis, N. (2017). Violencias interseccionales: Mujeres Triquis ante el racismo de estado y el liderazgo masculino. En R. Sieder, (coord.) *Exigiendo justicia y seguridad. Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina* (pp. 443-476). CIESAS.
- \_\_\_\_\_. (2020). Memorias mutiladas: silencios y resistencias frente a las violencias contra las mujeres indígenas en Zongolica, Veracruz. En D. Figueroa Romero y N. De Marinis (Coords.), *Perspectivas comparadas y múltiples sobre la (in)justicia y violencia extrema contra mujeres afrodescendientes e indígenas. Revista Abya Yala. Brasilia*. Laboratorio de Estudios Interdisciplinarios sobre Acceso a la Justicia y los Derechos en las Américas-LEIJUS, desde la Facultad de Derecho de la Universidad de Brasilia (UnB). En Prensa.
- Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (2015). *Del silencio a la palabra. Trayectoria del Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas*. Lima: Chirapac.
- Espinoza Damián, G. (2009) *Cuatro vertientes del feminismo en México. Diversidad de rutas y cruce de caminos*. UAM.
- Figueroa Romero, D., & Sierra Camacho, M. T. (2020). Alertas de género y mujeres indígenas: interpelando las políticas públicas desde los contextos comunitarios en Guerrero, México. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 45(1), 26-44 <https://doi.org/10.1080/08263663.2020.1690781>.
- Figueroa Romero, D. (2019). Políticas de Femicidio en México: Perspectivas interseccionales de mujeres indígenas para reconsiderar su definición teórica-legal y las metodologías de recolección de datos. *Journal of International Women's Studies*, 20, (8) 2 (of 2) Women's Movements and the Shape of Feminist Theory and Praxis in Latin America. October. <https://bit.ly/39w77eW>
- Figueroa Romero, D. (2017). Los caminos de la paridad, violencia política y la participación de mujeres indígenas en gobiernos locales en Guerrero. En M. T. Sierra y S. Bastos (coord.) *Estado y pueblos indígenas en México. La disputa por la justicia y los derechos*. (pp. 32-63). Colección México/CIESAS.
- Goetz, A.M. (2007). Gender Justice, Citizenship and Entitlements: Core Concepts, Central Debates and New Directions for Research. En M. Mukhopadhyay y N. Singh, *Gender Justice, Citizenship and Development* (pp. 15-57). International Development Centre.
- Gutiérrez, M., & Nellys, P. (1999). Autonomía con mirada de mujer. En A. Bргуete Cal y Mayor (Coord.). *México: Experiencias de Autonomía Indígena*. (pp. 54-86). México: IWGIA.
- Hernández Castillo, R.A. (2005). [Review of the Book *Mayan Lives, Mayan Utopias: The Indigenous Peoples of Chiapas and the Zapatista Rebellion*, by S. Mattiace]. *Journal of Latin American Studies*, 37(3), 642-646.
- \_\_\_\_\_. (2017). La guerra contra el narco. Violencia de género, militarización y criminalización de los pueblos indígenas. En M.T. Sierra y S. Bastos (Coords.), *Estado y pueblos indígenas en México. La disputa por la justicia y los derechos* (pp. 244-267). Colección México. CIESAS.

- \_\_\_\_\_ (2019). Las múltiples ausencias de los indígenas desaparecidos en México. En la columna Con-Ciencia. *El Grupo de Investigaciones en Antropología Social y Forense (GIASF)*. Abril. <https://bit.ly/3obRyxk>
- Jiménez Estrada, V., Marceau, S.G., Don Juan, N., & Torres Sandoval, P. (2019). Respuestas a la violencia colonial y de género: Una mirada desde mujeres indígenas y aliadas en México y Canadá. *Boletín Ichan Tecolotl*. Septiembre. <https://bit.ly/2Vg0m8M>
- López Mejía, A.G. (2005). Aciertos y desiertos de la participación política de las mujeres Mayas Kichés: Un reto histórico de nosotras. En M. Sánchez Néstor. *La doble mirada. Voces e historias de mujeres indígenas latinoamericanas* (pp. 23-50). ILSB.
- Mora, M. (2013). La criminalización de la pobreza y los efectos estatales de la seguridad neoliberal: Reflexiones desde la Montaña, Guerrero. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 7(2), 174-208. Universidade de Brasília- UnB.10.21057/repam.v7i2.10027
- \_\_\_\_\_ (2017). Voces desde los silencios. Mujeres indígenas, seguridad y derechos frente a las violencias en la Montaña de Guerrero. En R. Sieder (Ed.), *Exigiendo justicia y seguridad. Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina* (pp. 315-398). CIESAS.
- Paredes, J. (2008). *Hilando fino desde el feminismo comunitario*. Mujeres Creando.
- Rivera Zea, T. (1999). *El andar de las mujeres indígenas*. Chirapac.
- Sánchez Néstor, M. (2005). Introducción. En M. Sánchez Néstor, *La doble mirada. Voces e historias de mujeres indígenas latinoamericanas* (pp. 15-50). ILSB.
- Seodu Herr, R. (2020). Women’s Rights as Human Rights and Cultural Imperialism. *Feminist Formations*, 31(3), 118-142.
- Sierra, M.T. (2017). Autonomías indígenas y justicia de género. Las mujeres de la policía comunitaria frente a la seguridad, la justicia y los derechos. En R. Sieder (Ed.), *Exigiendo justicia y seguridad. Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina* (pp. 161-204). CIESAS.
- TLACHINOLLAN, Centro de Derechos Humanos de la Montaña (2017). *Mar de Luchas, Montaña de Ilusiones. XXIII Informe de actividades* (julio 2016-agosto 2017). Tlapa: Tlachinollan.
- Valladares de la Cruz, L. (2008). Globalización de la resistencia. La polifonía del discurso sobre los derechos de las mujeres indígenas: de la aldea local a los foros internacionales. *Alteridades*, 18(35), 47-65.
- \_\_\_\_\_ (2017). Cosechando esperanzas a través de los cambios generacionales: del derecho de las mujeres al feminismo indígena culturalmente situado. En D. Barrera Bassols y L. Hernández Trejo (Eds.), *Mujeres Indígenas. Participación social y política y transformaciones generacionales*. (pp. 23-54). Gimtrap.
- \_\_\_\_\_ (2018). Justicia electoral en Oaxaca: entre los derechos de las mujeres y los derechos comunitarios. *Alteridades*, 28(55), 13-24. <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2018v28n55/valladares>.
- Zapata Silva, C. (2019). *Crisis del multiculturalismo en América Latina. Conflictividad social y respuestas críticas desde el pensamiento político indígena*. CALAS-Bielefeld University Press.
- Zárate Hernández, J.E. (2005). La comunidad imposible. Alcances y paradojas del moderno comunismo. En M. Lisbona (Coord.), *La comunidad a debate. Reflexiones sobre el concepto de comunidad en el México contemporáneo* (pp. 61-85). El Colegio de Michoacán, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

## **Entrevistas**

Laura Hernández, Ciudad de México. Octubre de 2019.

Liz Hernández Cruz. Vía Skype. Julio de 2019.

Yadira López. Vía Skype. Marzo de 2020.

## **Eventos**

Don Juan, N. Discurso Inaugural. Aniversarios de la CONAMI en la Ciudad de México y en Carrillo Puerto, Quintana Roo, agosto de 2018.

Jurado, Fabiola, Sandoval, Tomasa y Ortiz, Ernestina. Conversatorio intergeneracional en el Aniversario veinte de la CONAMI. Ciudad de México, agosto de 2018.

Hernández Pérez, L. Conversatorio-taller “Perspectivas sobre feminicidio en contextos indígenas”, co-cordinado con la compañera Laura (Colectivo Yehcoa Um). 11 de marzo, 2020. Auditorio del CIESAS, Juárez 222.

# El *thaki* (camino) de las autonomías indígenas en Bolivia: una mirada desde el territorio del Jatun Ayllu Yura de la Nación Qhara Qhara

---

Magali Vienca Copa-Pabón  
Amy M. Kennemore  
Elizabeth López-Canelas

## Introducción

El camino hacia las autonomías indígenas en Bolivia está marcado por la lucha de los Pueblos Indígenas, quienes enfrentan una diversidad de obstáculos para la formalización de sus procesos en el marco del Estado Plurinacional. El 27 de noviembre de 2019, el proyecto de Estatuto autonómico<sup>1</sup> de la Autonomía Indígena Originaria Campesina del Jatun Ayllu Yura, que forma parte de la Nación Indígena Qhara Qhara ubicado entre los departamentos de Sucre y Potosí, fue declarado compatible con la Constitución Política del Estado por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) mediante la Declaración Constitucional Plurinacional 0081/2019. La revisión de constitucionalidad de los estatutos autonómicos en Bolivia es una de las cinco etapas<sup>2</sup> para acceder a la autonomía en el marco de lo establecido por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010 (Ley No. 31). A diez años de vigencia del modelo autonómico, de dieciocho pueblos indígenas que manifestaron su voluntad de constituirse en una autono-

- 
- 1 Norma básica institucional de las Entidades Territoriales Autónomas en todos los niveles subnacionales de gobierno, constituye un requisito fundamental para el acceso a la autonomía, la misma debe ser elaborada de manera participativa y de acuerdo a los lineamientos de la Ley 031 Ley Marco de Autonomías y descentralización. No. 031.
  - 2 Las cinco etapas consisten en: referéndum para la conversión a la autonomía, elaboración del estatuto autonómico, revisión de constitucionalidad, aprobación del estatuto, y puesta en vigencia de los estatutos autonómicos (Villagómez, 2018).

mía indígena, sólo tres lograron superar todas las etapas (Charagua, Chipaya y Raqaypampa) situación altamente preocupante. Las recientes investigaciones, así como los pronunciamientos de los propios líderes indígenas nos muestra que esta situación se debe, por una parte, a las brechas burocráticas y, por otra parte, a la fuerte supervisión del Estado a los procesos autonómicos.

Frente a esta situación el 6 de febrero de 2019, la Nación Qhara Qhara emprendió una marcha de protesta, desde la ciudad de Sucre hacia la ciudad de La Paz, exigiendo la derogación de los artículos de la Ley No. 31 “Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que imponen requisitos a las autonomías indígenas por encima de sus normas y procedimientos propios.<sup>3</sup> Parte fundamental de la marcha fue la demanda de territorio, proceso inconcluso debido a los conflictos desatados por el saneamiento<sup>4</sup> para la titulación colectiva del territorio de la Marka Quila Quila (otra unidad territorial de la Nación Qhara Qhara), con organizaciones de tipo sindical respaldados por el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) —partido político del expresidente Evo Morales-Ayma (2006-2019)— y el mismo Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).<sup>5</sup> Así la marcha se convirtió en una voz de denuncia de las falencias y debilidades en la implementación de las autonomías indígenas.<sup>6</sup> La marcha logró la modificación de la Ley No. 31, que obligaba acudir a un segundo referéndum para la aprobación de los estatutos autonómicos.<sup>7</sup>

Lo inédito del proceso autonómico de Yura es que forma parte de una estrategia común de la Nación Qhara Qhara para lograr la re-constitución de todo

3 La marcha también incorporó otras demandas como la derogación del art. 10 de la Ley de Deslinde Jurisdiccional (Ley No. 073) que impone desmedidos límites al ejercicio de la justicia indígena, a pesar de que la Constitución Política del Estado (CPE) establece que la justicia indígena goza de la misma jerarquía que la justicia ordinaria o estatal (art. 179.II).

4 El saneamiento es un proceso técnico jurídico de regularización y titulación de la propiedad de la tierra, que inicia el año 1996 con la promulgación de la Ley INRA. En un inicio esta Ley tenía la finalidad de acabar con el latifundio, actualmente continúa inconcluso el saneamiento de tierras debido a la burocratización del proceso y el alto grado de conflictos que conlleva su realización (Ver: Colque et al., 2016).

5 Se elabora la historia y organización territorial de la Nación Qhara Qhara dentro de la sistematización del caso del Movimiento Regional por la Tierra y Territorio. <https://bit.ly/3kiDnoj>

6 Para análisis de la Marcha de la Nación Qhara Qhara, ver Bautista (2019) y Copa (2019).

7 Asamblea Legislativa Plurinacional, Ley 1198 de 14 de julio de 2019, de Modificación a la Ley No. 031, <https://bit.ly/34ggOLK>

su territorio, fragmentado durante la colonia y la república. Como explica Samuel Flores Cruz, ex Kuraka<sup>8</sup> de la Marka Quila Quila la Nación Qhara Qhara:

La meta de ellos y nosotros [es que] Yura va ser la base para avanzar en la consolidación de la nación Qhara Qhara, para que otros pueblos hagan su autonomía [...] que ellos hagan incidencia para que los derechos políticos pasen a la nación, los derechos económicos pasen a las autonomías indígenas, esa es una de las metas, de un impacto para otros pueblos [...] hemos aprovechado momentos claves, TCO [Territorios Comunitarios de Origen], las autonomías, y darnos nuestro lugar. (Comunicación personal, 4 de octubre de 2018)

En ese sentido, la propuesta de Yura trasciende los límites establecidos por el ordenamiento territorial boliviano, mediante el fortalecimiento del autogobierno de Yura se lograría encaminar una articulación mayor de las autonomías indígenas, como es la autonomía de toda la “nación Qhara Qhara”. Lo que implica, un desafío frente a la configuración de las “Naciones” indígenas y originarias en el marco del Estado Plurinacional.

Nuestra metodología se basa en una manera de pensar y escribir colectivamente desarrollada por Briones et al. (2007) desde diferentes lugares y ámbitos vinculados a los procesos de la autonomía indígena y el activismo. Enfocándose en los efectos de las paradojas producidas por la ampliación simultánea del neoliberalismo y multiculturalismo en Argentina, las autoras y los autores de esta metodología busca “entrecruzar las experiencias y reflexiones acumuladas” pero “sin reducir, balances diferenciados por rol y edad, pero también por clase, región e incluso género” (Briones et al., 2007, p. 269). La puesta en práctica de esta metodología nos ha permitido la creación de espacios de reflexión colectiva con actores y actoras que aportan al proceso de lucha por las autonomías indígenas.

Esta escritura colectiva permitió el desarrollo orgánico de una serie de charlas realizadas en un trabajo anterior (también colectivo) en la que analizamos los procesos de autonomía y la gestión territorial indígena en el marco de los procesos de desarrollo en Bolivia (ver Copa, Kennemore & López, 2018). La investigación fue llevada a cabo como parte de una serie de estudios que buscaban ver la incidencia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los objetivos del Plan

8 Nombre de la autoridad principal de los ayllus, jatun ayllus o markas; se ejerciten sus cargos en pareja (Mama Thalla), bajo el principio de chachaqwarmi (hombre-mujer), junto al Consejo de Kurakas y Mama Thallas, según el sistema rotativa de cargos del thaki (ver sistema elaborado dentro del Estatuto de Autonomía Indígena Originario Campesino de Jatun Ayllu Yura).



de Desarrollo Económico y Social (PDES) en Bolivia y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Al empezar el trabajo, nos dimos cuenta de que cada término de la problemática — autonomía, participación y desarrollo— en sí mismo se trata de un concepto muy amplio y disputado. De inicio procedimos a grabar las charlas como una manera de identificar las temáticas emergentes que sirven como guía para organizar el texto, las que se orientaban a identificar y analizar las transformaciones vinculadas a procesos de la ampliación de derechos indígenas, siempre dentro de los límites y paradojas que esto implica. El mayor desafío que enfrenamos es la puesta en común de la reflexión con los principales protagonistas.

Para ello, partimos de las reflexiones críticas y estrategias desarrolladas por ellos mismos, enfocándonos en las tres demandas principales de la Marcha de la Nación Qhara Qhara; 1) la restitución territorial ancestral, 2) el ejercicio pleno de la justicia indígena y 3) las autonomías indígenas con autodeterminación. En ese sentido recorremos el *thaki* (camino) del Jatun Ayllu Yura desde una mirada profunda de los parámetros, lógicas y prácticas que rigen los procesos autonómicos. Este proceso dinámico de lucha nos permite hacer un balance de la relación Estado y Pueblos Indígenas en la última década, misma que se caracteriza por la implementación de la plurinacionalidad en Bolivia.

## **La demanda de restitución territorial ancestral y autoidentificación**

Como hemos mencionado, las principales demandas de la Marcha de la Nación Qhara Qhara, el reconocimiento y la restitución efectiva de los territorios ancestrales de las naciones, se basan en la ancestralidad y auto identificación, dos factores centrales a lo largo de su lucha por la autodeterminación. A partir de los períodos colonial y republicano, por ejemplo, los pueblos de la Nación Qhara Qhara han luchado por la reconstitución territorial en base a lo que ellos llaman los documentos ancestrales en los cuales reafirman y fundamentan su condición precolonial y enuncian su autodeterminación. Por ello, revaloran el movimiento de los “caciques apoderados” de principios del siglo XX que parte de una “interpretación jurídica propia” (Rivera, 1991), los caciques se apropiaron de los viejos pactos legales con la corona para exigir su derecho de libre determinación y mantener sus derechos colectivos al territorio y gobierno en base del sistema de ayllu (ver también Gotkowitz, 2011). En el caso concreto de los Qhara Qhara, hacia

1582, el Kuraka Choquevilca junto a otros caciques habrían demandado la tasa y la mita, exigiendo la propiedad de los yacimientos de Potosí y Porco por encontrarse en su territorio. Esta técnica les permitía obtener ciertos beneficios para sus comunidades (Rasnaque, 1989).

En la historia reciente, el movimiento de reconstitución territorial ancestral vino después de las reformas multiculturales de los años 90 (Yashar, 2005). En Bolivia las reformas son fruto de las primeras marchas indígenas de tierras bajas “por el territorio y la dignidad”, que demandó al Estado la titulación colectiva de sus territorios y que se tradujo en las reformas legales y constitucionales que dieron nacimiento a la forma de titulación colectiva (CIPCA, 1991). En las tierras altas, los ayllus de Yura fueron unos de los “emprendedores” del movimiento por la reconstitución de las instituciones tradicionales de las naciones originarias de Killacas, Qhara Qhara, Chichas y Charcas, a partir de sus autoridades originaras y sus saberes ancestrales.<sup>9</sup> En el año 1997, Jatun Ayllu Yura también confluye con la emergencia y lucha del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ) principal organización indígena de tierras altas, organización que busca la reconstitución del territorio de los pueblos de los Andes. Es así que durante un encuentro entre las cuatro naciones mencionadas, se decidió caminar hacia la reconstitución de su territorio ancestral mediante el saneamiento colectivo de sus territorios (TCO). Con la finalidad de contar con un espacio que canalice sus propuestas y demandas, también fundaron el Consejo de Ayllus del Norte Potosí (CAOP), institución que debería de articular a las cuatro naciones y negociar con el Estado con herramientas jurídicas.

Sin embargo, la consolidación de los territorios indígenas en TCO fue una ardua tarea que generó más fragmentación que unificación en las comunidades. En Yura, por ejemplo, el año 2002 se formó una comisión para llevar adelante el saneamiento; sin embargo, la comisión, no pudo llegar a un acuerdo sobre el polígono que delimita un área en conflicto con la comunidad Chaquilla, comunidad que defiende un título privilegiado por el saneamiento individual de base sindical otorgado después de la reforma agraria. La disputa se debía en gran parte a un posible error de interpretación de los funcionarios de la entonces Comisión Nacional de la Reforma Agraria, por lo cual no se logró conciliar los mojonos denominados Carpalla y Negra Cuesta, y en donde resultaron afectadas las comu-

9 Para reflexiones de autoridades indígenas originarias sobre los desafíos y avances en procesos autonómicos, ver Batista (2017).

nidades Thojrapampa y Taru del Ayllu Wisijsa- Yura. En consecuencia, en 2007 Yura perdió la oportunidad de financiar su proceso de saneamiento con apoyo de la cooperación de Dinamarca.

En Yura vemos herencias de políticas de tierra que dividen a muchas de las comunidades. El periodo de la revolución del 1952 y la Reforma Agraria del 1953, por ejemplo, se caracterizaron por una política de asimilación al Estado y la sociedad, impulsado por la dotación de títulos individuales a los expungos (servidumbre de las haciendas) y la formación de sindicatos agrarios a partir de la expatriación de títulos individuales mientras la demanda por la reconstitución territorial de los ayllus originarios en base de los documentos ancestrales se sostiene en una reivindicación histórica como pueblos preexistentes a las haciendas, un derecho que también fue reconocido en las convenciones internacionales de derechos humanos como el Convenio 169 de la OIT.

Estas disputas en los distintos regímenes de reconocimiento estatal son cada vez más ambiguas dentro del nuevo marco constitucional en Bolivia, que en la actualidad reconoce un nuevo sujeto de derecho: el “indígena originario campesino” (singular y sin comas). Esta categoría de derechos surgió dentro de los debates del “Pacto de Unidad” durante la Asamblea Constituyente de 2006-2008.<sup>10</sup> Según Schavelzon (2012, p. 93) una gran parte de la tensión quedaba en el hecho de que muchas de las organizaciones campesinas no querían dejar de ser reconocidas como nación, pero tampoco querían dejar sus organizaciones sindicales o su identificación como campesinos, puesto que podría significar la pérdida de derechos correspondientes con una u otra de las categorías.

Si bien el proyecto de Constitución fue postulado por el Pacto de Unidad, esta tuvo que pasar por el filtro de los partidos políticos, mismos que realizaron las modificaciones finales al proyecto de la Constitución Política del Estado (2008-2009). Esta experiencia nos puso en alerta, puesto que la participación de las naciones indígenas, pese a ser mayoritaria en la Asamblea, fue canalizada por medio del partido político MAS-IPSP.<sup>11</sup> Como señala Huáscar Salazar (2019),

10 El Pacto de Unidad se conformó por una alianza pragmática de las organizaciones de indígenas, originarios y campesinos con una larga historia de luchas y resistencias a partir de 2004. En 2006, el Pacto empezó el trabajo histórico de elaboración de una propuesta de Constitución Política del Estado para presentarla a la Asamblea Constituyente (ver Garcés, 2010).

11 Desde los principios, el IPSP (Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos) del partido fue visto como un puente en cuanto era un mecanismo que daba “acompañamiento” al

tenemos un régimen político donde se mantienen las viejas prácticas de control político por medio del corporativismo de los partidos políticos, el clientelismo y la cooptación de las organizaciones indígenas.

En el caso de Yura se demuestra una tensión en la necesidad de negociar entre distintos grupos no solo dentro del territorio, sino también de los llamados ‘residentes’, que son los que migraron a las ciudades para vivir pero que mantienen su vínculo con la comunidad manteniendo su derecho propietario (al cumplir con ciertas obligaciones en sus comunidades: cumplir cargos o aportar fiestas, etcétera.) En otros casos, Colque (2007, p. 141) señala que “ante la exigencia de cumplir con los deberes comunales, el residente puede alegar que su derecho propietario de la tierra está protegido ya que está trabajando según el principio de la Reforma Agraria de que ‘la tierra es de quien la trabaja’”. Así vemos cómo juega el reconocimiento estatal que puede insertar brechas dentro del proyecto de la reconstitución territorial indígena.

En Yura, las autoridades originarias descubrieron que se perdió el apoyo de la cooperación de Dinamarca debido a una manipulación por parte de las organizaciones sindicales, quienes hacían una campaña de desinformación en varias comunidades: “La información de que vas a tener que pagar impuestos, vas a tener que vivir de tus propios recursos, el Estado no te va a dar o sea eso manejan aquellos que no quieren vivir en el marco de una territorialidad,” explicó Tata Cenobio Fernández, ex Kuraca del Jatun Yura, durante un seminario sobre la Autonomía Indígena que se llevó a cabo en su territorio (Bautista, 2017).

En el caso de la Marka Quila Quila,<sup>12</sup> el proceso de saneamiento colectivo ha sido más conflictivo que el de Yura, bloqueado constantemente no solo por agresiones de grupos sindicales sino también por el Estado. En 2014, por ejemplo, el Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA) anuló el trámite de conversión al Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) de base colectiva en Quila Quila argumentando que en esa localidad también hay una organización sindical que cuenta con su propia personería jurídica. Si bien la figura de per-

---

sistema liberal de democracia representativa mediante el respaldo y apoyo a candidatos o la negociación de alianzas con partidos políticos, siembre desde las decisiones colectivas de las bases (García Yapur, 2018, p. 118).

12 Para la sistematización del caso de las luchas jurídicas de la Marka Quila Quila, ver Flores y Herrera (2016).

sonería jurídica es apta para las organizaciones sociales,<sup>13</sup> las autoridades de la Marka Quila Quila rechazaron el trámite con base en sus derechos como pueblos preexistentes. Como explica Samuel Flores, ex Kuraka de la Marka Quila Quila y uno de los protagonistas de esta lucha:

No necesitamos otra identidad, porque nosotros, como naciones, como pueblos, nos autodeterminamos y el Estado tendría que actuar directo. Según ese Decreto, ahora la situación es al revés, el Estado quizá ve organizaciones de la sociedad civil y no a las comunidades. Dependier del Estado para tener personería jurídica implica la falta de consulta a nivel local en contra de nuestros derechos a exigir justicia, representación y participación, de acuerdo con nuestras propias normas, y una limitación estructural y burocrática para pedir nuestro derecho a tierra y territorio. Así dependimos del Estado como naciones y pueblos indígenas, un Estado que vino en la historia después de nosotros, aunque se llame república, como antes, o Plurinacional, como ahora [...]. Las naciones y pueblos indígenas tienen territorios preexistentes y no necesitamos reconocimiento ¿no? (citado en Kennemore, 2015, p. 2)

Desde esta perspectiva, podemos entender otra dimensión de la ancestralidad y la autoidentificación como mecanismo propio de representación directa que se ha desarrollado a partir de la lucha indígena por la reconstitución territorial para negociar con el Estado.

De hecho, la lucha de reconstitución territorial en la Marka Quila Quila se desarrollaba a lo largo de otros procesos autonómicos al nivel departamental y municipal. En los debates sobre la autonomía indígena en la Asamblea Constituyente, las demandas de los sectores de las élites del oriente de Bolivia buscaban establecer un sistema federalista para proteger sus intereses económicos, frente de la amenaza del modelo de desarrollo centralista del MAS, basado en la expansión de extractivismo y mayor captura de las regalías (Espada, 2011). Dado que estas demandas pondrían en juego el control de una gran cantidad de recursos naturales y tierra productiva, constituyentes del MAS promovían la inclusión de los otros niveles autonómicos (municipal, regional e indígena originaria campesina) para quitar la competencia y peso político a la autonomía departamental. Dentro de ese marco de “autogobierno” en relación con las demás autonomías estatales,

13 Siendo la aptitud legal que se da a una entidad civil sin fines de lucro para ser sujeto de derechos y obligaciones y de realizar actividades que generen plena responsabilidad jurídica, se requiere a todas las organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y fundaciones, etc. tener personería jurídica.

la conversión a la autonomía Indígena Originaria Campesina, lejos de establecer un mecanismo para el ejercicio de la autodeterminación que buscaba los pueblos indígenas, terminó siendo funcional a los demás canales de participación política (Copa et al., 2018, pp. 67, 68).

Otro efecto de la “domesticación” (Garcés, 2010) de las propuestas del Pacto de Unidad generó una brecha en cuanto a la representación y participación política de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos en los estatutos autonómico de los departamentos y municipios que afectan sus territorios y, por lo tanto, tendrían incidencia en su gestión territorial y de recursos económicos en los planes de desarrollo. Para la Marka Quila Quila este desafío fue particularmente evidente en la forma de elaborar y aprobar los Estatutos y Cartas Orgánicas en la denominada Asamblea Estatuyente<sup>14</sup> a nivel del departamento de Chuquisaca.

Las reflexiones de estas autoridades destacan una preocupación generalizada sobre procesos de cooptación y políticas partidarias que han generado conflicto y fragmentación en sus territorios. Nos recuerdan que las naciones y organizaciones indígenas originarias, en su apuesta por la autonomía y el autogobierno, difieren de la democracia occidental y su sistema de partidos políticos.

Tomando en cuenta los percances que tuvieron en su relación con las organizaciones sociales y partidos políticos, la Nación Qhara Qhara decidió rechazar la representación como organización social y autoidentificarse como originarios de la Nación Qhara Qhara mediante el censo del año 2012, demostrando su presencia en el territorio. Así, el Instituto Nacional de Estadística (INE) les emitió una nota certificando la existencia de 1478 habitantes y, con eso, el derecho de representación como minorías en la asamblea legislativa de Chuquisaca. No obstante, la Asamblea Estatuyente de Chuquisaca no incorporó la representación política directa de este pueblo indígena en el estatuto autonómico departamental. En respuesta, la Nación Qhara Qhara presentó una queja ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, que logró una interpretación favorable sobre los derechos de los pueblos indígenas para que se incorpore la representación directa por normas

14 Se refiere a los quiénes se encarga del trabajo de elaboración de proyecto de Estatuto Autonómico, normalmente al nivel departamental o municipal (mientras de acuerdo a las normas y procedimientos propias de las comunidades indígenas originarias suelen nombrar colectivamente una “comisión” de estatuto o relato que se encarga de esa tarea).

y procedimientos, que no logró consolidarse debido a que en el referéndum de aprobación del estatuto departamental este proyecto no fue aprobado.<sup>15</sup>

A nivel municipal, las autoridades de Quila Quila tuvieron una respuesta parecida en su solicitud de ser incluidos en la Carta Orgánica del Gobierno Autónomo Municipal de Sucre, demostrando su condición de pueblos ancestrales. Igual que en el anterior caso, mediante diversas acciones constitucionales, la Marka Quila Quila logró que el Tribunal Constitucional no admitiera la acción de control previo de constitucionalidad del estatuto orgánico (dado que Quila Quila no ha participado en su elaboración y no hubo concertación) y, se declara inconstitucional el requisito de personaría jurídica, modificando así la normas que establece este requisito para otros pueblos indígenas.<sup>16</sup> Estos logros no fueron fáciles, ya que en el proceso tuvieron que instalar vigiliadas de resistencia y acciones constantes en las puertas del Tribunal Constitucional, esta lucha contó con el apoyo de otras naciones indígenas como las de Yampara, Killacas de Oruro-Potosí, Charkas, Suras, Kirkiawi y Karangas.

A pesar de estos logros, el caso de la Marka Quila Quila, continúan bloqueadas las vías de reconstitución territorial formal y en consecuencia la posibilidad de constituirse en una autonomía indígena. Siguen en conflicto con los grupos sindicales dentro del territorio, que ha dejado como saldo varios heridos y detenidos. Por su parte el INRA nacional, después de declarar la nulidad de todo el proceso de saneamiento colectivo, intentó ingresar al territorio para titular bajo la modalidad individual en aquellos polígonos que fueron anteriormente tramitados como territorio colectivo para su saneamiento, revertiéndose así todo el proceso de tramitación que costó diez años a la Marka Quila Quila. Es más, a raíz de ello, han aumentado los enfrentamientos con grupos sindicales dentro del territorio con el saldo de varios heridos y se ha incrementado el número de procesados por el INRA, por lo que este pueblo presentó diversas denuncias ante las instancias de derechos humanos tanto nacionales e internacionales.

Los escenarios que mostramos son retazos de un complejo contexto de lo que implica la reconstitución territorial indígena en Bolivia, y la importancia de la autoidentificación como instrumento de lucha por los territorios, no sólo por las brechas que el Estado coloca para acceder formalmente a las vías de reconoci-

15 Por medio de SCP 0039/2014 y SCP 0022/2015.

16 Por medio de SCP 0242/2014 y SCP 006/2016.

miento estatal de su territorio y la autonomía, sino por la fragmentación del propio movimiento indígena, mediado por la cooptación político-partidaria de sectores sociales y las disputas internas que esto genera en el proceso autonómico indígena.

## **Demanda por el respeto al sistema jurídico indígena originario y derecho a la consulta previa**

En un contexto donde las vías formales hacia la AIOC son bloqueadas, el marco constitucional del pluralismo jurídico se ha convertido en un sitio de lucha e innovación legal por parte de muchos líderes indígenas. Lo fundamental de este marco es el Art. 179.II de la CPE que establece que “la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina [JIOC] gozarán de igual jerarquía”. Por ello las resoluciones de la JIOC no pueden ser revisadas por jueces y juezas de la justicia ordinaria o agroambiental (art. 192).

El caso de la Nación Qhara Qhara nos ofrece varios ejemplos de cómo los líderes indígenas van construyendo sus instituciones propias en este nivel de la justicia. Por ejemplo, entre las experiencias de la Marka Quila Quila tenemos que en el 2015 se creó un Tribunal de Justicia Indígena Originario Campesino del Estado Plurinacional en Sucre, una institución que ahora aglutina a varias naciones y pueblos indígenas.<sup>17</sup> Ante este Tribunal han sido interpuestas diversas acciones legales y ha resuelto problemas en el marco de la justicia indígena, que han sido un factor determinante en el desarrollo de una gama de políticas públicas, como la resolución que regula la autoidentificación en los documentos de identidad por parte de Servicio General de Identificación Personal-SEGIP a nivel nacional;<sup>18</sup> la implementación de mecanismos de coordinación y cooperación entre jurisdicciones, la participación directa en la formación de peritos indígenas y una serie de acuerdos inter-institucionales para el desarrollo de procedimientos propios de la consulta previa.<sup>19</sup> Cabe señalar que al Tribunal de JIOC en Sucre, se suman otras iniciativas de creación de instituciones de justicia indígena en otros territorios; por ejemplo, en La Paz se crearon cientos de consejos *aumawticos* (sabios) de

17 Qhara Qhara, Yampara, Suras, Jachacarangas, Killacas-Coroma e incluso de los Guarani de las tierras bajas

18 Para más información sobre la resolución de SEGIP, ver Pachaguay y Flores (2016).

19 Las luchas jurídicas de la Nación Qhara Qhara se han convertido en ejemplos emblemáticos de aprendizaje a nivel nacional, ver, por ejemplo: <https://bit.ly/2Te5qts>.



justicia,<sup>20</sup> llamando la atención a un impulso más global en cuanto a la creación de instancias de justicia propias desde sus territorios.

Una principal herramienta de su lucha jurídica es la figura del “conflicto de competencias”, donde las autoridades de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina (JIOC) y de la justicia ordinaria se disputan la competencia de un caso concreto. Desde el año 2012, la cantidad de conflictos de competencia entregados al Tribunal Constitucional han aumentado progresiva y simbólicamente, logrando varias resoluciones en su favor mediante las cuales “se hace respetar” la justicia indígena frente al derecho dominante caracterizado por un racismo sistemático y estructural (Copa, 2017). En paralelo, hay esfuerzos por sistematizar las estrategias legales que se desarrollan a través de estas luchas para difundirlas a otras comunidades, al tiempo que se va fortaleciendo la autodeterminación de los pueblos indígenas.<sup>21</sup>

En el nivel del Estado, sin embargo, vemos grandes límites en el diseño normativo e implementación de las políticas públicas. El artículo 10 de la Ley de Deslinde Jurisdiccional (Ley No. 073 de 2010) es un ejemplo de esto, esta norma establece ámbitos de competencia que subordina la justicia indígena al Estado. Según el informe de la Defensoría del Pueblo sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia en 2016:

El hecho de que la Asamblea Legislativa Plurinacional haya excluido de las competencias de NyPIOC [Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos] en la Ley de Deslinde Jurisdiccional, delitos en materia penal, civil, Derecho Laboral, Derecho de la Seguridad Social, Derecho Tributario, Derecho Administrativo, Derecho Minero, Derecho de Hidrocarburos, Derecho Forestal, Derecho Informático, Derecho Internacional público y privado, y Derecho Agrario, excepto la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión

20 También cabe señalar que las estructuras organizativas y normas y procedimientos varían (y hasta aún se disputa) entre ellos: El Consejo Amawtiko de la comunidad originaria de Chirapaca se reconstituye en base de la memoria rebelde de Warisata y tiene convocatoria desde el Departamento de La Paz (ver Copa, 2017); mientras vemos nuevas instancias como el Tribunal Mixto de Justicia Indígena Originario Campesino que actúa como paraguas de tanto sindicatos de ayllus a nivel provincial de Inquisivi (ver Copa & Kennemore, 2019).

21 Ver, por ejemplo, las iniciativas del Movimiento Regional por la Tierra (<https://bit.ly/3dIAR1X>) y el programa de Interaprendizaje del Instituto para el Desarrollo Rural Sudamérica (<https://bit.ly/3dHt76R>).

legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas, constituye un enorme RETROCESO<sup>22</sup> en relación con lo que establece la CPE. (2016, p. 192)

El hecho de que una de las demandas principales de la marcha de la Nación Qhara Qhara era la modificación del artículo 10 de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, pone en evidencia que la Ley sigue siendo uno de los obstáculos más grandes en el ejercicio pleno de la justicia indígena. De hecho, igual que señaló el informe de la Defensoría del Pueblo, es común que en las reuniones y congresos entre líderes indígenas estos vienen denunciando, desde una amplia gama de contextos y experiencias, que la justicia indígena “no sólo ha sido desconocida por las autoridades de la justicia ordinaria, sino que ha sido perseguida y reprimida, descalificada por el Estado y sus autoridades” (Defensoría del Pueblo, 2016, p.192).

Los actores de la justicia indígena han logrado varios avances. Tenemos el caso emblemático de Zongo —Distrito rural de en la ciudad de La Paz— donde las autoridades indígenas originarias lograron desafiar la Ley de Deslinde Jurisdiccional para arrebatar un proceso jurídico de características penales y ambientales a un juez ordinario, sobre la aplicación de sus normas de expulsión y desalojo a un empresario minero.<sup>23</sup> El caso de Zongo es un hito importante en la temática de justicia indígena pues generó jurisprudencia que amplió el ámbito personal de vigencia de la justicia indígena:

Decisiones que de ellas emanen respecto a los supuestos de afectación por quienes no son miembros del pueblo indígena originario campesino, pero sus actos se han realizado en su territorio y se ha afectado a las personas y bienes de la comunidad por parte de ‘terceros’, ‘externos’ o personas no indígenas. (fj, III.8 de SCP 0874/2014)

Es decir, de acuerdo a esta jurisprudencia personas externas a las comunidades pueden ser sometidos a la Jurisdicción indígena, bajo sus normas y procedimientos.

La justicia indígena es también un espacio para exigir el derecho de la consulta previa, según sus normas y procedimientos propios. Si bien el derecho a consulta previa, libre e informada está establecido y reconocido en base de la “integralidad del territorio indígena originario campesino” (art. 403.II de la CPE) en su implementación se han promovido dos disposiciones sectoriales (una para el sector de

22 Mayúsculas en el original.

23 Por medio de la SCP 00874/2014; para conocer el caso, ver Pachaguaya y Marcani (2016).

hidrocarburos y otro para el de minería) las cuales han tergiversado el proceso convirtiéndolo en un proceso sin trascendencia. Por ejemplo, en la Ley Minera la decisión final sobre la instalación de una operación minera es asumida por la autoridad del sector, convirtiéndose en un proceso meramente informativo de las operaciones de la obra donde se negocia la compensación e indemnización (Campanini, 2014).

La consulta pensada desde la justicia indígena se trata de un proceso verdadero e intercultural y es importante la apropiación de elementos técnicos como base de la discusión para analizar los riesgos y beneficios de un proyecto, usando las mismas palabras y elementos del conocimiento formal y la ley, como fue el caso de reconducción de la consulta en Territorio Indígena de Charagua Norte, donde con el impulso de los monitores socioambientales para la gestión de los recursos naturales y ambientales dirigió la consulta a base de Asambleas Zonales, lo que facilitaba la participación de todas las comunidades afectadas; para ello se solicitó información técnica complementaria al Ministerio de Hidrocarburos sobre el proyecto (CEJIS, 2012).

En el Jatun Ayllu Yura, las autoridades indígenas hicieron un acuerdo con las carreras de Ingeniería Química e Ingeniería de Minas de la Universidad Autónoma Tomás Frías para realizar estudios sobre el impacto al medio ambiente, a partir de un Convenio Interinstitucional suscrito el 28 de junio de 2017, en él acuerdan realizar estudios de las aguas contaminadas en territorios indígenas por efecto de las actividades mineras. Un resultado de este acuerdo ha sido el informe sobre las condiciones ambientales de las aguas de la Comunidad Puntura, sector Río Wanqallapi y Keuñamayu, que establecen la existencia de elementos contaminantes en el agua, el cual fue la base de la denuncia ambiental que encara esta comunidad ante la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM) por los daños ambientales y la falta de consulta previa para el accionar de esta Empresa y el Estado.

Las estrategias asumidas en este último caso han desbordado lo local, ingresando a un campo de acción articulado con el Tribunal de Justicia Indígena de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinas y las autoridades de la Nación Qhara Qhara.

## **Autonomías indígenas con autodeterminación**

La demanda que se presenta en relación a la exigencia de la personería jurídica como requisito previo para consolidar el Territorio Indígena en el caso de

la Marka Quila Quila demuestra cómo los formalismos pueden convertirse en un instrumento de poder para proteger intereses políticos y económicos.<sup>24</sup> Como ya hemos establecido, existen obstáculos en la construcción de las autonomías debido a la institucionalización desde el Estado de los canales de acceso a la misma. Esto se refleja también en la supervisión que se ejerce desde el nivel Central del Estado como el Servicio Estatal de Autonomías (SEA) del Tribunal Supremo Electoral, el Viceministerio de Autonomías que despliegan los procesos de conversión de jurisdicción a la AIOC a una política del control y supervisión, haciendo toruoso para los pueblos indígenas el acceso y ejercicio de las autonomías indígenas.

Como señala Samuel Flores Cruz, ex Kuraca de la Marka Quila Quila y Secretario Permanente del Tribunal de Justicia Indígena Originario Campesino del Estado Plurinacional “Las leyes de autonomía, deslinde jurisdiccional y otras, contienen trabas. Los requisitos cansan, con formalismos innecesarios y diferentes a los procedimientos de los pueblos indígenas, que son directos”. En ese contexto, podemos entender, en gran parte, la lucha jurídica de las autoridades de la Nación Qhara Qhara que se trata de una lucha para superar los requisitos y normas estatales que impiden su agenda por la restitución territorial ancestral.

El caso de la Marka Quila Quila muestra las tensiones dentro del marco de las autonomías con raíces en una lógica de municipalización implementada en Bolivia desde los años 90 a partir de las reformas de la participación popular. Por otra parte, dado el interés económico sobre los recursos naturales dentro de su territorio, en la normativa actual, reconocemos una tendencia de municipalizar la autonomía indígena mediante la adaptación de las instituciones indígenas a las instituciones estatales.

Además, las políticas extractivas sobre los recursos estratégicos en territorios indígenas son un problema estructural que afecta directamente a los derechos de los pueblos indígenas en lo relacionado a la gestión integral de su propio territorio. La orientación de la Ley No. 031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización, por ejemplo, limita la gestión territorial indígena y su control sobre los

24 En el campo político, cuando el gobierno de MAS ha amenazado a varias ONG con el mismo trámite. Ver, por ejemplo, la entrevista con Susana Eróstegui, directora de la organización de investigación Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social-UNITAS de 2015, <https://bit.ly/3dIAQS1>. En el campo económico, cuanto este requisito fue puesto como condición en la reciente acción planteada por los pueblos en el caso de la hidroeléctrica Rositas. Ver la noticia en: <https://bit.ly/3m8yAXo>

recursos naturales. Por ejemplo, existen 18 contratos de exploración y explotación en 20 TIOC de tierras bajas, de manera similar al 2008 se habrían identificado 4100 peticiones mineras de las cuales el 32% se encuentran en TIOC demandadas (Campanini, 2014).

Los estatutos de las Autonomías Indígenas otorgan competencias administrativas en temas de recursos naturales renovables (ganadería, algo de forestación, pesca, etc.). Pero sobre los recursos no renovables, estas son competencias privativas del Nivel Central del Estado en función de las autoridades sectoriales (mineras, hidrocarburíferas, etc.). Además al ser pueblos indígenas, se les pide “preservar su hábitat y paisaje” en base a sus prácticas culturales,<sup>25</sup> como si estos territorios fueran espacios aislados de las políticas de desarrollo extractivistas y de la intervención de diversas empresas forestales, petroleras o mineras. Lo que evidencia el marco legal en Bolivia es una visión folklórica de las naciones y pueblos indígenas, quienes, en la práctica, no pueden vetar proyectos extractivos presentes en sus territorios (ver también Engle, 2018).

En ese sentido, también nos llama la atención, la tendencia en cuanto a la homogenización de conceptos muy diversos como: “territorio”, “desarrollo”, “vivir bien” e incluso “autonomía”. Al codificar esos conceptos en normas, los convierten en parámetros que pueden ser instrumentalizados para encubrir o impedir avances hacia el pleno ejercicio de la libre determinación indígena, particularmente cuando esto va en contra de los intereses políticos o económicos de actores empresariales y estatales. Como dice la exministra de Comunicación del Ecuador, Mónica Chuji, por ejemplo, la “...filosofía del ‘Vivir Bien’ ha sido utilizada por los gobiernos populistas para encubrir la expropiación de los recursos naturales y los territorios indígenas” (ANF, 2018).

Ante esto nos preguntamos ¿se van a sujetar los Pueblos Indígenas a las visiones y preocupaciones que vienen desde las comunidades, o más bien se van a adecuar a los parámetros impuestos desde “arriba”? El riesgo, en definitiva, es que cuando hablan de cuidar el medio ambiente se trata de hacerlo para utilizar el territorio y los recursos dentro del marco de la municipalización (de gestionar el agua y la basura) para garantizar el acceso de salud y servicios básicos. Es decir, en base a competencias limitadas sin poder profundizar la autonomía indígena más allá, por ejemplo, en el horizonte de la reconstitución territorial indígena. Des-

---

25 El Art. 88 numeral VIII incisos 1 y 2.

de esta perspectiva, podemos entender la postura estatal que impone una brecha burocrática que se puede instrumentalizar para impedir procesos autonómicos fuera del Estado y en suma también sujetar el desarrollo autonómico indígena a los parámetros estatales, a una “política de subjetividad” (Briones et al., 2007, p. 270). Es decir, con tantos requisitos y parámetros que los pueblos indígenas tienen que cumplir para la formalización de su autonomía, se pierden de la relación de la autonomía con la gestión del territorio.

A todo ello se suma el costo real de consolidar el territorio y sostener las luchas. En el caso de Yura, el retiro de apoyo de la cooperación de Dinamarca fue un retraso que afectó en el avance hacia la consolidación de su territorio y eso sin mencionar el “costo” que viene después. En cada etapa, son los pueblos mismos que tienen que autogestionarse para cubrir los gastos (transporte, comida, de fotocopias y trámites). Según Franz Rosales, politólogo y asesor técnico en el Viceministerio de Autonomías, si bien existen “puertas abiertas” en los tres caminos que pueden tomar los pueblos indígenas para acceder a la autonomía (municipio, TIOC, o regional), existen obstáculos grandes: “primero el dinero, segundo es muy riesgoso, luchas hasta ocho años para sacar al estatuto, vuelven al tribunal y en un referéndum se puede caer toda la pelea” (Comunicación personal, 21 de enero de 2019).

De hecho, un mapeo de los actores externos involucrados en cada etapa demuestra la posibilidad de que una serie de factores institucionales, financieros y políticos pueden cruzarse en un contexto dado, condicionando las oportunidades y limitaciones de la autonomía indígena para fortalecer el camino hacia la autodeterminación de los pueblos indígenas (Villagómez, 2018).

Es el caso de Totora Marka (autonomía indígena ubicada en el Departamento de Oruro), donde se pierde toda la lucha en solo un día cuando no se aprobó el estatuto autonómico en el segundo referéndum, después de que el Tribunal Constitucional I. Entre los factores de este fracaso está el hecho de que se vio que la autonomía indígena iría en contra de los intereses económicos-políticos de la alcaldía y grupos externos, asimismo el largo tiempo que tomó llevar todo el proceso, abrió un espacio para las campañas en contra de la autonomía indígena.

Para las autoridades indígenas, el requisito de supervisión estatal de un segundo referéndum desconoce sus normas y procedimientos propios. Para abordar el problema con los que no estaban de acuerdo con el saneamiento colectivo en

Yura, por ejemplo, las autoridades tuvieron que llevar a cabo una serie de talleres, reuniones y cabildos, en los cuales explicaron el tema del territorio, y analizaron de manera colectiva el futuro de sus hijos. Martha Cabrera, ex Mama T'alla de la Nación Qhara Qhara y originaria del Jatun Ayllu Yura, asumió este desafío y logró que exista una mayor participación en el proceso, ella se encargó de ir a buscar a los residentes en sus casas en la ciudad para discutir el tema con ellos. Luego de este proceso de diálogo, los residentes acordaron bajar al territorio y hablar en las comunidades mismas. Otro desafío vino después, cuando las comunidades que querían optar por saneamiento individual tenían que volver a integrarse al sistema de gobierno del ayllu, lo que implicaba asistir a las reuniones del consejo de autoridades indígena originarias.

Frente a todos esos obstáculos, entre los años 2010 y 2012, surge una nueva estrategia, una nueva forma de actuar orgánicamente. La Nación Qhara Qhara impulsó entonces el fortalecimiento de sus cabildos orgánicos de reconstitución en el territorio del Jatun Ayllu Yura. Esta reconfiguración interna, junto a la titulación colectiva por la vía de la TIOC, son determinantes para que Yura pueda encarar una nueva lucha legal hacia la autonomía indígena. Así en el cabildo del 26 de noviembre de 2016, y se plasma en un acta escrita en idioma quechua. Para la elaboración del estatuto orgánico formaron dos comisiones, una Comisión Impulsora y una Comisión de Redacción, elegidos desde las comunidades para llevar adelante los últimos pasos para la consolidación de la AIOC.

Otro elemento importante para tomar en cuenta es el sistema de gobierno rotativo del *thaki* que se rige por el principio aymara-quechua de *chachawarmi*, o gobierna en pareja (Berman, 2011). Empero, la brecha entre este ideal y la realidad de machismo en la vida cotidiana y la dominación masculina en las organizaciones demuestra que los discursos sobre la complementariedad dentro de estos movimientos podrían encubrir estas dinámicas (Berman, 2011). En el caso del Jatun Ayllu Yura, en contraste, Cabrera, en su papel como autoridad en diferentes momentos del proceso, ha contribuido a la concertación interna para impulsar el proceso autonómico indígena. Al igual que lo que se ha enseñado Shannon Speed (2008) respecto a las mujeres indígenas dentro de las organizaciones indígenas en Chiapas, México, estas mujeres combinan los discursos de los derechos humanos con los principios y valores que rigen a sus instituciones indígenas propias para exigir respeto y participación frente a la exclusión persistente.

## Desafíos del proceso autonómico indígena en Bolivia

Las experiencias de Jatun Ayllu Yura y Marka Quila Quila de la Nación Qhara Qhara nos evidencia que, al interior del proceso de implementación de autonomías en Bolivia no se cuenta con una representación directa en condición de minoría de los pueblos indígenas en las autonomías departamentales y municipales. Nos alerta, en ese sentido, la falta de una institucionalidad descolonizada que garantice la participación política sin mediación de partidos políticos ante los órganos ejecutivo y legislativo de los poderes locales, como establece la Constitución al reconocer la democracia intercultural.

Quedan muchos desafíos para superar: Primero, la reconstitución territorial sin cooptación y clientelismo político partidario que genera conflicto y fragmentación en los territorios. La representación directa significa que las organizaciones y territorios sean abandonados por sus representantes. En los diez años de gobierno del MAS, muchos representantes indígenas en el parlamento, se han alejado de sus mandatos, lo cual ha permitido por una parte la “fábrica de leyes”, muchas de las cuales van en contra de las agendas de los pueblos indígenas por la autodeterminación.<sup>26</sup> Estas experiencias reflejan la disputa con la democracia formal respecto a la resistencia de los partidos políticos de incorporar la representación indígena directa, y sobre todo la urgencia de crear puentes institucionales entre las formas democráticas, para remarcar los espacios de acción e incidencia mutua entre la democracia formal y la democracia comunitaria.

Al mismo tiempo, el caso de Zongo llama la atención sobre otro obstáculo que enfrentan las autoridades de la JIOC, la CPE establece que las autoridades judiciales y administrativas del Estado tienen la obligación de prestar su inmediata atención y cooperación a las autoridades de la Justicia Indígena cuando las soliciten (art. 192 de la CPE). Sin embargo, la Ley de Deslinde no establece con claridad los mecanismos, contribuyendo al debilitamiento de la justicia indígena, tanto en relación a su ejercicio competencial (siendo el cumplimiento bajo orden de una sentencia del Tribunal Constitucional a favor a la JIOC en un caso concreto) como en la confianza de los comuneros hacia sus autoridades para resolver casos concretos. Además, otro problema viene del hecho de que no existe un presupuesto ni

26 Investigador en un seminario para analizar estrategias de fortalecer la jurisdicción indígena originaria campesina, APDHB-UNITAS, La Paz, 16 de noviembre de 2018. Según él ha salido más que 1700 leyes y decretos durante las tres gestiones del gobierno del MAS.



ninguna forma de apoyo económico para la administración de la justicia indígena, algo que las autoridades de la justicia indígena han señalado como obstáculo central en la materialización de la igualdad jerárquica, a la vez que demuestra de forma clara la falta de voluntad por parte del Estado de realizarla en la práctica.

En el caso de Yura, seguir el camino hacia la autonomía indígena se trata no solo de buscar autogestionarse económicamente, sino también de tener sus propios profesionales originarios del ayllu. Según Martha Cabrera, quien también apoya en las actividades del Tribunal de la Justicia Indígena Originaria Campesina y originaria del Jatun Ayllu Yura, esto ha sido uno de los aprendizajes más importantes de su camino largo:

Si viene en algún momento una institución que pueda querer apoyarnos, tendría que saber ellos que solamente pueden ser colaboradores, y no así que ellos tomen las decisiones. Ellos no podrían tomar ninguna acción si no está la consulta aprobada del territorio. Yo de esa forma he puesto en consulta a las autoridades, [ellos] por poner tanta confianza en los apoyos —en algún momento a mis autoridades se le ocurría decir yo te lo firmo, “yo lo firmo [tú] lo gestionas” estábamos creyendo actuando de una forma irresponsable. (Comunicación personal, 5 de noviembre de 2019)

El problema que está subrayando es algo muy común dentro de muchas organizaciones sociales a partir de la llegada de los ONG en los años 90, que al trabajar como técnicos pasa más tiempo fuera de sus comunidades y toman decisiones sin consultar a los bases o según los intereses personales (ver Postero, 2009).

Martha Cabrera estaba presente el mismo día cuando salió la declaración del TCP de control de constitucionalidad del Estatuto Autonómico de Yura, y nos relató otra lucha que tuvieron que tomar para evitar otras trabas, ya que la declaración tardó demasiado, en aprobar de manera provisional su Estatuto, estrategias que podrían perjudicar el proceso. Para muchas autoridades indígenas (en particular los que viven muy lejos de la ciudad de Sucre donde se encuentra el TCP) la falta de el tiempo, recursos, y conocimiento técnico para poder superar estos tipos de brechas institucionales y asimétricas, son parte de esos obstáculos grandes que tendrán que enfrentar en cualquier camino hacia la conversión formal a la Autonomía Indígena.

## **Nuevas luchas**

Tras la renuncia del Evo Morales-Ayma, el 10 noviembre de 2019, se profundiza la crisis política en el país, marcada claramente por una polarización po-

lítica con dejos racistas y clasistas del nuevo régimen de Jeanine Añez. En este escenario la Nación Qhara Qhara a través de sus representantes presentan sus demandas al nuevo gobierno, bajo la premisa de continuar con sus proyectos de lucha “esté el gobierno que esté”.<sup>27</sup>

Estas nuevas luchas se ven reflejadas, por ejemplo, en el pronunciamiento de 22 de noviembre de 2019 de la Nación Qhara Qhara, que, junto a otros pueblos indígenas a nivel nacional, salieron en defensa de la Whipala, bandera de los pueblos indígenas y símbolo patrio reconocido constitucionalmente. Este símbolo indígena había sido quitado de las principales instituciones del Estado, ante ello, los pueblos indígenas rechazaron que la Whipala sea usada por políticos de izquierda y de derecha.<sup>28</sup> De igual manera otros sectores salieron para defender su bandera, por ejemplo en la ciudad de El Alto hubo una serie de protesta que se llamó a la “rebelión de las Whipalas” que tuvo eco en todo el país. Esta fuerza social hizo retroceder al gobierno de Jeanine Añez y obligó a los políticos, policías y funcionarios a pedir disculpas públicas y restituir la Whipala.

Los pueblos indígenas vienen tejiendo una resistencia contra el actual régimen, aprendiendo de las experiencias del pasado, y al mismo tiempo enfrentando nuevas brechas y limitaciones. En cuanto a los desafíos legales que enfrentan las autoridades del Jatún Ayllu Yura, estos han logrado avanzar hacia último paso a la conversión a la Autonomía Indígena Originaria Campesina-AIOC bajo el gobierno de transición, dado de que ese paso consiste en la revisión de la constitucionalidad de su estatuto por el Tribunal Plurinacional Constitucional. En este sentido, la reconfiguración de partidos políticos en el nivel Ejecutivo no les ha afectado. Al momento de salir la aprobación, tenían que instalarse en las salas del Tribunal para exigir que las firmas de los magistrados sean adecuadas (evitando un posible retroceso en adelante por la falta de un detalle en el trámite) lo que llama la atención en una continuidad en la manera en la que tiene que estar vigilando los procedimientos que se imponen desde arriba como obstáculos a su acceso a la autonomía indígena. Es decir, en cuanto a sus estrategias de lucha mediante la presión constante a las autoridades de justicia del Estado.

27 Durante la crisis política de octubre y noviembre de 2016 las autoridades de la Nación Qhara Qhara también pidieron al presidente Morales que renuncie; ver la noticia de ANF en: <https://bit.ly/3510vMT>

28 *Correo del Sur*, 2019: <https://bit.ly/35jW0C6>

Además, el 6 de marzo de 2020, se llevó a cabo una serie de audiencias frente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Haití sobre las violaciones de los derechos humanos en Bolivia. En esta reunión, los líderes de la Nación Qhara Qhara presentaron sus denuncias contra el gobierno de Evo Morales como parte de su camino a exponer un caso a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, un proceso que ya estaba en camino desde antes de la caída de Morales. Fue evidente que el gobierno de Añez quiso aprovechar de la denuncia por el parte de los indígenas, pues las demás audiencias fueron en su contra por las masacres de Sacaba (Cochabamba) y Senkata (El Alto) bajo su gobierno.

Durante la audiencia, a las autoridades de la Nación Qhara Qhara le recordaron al público y al gobierno mismo que no eran parte de un partido político. Por un lado, se trata de un desafío de separar sus agendas y demandas de estos procesos polémicos de polarización y evitar que sus demandas sean apropiadas para los fines partidarios, Por otro lado, demuestra la importancia de las instituciones internacionales de Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas en cuanto a exigir a los gobiernos que se respetan sus derechos fundamentales, ya que la Comisión pidió que se responde a las demandas de la marcha, con la cual empezamos este texto.

## Conclusiones

En el presente capítulo, hemos aportado un balance de los desafíos y avances de la autonomía indígena desde la perspectiva de los pueblos indígenas.

- El proyecto de autonomías indígenas forma parte de una estrategia para fortalecer el proceso autonómico de las naciones como espacios más amplios, este desafío pretende enfrentar las brechas burocráticas y emprender al fortalecimiento de sus gobiernos propios y de crear instituciones de articulación con el Estado, desde abajo.
- Tal como nos muestra la lucha de las autoridades de Yura Yura enfrenta las brechas legales por la titulación colectiva de su territorio, y más tarde emprende una lucha legal por acceder a la autonomía indígena, en ambas experiencias, las autoridades de Yura han interpelado al Estado Plurinacional en sus políticas de atomización de la autonomía indígena, la eliminación del segundo referéndum para la aprobación de su estatuto autonómico y el ejercicio igualitario de la justicia indígena.

- Existe la necesidad de articular la institucionalidad estatal de las autonomías departamental y municipales con la institución autonómica indígena. En este proceso se han presentado interlocutores, que van desde organizaciones indígenas de carácter nacional y de la Nación Qhara Qhara, con instituciones como el Tribunal JIOC, las universidades, entre otras.
- El uso de herramientas legales, como activar acciones constitucionales para eliminar el requisito de personería jurídica, prevaleciendo la autoidentificación, así como los procesos de consulta previa y experiencias exitosas de la justicia indígena muestran una construcción de la autonomía indígena desde abajo.
- Las experiencias de Yura se orientan hacia fortalecer el gobierno propio, reducir las brechas estatales de acceso a las autonomías, y profundizar su autodeterminación, poniendo a su servicio las herramientas legales que ofrece la CPE, al mismo tiempo nos ofrece una oportunidad para reflexionar el proceso de re-apropiación de lo plurinacional en esta nueva etapa de crisis del proyecto en el actual contexto boliviano.

Al afirmar que están materializando la constitución, las autoridades indígenas de la Nación Qhara Qhara buscan redirigir los procesos de creación de instituciones en el Estado Plurinacional hacia sus propios proyectos sociales, hacia la autodeterminación. Como hemos demostrado en el presente trabajo, estas instituciones, que se basan en nociones antiguas de territorialidad y formas comunitarias de reproducción de la vida social, han surgido en respuesta a las barreras mismas que se fueron imponiendo “desde arriba” en el curso de los años de la administración del presidente Evo Morales. Su caída no significa la pérdida de estos proyectos.

Al contrario, se trata de abrir espacio para la reconfiguración de esfuerzos desde abajo para seguir adelante negociando con el Estado, que sea dirigido por el partido MAS o de las élites de la derecha. Con este motivo, esperamos dar luz a otros espacios autonómicos donde, ante los límites estatales, los ayllus, comunidades y pueblos afectados construyen (y siguen construyendo) sus propios canales de relacionamiento para negociar con el Estado y gestionar sus territorios.

## Bibliografía

- ANF, Agencia de Noticias Fides (2018). Según indígena ecuatoriana, el “vivir bien” sirvió para expropiar territorios en la Amazonía. ANF, 17 de octubre. <https://bit.ly/37D6Tlx>
- Bautista, R. (Ed.) (2017). Memoria del seminario Autonomía y Gobiernos Indígenas, Jatun Ayllu Yura (Potosí), 9 y 10 de septiembre de 2017. La Paz: CIPCA.

- Bautista, R. (2019). Marcha de naciones y pueblos indígenas: Trajines, discriminación y solidaridad. *IPDRS, Noticias-Actualidad*, 22 de febrero. <https://bit.ly/31shTyb>
- Berman, A. (2011). Chachawarmi: Silence and Rival Voices on Decolonisation and Gender Politics in Andean Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, 43(1), 65-91. <https://bit.ly/3kiVuL9>
- Briones, C., Cañuqueo, L., Kropff, L., & Leuman, M. (2007). Escenas del multiculturalismo neoliberal. Una proyección desde el Sur. En A. Grimson (Ed.), *Cultura y Neoliberalismo* (pp. 265-299). CLACSO.
- Campanini, O. (2014). *Agua y minería en Bolivia*. CEDIB.
- CEJIS, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (2012). *Monitoreo socioambiental indígena, una herramienta de control y vigilancia a las actividades hidrocarburíferas*. Santa Cruz, CEJIS.
- Copa, M.V. (2017). *Dispositivos de ocultamiento en tiempos de pluralismo jurídico en Bolivia*. (Tesis de Maestría, Derechos Humanos). Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- \_\_\_\_\_. (2019). Qhara Qhara, una marcha de las naciones indígena en tiempos de Estado Plurinacional. *Diálogos*. IPDRS. <https://bit.ly/34ipcdC>
- Copa, M.V., Kennemore A., & López, E. (2018). Desafíos y potencialidades de la autonomía y la gestión territorial indígena en el marco de los procesos de desarrollo. *Derechos & Desarrollo*, 4. Unitas.
- Colque, G. (2007). Normativas consuetudinarias y formales sobre la tierra. En M. Urioste, R. Barra-gán y G. Colque (Eds.), *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia* (pp.137-156). CIPCA-Fundación TIERRA.
- Colque, G. Tinta, E., & Sanjinés, E. (2016). *Segunda Reforma Agraria: una historia que incomoda*. Fundación Tierra.
- Defensoría del Pueblo (2016). *Sin los Pueblos Indígenas no hay Estado Plurinacional*. La Paz: Defensoría del Pueblo.
- Engle, K. (2018). *El desarrollo indígena, una promesa esquivada. Derechos, cultura, estrategia*. Universidad de los Andes.
- Espada, J.L. (2011). *Financiamiento y gasto de las gobernaciones. Autonomías sin reforma*. CEDLA.
- Flores, S., & Herrera S. (2016). *Las luchas de Quila Quila Marka* (estudio de caso). Movimiento Regional por la Tierra y Territorio, IPDRS. <https://bit.ly/31su8uq>
- Garcés, F. (2010). *El pacto de unidad y el proceso de construcción de una propuesta de constitución política del Estado*. Programa NINA, Agua Sostenible, CEJIS y CENDA.
- García-Yapur, F. (2018). Democracia intercultural, noción esquivada. Estado del arte sobre su conceptualización. En M. Ramírez Villegas (Coord.), *Diversidad institucional. Autonomías Indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia* (pp. 75-98). <https://bit.ly/2IUpJKr>
- Gotkowitz, L. 2011. *La revolución antes de la Revolución: luchas indígenas por tierra y justicia en Bolivia, 1880-1952*, trad. Por Fernando Calla. Plural.
- Kennemore, A. (2015). De tribulaciones a tribunales: Reconstitución de la nación Qhara Qhara. *Diálogos IPDRS*, 158. <https://bit.ly/3kiWcYN>
- Pachaguay, P., & Marcani, J.C. (2016). *La defensa territorial desde la jurisdicción indígena de Zongo*. IPDRS. <https://bit.ly/35ir1Xi>
- Pachaguay, P., & Flores, S. (2016). Documento Técnico. Demandas de acceso. *Desarrollo Rural Exploraciones*, 31. PDRS. <https://bit.ly/32kb2r4>
- Postero, N. (2009). *Ahora somos ciudadanos*. Muela del Diablo.
- Rasnaque, R. (1989). *Autoridad y poder en los andes, los Kuraqkuna de Yura*. HISBOL.

- Rivera, S. (1991). Pedimos la revisión de límites. Un episodio de la incomunicación de castas en el movimiento de caciques apoderados de los Andes Bolivianos, 1919-1921. En S. Moreno y F. Salamón (Eds.), *Reproducción y transformación de las sociedades andinas, siglos XVI-XX* (pp. 603-652). Tomo II. Abya-Yala, UPS Publicaciones.
- Salazar, H. (2019). De la política no estadocéntrica a la fatalidad estatal. Decurso con-formativo del Estado Plurinacional. *Estudios Latinoamericanos, Nueva Época*, 43 (enero-junio), 37-55. <http://dx.doi.org/10.22201/cela.24484946e.2019.43.72802>
- Schavelzon, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. CEJIS, Plural.
- Speed, S. (2008). *Rights in Rebellion: Indigenous struggle and Human Rights in Chiapas*. Stanford University Press.
- Villagómez, F. (2018). *Estado de situación de la implementación de las autonomías indígenas en Bolivia*. IPDRS.
- Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge University Press.



# Jurisdicción indígena como ejercicio del Derecho a la Libre Determinación y su recepción en el sistema penal chileno

Elsy Curihuinca N.  
Rodrigo Lillo Vera

## Introducción

El avance del sistema internacional de los derechos humanos en materia de fortalecimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas —en adelante PP. II.— invita a renovar el debate acerca del reconocimiento, respeto y garantía de la jurisdicción indígena en Chile.<sup>1</sup> En décadas pasadas los PP. II. de América Latina vieron alcanzadas partes de sus demandas con el reconocimiento de sus derechos colectivos, materializados en instrumentos jurídicos internacionales y algunas constituciones latinoamericanas. En efecto, de los 22 países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT, 15 son de América Latina y el Caribe. En el año 2007, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y en 2016 ocurrió lo propio en la Organización de Estados Americanos, con la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Asimismo, durante las últimas dos décadas del siglo XX varios países del continente, modificaron su Constitución con el objeto de reconocer los derechos de los PP. II.<sup>2</sup> Como puede observarse, pese a que este tema ha sido objeto de debate y preo-

---

1 Si bien “jurisdicción indígena” y “derecho propio” pueden referirse a cuestiones diferentes, en este texto serán utilizados como sinónimos, en tanto se designan para nombrar aspectos de un solo fenómeno jurídico: la expresión jurídica de los PP. II.

2 Panamá (1972); Nicaragua (1986); Brasil (1988); Colombia (1991); El Salvador (1992); Guatemala (1992); México (1992, 2001); Paraguay (1992); Perú (1993); Argentina (1994); Bolivia (1994); Ecuador (1994, 1998); y Venezuela (1999).



cupación desde las primeras décadas del siglo XXI,<sup>3</sup> en Chile se ha desarrollado muy escasamente.

Con los procesos sociales y etnopolíticos desde fines del siglo XX se ha producido una revitalización de las luchas de las sociedades indígenas, que tienen como horizonte cada vez más explícito el autogobierno y la libre determinación, y que ha incluido el ejercicio de algunos derechos colectivos como la jurisdicción propia. En ese sentido, la pregunta acerca de cuál es el derecho<sup>4</sup> que reivindican los PP. II. ha sido parte de las discusiones de antropólogos y sociólogos jurídicos al menos desde los años 60, y ha llevado a la cuestión del pluralismo jurídico que se abordará más adelante. Por ahora, basta con señalar que se trata del ejercicio de cierta institucionalidad jurídica, que se ha mantenido —no intacta— desde la época pre-colonial hasta ahora. En la mayoría de los países latinoamericanos los procesos de colonización europea<sup>5</sup> impidieron a los PP. II. ejercer su derecho a libre determinarse. Sin embargo, producto de la resistencia o de la apropiación de ciertos elementos ajenos y coloniales, estos han mantenido estructuras y prácticas jurídicas distintas a la de los Estados. Esas estructuras han sido identificadas por algunos estudiosos como verdaderos derechos, aunque no configuren sistemas jurídicos equivalentes al de los Estados modernos (Borja, 2006, p. 663; Villegas & Mella, 2017, pp. 71-72; Melin et al., 2016, p. 14; Yrigoyen, 1999, pp. 129-142). Ahora bien, para caracterizar esos derechos como sinónimos de órdenes jurídicos se ha explicado desde los años 80, que no se trata de revivir un derecho pre-colonial, sino de explorar la forma en que actualmente los PP. II. aplican sus sistemas de justicia de forma autónoma (aún sin autorización del Estado), conformados con elementos propios, recuperados y/o reelaborados, o derechamente creados y

3 Ver Iturralde (2011, p. 34); Stavengagen (2007).

4 Entendido como sistema jurídico.

5 Con la conformación de los Estados nacionales durante la primera mitad del siglo XIX se excluyó toda jurisdicción especial distinta de la estatal. Desde los Estados europeos se construyó la idea de Estado-Nación y el principio de la igualdad ante la ley, que implica la unidad de las fuentes de derecho y la unidad de los sujetos a quienes están destinadas las normas jurídicas. La concepción de Nación corresponde a una invención, que desempeña la función de catalizador en la transformación del Estado de la temprana Edad Moderna en una república democrática (Habermas); ya que “sólo la pertenencia a la nación fundaba un vínculo de solidaridad entre personas que hasta entonces habían permanecido extrañas las una de las otras” (Habermas, 1999, p. 88). Los criollos locales esgrimieron la idea de que habían surgido nuevas naciones mestizas, con una identidad diversa del colonizador; “pero hegemonizaron la idea de nación bajo las características del grupo dominante, oficializando una sola cultura, una religión (la católica), una identidad, un idioma (el castellano o español)” (Yrigoyen, 1999, p. 130).

apropiados (Stavenhagen, 1990, pp. 34-35). Además, no se trata sólo de fórmulas para resolver conflictos locales, sino también, de normas propias del derecho público, como la competencia y designación de sus autoridades, administración del territorio, resguardo de los recursos naturales, etc.

Durante los procesos de reconocimiento legal del derecho indígena, quienes se oponían a él indicaban que este era contrario a los derechos humanos en adelante DD.HH.- individuales en tanto impone a los miembros de una sociedad tener que someterse a sanciones que no se encontraban previstas en la ley, que como explica Emiliano Borja “desde la perspectiva occidental nos parece bárbara y cruel” (2006, p. 680), y que se aplican sin el filtro del debido proceso.<sup>6</sup> Esa afirmación también puede ser aplicable a quienes son sometidos al sistema penal estatal,<sup>7</sup> lo que permite advertir una mirada etnocéntrica que supone que el derecho es un fenómeno absolutamente verdadero y naturalmente dado. Se trata, en definitiva, de la vieja disputa entre universalistas y relativistas; entre quienes sostienen que los derechos humanos tienen un valor idéntico más allá de la latitud o color político de que se trate (los DD. HH. nacieron con vocación universal) y quienes sostienen que no es posible aplicar de manera uniforme una institución nacida desde occidente porque no se explica en ciertos contextos, y esto sería una forma de imperialismo. Para Boaventura de Sousa Santos (1998, p. 195) ambos extremos son universalistas, errados e inicuos, y en su lugar, propone un diálogo intercultural de los DD. HH. y una transformación cosmopolita en la práctica de esos derechos.

En sentido similar, la Corte Constitucional de Colombia, durante la década del 90 en algunas sentencias emblemáticas intentó establecer este diálogo entre los derechos colectivos de los PP. II. (particularmente el derecho a la jurisdicción especial) y los

6 El propio Tribunal Constitucional chileno, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Convenio 169 de la OIT, declara que las normas relativas a la justicia propia son incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional, porque “nuestra constitución es categórica en cuanto ordena que todos los conflictos que se promuevan dentro del territorio de la República deberán someterse a la jurisdicción de los tribunales nacionales para ser resueltos por medio de un debido proceso”.

7 La criminología crítica desde los años 60 ha dado cuenta de cómo el sistema penal se aplica en forma segregada, véase: Wacquant, 2015, especialmente capítulo II; Baratta, 2004, capítulos VIII, IX y XIV; Garland, 2010, pp. 105-159; Cuneo, 2017, pp. 191-203. Respecto de los efectos de la violencia de la cárcel, véase: Gofmann, 2001, pp. 45-69; Pratt, 2006, pp. 141-171.

DD. HH. desde el reconocimiento del principio de la diversidad cultural.<sup>8</sup> La labor de la Corte, obviamente no fue concluida en las décadas pasadas, y podríamos decir que el diálogo se ha complejizado. Pese a ello, es esperable que esa disputa se dé al interior de cada sociedad sin la falsa premisa de que existen sociedades (o sistemas jurídicos) moralmente superiores a otras; se trata de una construcción que se da, además, dentro de escenarios conflictivos y no equitativos. En ese contexto, el reconocimiento de la jurisdicción especial indígena y el ejercicio de esta, no pasa por la idealización de los PP. II. y sus sistemas jurídicos, si no que se vincula directamente con la supervivencia de estos como colectivos étnica y culturalmente diferenciados al resto de la población, con derecho a determinar y proteger sus propios sistemas culturales, en otras palabras, a libre determinarse. La jurisdicción se fundamenta entonces, en el derecho a la libre determinación, en tanto es parte de las formas de organización que los PP. II. otorgan para sí; mediante un sistema normativo con instituciones y procedimientos propios, estos se organizan, administran y aplican la justicia. Siguiendo a James Anaya (2010, p. 197) “(...) los seres humanos, individualmente o como grupos, tienen por igual el derecho de ejercer el control sobre sus propios destinos y de vivir en los órdenes institucionales de gobierno que se diseñen de acuerdo con ese derecho”.

Sin embargo, otro dilema del reconocimiento del derecho propio es la enorme brecha que existe entre su consagración normativa y lo que ocurre en la práctica; en qué medida, el reconocimiento legal de las autonomías ha permitido a los PP. II. resolver efectivamente sus asuntos y ejercer sus instituciones. Ese dilema, se ve complejizado por el actual escenario de disputa por el control territorial, marcado, entre otras cosas, por la significativa ampliación de las industrias extractivas y la implementación de proyectos de infraestructuras e inversión impulsados desde los Estados. Esas actividades —que ocupan un lugar central en las estrategias de desarrollo de varios países de la región— profundizan la desigual distribución del poder en la sociedad, e inciden negativamente en el derecho que tienen los PP. II a definir sus propias prioridades de desarrollo.

8 La Corte Constitucional de Colombia, para resguardar el principio de diversidad cultural consagrado en la Constitución de ese país, ha señalado que sólo es posible la supervivencia cultural mediante un alto grado de autonomía, estableciendo como regla de interpretación la maximización de la autonomía y por lo mismo la minimización de las restricciones. Esto implica que, puestos en controversia la diversidad étnica y los intereses generales de la nación, sólo es posible restringir la autonomía de las comunidades cuando “...se trate de una medida necesaria para salvaguardar un interés de superior jerarquía (verbigracia, la seguridad interna); y (...) “[q]ue se trate de la medida menos gravosa para la autonomía que se les reconozca a las comunidades étnicas” (Sentencia recaída en la Tutela T 349 de 8 de agosto de 1996).

En ese escenario, el ejercicio del derecho propio es muy complejo, pues corre el riesgo de quedar reducido a la resolución de conflictos locales menores, al modo de jueces de paz. Su vigencia entonces se relaciona directamente con la correlación de fuerzas entre los PP. II., las empresas transnacionales y los Estados, y como esta lucha se desenvuelve en el campo de batalla que configura el derecho.

Cabe entonces preguntarnos, ¿en Chile quién toma las decisiones respecto de los asuntos de justicia que afectan a intervinientes indígenas? ¿Hay prácticas de jurisdicción indígena como ejercicio de libre determinación? ¿Es posible avanzar hacia mecanismos de reconocimiento y/o coordinación entre los sistemas de jurisdicción indígena y del Estado?

En este artículo se aborda cómo los conflictos producidos en algunas comunidades de diversos PP. II. en Chile, que mantienen sus propios sistemas normativos, son asumidos por la justicia estatal mediante la imputación de un delito penal; atribuyéndose cada sistema de jurisdicción (indígena y estatal) la autoridad para resolverlos, produciéndose un conflicto de competencias, que no cuenta con mecanismos de coordinación en el sistema jurídico chileno.

En ese contexto, y pese a que los casos descritos no evidencian un reconocimiento del ejercicio jurisdiccional indígena en Chile, permiten visualizar cómo el derecho propio se mantiene vigente en diversos espacios comunitarios (al margen del Estado), advirtiendo que ciertos elementos o prácticas de este, pueden ser incorporados en espacios institucionales en la medida que los mismos actores indígenas lo vayan requiriendo. Asimismo, se expondrán algunos avances y dificultades observados en el ejercicio de la jurisdicción indígena en Perú y Ecuador. Esas situaciones, permitirán visualizar como el desconocimiento fáctico del derecho propio ha opacado normas constitucionales que años atrás prometían un amplio reconocimiento de los derechos indígenas en la región, y que hoy evidencian la urgente necesidad de un nuevo diálogo entre los Estados y los PP. II.

## **Diversidad cultural y justicia en el *corpus iuris* de derecho indígena**

Los derechos de las personas ante la justicia y de acceso a la misma son reconocidos en diversos instrumentos internacionales de carácter general que se encuentran vigentes, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) o la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (1969). Pero,

además, en consideración de sus características especiales, los PP. II. disponen de otros instrumentos internacionales específicos, como el Convenio 169 de la OIT (1989); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007); la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad (2008); y el Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y PP. II. (2014), entre otros. Todos los instrumentos mencionados, tienen disposiciones que abarcan diversos aspectos del ámbito de la justicia, dependiendo de si se refieren a ámbitos procesales o sustantivos del juzgamiento. Ese cúmulo de normas podría sintetizarse en el siguiente enunciado: los PP. II. poseen una serie de derechos específicos que, entre otros fines, buscan garantizar el adecuado acceso a la justicia en condiciones de igualdad.<sup>9</sup>

En el caso de los PP. II. no es suficiente la consideración individual del acceso a la justicia, sino que resulta fundamental atender a su dimensión colectiva, en tanto se trata de un conglomerado diferenciado.<sup>10</sup> En este sentido, igualdad implica el reconocimiento por los Estados de los métodos de resolución, persecución de infracciones y aplicación de sanciones tradicionales y/o propias de los pueblos indígenas (Villegas & Mella, 2017, p. 71), lo que incluye procedimientos e instituciones propias y se encuentra íntimamente relacionado con el reconocimiento de su derecho a la libre determinación.

De acuerdo con el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) la libre determinación es un derecho

9 Como ha dicho Rodolfo Stavenhagen (1997), el principio de igualdad está a la base de la pirámide de los Derechos Humanos. Lo mismo se ha sostenido en torno a la construcción del discurso de los derechos indígenas (en su dimensión individual) en el ámbito regional, articulándose “en torno a [...] la obligación de garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos establecidos en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “CADH”) y el principio de igualdad y no discriminación” (Nash, 2009, p. 164).

10 Las Reglas de Brasilia, por ejemplo, llaman la atención sobre el acceso a la justicia de las personas integrantes de comunidades indígenas, y resaltan la conveniencia de estimular “las formas propias de justicia en la resolución de conflictos surgidos en el ámbito de la comunidad indígena, así como propiciar la armonización de los sistemas de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos” (Reglas de Brasilia, párrafo 48).

del que todos los pueblos son titulares, y en virtud del cual, estos establecen libremente su condición política, y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. La determinación política, consiste en la persecución de sus propios fines, lo que a su vez requiere una organización e institucionalidad. Es decir, en términos muy genéricos, aquello que nosotros denominamos derecho.<sup>11</sup> El derecho no sólo constituye un conjunto de normas, siguiendo a Santos diremos que se trata de:

[U]n cuerpo de procedimientos regularizados y estándares normativos que se considera exigible —es decir, susceptible de ser impuesto por una autoridad judicial— en un grupo determinado y que contribuye a la creación, prevención y resolución de disputas a través de discursos argumentativos unidos a la amenaza de la fuerza. (Santos, 2009, p. 56)

Por eso, no es posible concebir un derecho propio indígena, sin la vigencia de una jurisdicción indígena, la que a su vez puede ser definida como:

[L]a potestad de los pueblos indígenas de recurrir a sus autoridades e instancias internas para dar solución a las controversias que se generen dentro de sus territorios, así como a la facultad de tomar decisiones, juzgar y ejecutar hechos de acuerdo a sus normas tradicionales. (Moreno, 2011, p. 117)

En términos más precisos, podemos decir que los derechos de los PP. II. ante la justicia, poseen una doble dimensión; una individual, que garantiza el acceso de los indígenas a la justicia estatal en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad; y una segunda dimensión, consistente en el derecho de estos pueblos a otorgarse sus propios mecanismos jurisdiccionales, en términos equivalentes y coordinados con el sistema de justicia estatal. La primera dimensión consiste en los derechos que los indígenas pueden oponer al Estado para acceder a la justicia estatal, y se encuentran previstos para todas las personas en diferentes instrumentos de derechos humanos, como el derecho al debido proceso; a la presunción de inocencia; a poder recurrir a un tribunal mediante una acción eficaz, entre otros.<sup>12</sup>

Sumado a ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que, en el caso de las personas indígenas, los tribunales estatales deben considerar las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya

11 En relación con los dilemas que surgen respecto del tradicional uso del concepto “derecho” aplicado a los PP. II. Véase López (2017).

12 Convención Americana de Derechos Humanos, artículos 7, 8 y 24 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 9 y 10.

sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre.<sup>13</sup> Entonces, ese derecho comprendería el acceso a la justicia, en virtud del cual, los PP. II. deben contar con protección en casos de violación de sus derechos y poder iniciar procedimientos legales sea personalmente o a través de sus organismos representativos. Para ello, debe garantizarse que estos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándose intérpretes u otros medios eficaces si fuese necesario; el derecho a sanciones especiales; pues al momento de aplicarse sanciones penales a miembros de PP. II. deben tomarse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales, prefiriéndose sanciones distintas a las privativas de libertad,<sup>14</sup> estando prohibidos los trabajos forzosos (a menos que estén contemplados por ley para todos los ciudadanos); y el respeto del derecho propio, pues no solo deben considerarse las costumbres o el derecho consuetudinario a nivel general, sino que también deben respetarse los métodos a que los PP. II. recurren tradicionalmente para la represión de los delitos, siempre que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y los derechos humanos (Melin et al., 2016, pp. 75-86).

Aunado a lo anterior, la Corte IDH también se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el derecho propio de los PP. II., utilizando las expresiones de costumbre, tradiciones y/o derecho consuetudinario. Por un lado, ha abordado la costumbre jurídica en relación con los métodos tradicionales de toma de decisiones;<sup>15</sup> a modo de ejemplo, en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador,

13 Corte I.D.H., *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de noviembre de 2010, párr. 98; Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, 140, párr. 111; Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 243.

14 Estos derechos se encuentran establecidos en el artículo 10 del Convenio 169 de la OIT. Evidentemente, esto no implica que por el solo hecho de ser indígena no sea posible aplicarle una sanción privativa de libertad, sino que, al hacerlo, los jueces deben subir el estándar de exigibilidad. En efecto, la privación de libertad es considerada una sanción excepcional (teóricamente y desde la perspectiva de los Derechos Humanos), que debe aplicarse sólo cuando sea necesaria y proporcional; cuando se aplique a un indígena el juez debe subir la exigencia en consideración a su condición particular y la situación desmedrada en que se encuentra dentro de la sociedad, y así evitar una aplicación discriminatoria. Ver Corte I.D.H. *Caso Norín y Catrimán y otros vs Chile*. Sentencia de 29 de mayo de 2014, párr. 357.

15 Siguiendo a Stavenhagen, si bien la costumbre de los PP. II. varía dependiendo del colectivo de que se trate, tiene sus raíces en las tradiciones y costumbres locales y corresponde a las necesidades de las comunidades indígenas en materia de mantenimiento del orden y la armonía sociales, la solución de conflictos de distintos tipos y la forma de sancionar a los transgre-

señaló que: “(...) la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones”.<sup>16</sup> Cabe señalar, que este párrafo hacía referencia a otro caso de la Corte IDH, y que a su vez indicaba que:

Quando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no solo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de estos, según sus costumbres y tradiciones.<sup>17</sup>

Como se observa, en ambos casos la Corte vinculó la costumbre indígena con los mecanismos propios o tradicionales de adopción de decisiones internas, es decir, con el derecho propio.

Asimismo, la Corte IDH se ha pronunciado respecto del reconocimiento del derecho de costumbre en su acepción más amplia, vinculándolo con la identidad cultural o con los derechos culturales; en el caso *Awas Tingni*, estableció que:

El derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta (...) Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro.<sup>18</sup>

Del mismo modo, en el caso del Pueblo Saramaka en el año 2007, señaló que los PP. II. tienen derecho:

(...) a ser titulares de derechos bajo forma colectiva sobre el territorio que tradicionalmente han ocupado y utilizado, el cual incluye las tierras y los recursos naturales necesarios para su subsistencia social, cultural y económica, así como administrar, distribuir y controlar efectivamente dicho territorio, de conformidad con su derecho consuetudinario y sistema de propiedad comunal.<sup>19</sup>

---

sores. Lo anterior, implica la existencia de una institucionalidad y procedimientos propios. Comisión de Derechos Humanos (2004, p.19).

16 Corte I.D.H., Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 177.

17 Corte IDH. Caso *Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 134.

18 Corte I.D.H., Caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No 79, párr. 151.

19 Corte I.D.H., Caso *Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C No 172, párr. 194.



Adicionalmente, la Corte IDH también ha reconocido la costumbre indígena en relación con otras materias, por ejemplo, con las formas tradicionales familiares;<sup>20</sup> con no discriminación;<sup>21</sup> libertad de conciencia y religión,<sup>22</sup> entre otros.

Esas formas propias, en todo caso, no son formas absolutas y totalmente separadas a las del derecho estatal.

Con frecuencia, la costumbre jurídica se elabora y modifica en función de su relación con el derecho dominante (positivo nacional), y puede ser vista como un intento de las sociedades subordinadas por adaptar y reinterpretar las normas positivas estatales de acuerdo a sus propias estructuras, valores, intereses y necesidades. (Stavenhagen, 1990, p. 34)

Precisamente, esta relación de dominación y resistencia, entre el derecho estatal y el derecho indígena (propio) es una forma de entender el pluralismo jurídico (Sieder, 1996).

La segunda dimensión, en cambio, se refiere al ejercicio de la jurisdicción especial indígena, es decir, al ejercicio de la libre determinación independientemente de la justicia estatal. Esto es, a la represión y sanción de las infracciones cometidas de acuerdo con sus sistemas, reguladas por sus instituciones, y de conformidad a sus propios procedimientos.<sup>23</sup> Ambas dimensiones forman parte de un mismo derecho. En el acceso a la justicia, por lo tanto, el ejercicio de una dimensión no puede implicar la supresión de una sobre la otra.<sup>24</sup> Cuando los indígenas

20 Corte I.D.H., *Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam*, Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C No 15, párr. 58-66.

21 Corte I.D.H., *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, Sentencia del 30 de agosto de 2010. Serie C, No. 215, párr. 200.

22 Corte I.D.H., *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*. Sentencia del 29 de abril de 2004. Serie C, No. 105, párrf. 85.

23 Convenio 169 OIT, artículos 8.2 y 9.1

24 La Declaración de Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) reafirma estos derechos, estableciendo que los PP. II., en ejercicio de la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales. Además, reconoce el derecho que estos colectivos tienen a conservar y reforzar sus propias instituciones jurídicas, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado (art. 4, 5 y 34). Por su parte, la Declaración Americana Sobre los Derechos de los PP. II. (2016), también reconoce las instituciones jurídicas de esos pueblos, señalando expresamente que los sistemas jurídicos indígenas deben ser reconocidos y respetados por el orden jurídico nacional, regional e internacional (art. VI y XXII).

reclaman, o son compelidos, ante la jurisdicción de los tribunales de la justicia estatal, no están renunciando a su justicia propia. Del mismo modo, al ejercer la justicia propia para algunos casos, no están necesariamente renunciando a acudir a los tribunales de justicia ordinarios.<sup>25</sup>

Así, en ambas dimensiones se puede advertir el ejercicio de la libre determinación. En la primera, y aunque se trata de un escenario estatal ajeno al contexto donde surgen las normas y prácticas jurídicas consuetudinarias, el juez se encuentra obligado a respetarlas y considerarlas, como se considera el derecho ajeno, brindándole a aquellas, un estatus de sistema jurídico. En la segunda dimensión (ejercicio de la jurisdicción indígena) en cambio, el impulso de la libre determinación es directo, en tanto se ejercita una forma de resolver sus propios asuntos, conforme a los mecanismos y parámetros que los mismos pueblos se han otorgado.

Los propios PP. II. han entendido el ejercicio de la jurisdicción como un despliegue de su derecho a autodeterminarse. En Perú o Bolivia, por ejemplo, algunas comunidades han escogido la estrategia de resguardar su territorio a través del ejercicio de la jurisdicción propia. Así queda demostrado en la Sentencia del Tribunal Plurinacional de Bolivia de fecha 29 de agosto de 2018, donde se pronuncia favorablemente acerca de la consulta formulada por el Curaca Cobrador y Corregidor de la comunidad Jatun Ayllu Santa Isabel —perteneciente al Consejo de Ayllus Originarios de Sud Lípez del departamento de Potosí— acerca de la resolución que se adoptó en su comunidad el 21 de diciembre de 2017 y por la cual sancionaron a la concesión minera La Candelaria y a su propietario, con la expulsión del territorio sin compensación económica, por el daño causado a la fauna, la contaminación ambiental producida, “así como la constante discriminación, explotación laboral, desconocimiento al derecho a la libre determinación y autogobierno”. Esta decisión comunitaria fue declarada legítima por el Tribunal, en tanto se encuadraría dentro de las facultades jurisdiccionales de las naciones originarias y campesinas.<sup>26</sup>

25 Sin perjuicio de los mecanismos jurídicos que impiden que un mismo caso tenga dos decisiones jurisdiccionales distintas, como el principio *non bis in idem*, o las reglas de competencia.

26 “De esta forma, en lo que respecta a la sanción de expulsión desde la perspectiva constitucional y del bloque de constitucionalidad, al ser una institución jurídica de los pueblos indígenas, se encuentra reconocida internacionalmente siempre que sea compatible con el sistema jurídico nacional y los derechos humanos, que constituyen el límite de la JIOC (jurisdicción indígena originaria campesina). Por este motivo, impele que la justicia constitucional realice una

En el caso de Chile, si bien todas las normas en que se funda la validez de la justicia especial indígena son parte del ordenamiento jurídico interno (tratados internacionales ratificados), su vigencia y aplicación ha dado lugar a un debate constitucional que cuenta con diversas posiciones. El Tribunal Constitucional en su sentencia del año 2000, dictada a propósito del requerimiento de inconstitucionalidad del Convenio N° 169,<sup>27</sup> estableció que los tratados, para su aplicación en el orden interno de un país, pueden contener dos tipos de cláusulas: ejecutables y no autoejecutables:

Las primeras, son las que tienen el contenido y precisión necesarios que las habilita para ser aplicadas sin otro trámite como fuente del derecho interno. En otros términos, son autosuficientes, y entran a la legislación nacional cuando el tratado que las contiene se incorpora al derecho vigente. Las segundas, son aquellas que requieren para su entrada en vigencia de la dictación de leyes, reglamentos o decretos que las implementen y, en tal evento, las hagan aplicables como fuente del derecho interno. En otras palabras, imponen la obligación al Estado, para que, en uso de sus potestades públicas, sancione la normativa necesaria para que por esa vía les dé vigencia efectiva. (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2000, Considerando 48)

Este tema no es pacífico, Meza Lopehandía con quien coincidimos, manifiesta que en virtud de lo dispuesto en el artículo 5° inciso segundo de la Constitución Política de la República, la obligatoriedad interna del Convenio N°169 y de sus normas está fuera de toda duda, al menos desde la ratificación del tratado que las contiene. El autor agrega, que eso es distinto a las diversas formas en que se manifiesta su vigor: normas autoejecutables, normas programáticas y principios que obligan a la reinterpretación del ordenamiento jurídico de modo de ajustarse al estándar internacional incorporado, o a la derogación tácita de las normas incompatibles y/o a la dictación de nuevas leyes (2013, pp. 343-344). En cambio, Millaleo (2016) siguiendo la tesis del Tribunal Constitucional, postula que la norma del artículo 8° del Convenio sería auto ejecutable, pero de naturaleza programática, “porque no es plenamente aplicable en el derecho interno: al requerir

---

interpretación intercultural de los derechos humanos bajo el reconocimiento de la diversidad cultural...” (sentencia N° 0073/2018 del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia).

27 El referido requerimiento solicitaba la declaración de inconstitucionalidad de todo el Convenio N° 169 y, en particular, la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 9 y 10, debido a que, según indicaron los requirentes, ambas disposiciones contravendrían el principio de igualdad ante la ley. Para profundizar sobre este punto, véase: Melin, M., et al. (2016, pp. 71-74.).

consagración legislativa específica” (2016, p. 32). Una postura más restrictiva es la planteada por Valdivia (2011), quien afirma “(...) la concreción con que parezcan revestidos ciertos preceptos de un instrumento internacional no garantiza por sí sola su aplicación de una manera unívoca (...)” (2011, p. 51).

Más allá de la discusión jurídica sobre el valor constitucional de las normas sobre el derecho propio indígena, día a día los indígenas ejercen su derecho en lo que Villegas y Mella denominan “la coordinación desde abajo” (2017, p. 183). La relación entre la justicia indígena y la justicia estatal no es pacífica, en tanto el derecho se vuelve un campo dialéctico marcado por disputas de poder y de conocimientos, donde la tensión entre el derecho propio y el derecho estatal es dinámica y permanente, susceptible a diversos cambios sociales. Los Estados “tienden a ver en el reconocimiento de los derechos colectivos la creación de una competencia jurídica interna, un desafío al monopolio estatal de la producción y distribución del derecho” (Santos, 1998, p. 159).

Desde esa perspectiva, el derecho de la modernidad adolecería de falencias fundamentales que, entre otros motivos, explicarían porque este se ha transformado en un instrumento de regulación más que de emancipación. Primero, porque especialmente a partir de los procesos de codificación en Europa, el derecho se ha identificado con el Estado nación, como si este fuera el único centro de producción normativo y, además, porque este ha sido permanentemente asociado al concepto de cientificidad, como si se trata de un campo neutral. Este derecho, estatista y supuestamente neutral, excluye la posibilidad del pluralismo jurídico, y por lo mismo, resiste a la idea de justicia indígena, distinta y ajena a la estatal. Si el derecho sólo es el producido por el Estado, entonces, no es concebible el derecho como una “pluralidad de órdenes jurídicos, que se interrelacionan y distribuyen socialmente de distintas formas en el campo social” (Santos, 2009, p. 63).

El pluralismo legal surge principalmente en un contexto de colonialismo, es decir de la dominación de una sociedad por otra, y la forma de articular las relaciones sociales entre el Estado colonizador y los derechos tradicionales. También es posible identificarlo en “el caso de países con tradiciones culturales predominante o exclusivamente no europeas, que adoptan el derecho europeo como instrumento de modernización y de consolidación del poder Estado” (v. gr. Turquía, Tailandia, Etiopía) (Santos, 1991, p. 70); y en situaciones de revoluciones socialistas, como en la ex URSS, y en países islámicos, donde el derecho “revolucionario” entró en conflicto con el derecho tradicional. También se conoce esta situación en

los distintos países de América Latina, donde el derecho y las formas de control social reconocidas y utilizadas por los indígenas, han sido desconocidas por el derecho indiano y luego por el derecho estatal (Yrigoyen, 1999, pp. 129-142). El pluralismo legal entonces, corresponde a una descripción de un fenómeno jurídico y no constituye necesariamente un dispositivo emancipador o contra hegemónico. Por eso los pluralistas jurídicos distinguen entre un pluralismo jurídico clásico —o débil— y actual —o fuerte— (Santos, 2009, pp. 54 -55).

Actualmente, en el contexto de las sociedades industrializadas,<sup>28</sup> las articulaciones no están marcadas por la correlación entre el colonizado y el colonizador (Santos, 2009, p. 55), sino en la convivencia de diversos órdenes jurídicos. Mientras el pluralismo clásico se configuraba a escala intra-estatal, hoy los órdenes jurídicos se entrelazan entre las diversas escalas del derecho, tanto del Estado nacional, como global. Los discursos de los movimientos sociales y el derecho internacional, entre otros, configuran un derecho más complejo que el mero derecho del Estado (Santos, 1998, p. 80). Cabe mencionar, que Santos describe la pluralidad jurídica en la sociedad actual, como la interrelación de distintos órdenes jurídicos que se dan en las tres escalas (local, nacional y global) y seis espacio-tiempo (doméstico, producción, comunidad, mercado, ciudadanía, mundial) en que opera el derecho. Si bien estos espacios tienen una producción y transformación autónoma, se relacionan con los otros de manera complementaria o conflictiva.

Cada uno de estos espacios tiene sus propias relaciones de poder y sus propias luchas. Siendo plural la definición del campo jurídico, las luchas tenderán a ser plurales, aunque se ubiquen preferencialmente en uno de ellos por la competencia en un mismo espacio de diferentes órdenes de regulación. (Ardila, 2002, p. 59)

En ese contexto, uno de los desafíos actuales parece estar relacionado con la coordinación de los sistemas de justicia estatal e indígena para la resolución de los conflictos. Por ello:

28 La referencia a sociedades industrializadas es histórica más que geográfica. En general, señala Santos, la sociología y la antropología “se repartían el trabajo científico de forma tal que la primera se dedicaba al estudio de las sociedades industrializadas, mientras que la segunda se dedicaba al estudio de las sociedades *primitivas*” (Santos, 2009, p. 55). Así, el pluralismo clásico hacía un análisis entre las relaciones existentes entre la juricidad colonial y los colonizados. En la actualidad postmoderna, referida a sociedades postcoloniales que se organizan bajo formas capitalistas.

(...) es necesario que haya un diálogo intercultural fluido entre las autoridades de justicia indígena y estatal con el fin de que haya un entendimiento sobre los asuntos que los operadores de justicia indígena consideren que deben resolver, y en conformidad con ello, reconocer esas facultades con base en las circunstancias de comunidades o pueblos indígenas particulares. Esto a la vez, también proporcionaría flexibilidad en los casos en que las autoridades indígenas consideren que un asunto particular debe ser conocido por las autoridades de justicia ordinaria, como parte de un proceso de coordinación y cooperación intercultural. (Tauli Corpuz, 2016, p. 2)

Al respecto, el análisis de casos permite observar cómo los operadores de la justicia estatal, y también los actores indígenas, aplican y entrelazan el derecho en los diversos espacios.

## **Prácticas y elementos de la jurisdicción indígena y su reconocimiento en el sistema penal chileno**

El derecho propio de los PP. II. varía dependiendo del colectivo de que se trate, tiene sus raíces en las tradiciones y costumbres locales y corresponde a las necesidades de las comunidades indígenas en materia de mantenimiento del orden y la armonía sociales, la solución de conflictos de distintos tipos y la forma de sancionar a los transgresores,<sup>29</sup> lo que implica la existencia de una institucionalidad y procedimientos propios.<sup>30</sup>

Con todo, como ya se ha señalado, el derecho propio indígena no es equivalente a la tradición ancestral, sino que es eminentemente dinámico, y en el proceso de relación intercultural se han ido apropiando de “elementos exógenos dándole nuevos valores y sentidos culturales” (Gómez, 2015, p. 198). Asimismo, esta relación entre distintos derechos (pluralismo jurídico), sabemos, no se da en términos de igualdad, sino que se trata de una relación de dominación y resistencia (Sieder, 1996, p. 33).

29 Consejo Económico y Social (2004, pp. 54-82). “Las cuestiones indígenas. Los derechos humanos y las cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”.

30 Consejo Económico y Social (2004, pp. 54-82). “Las cuestiones indígenas. Los derechos humanos y las cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”.

Parte de los sistemas jurídicos descritos, siguen vigentes en diversos PP. II. de Chile.<sup>31</sup> En el caso aymara por ejemplo, Chiapa, un pueblo andino de la región de Arica y Parinacota, ha administrado históricamente el recurso agua con base al sistema de turnos o mitas. Siguiendo el derecho consuetudinario, cada regante que quiere hacer efectivo su derecho, debe someterse a los dictados de la comunidad (organización de regantes) y a lo manifestado por el alcalde de aguas, autoridad que representa los principios de justicia y reciprocidad del mundo andino (Castro et al., 2017, pp. 40-41).

Por otro lado, los *mapuche*<sup>32</sup> también mantienen formas jurídicas vigentes. El AzMapu es el sistema que regula las relaciones sociales (Antona, 2014, pp. 111-137), auténticas “pautas de conducta que se transmiten de generación en generación por la vía oral y que regulan las relaciones sociales y su vinculación con el entorno natural” (Melin et al., 2016, p. 34). La justicia *mapuche* se vincula directamente con el *gvlam*, que constituye un proceso permanente de educación, y con la idea de restitución y restablecimiento del equilibrio y armonía: “la necesidad de mantener el equilibrio hace que operen mecanismos preventivos de la violencia, que se manifiestan al primer atisbo de conflicto, en lugar de la punición inmediata” (Villegas & Mella, 2017, p. 140). Ese sentido, por ejemplo, es el que marca el tipo de justicia de los *mapuche* que describe Pascual Coña para el siglo XIX, donde el robo de una *waka* (vaca) se resuelve entre los *logko* (líder o jefe de la comunidad) de los respectivos *lof* (comunidad) (Coña, 2000, p. 140).

El ejercicio del derecho propio es un fenómeno vivo, que se desarrolla de manera independientemente al reconocimiento normativo; su dinamismo incluye las disputas que se producen en los distintos campos jurídicos en los cuáles el derecho estatal pretende instalar su hegemonía.

En ese contexto, el siguiente estudio de casos tiene por objeto describir la relación dialéctica que se produce entre el derecho indígena y el derecho estatal,

31 Para obtener antecedentes socio-históricos de los pueblos indígenas en Chile, véase: Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. (2008). Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas.

32 Mapuche: gente de la tierra. *Mapu* significa tierra y *che* significa gente. Atendiendo los usos lingüísticos del *mapudungün* (lengua mapuche) este documento utiliza el término *mapuche* de la misma forma en singular y plural.

específicamente en el campo judicial.<sup>33</sup> Aunado a lo anterior, y a pesar de que los casos descritos no den cuenta —necesariamente— de un proceso de juridificación de demandas sociales indígenas,<sup>34</sup> permiten comprender de mejor forma el escenario donde se confronta el reconocimiento del derecho a la jurisdicción indígena en Chile.

## **Análisis de casos**

### ***Estructura social, organización familiar y propiedad desde la cosmovisión aymara***

Tres familiares, habitantes de la Estancia de Chucuyo, fueron acusadas del delito de daños simples en contra de la propiedad privada de doña V.M.M., la afectación habría consistido en dañar el cerco perimetral levantado por ésta última. La defensa obtuvo la absolución de los tres acusados, destacando la argumentación en torno a los mecanismos propios de resolución de conflictos y el uso comunitario de la propiedad aymara. Durante el juicio, miembros de la comunidad testimoniaron que “nunca han existido cercos, y que siempre los problemas se han solucionado a la buena, y que doña V.M.M., no ha querido hacerlo (...)”; Así también lo declaró la Facilitadora Intercultural de la Defensoría Penal Pública, quien señaló que “los hitos no han sido movidos en más de cuatro generaciones y no se pueden remover porque atenta contra la sana convivencia de la comunidad, es un sistema validado entre las familias (...)” (Sentencia del Juzgado de Garantía de Arica, 2013, RIT 648-2013, considerando décimo octavo).

En el caso descrito, la cosmovisión aymara fue determinante. La denunciante ocupaba un terreno que no era suyo, pues llegó al lugar por una sucesión no acreditada, residiendo ahí por mera tolerancia de los denunciados. Cuando V.M.M. cerca (sin consultar) una parte del terreno, además de eludir la demarcación ancestral existente, privó al resto de la comunidad de un camino alternativo, por lo mismo, el tribunal comprendió que, si uno de los tres acusados derribó las estacas levantadas, fue únicamente para restablecer el equilibrio social<sup>35</sup>. Sin lugar

33 En ese sentido, no se busca definir lo que “es” el derecho indígena de cada pueblo (si es que eso fuera posible).

34 Véase: Sieder (2010).

35 “Que, frente a los hechos de la presente causa y los actores del mismo, tanto los requeridos como V.M.M., pertenecen todos a la etnia Aymara, y aun cuando la Sra. V.M.M., haya llegado



a duda, la causa descrita, ejemplifica los efectos provocados por la aplicación del sistema de propiedad privada, que repercuten hasta la actualidad.

El detonante de este proceso de privatización fue la imposición del concepto de propiedad fiscal y la falta de reconocimiento de la propiedad común tan característico en la tradición andina. El Estado chileno introdujo una forma de trato Estado-Individuo y no Estado-Comunidad, desencadenando grandes disputas entre familias aymara (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2008, pp. 123-126).

### *Asamblea likanantay como órgano jurisdiccional*

En una comunidad indígena de Socaire se realizaba una antigua tradición que se repetía durante cada solsticio de invierno, y que involucraba a jóvenes y adultos en torno al uso del fuego.<sup>36</sup> En medio de esa actividad, a un integrante de la organización se le quemaron todos sus fardos de pasto, producción de un año de trabajo, por lo que denunció los hechos al Ministerio Público, quien a su vez acusó delito de incendio. Sin embargo, la acusación judicial no prosperó, pues las partes conversaron con la comunidad y decidieron llegar a un acuerdo. En ese contexto, el juzgado de Garantía de Calama se trasladó a la localidad de Socaire y reconoció la legalidad de la solución propuesta por las partes. Mediante la figura del acuerdo reparatorio, se acordó que el imputado debía pagar en dos cuotas una suma de dinero a la víctima; el primer pago se verificó en la audiencia (Acta de la audiencia del Juzgado de Garantía de Calama, de fecha 29 de noviembre de 2013, RIT 4657-2012), y el segundo se entregó al encargado de la comunidad, quién debía pasárselo a la víctima.

---

a habitar las tierras de la sucesión, de manera muy posterior a los originarios... no puede desconocer la reglas que rigen en la comunidad que integra y que por costumbre se transmiten a las generaciones posteriores..." (Sentencia del Juzgado de Garantía de Arica de fecha 04 de diciembre de 2013, RIT 648-2013).

36 "En Socaire la salida del Sol del 24 acontece por el norte del cerro Lahusa, sagrado e importante, a quien se le canta pidiendo truenos y nubes, elementos primordiales para la creación de lluvia y el regreso del agua. En ese marco cosmológico, el solsticio de invierno ocupa un lugar central en las prácticas culturales de Socaire... el uso del fuego está limitado a los jóvenes, quienes representan el vigor y la renovación para la gente de la tierra. Esta práctica extendida en todo salar, constituye un ritual iniciático que anuncia el pasaje de la niñez a la juventud; el regreso del sol en un nuevo ciclo y la renovación de los lazos con la agricultura por medio de la bendición de la semilla y una nueva oportunidad para la siembra. Cualquier accidente o daños causados deben ser reparados según lo dicta la costumbre (...)" (Garrido, 2012, p. 15).

## *Represión de delitos de violencia doméstica en comunidades mapuche-pewenche*

Durante la noche del 07 de octubre de 2008, VVC, agredió a su pareja con golpes en el rostro y en diferentes partes del cuerpo propinándole cortes con un arma blanca en la cara y en los brazos. La formalización judicial se realizó el 20 de diciembre de 2012, y el proceso judicial culminó en enero de 2014 con una condena de 50 días de prisión. En el intertanto, la comunidad dirigida por el *Longko* se reunió en asamblea (más de 200 asistentes) con el fin de sancionar al agresor. El castigo consistió en la suspensión de diversos derechos de participación en la comunidad por un tiempo indefinido: i) no representar como dueño de casa; ii) no recibir beneficios a nombre de él; iii) los animales son de la mujer, el pierde todo; iv) no puede votar en la comunidad; v) no puede ser *werken* (una especie de vocero); vi) no participa de ceremonias; vii) no tiene derecho a voz; viii) no puede ocupar el cargo de dirigente. Como se observa, ese tipo de sanciones le privó de su calidad de che (persona), y de miembro del colectivo del cual formaba parte. La decisión, además incluía que un grupo de *kimche* (personas sabias) de la comunidad, fueran a hacer *ngulam* (consejo) a la pareja. “Yo por mi parte ya no soy el que era, por el momento yo siempre he sido humillado por familiares”, señalaba el acusado acerca de esta sanción (Pérez, 2013, p. 12).<sup>37</sup>

En la instancia de judicialización, la defensa sostuvo que el imputado ya había sido sancionado conforme a las reglas y procedimientos de su comunidad, razón por la cual, si el tribunal estatal fallaba, se aplicarían dos sanciones por un

37 En el caso específico la sanción impuesta fue de 541 días de presidio menor en grado medio, como el condenado no tenía otras condenas nunca estuvo privado de libertad y cumplió su sanción firmando en una oficina de Gendarmería mensualmente, sin estar sometido a ningún tipo de control, tratamiento preventivo. Se ignora si luego de esta situación existieron otros episodios de violencia que involucraran a las mismas personas. Este contraste demuestra la diferencia entre la justicia estatal y mapuche; en el caso de las comunidades indígenas y en atención a la estrecha y continua convivencia, generalmente se utilizan sanciones distintas al encierro, pues lo que buscan es restablecer el equilibrio. En el caso de la justicia penal estatal, el equilibrio encuentra sus orígenes en el pensamiento europeo, como la retribución atribuida a Kant. En este sentido, el equilibrio consiste en que quien comete una sanción debe sufrir un dolor equivalente, aunque también se ha afirmado que la pena busca prevenir, de manera general o especial, la comisión de nuevas faltas. Aunque eso es la dogmática penal, la discusión acerca de la evolución práctica del derecho penal, los criminólogos contemporáneos dan cuenta que su único objetivo sería la auto constatación del Estado (Bustos, 2007, p. 72) y la *inocuidación* del delincuente.

mismo delito.<sup>38</sup> La tesis de la defensa partió de la premisa que la sanción adoptada por la comunidad fue una decisión de carácter jurisdiccional. Sin embargo, el tribunal rechazó esta alegación. De acuerdo con lo planteado por este último, aunque la sanción aplicada por la comunidad fuese una condena, no podría ser validada por la justicia estatal pues se vulneraría el derecho al juez natural, y, además, porque serían los tribunales estatales los que tendrían la facultad exclusiva para resolver una imputación criminal<sup>39</sup>. Además, la sentencia indicó que cualquier otro medio de solución de conflicto que pudieren usar los PP. II. para la represión de los delitos cometidos por sus miembros, resultaba incompatible con el sistema procesal penal nacional.<sup>40 41</sup>

En el fallo descrito, pueden distinguirse dos argumentos distintos que demostrarían (de acuerdo a la tesis del tribunal) que la jurisdicción especial indígena sería un asunto incompatible con el derecho chileno:<sup>42</sup> primero, se reafirma la idea que la jurisdicción indígena se contrapone con al principio de legalidad y de clausura que reserva la facultad de juzgar a los órganos establecidos en la constitución y la ley, y quién se arrogue dichas potestades sin estar investido de ésta legítimamente, actúa de modo inconstitucional. En segundo lugar, el ejercicio de la jurisdicción indígena, es decir el juzgamiento de un hecho calificado como delito por órganos distintos a los tribunales estatales, constituiría una contravención al derecho a no ser juzgado por comisiones especiales, contemplado en el artículo 19 N° 3 de la Constitución.<sup>43</sup> Respecto del primer argumento, se trata del debate

38 Violando el principio *non bis in idem*, por el cual una persona no puede ser condenada más de una vez por una misma conducta.

39 “[L]a pretensión de la defensa no puede ser acogida ya que encuentra obstáculo en la propia norma que invoca toda vez que implicaría desconocer normas de rango Constitucional como son el artículo 19 N° 3 y 76 de la Carta Fundamental con lo cual queda en evidencia la incompatibilidad de la costumbre con el ordenamiento jurídico nacional que hace referencia el citado Convenio” Considerandos 15° y 16° de la sentencia del Tribunal Oral en lo Penal de Los Ángeles de fecha 02 de octubre de 2013, RIT 104-2013).

40 Considerando décimo séptimo de la sentencia.

41 Véase también: Nash et al. (2015).

42 A esta misma incompatibilidad se refirió el Tribunal Constitucional (Sentencia Rol 309-2000, de 4 de agosto de 2000, considerandos 52 y 53), pronunciándose expresamente respecto de la facultad privativa de los tribunales de justicia chilenos para conocer causas de tipo penal y civil.

43 Se trataría de “tribunales ad hoc, creados para juzgar un caso concreto o a una determinada persona o grupo de personas en particular, sin que se garantice la imparcialidad e independencia del juzgador, vulnerando el principio de igualdad conforme al cual todos los ciudadanos en idénticas situaciones deben ser juzgados por el mismo tribunal” (Lübert, 2011, p. 93).

ya mencionado acerca de si las normas sobre acceso a la justicia de los PP. II., previstos en el Convenio 169, se bastan a sí mismas, o requerirían de una norma adicional que establezca la jurisdicción especial indígena. Ya hemos señalado antes que, las normas que reconocen el derecho de los pueblos a otorgarse un sistema de jurisdicción especial, forman parte de nuestro ordenamiento jurídico nacional, aunque es cierto también, que no existen reglas de coordinación con el sistema de justicia estatal, como es el caso de otros países que se analizan más adelante. En cuanto al segundo reproche formulado en la sentencia, este se funda en un error: la prohibición de no ser juzgado por comisiones especiales se orienta a impedir que una persona sea sometida a un juicio penal realizado por un tribunal desconocido, investido especialmente para el caso, de modo que no se puede enfrentar con la debida preparación, ignorando cuáles son sus intereses y eventuales prejuicios.<sup>44</sup> En este caso, las decisiones jurisdiccionales de una comunidad indígena revisten precisamente las características totalmente opuestas, pues constituyen precisamente el juez natural en ese contexto: son autoridades que entre los indígenas han sido facultadas tradicionalmente para imponer sanciones y resolver los conflictos jurídicos que surjan al interior de sus comunidades.

### *Administración del uso del agua y resolución de conflictos de comunidades aymara*

En la localidad de Saxamar, dos hermanos mantenían constantes conflictos con sus vecinos, producto de un paso de canal de agua que se encontraba en sus terrenos. Desconociendo las prácticas consuetudinarias, un día decidieron bloquear dicho curso de agua privando la comunidad del recurso elemental. Debido a ello, una de las vecinas más afectadas, interpuso una denuncia ante el Ministerio Público por los daños causados, y los hermanos fueron acusados del delito de usurpación de aguas. Debido a las altas posibilidades que existían de llegar a un acuerdo reparatorio, el juzgado de Garantía de Arica se trasladó a Saxamar y escuchó a las partes, así como a los ancianos y las demás autoridades locales presentes. En asamblea, se acordó que el conflicto debía resolverse bajo la modalidad de trabajo comunitario, consistente en que los dos hermanos involucrados, apoyados

44 Es la típica objeción que se formularon a los consejos de guerra en época de la dictadura, que juzgaba a particulares por hechos que no constituían delitos de carácter militar para los que tuvieran competencia y cuya conformación era ignorada por los imputados. También es la objeción que la Corte IDH ha formulado a los casos en la condena es dictada por un tribunal de jueces “sin rostro”.

por el resto de la comunidad, deberían trabajar para reparar el daño causado.<sup>45</sup> Como puede observarse, en este caso la solución del problema no consistió solo en penalizar a los comuneros infractores, sino que toda la comunidad fue parte del arreglo para restablecer el equilibrio.

### ***Acuerdo de autoridades mapuche como medio de solución de conflicto***

Luego de varios años esperando que culminara el proceso de tramitación del fondo de tierras,<sup>46</sup> una comunidad indígena de *Tokiwe* en la región de La Araucanía, pudo acceder a la compra de un fundo. Dentro de la organización, participan MMHP y AEHP, cuya familia era conocida por causar muchos conflictos dentro del colectivo. Debido a ello, la comunidad decidió reunirse en asamblea y sancionar a la familia restándola de los subsidios estatales obtenidos. Por lo anterior, MMHP y AEHP interpusieron una denuncia en contra de la directiva de la comunidad por el delito de apropiación indebida. Con el avance del proceso penal, las relaciones al interior del colectivo se fueron tensionando cada vez más, por lo que formularon una propuesta para resolver el conflicto. Mediante una negociación, se acordó indemnizar a la familia que había sido privada de los beneficios comunitarios. Este acuerdo, celebrado bajo la autoridad de *longko*, fue llevado ante el tribunal para su aprobación, justo en la audiencia en que se celebraría el juicio oral, es decir, fuera de los plazos previstos en la ley. No obstante, igualmente fue aprobado por el tribunal.

En este caso se observan varios fenómenos propios del pluralismo jurídico. En primer lugar, la aplicación de sanciones comunitarias es repudiada por el sistema jurídico nacional que lo ve como un delito; y, como no está resuelto

45 “Los imputados “O.Q.B. y L.H.B. se comprometen a dejar que la comunidad arregle el canal completo desde la toma del agua y todo el curso hasta llegar a los usuarios quienes son los que tienen derechos, para eso se faculta a personas determinadas que la comunidad va a seleccionar y realizaran el trabajo y se dispondrán que determinados días y horas y don L. H. B. y O. Q. B., permitan que estas personas ingresen y que circulen libremente por todo el curso y alrededores del canal. (...). Que se acuerda el arreglo completo del canal Chijuma desde la quebrada quilijiwata hasta la lomada de Chijuma, consistente en la limpieza de todo tipo obstáculo que tenga el canal incluyendo arena, piedras, malezas champas lo que haya en el curso de agua” (Acta de Audiencia, 25 de septiembre de 2012, Juzgado de Garantía de Arica, RIT 9137-2011).

46 Sistema de subsidio estatal para la compra de tierras para comunidades y personas indígenas regulado en la Ley N° 19.253.

previamente cuál derecho se aplica preferentemente en este caso, los sancionados pueden recurrir al derecho estatal para eludir la sanción que se le impuso en el *lof* (castellanizado: *levo* y *lov*), o *caví*, es una forma básica de organización social del pueblo mapuche, consistente en un clan familiar o linaje que reconoce la autoridad de un lonco (cacique). Luego, finalmente, teniendo en cuenta que este conflicto puede terminar con la cohesión comunal, las autoridades tradicionales deciden restablecer el equilibrio asumiendo un acuerdo que dejará sin efecto la sanción comunitaria. Por último, la resolución de tribunal estatal, valida el acuerdo presentado por la comunidad atribuyéndole el valor de poner término al proceso judicial, reconociendo expresamente la vigencia el derecho propio mapuche (AzMapu).<sup>47</sup>

En los casos judiciales descritos, se aprecian ciertas cuestiones comunes. En primer lugar, se trata de conflictos que se han producido al interior de comunidades indígenas, y que, por diferentes razones, fueron resueltas en un escenario judicial nacional. Segundo, los conflictos se originaron por infracciones cometidas al interior de la comunidad y, posteriormente, la conducta fue calificada como ilícita por el sistema de justicia estatal.<sup>48</sup> En todos estos casos, además, se superpusieron las instituciones indígenas y las entidades estatales, y ambas institucionalidades se atribuyeron la resolución del asunto. Es decir, en todos estos casos se activó la jurisdicción indígena, ya sea como reacción a la judicialización del mismo, o bien anticipadamente a aquella. En algunos de estos, la justicia indígena operó

47 [E]l Tribunal reconoce que [...] las partes han manifestado ser parte de una misma comunidad indígena y que su autoridad ancestral les ha propuesto un acuerdo que permita reestablecer el equilibrio al interior de dicha comunidad, en uso y aplicación del AZ MAPU (Derecho Ancestral). Que la forma de solución de conflicto propuesta en el caso concreto se encuentra conforme con los numerales 1 y 2 del artículo 9 del Convenio 169 de la OIT y que, traspasada a nuestro ordenamiento jurídico, satisface los requisitos de un acuerdo reparatorio; como así también, es consistente con los derechos que el Código Procesal Penal reconoce a las víctimas en sus artículos 6 y 109. Que en estos entendidos, el Tribunal no ve obstáculo para aprobar el acuerdo reparatorio anunciado por las partes por estimar que esta vía es una forma legítima y justa en que víctimas y acusados, informados de sus derechos, convienen en dar por resuelto el conflicto que los afectó y así continuar la convivencia en paz y armonía, independiente de la etapa procesal en que nos encontremos; máxime cuando se trata de miembros de una misma comunidad indígena, quienes buscan mediante este acuerdo, recomponer el equilibrio perdido al interior de su núcleo (Resolución del Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Angol de fecha 11 de octubre de 2018, RIT 53-2018)

48 Conforme al sistema de justicia penal chileno, la imputación penal fue formalizada por la fiscalía ante un juez de garantía, abriéndose un proceso penal.

imponiendo un castigo o un acuerdo, pero siempre en la búsqueda de una composición, o restablecimiento del orden familiar o comunal. La reacción judicial en cambio, implicó un reconocimiento o desconocimiento de dichas soluciones. Sin embargo, en cualquier caso, la justicia estatal nunca reconoció el ejercicio de la jurisdicción especial indígena; cuando hubo reconocimiento lo hizo atribuyéndose la calidad de único órgano capaz de pronunciamiento. En otros términos, la justicia indígena solo fue considerada como un antecedente de mecanismo privado de resolución de conflictos.

### *Jurisdicción indígena, avances y regresiones. Casos de Perú y Ecuador*

Todos los casos de Chile relatados en el acápite anterior, se plantean dentro de un contexto legal en que no existe reconocimiento constitucional o legal del pluralismo jurídico, ni menos reglas de coordinación. Sin embargo, en otros países de la región, la situación es muy diferente, a modo de ejemplo, la jurisdicción indígena en Perú se reconoce constitucionalmente desde el año 1993, y en Ecuador desde 2008.<sup>49</sup>

Más allá de esa consagración legal, el asunto sobre la enunciación de cuáles son los órganos que pueden ejercer justicia ha conllevado una complejidad adicional: las distintas propuestas y soluciones institucionales en el derecho comparado oscilan entre los extremos que marcan la precisión que exige un sistema de justicia, y la necesidad que el diseño constitucional no aniquile las facultades jurisdiccionales de los PP. II. En países andinos como los señalados, se ha venido produciendo una brecha de implementación (Stavenhagen, 2006, p. 5) entre el reconocimiento normativo alcanzado y su cumplimiento efectivo. Esa distancia, se evidencia en prácticas estatales vulneradoras como la persecución penal de las autoridades indígenas que ejercen jurisdicción, lo que a su vez genera escenarios de criminalización y estigmatización que repercuten en el equilibrio y la paz social de todo el colectivo.

En ese sentido, las prácticas de persecución de la justicia indígena son de distinto tipo. En Perú por ejemplo, autoridades indígenas han sido perseguidas penalmente por aplicar una decisión comunitaria adoptada en asamblea, consistente en la prohibición del acceso de mineros al territorio, otro caso de vulneración consiste en el procesamiento de cientos de ronderos acusados de cometer delitos de secuestro, usurpación de funciones, coacciones, etc., cuando han resuel-

49 Aunque en 1998 ya se reconocía, era sólo implícitamente.

to casos sobre lesiones graves, homicidios y violencia sexual ocurridos en los territorios.<sup>50</sup> En efecto, aun cuando el nuevo Código Procesal Penal peruano (art. 18 inc. 3) establece que la jurisdicción penal ordinaria no tiene competencia en casos que corresponden a la jurisdicción indígena, hay jueces que admiten demandas y juzgan casos ya resueltos por las rondas, en vez de declararlos cosa juzgada, ello ha significado que personas hayan sido sancionadas dos veces por el mismo delito, contraviniendo el principio *non bis in ídem*.<sup>51</sup> Por otro lado, la afectación a la labor que ejercen las autoridades ronderas también se ha producido a través de medidas de protección otorgadas por los tribunales ordinarios a favor de personas ajenas a los territorios indígenas, lo que ha propiciado la entrada de empresas extractivas, con la consecuente devastación territorial.

En Ecuador, la brecha de implementación también se ha manifestado a través de la persecución de autoridades tradicionales que, en ejercicio de la jurisdicción especial, han sancionado a miembros de la comunidad por delitos que han cometido dentro del territorio. Al respecto, la Corte Constitucional de ese país en la Sentencia No. 113-14 de 2014, manifestó que la jurisdicción y la competencia para conocer, resolver y sancionar los casos que atenten contra la vida de toda persona, es facultad exclusiva y excluyente del sistema penal ordinario, aún en los casos en que los presuntos involucrados sean ciudadanos pertenecientes a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. No obstante ese razonamiento, curiosamente en ese mismo fallo la Corte afirmó que “la administración de justicia indígena conserva su jurisdicción para conocer y dar solución a los conflictos internos que se producen entre sus miembros” (Corte Constitucional de Ecuador, 2014, p. 35). Asimismo, en una audiencia pública convocada en 2018 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), representantes y líderes indígenas del pueblo indígena de Cotopaxi del mismo país, denunciaron que diversas autoridades indígenas estarían siendo juzgadas y condenadas en sede penal por ejercer y administrar la justicia indígena dentro de sus territorios.<sup>52</sup> Según lo

50 Véase: Yrigoyen (2002, p. 4).

51 Principio clásico del derecho penal, por el cual una persona no puede ser condenada más de una vez por una misma conducta; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011) Audiencias Públicas. Periodo 141 de sesiones; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). Audiencias Públicas. Periodo de Sesiones N° 172.

52 Las autoridades estarían en prisión preventiva ordenada por tribunales estatales, en las provincias de Cañar y Azuay (Ecuador). En palabras de los denunciantes, la criminalización no solo afectaría sus derechos a ejercer la jurisdicción indígena (reconocida constitucionalmente) sino también, su libertad de movimiento; no podrían ingresar a su territorio, se les impondría



denunciado por las personas indígenas ante la CIDH, las autoridades tradicionales estarían siendo acusadas de cometer delitos de secuestro.

Las situaciones descritas invitan a reflexionar en torno a cómo se están interpretando y aplicando las disposiciones legales referidas al ejercicio jurisdiccional de los PP. II. En el derecho internacional de los DD. HH., esos preceptos se agrupan bajo una fórmula similar: deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros, en la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos (Art. 9 C. 169 OIT). Esa norma, por estar contenida en un tratado de derechos humanos, debe interpretarse de forma pro persona, dinámica e integralmente (Medina & Nash, 2010, pp. 38-41). Adicionalmente, cuando sea aplicada en un caso concreto, debe hacerse desde el paradigma de la interculturalidad, considerando las diversas manifestaciones de los derechos humanos y dentro de un contexto de no discriminación (Tauli-Corpuz, 2016, pp. 1-4).

En virtud de los casos descritos, podemos advertir que las políticas de reconocimiento pueden contribuir efectivamente al avance de los derechos indígenas, sin embargo, también pueden propiciar regresiones: en primer lugar, se corre el riesgo de que a través de la trivialización de la diversidad se termine consolidando una mirada esencialista, y, en consecuencia, que las manifestaciones de la autonomía queden reducidas a algunos ámbitos del folclore y la integración. El segundo riesgo, lo constituye la identificación del reconocimiento como un fin en sí mismo.

La coexistencia de varios derechos dentro un mismo territorio, está basada en una relación asimétrica, pues todos los derechos están subordinados al sistema jurídico estatal. El derecho es un campo de disputas dinámico, que también se encuentra atravesado por la tensión entre regulación y emancipación (que configuró el paradigma de la modernidad): la regulación sería la institucionalidad del Estado que se orienta hacia la estabilidad de las expectativas, y la emancipación sería la lucha de los pueblos indígenas en la búsqueda del reconocimiento de sus derechos (Santos, 2009, pp. 30-31). Sumado a ello, el derecho no es neutral, por lo tanto, los efectos del reconocimiento dependerán de las aplicaciones preponderantes del

---

la obligación de presentarse ante un juez ordinario semanalmente, y además se les prohibiría salir del país. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). Audiencias Públicas. Periodo de Sesiones N° 170.

desarrollo y la reconstrucción del derecho indígena, de la forma en que este se vaya configurando en los distintos espacios y escalas (local, nacional y global). La presión que ejercen los movimientos y los PP. II. mediante el uso efectivo de su jurisdicción, y la utilización de ésta al interior del sistema estatal, presiona por las transformaciones que en las últimas décadas se han venido produciendo en la región.

En definitiva, los reconocimientos normativos que hacen los Estados solo esbozan la forma en que se desarrolla la disputa permanente entre ambos derechos, por eso, aún cuando la consagración legal del pluralismo jurídico pueda constituir un avance en la lucha del reconocimiento de los derechos de los PP. II., no debe perderse de vista que existe una relación desigual entre ambos sistemas, y el consecuente riesgo que los avances normativos terminen convirtiéndose en una mera “estatalización” del derecho propio.

## Conclusiones

El derecho de los PP. II. a tener un sistema de justicia propia, de acuerdo con el desarrollo que se ha venido produciendo en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, configura un derecho colectivo que se desprende del derecho a la libre determinación. Por lo mismo, es posible afirmar que en Chile el derecho a la jurisdicción especial indígena (o derecho propio) se encuentra legalmente reconocido, y que este forma parte del bloque de constitucionalidad.

Si bien esta afirmación puede resultar polémica, fundamentalmente por el pronunciamiento del Tribunal Constitucional (TC) respecto de la facultad privativa de los tribunales de justicia chilenos para conocer causas de tipo penal y civil,<sup>53</sup> como se ha sostenido en este artículo, el dictamen del TC se funda en una interpretación de las normas de derecho internacional que no es consistente con los estándares y métodos de interpretación emanados de los organismos internacionales de los Derechos Humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por otra parte, y pese a esta postura, la Corte Suprema y algunas de las decisiones judiciales que se han presentado en este texto, entienden que existe un derecho propio. No obstante, el obstáculo sigue siendo el valor que a este los jueces le confieren

---

53 Sentencia Rol 309 -2000, de 4 de agosto de 2000, considerandos 52 y 53.

Los casos analizados en este capítulo permiten advertir que existe una importante brecha, manifestada en el disminuido valor que en el ámbito judicial se le otorga al derecho propio indígena. Se deriva del análisis, “una débil consideración de las particularidades culturales y de los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas” (Bertini & Yáñez, 2013, p. 160). En ese sentido, hay buenas razones para sostener, que lo que está detrás de esa situación, es la supremacía de la noción de derecho identificado con el Estado y la nación, donde los valores y principios debatidos y sostenidos por la jurisdicción especial se consideran supeditados a los del orden constitucional.

En este sentido, resulta útil revisar las experiencias de otros países de la región, pues las políticas de reconocimiento del derecho indígena que se desarrollaron en las últimas décadas a nivel comparado no significaron —necesariamente— el ejercicio efectivo de la jurisdicción especial indígena. En aquellos países donde ha existido mayor reconocimiento legal, se está viviendo una regresión evidenciada en la persecución y criminalización de autoridades tradicionales que aplican el derecho propio. Sin embargo, este proceso es dinámico, y se producirán repliegues y avances, según la preponderancia y el desarrollo. Aunque el escenario actual es de repliegue, eso no define necesariamente lo que será el futuro del pluralismo jurídico en Chile y el resto de América; se trata de un debate presente, y conforme a la correlación de fuerzas, este escenario se puede ir modificando en el futuro.

## **Agradecimientos**

Agradecemos a José Marimán, quien nos impulsó a escribir este artículo y colaboró con rigurosas y desafiantes opiniones sobre su contenido. A Herinaldy Gómez, quien revisó una de las primeras versiones de este documento, y formuló importantes sugerencias. A Inés Flores, Marioli Lique, Andrea Mamani y Ángela Morales Huanca, todas Facilitadoras Interculturales de la Defensoría Penal Pública de Chile, quienes aportaron sus conocimientos sobre los casos relatados, en los cuales tuvieron importante participación; y al defensor penal público Ricardo Cáceres Setién, quien compartió información sobre uno de los casos documentados.

## Bibliografía

- Antona, J. (2014). *Los derechos humanos de los pueblos Indígenas. El Az Mapu y el caso Mapuche*. Universidad Católica de Temuco.
- Anaya, J. (2010). El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración. En Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen (Eds.), *El desafío de la Declaración Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas* (pp. 194-209). IWGIA.
- Ardila, E. (abril de 2002). Pluralismo jurídico: apuntes para el debate. *El otro derecho*, 26 y 27, 49-61.
- Baratta, A. (2004). *Criminología crítica y crítica al derecho penal*. Siglo XIX.
- Bertini, L., & Yañez, N. (2013). *Pluralismo jurídico: Derecho indígena y justicia nacional*. Anuario de Derechos Humanos del Centro de Derechos Humanos de la U. de Chile, 9, 151-160.
- Borja, E. (2006). Sobre los ordenamientos sancionadores originarios de Latinoamérica. En M. Berraondo, *Pueblos indígenas y Derechos Humanos* (pp. 663-683). Universidad de Deusto.
- Bustos, J. (2007). *Control social y otros cambios*. Obras completas Tomo II. Editorial Jurídica de Santiago.
- Castro, M., Bahamondes, M., Albornoz, P., Basaure, M., Cayo, S., Larama, S., & Hidalgo, R. (2017). El derecho consuetudinario en la gestión del riego en Chiapa. Las aguas del “Tata Jachura”. <https://bit.ly/3kJUJKa>
- Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. (2008). Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. <https://bit.ly/3fb3mfH>
- Comisión de Derechos Humanos (2004) “Las cuestiones indígenas. Los derechos humanos y las cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas” Rodolfo Stavenhagen, E/CN.4/2004/80. <https://bit.ly/2KLEIOF>
- Coña, P. (2000). *Memorias de un cacique mapuche*. Pehuén.
- Cuneo, S. (2017). *El encarcelamiento masivo. La imposición de los modelos hegemónicos: de Estados Unidos a América Latina*. Ediciones Didot.
- Garland, D. (2010). *Castigo y sociedad moderna*. Siglo XXI editores.
- Goffman, E. (2001). *Internados*. Amorrortu.
- Gómez, H. (2015). *Justicias Indígenas en Colombia: reflexiones para un debate cultural, jurídico y político*. Centro de Documentación Judicial CENDOJ, Bogotá.
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro*. Paidós.
- López-B., F. (2017). Ensayo sobre la ceguera... jurídica. Las teorías jurídicas y el derecho entre los Ñuú Savi. En O. Correas, *Pluralismo jurídico* (pp. 67 -120). Ediciones Coyoacán.
- Lübert, V. (2011). El derecho a no ser juzgado por comisiones especiales: Análisis crítico de jurisprudencia. *Revista de Estudios de la Justicia*, 15, 87-107. <https://doi.org/10.5354/0718-4735.2013.29453>
- Melin, M, Coliqueo., P, Curihuinca., E., & Royo, M. (2016). *AzMapu. Una aproximación al Sistema Normativo Mapuche desde el Rakizuum y el Derecho Propio*. Territorio Mapuche, Edición Felipe Berrios.
- Millaleo, S. (2016). Informe en Derecho: Derecho Consuetudinario indígena y Derecho Penal estatal en Chile: sentido y alcance del artículo 54 de la Ley indígena y el reconocimiento de la costumbre como eximente y atenuante, a la luz del Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas. En *Defensoría Penal Pública, Aspectos culturales de la defensa penal indígena* (pp. 15-105). Santiago: Defensoría Penal Pública.

- Meza Lopehandía, M. (2013). El Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo. En J. Aylwin (Coord.), *Los pueblos indígenas y el derecho* (pp. 337-439). LOM.
- Moreno, E. (2011). Libre determinación. En Fondo Indígena, *Estado del debate sobre los derechos de los pueblos indígenas. Construyendo sociedades interculturales en América Latina y El Caribe* (pp.109-139). Fondo Indígena.
- Iturralde, D. (2011). La situación de los derechos de los Pueblos Indígenas en la Región: Reconocimientos y rezagos. En Fondo Indígena, *Estado del debate sobre los derechos de los pueblos indígenas. Construyendo sociedades interculturales en América Latina y El Caribe* (pp. 15-49) Fondo Indígena.
- Nash, C., Lagos, C., Núñez, C., Bustamante, M., & Labra, C. (2015). *Erradicación de la violencia contra las mujeres en las Américas: Violencia contra mujeres indígenas en el marco de las relaciones familiares: pautas para decidir la procedencia de acuerdos reparatorios*. Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile. <https://bit.ly/35DNy22>
- Nash, C. (2009). *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos en acción. Aciertos y desafíos*. Porrúa.
- Pratt, J. (2006). *Castigo y civilización*. Gedisa.
- Santos, B. (1991). *Estado derecho y luchas sociales*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- \_\_\_\_\_ (1998). *La globalización del derecho*. Instituto Latinoamericano de servicios legales alternativos.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Instituto de Servicios Legales Alternativos.
- Sieder, R. (1996). *Derecho consuetudinario y transición democrática en Guatemala*. Flacso.
- \_\_\_\_\_ (2010). Legal Cultures in the (Un) Rule of Law: Indigenous Rights and Juridification in Guatemala. En J. Couso, A. Huneus y R. Sieder, *Cultures of legality. Judicialization and Political Activism in Latin America* (pp. 161-181). Cambridge University Press.
- Stavenhagen, R. (1990) Derecho Consuetudinario indígena en América Latina. En R. Stavenhagen y D. Iturralde (Eds.), *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina* (pp. 27-46). Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- \_\_\_\_\_ (1997). El marco internacional del derecho indígena. En *Derecho Indígena* (pp. 43-64). Instituto Nacional Indigenista y Asociación Mexicana para la Naciones Unidas AC.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Las cuestiones indígenas. Los derechos humanos y las cuestiones indígenas*. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2006/78 16 de febrero de 2006.
- \_\_\_\_\_ (2007). Sexto Informe Anual (Tendencias y desafíos que han afectado la situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas durante los últimos seis años) A/HCR/4/32/ febrero de 2007.
- Villegas, M., & Mella, E. (2017). *Cuando la costumbre se vuelve ley*. Lom.
- Valdivia, J. (2011). Alcances Jurídicos del Convenio 169. *Revista Estudios Públicos*, 121, 35-70. <https://bit.ly/2IikLQR>
- Tauli Corpuz, V. (2016). *Derechos humanos, jurisdicción indígena y acceso a la justicia: Hacia el diálogo y respeto intercultural*. Presentación de Victoria Tauli-Corpuz, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en “Encuentro internacional sobre técnicas de investigación en asuntos indígenas”. Noviembre, 18, 2018, de

Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. <https://bit.ly/32UupHt>

Wacquant, L. (2015). *Las cárceles de la miseria*. Manantial.

Yrigoyen, R. (1999). Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los países andinos (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador). *Pena y Estado*, 4, 129-142. <https://bit.ly/2KbLUwa>

\_\_\_\_\_. (2002). Hacia un reconocimiento pleno de las rondas campesinas y el pluralismo legal. *Revista Alpanchis: Justicia Comunitaria en los Andes*, 59-60 Edición Especial, 1, 31-81. <https://doi.org/10.36901/allpanchis.v34i59/60.575>

## Normas

Constitución Política de la República de Chile, Constitución de 1980, Diario Oficial, 22 de septiembre de 2005 (reformada por decreto N° 100).

Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial adoptada el 21 de diciembre de 1965, entrada en vigencia el 4 de enero de 1969.

Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado el 27 de junio de 1989, entrada en vigencia el 05 de septiembre de 1991.

Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 14 de junio de 2016.

Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 13 de septiembre de 2007.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigencia el 03 de enero de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigencia el 23 de marzo de 1976.

Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas. Aprobada en la XVII Cumbre judicial Iberoamericana, Santiago, 2 al 4 de abril de 2014.

Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad. Aprobada en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008

## Peritajes antropológicos

Garrido C. (2012). Elaborado a petición de la Defensoría Penal Pública, para ser presentado en la causa RIT 4657-2012 del Juzgado de Garantía de Calama.

Pérez, I. (2013) Elaborado a petición de la Defensoría Penal Pública, para ser presentado en causa RIT: 2445-2009 del Juzgado de Garantía de Los Ángeles.

## Jurisprudencia

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011) Audiencias Públicas. “Jurisdicción indígena y Derechos Humanos”. Periodo 141 de sesiones.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). Audiencias Públicas. “Ecuador. Criminalización de la jurisdicción indígena”. Periodo de Sesiones 170.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). Audiencias Públicas. “Regional. Criminalización y justicia indígena”. Periodo de Sesiones N° 172.
- Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No. 113-14-SEP-CC. Causa 0731-10-EP. 30 de julio del 2014. <https://bit.ly/3pNhWiH>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-349 1996. 08 de agosto de 1996. <https://bit.ly/3fb7k85>
- Corte I.D.H., *Aloeboetoe y otros Vs. Surinam*, Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C No 15, párr. 58 - 66.
- Corte I.D.H., *Caso Blake vs. Guatemala*. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No 36, párr. 24.
- Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No 79, párr. 151.
- Corte I.D.H., *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*. Sentencia del 29 de abril de 2004. Serie C, No. 105, párr. 85, párr. 93, 134, 194.
- Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 111
- Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 243
- Corte I.D.H., *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, Sentencia del 30 de agosto de 2010. Serie C, No. 215, párr. 200.
- Corte I.D.H. *Caso Norín y Catrimán y otros Vs Chile*. Sentencia de 29 de mayo de 2014, Serie C No279, párr. 357.
- Corte I.D.H., *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 98
- Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No 245, párr. 161, 177, 215.
- Juzgado de Garantía de Arica. Acta de audiencia de fecha 25 septiembre de 2012, RIT 9137-2011.
- Juzgado de Garantía de Arica. Sentencia de fecha 04 de diciembre de 2013, causa RIT 648-2013.
- Juzgado de Garantía de Calama. Acta de la audiencia de fecha 29 de noviembre de 2013, RIT 4657-2012.
- Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Angol. Resolución de fecha 11 de octubre de 2018, causa RIT 53- 2018.
- Tribunal Oral en lo Penal de Los Ángeles. Sentencia de fecha 02 de octubre de 2013, causa RIT 104-2013.
- Tribunal Constitucional, sentencias Rol N° 309 del 4 de agosto de 2000. <https://bit.ly/2Klht6Y>
- Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. Sentencia de 29 de agosto de 2018, S/N° 0073/2018.

# **Autonomía indígena en Ecuador: fundamentos, extravíos y desafíos**

---

Pablo Ortiz-T

## **Introducción**

Han transcurrido algo más de tres décadas desde que el movimiento indígena ecuatoriano hiciera pública su demanda de reconocer al país como un Estado plurinacional, una de las 16 demandas presentadas en el gran “Levantamiento indígena” de junio de 1990, junto a otras como la legalización y adjudicación gratuita de tierras y territorios, el derecho a la autodeterminación (interna) y autonomía, que consiste en crear un régimen de autogobierno, que les permita tener competencia legal sobre la administración de los asuntos internos de sus comunidades, en el marco del Estado nacional; y el respeto a su propio pensamiento, formas organizativas y prácticas políticas.

Tal emergencia en el escenario político significó una interpelación abierta al fallido proyecto criollo de Estado-nación, establecido en la primera mitad del siglo XIX, cuyo carácter altamente excluyente y etnocéntrico estuvo anclado a un modelo socioeconómico primario-exportador, que en lo territorial se materializó en un patrón estratificado y altamente inequitativo, que condenó a los territorios indígenas y otras zonas a ser espacios de sobreexplotación y extracción, estableciendo una estructura territorial nacional asimétrica, con territorios ricos en el centro y pobres en las periferias.

En ese contexto, el presente texto explora los principales avances y limitaciones que ha tenido el ejercicio del derecho a la autonomía indígena, incluyendo, por un lado, las respuestas dadas por el Estado y las premisas que han orientado sus decisiones; y por otro, las acciones desplegadas por los pueblos indígenas en los territorios. ¿Qué elementos explican la situación actual del derecho colectivo a la autonomía de los pueblos y nacionalidades indígenas en el Ecuador?



Una hipótesis en torno a dicha interrogante lleva a considerar que las acciones del Estado para procesar las demandas indígenas de constituir un régimen autonómico han sido extremadamente limitadas por dos condiciones: una, las urgencias del Estado para priorizar su control territorial y las rentas derivadas de las actividades extractivas, como base económica de sus finanzas, y más aún en fase nacional-popular (2008-2016); y dos, la irrupción agresiva del neoliberalismo (2017-2020) que de plano suspendió todas las reformas institucionales derivadas de la Constitución de 2008 e impuso una política subordinada a las exigencias del capital financiero, la industria extractiva de minería y petróleo y el capital agroexportador, intensificando además la presión sobre los territorios indígenas y sus recursos.

Pero también la hipótesis incluye una panorámica en torno al gradual proceso de desarticulación del bloque subalterno y popular que hizo posible las reformas constitucionales y el reconocimiento del Ecuador como un Estado "... constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, organizado como república y que se gobierna de manera descentralizada". En otras palabras, un complejo proceso de fragmentación de posiciones a lo interno del movimiento indígena, que ha impedido tener una propuesta coherente en torno al derecho a la autonomía, así como una proyección mayor para contar con aliados y una correlación de fuerzas favorable que posibilite el establecimiento de regímenes especiales autónomos indígenas en el país.

Lo anterior ha forzado a ciertas fracciones de los pueblos indígenas a ensayar algunas vías para proseguir, con muchas dificultades, con sus iniciativas de autogestión territorial o comunitaria. En unos casos, de manera autártica, al margen del reconocimiento estatal; y en otros, combinando dicha estrategia con el acceso y gestión de gobiernos locales, que para algunos ha permitido generar espacios de gestión autónoma. Para ilustrarlo, el capítulo refiere a dos experiencias que evidencian varios de los puntos señalados. Primero, una desarrollada por el Pueblo Kayambi, en la comunidad de Pesillo, en la Sierra Norte. Segundo, otra, en el territorio de los Kichwa de Pastaza y su organización "Pastaza Kikin Kichwa Runakuna-Pakkiru" (Nacionalidad Originaria Kichwa de Pastaza) en la Amazonía central.

### **El Gobierno Comunitario de Pukará Pesillo, Cayambe. Sierra Norte**

Pesillo en Cayambe es una buena muestra de cómo la vieja herencia de las estructuras coloniales y de hacienda pesan en la racionalidad en torno al aprove-

chamamiento y distribución de recursos. El pueblo Kayambi, tiene una larga historia de residencia y resistencia en ese lugar, que se remonta al siglo XIV durante la expansión incásica, pasando por todo el período colonial hasta llegar a la república. Una constante de este pueblo en su accionar como sujeto subalterno<sup>1</sup> ha sido la permanente reconstitución de su identidad y su lucha por el reconocimiento de derechos desde la otredad. En alguna medida, han sabido responder a esas diferentes dinámicas de dominación por parte de sistemas económicos y políticos altamente excluyentes, oprobiosos y despóticos.

Ya a inicios del siglo XX, estuvieron implicados en las luchas relacionadas con la Revolución liberal. En los años 30, en el contexto de la crisis económica, la emergencia del partido socialista y la entrega a entidades estatales de haciendas como las de Pesillo —que estaban en manos del clero— posibilitaron la conformación de los primeros sindicatos agrícolas, cuyas consignas iniciales fueron los derechos al salario y a la educación; dos décadas más tarde, la demanda por el acceso y redistribución de las tierras marcarían la lucha de este pueblo y sus organizaciones. Como lo apuntan historiadores como Becker y Tuttillo (2009) o Galo Ramón (1993), los Kayambi a pesar de las adversas condiciones de trabajo y el hecho de laborar en tierras de las haciendas (jurídicamente ajenas), se habían finalmente reagrupado formando un núcleo étnico, al punto que en el censo de 1950 aparecen identificados en cinco de las seis parroquias, lo que sumado a la influencia de los partidos socialista y comunista, les abrió la posibilidad de rehacer sus estructuras organizativas, tanto en el espacio rural como a lo interno de las haciendas (Kaminsky Crespi, 1969; Ponce García, 2011).

En alguna medida el repertorio de acciones colectivas y movilizaciones de los sindicatos agrícolas y las cooperativas vinculadas al Partido Comunista del Ecuador (PCE), lideradas por Dolores Cacuango primero, y Tránsito Amaguaña después, estaban orientados bajo premisas indigenistas de la época, e incluían demandas que buscaban no solo recuperar la tierra y la base agraria de las comunidades, o mejorar las condiciones laborales a lo interno de las haciendas, sino ampliar la organización comunal, y establecer bases productivas para una inser-

---

1 Refiero a lo subalterno más allá del sentido gramsciano, y me remito a lo planteado por Gyan Prakash, que sostiene la subalternidad como una abstracción usada para identificar lo intratable que emerge dentro de un sistema dominante, y que significa aquello de lo que el discurso dominante no puede apropiarse completamente, una otredad que resiste ser contenida. Para ampliar cf. en (Prakash, 2001).

ción pautada con el mercado, sin dejar de lado su propia identidad como pueblo indígena (Becker, 2004). Pero al margen del debate sobre la etnogénesis de los Kayambi y el papel jugado por el PCE en aquel proceso, queda clara su adhesión al emergente indigenismo y su apego al proyecto criollo de Estado-nación (Clark, 1998; Prieto, 1980).<sup>2</sup>

La Ley de Comunas de 1937 plantearía una concepción protectora de la organización comunal e incorporaría al ordenamiento jurídico administrativo del Estado a la población indígena de la Sierra. En otras palabras, no se trataba de someterlos ni desarticularlos, sino de integrarlos o asimilarlos al proyecto de Estado-nación en proceso (Silva Charvet, 2004).

Ya a finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta, la entrega anticipada de tierras se inició en importantes haciendas de esta región por parte de una nueva generación de terratenientes como Galo Plaza y Emilio Bonifaz, quienes —educados en Estados Unidos desde su juventud— visualizaban la necesidad de que las propiedades de sus familias se conviertan en unidades productivas capitalistas modernas, incluyendo la eliminación de las formas serviles de trabajo, la contratación de mano de obra agrícola con pago salarial. Aquella iniciativa coincidiría con las urgencias emanadas por los Estados Unidos, a través del Programa de “Alianza para el Progreso” y la “Misión Andina”, para neutralizar las demandas más radicales de distribución de la tierra por parte del movimiento campesino-indígena (Velasco, 1983; Murmis, 1980; Guerrero, 1983).

El contenido de la Ley de Reforma Agraria y Colonización aprobada por la dictadura militar de 1964 y su posterior ejecución posibilitó la entrega de tierras a los exhuasipungueros. Antes del proceso de reforma agraria, a inicios de 1960, las comunidades campesinas e indígenas de la Sierra controlaban apenas el 17% de las tierras. Posteriormente esa cifra se incrementó al 35%. Y es que la reforma agraria ecuatoriana nunca tuvo un contenido popular ni se propuso resolver el

2 El historiador Hernán Ibarra (1999) explica que el indigenismo ecuatoriano refiere a una corriente política intelectual sustentada en las clases medias e incluso personajes terratenientes humanitarios. “Los indigenistas, reivindican al indio como el sustento de la nacionalidad ecuatoriana. Concebían al indio con ciertos rasgos físicos, vestido, lengua y una cultura material identificada en la alimentación y la vivienda; se asumía que el hábitat natural eran las zonas más altas de la Sierra. Los indigenistas, inspiraron las políticas que privilegiaban a la educación como el principal mecanismo de integración, e introdujeron la problemática de la redistribución de la tierra” (p. 74).

problema de las tierras, sino fundamentalmente neutralizar las demandas campesino-indígenas y cooptar a dicho sector hacia las exigencias de modernización hacia un capitalismo agro-exportador (Martínez-Valle, 2016; Gondard & Mazurek, 2001; Guerrero, 1991; Velasco, 1983; Murmis, 1980; Prieto, 1978).

En ese contexto, se iría perfilando en esta región, una formación económico social dominada por el capital agro-industrial lechero y florícola, e integrada también por medianos y pequeños productores agrícolas. En este último sector, están las familias Kichwa de los Kayambi cuya economía está basada en tres subgrupos: asalariados integrados a las empresas agroindustriales (ganadería de leche y floricultura); población flotante que migra a grandes urbes como Quito y labora en el sector de la construcción o el pequeño comercio; y campesinos agricultores, que aún priorizan una producción para el autoconsumo y excedentes para orientarlos a satisfacer las demandas de la agroindustria, y mercados urbanos próximos (Becker & Tuttilo, 2009; Martínez-Godoy, 2016; Korovkin, 2002a).

Casi dos décadas de políticas de corte neoliberal en el Ecuador (1983-2006) habían generado impactos negativos a nivel social: aumento de la pobreza, altas tasas de desempleo y subempleo, bajos niveles de escolaridad, alta mortalidad infantil (Dubly & Granda, 1983; Becker & Tuttilo, 2009; Ferraro, 2004). En lo agrario, el marco general de políticas neoliberales no solo suspendió el proceso de reforma agraria sino que bloqueó el acceso a la tierra, que incidiría en la desestabilización de las comunidades indígenas (Bebbington, 2004), al punto que dieron un giro en sus demandas en torno a la tierra: en lugar de expropiaciones se priorizaron solicitudes de titulación, derivando en un agudo proceso de subdivisión de las tierras comunales, sobre todo en el piso alto del páramo, que, según Luciano Martínez:

Implicaron tres consecuencias negativas: a) las propiedades que entraron al mercado de tierras fueron principalmente pequeñas parcelas, lo que dio lugar a que estas propiedades quedaran aún más reducidas; b) muchas de estas propiedades pasaron del control efectivo de las comunidades al individual privado; y c) las tierras del páramo, ecológicamente sensibles, que no son adecuadas para la agricultura se dividieron y se vendieron para su utilización para producción agrícola. (Martínez, 2003, pp. 91, 92)

Las inversiones de capital en esta región, desplegadas en ese período, serían el principal factor de desterritorialización para las comunidades Kichwa. Las tierras en su mayor parte estarían concentradas en la producción ganadera extensiva ligada a la industria lechera y las plantaciones agro-florícolas para exportación (Haesbaert,

2013; 2014) En este sector, por ejemplo, la producción es altamente tecnificada, caracterizada por el uso no regulado de agroquímicos (Harari, 2003); la cadena de producción y mercadeo ha creado un gran número de empleos, pero de bajos ingresos y riesgos laborales y de salud. Son factores que han desencadenado alteraciones demográficas en la región: por un lado, inmigración proveniente de otras partes del país, saturando la demanda de viviendas y servicios básicos que los gobiernos locales han tenido dificultades en satisfacer. Y, por otro lado, captación de mano de obra indígena, especialmente femenina (Martínez Godoy, 2016; Korovkin, 2002a).

En Pesillo, varias familias han logrado mantener la producción agropecuaria de manera relativamente eficiente. Los migrantes temporales y estacionales luego de varios años, han retornado frustrados de su experiencia, con empleos precarios, inseguros y mal pagados. A partir de esa experiencia negativa, se han mostrado interesados en impulsar hacia adentro de sus comunidades la agricultura familiar y las instituciones comunitarias (Ferraro, 2004). En ese marco, programas de microcrédito como el impulsado por la Casa Campesina de Cayambe (CCC) en asociación con Ayuda en Acción surgieron como respuesta a la demanda de las comunidades indígenas de la zona para cubrir ciertas necesidades del ciclo económico de la economía familiar (Herrán, 2011, pp. 58, 59).

El parcial resurgimiento de la agricultura familiar campesina también generó una mayor demanda de agua y disputas por el control del recurso hídrico con otros usuarios como los medianos productores y en especial las empresas florícolas y la industria lechera (Poats et al., 2007). Ese hecho junto con las reformas jurídicas derivadas del reconocimiento constitucional del agua como un derecho humano irrenunciable, patrimonio nacional estratégico de uso público, que deberá ser administrativa exclusivamente por el Estado y las organizaciones comunitarias y asociativas, influyó en territorios rurales de todo el país y fue objeto de disputas y desencuentros entre el gobierno, empresarios agroindustriales y buena parte del movimiento indígena en la segunda década del siglo XXI (Hoogesteger van Dijk, 2013).

Precisamente en torno a la creación de la Secretaría Nacional del Agua (SE-NAGUA) en el 2008 como entidad adscrita a la Presidencia de la República<sup>3</sup> y la aprobación de la Ley de Aguas se desataron agrias discusiones, disputas y acciones

---

3 Decreto Ejecutivo N° 1088 que crea la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) 15 de mayo de 2008. Publicado en el Registro Oficial N°346 del 27 de mayo de 2008. Disponible en: <https://bit.ly/38bjLik>

de protesta por parte de las organizaciones adscritas a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que llevó al gobierno al archivo del proyecto de ley, posponiendo el debate por más de cinco años. En el 2014, la Asamblea Nacional retomaría las deliberaciones en torno a la nueva Ley y la aprobaría con el persistente rechazo de organizaciones indígenas (Guerrero & Hinojosa, 2017).

Y es que el reconocimiento y vigencia de los derechos de la naturaleza y los derechos colectivos en la Constitución generó expectativas que iban desde cambios de enfoque en torno a la gestión del agua (en particular un mayor énfasis en la protección ambiental) hasta el establecimiento de amplios espacios de participación de los pueblos indígenas y organizaciones de regantes. La CONAIE demandó la creación de esa instancia autónoma para toma de decisiones, pero al final, la ley aprobada, aunque incorporó la casi totalidad de otros puntos demandados, no consideró tal posibilidad, y se limitó a crear la Agencia Reguladora del Agua (ARCA), que asumiría atribuciones en torno a las adjudicaciones del recurso, renovación de concesiones y resolución de conflictos entre usuarios del agua, entre otros. Todo aquello fue interpretado por CONAIE y sus aliados, como el establecimiento de espacios altamente restringidos de cara a una mayor participación de los pueblos indígenas y a favor de las tesis gubernamentales. Aquello ahondaría las ya deterioradas relaciones entre los indígenas y el gobierno de Correa (Isch López, 2012).

En ese contexto, los Kayambi de Pesillo habían participado activamente en acciones de protesta y en los debates en torno a la Ley de Aguas, que lo ligaron además a los procesos endógenos de organización comunitaria, defensa de ecosistemas frágiles como el páramo, la reconstitución del territorio ancestral Kayambi y el fortalecimiento de la identidad y memoria histórica local. Como lo explica Graciela Alba, gobernadora de Pesillo:

...dentro de la actual Constitución hay derechos reconocidos para nuestras comunidades, para preservar nuestros saberes. Somos seguidores del legado de nuestros abuelos, que dejaron su vida para estar donde estamos. No vamos a perder esa visión y esos principios, a pesar del dominio del capitalismo, seguiremos resistiendo a nuestra manera y estamos tratando de revitalizar esos saberes. (Bisnieta de la histórica líder del pueblo Kayambi. Entrevista personal, Pesillo 10 de octubre, 2018)

De alguna manera, la gestión comunitaria del agua ha viabilizado un camino para fortalecer la propuesta territorial y de gobierno comunitario autónomo,

como se desprende del proceso iniciado en torno a la construcción del “Plan de Vida” de la Comunidad Pukará de Pesillo.

Y es que en esta región donde vive el pueblo Kayambi, la disputa por el agua —en un marco de una distribución favorable a las empresas florícolas y ganaderas— parecería reducirse únicamente a la dimensión económica o técnica de la infraestructura física, cuando en realidad involucra también historias de convergencia entre actores locales opuestos entre sí en muchos otros temas, pero que en torno al agua y al riego han logrado acuerdos mínimos para compartir esfuerzos y responsabilidades, sea para construir o mantener infraestructura, definir las normas de uso del riego o para operar de acuerdo con la realidad y la cultura local.

En ese marco de control del espacio-territorio, Jorge Bastidas vocero de la Confederación del Pueblo Kayambi, explica que ellos viven un proceso de recuperación continua de su identidad, que viene de una amplia tradición histórica, con una memoria y una ciencia que la desarrollaron sus antepasados. Los cerros, los ríos, las lagunas, los valles, en todo está presente la huella del pueblo Kayambi, remarcando la existencia de sistemas agrícolas de policultivos andinos, explica.<sup>4</sup>

De manera simultánea, desde mediados de los noventa, los comuneros de Pesillo, como parte de la Confederación del Pueblo Kayambi, apoyaron la decisión de la CONAIE de participar directamente en contiendas electorales a través del Movimiento Pachakutik, para incidir a través de propuestas y formas de gestión pública alternativas. Como lo señala John Cameron: “las organizaciones campesino-indígenas se involucraron de forma creciente en la política municipal, como un mecanismo para ejercer mayor control sobre la infraestructura rural y los procesos de desarrollo local” (Cameron, 2003, p. 164). Guillermo Churichumbi, uno de los principales representantes de la Confederación fue electo alcalde de este cantón desde el 2014 hasta la presente.

En uno de sus primeros actos el Consejo presidido por Churichumbi aprobó la Ordenanza que declaró al municipio como Gobierno Autónomo Descentralizado Plurinacional e Intercultural (GADIP), lo que marcaría la pauta de su gestión pública en torno a la construcción de lo plurinacional desde lo local y que amparados en el poder comunal, posibilitarían algún grado de transformación en

---

4 Taller de socialización del Plan de Vida, Universidad Politécnica Salesiana 09 de septiembre, 2018.

el manejo del uso del poder político y en la implementación de planes y políticas para la resolución de sus problemas (GADIP, 2015, p. 17).

A manera de ejemplo, se podrían destacar programas articulados entre la administración municipal y la Confederación del Pueblo Kayambi, que buscan responder a las demandas de las organizaciones comunitarias y sus procesos de revitalización étnica y protagonismo político: a) el fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana para la planificación y ejecución del plan de gobierno, junto con la rendición de cuentas; b) la apuesta a los presupuestos participativos y a la ejecución de “obras por cogestión”, en el cual las prioridades las fijan asambleas barriales o comunales y los costos se comparten entre el gobierno municipal y la comunidad a través de ‘mingas’ o trabajos comunitarios; c) el fomento de sistemas de producción alternativa donde se recogen, valorizan y visibilizan las prácticas y saberes ancestrales del pueblo Kayambi; y d) la vigencia de los derechos de la naturaleza mediante la ejecución de programas de protección del páramo y de las fuentes de agua (Gendron, 2019).

Estas dos últimas se podrían destacar como experiencias que ilustran la incidencia de las propuestas comunitarias en las decisiones del cabildo. Por un lado, el establecimiento del Área de Protección Hídrica Comunitaria de Cayambe, y por otro, la construcción participativa de la Ordenanza de uso de espacios públicos para la comercialización de productos sanos en las llamadas “Ferias Agroecológicas de Cayambe”.

La primera refiere a una zona que está bajo manejo del pueblo Kayambi, y que beneficia a cuatro comunas y tres comités de desarrollo, y que corresponde a territorios destinados específicamente para el mantenimiento y protección del páramo y de las fuentes de agua que abastecen a la población y garantizan el riego. Se trata de un sitio de importancia ambiental, pues establece un corredor ecológico para especies como el oso de anteojos, el lobo de páramo y el cóndor andino, que habitan en este sector.<sup>5</sup>

Y la segunda en cambio, apuntala procesos de fortalecimiento de organizaciones dedicadas al rescate y multiplicación de semillas, la conservación del suelo y la producción agroecológica, y donde se destaca el papel de grupos de mujeres

---

5 Se declara la primera área de protección hídrica comunitaria del país Disponible en: <https://bit.ly/3941S4r>



kichwa de las comunidades, quienes conformaron la Red de Economía Solidaria y Soberanía Alimentaria del Territorio Kayambi (RESSAK). La aprobación de la Ordenanza les posibilita a estas organizaciones comunitarias recuperar espacios dentro de la urbe, para mostrar su propuesta de soberanía alimentaria. Según el alcalde Guillermo Churichumbi:

La Ordenanza fue una lección para los concejales y para los funcionarios ya que nació del pensamiento de las productoras agroecológicas, que conocen la realidad de la siembra, la cosecha y la comercialización, que representa el trabajo de cada una de ellas. (Requelme et al., 2019, p. 102)

A pesar de esos avances, no todos en la organización están convencidos de la importancia de tales propuestas, haciendo evidentes discrepancias y contradicciones internas, tal como lo apunta Graciela Alba:

...uno de esos es la desvinculación y desarticulación entre distintas organizaciones involucradas en el proceso. En el caso de la gestión del agua, por ejemplo, entre Junta de Agua de Riego, Junta de Agua de Consumo y el Gobierno Comunitario. Hasta el momento aún no hemos podido llegar a un momento de unidad, para poder motivar a la comunidad. (Entrevista personal, Pesillo 10 de octubre, 2018, no publicada)

Para Humberto Cholango, uno de los líderes del pueblo Kayambi<sup>6</sup> hay otros elementos de análisis que deben considerarse:

...en el tema del Estado plurinacional, hacia adentro, se ha logrado tener un impacto, al proponer que la fundamentación del Estado plurinacional sea lo comunitario, lo diferente: entonces ¿cómo construyes eso? por ejemplo acá en la Sierra, la tesis de gobiernos comunitarios hacia adentro (...) [respecto a] la administración de justicia, el control y manejo de los recursos naturales, los páramos, el agua, la relación directa con los organismos de Estado. Eso hacia adentro, sí ha logrado un impacto, pero hay que entender que ya no es la misma sociedad indígena de hace 25 años, cuando se hizo el levantamiento indígena y cuando se planteó la tesis del Estado plurinacional. La sociedad indígena en los últimos 25 años se ha modificado, las relaciones económicas son ahora muy diferentes; el capital y

6 Cholango ha sido fundador de la Corporación de Organizaciones indígenas y Campesinas de Cangahua (COINCCA), primer Coordinador de la Confederación del Pueblo Kayambi, expresidente de Ecuarunari y expresidente de la CONAIE. En el marco del acuerdo entre la CONAIE y el gobierno de Lenín Moreno en el 2017, Cholango fue designado Secretario Nacional del Agua SENAGUA, con rango de Ministro de Estado. Renunció a ese cargo tras los graves acontecimientos de octubre de 2019.

el mercado han llegado y están en las comunidades. (Entrevista personal, Quito, Universidad Politécnica Salesiana, 29 de noviembre, 2017)

Los procesos de diferenciación social interna, la articulación al mercado y los cambios culturales asociados, sin duda están impactando en la vida comunitaria y en el futuro de la misma. Según Alba:

... acá arrastramos algunos problemas y experiencias difíciles, y eso ha generado desconfianza y limitaciones de coordinación. Ganar esa confianza, volver a fomentar esos niveles de coordinación, no es un proceso en tan corto tiempo. A futuro tenemos que dejar documentos y herramientas para el trabajo que vendrá, para que la comunidad tenga con qué guiarse y que la Asamblea comunitaria tengan esas herramientas. Queremos reestructurar el estatuto y generar un reglamento. (Entrevista personal, Pesillo 10 de octubre, 2018, no publicada)

Articular bajo una sola entidad de autogobierno, atribuciones para gestionar el agua y manejar el territorio, parecen ser el desafío del gobierno comunitario de Pesillo, que de facto ha avanzado parcialmente en la organización y direccionamiento de las juntas de agua, tanto de consumo como de riego, aunque aún resta el reconocimiento formal de esa figura de “gestión comunitaria del agua” por parte del Estado; algo que —a pesar de las restricciones actuales impuestas por la ley— posibilitaría que competencias tales como la emisión de la autorización para el uso del agua sea a nombre de la comunidad y no de las Juntas como sucede actualmente.

Ni la alianza política entre CONAIE y el gobierno de Moreno en el 2017, formada al calor de las rupturas y resentimientos con el gobierno de Correa pudo facilitar el desbloqueo para que se reconozcan figuras como la “gestión comunitaria del agua”, a lo que se agregan los conflictos internos en la propia organización indígena en torno a la propuesta de gobierno comunitario, que según Graciela Alba “...tampoco es aceptada del todo por todos los comuneros, pues el espacio de las juntas de agua son nichos de poder que se disputan internamente” (Entrevista, Pesillo, 10 de octubre de 2018).

La alianza entre la CONAIE y el gobierno de Moreno duró algo más de dos años y se deterioró a lo largo de 2019 tras una serie de desencuentros, y en especial la ejecución de medidas de ajuste neoliberal acordadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que provocó las más grandes movilizaciones sociales de protesta desde los años 90 y derivó en una ruptura definitiva de este pacto en el mes de octubre (Herrera, 2020; Ramírez Gallegos, 2020).

Las políticas neoliberales implementadas por Moreno entre el 2017 al 2020, paralizaron de manera irreversible las reformas iniciadas en el 2008, debilitando el rol del Estado a través del desmantelamiento de la institucionalidad creada en la Ley de Aguas de 2014. En buena medida, la política gubernamental se ha limitado a ejecutar una agenda acordada con el FMI, altamente favorable a tenedores de bonos de deuda externa y fracciones de la burguesía financiera y agroexportadora.<sup>7</sup>

### **Autogobierno de los Kichwa de Pastaza: la experiencia de Pastaza Kikin Kichwa Runakuna-Pakkiru (Nacionalidad Originaria Kichwa de Pastaza)**

En las últimas tres décadas, la nacionalidad Kichwa de Pastaza —cuya organización actual es Pastaza Kikin Kichwa Runakuna (Pakkiru)— ha defendido y manejado su territorio ancestral, el más grande del país con más de un millón y medio de hectáreas, ubicado en la Amazonía Central. Los Kichwa de Pastaza han jugado un rol preponderante dentro del movimiento indígena ecuatoriano, exigiendo desde inicios de los años 80 el reconocimiento de los derechos colectivos, y en particular el derecho a la autonomía y al autogobierno.

A través de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), cuyo origen se remonta a 1977, los Kichwa de Pastaza plantearon no solo la legalización y titulación colectiva de sus territorios, sino de todas las nacionalidades de la Amazonía y de la Costa ecuatoriana, la paralización de los programas de colonización, y la suspensión total de las actividades petroleras; también la OPIP exigió una reforma a la Constitución de 1978 para que Ecuador sea declarado un Estado plurinacional y la aprobación de la Ley de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Chirif et al., 1991; Whitten, 1987).

La OPIP amplificó e hizo pública estas demandas y las presentó el 22 de agosto de 1990 en el Palacio de Carondelet, sede del gobierno en Quito, a través del denominado “Acuerdo Territorial de los Pueblos Kichwa, Shiwiar y Achuar de la provincia de Pastaza a suscribirse con el Estado ecuatoriano” (Guzmán Gallejos, 2012; Ruiz, 1993).

7 NODAL, Lenín Moreno anuncia paquetazo económico como parte del acuerdo con el FMI, 02.10.2019. Disponible en: <https://bit.ly/2wyLj0P>. Cf. también en: El Universo, Eliminación de subsidio a gasolina y diésel, entre medidas económicas del Gobierno de Ecuador, 01.10.2019. Disponible en: <https://bit.ly/2Trf9xc>

Dos años después en mayo de 1992, lo ratificaría a través de una marcha desde Pastaza hasta Quito —de cerca de 400 km de distancia— central de “*Allpamanda, Causaimanda, Jatarishum*” (Por la Tierra, por la Vida, levantémonos), la misma que planteó la legalización y entrega de títulos de propiedad colectiva de los territorios ancestrales, uno para cada una de las nacionalidades de esta provincia, y también la exigencia para que se reconozcan el derecho de autonomía y autogobierno (Ortiz-T., 2016; Ruiz, 1993).

Sobre la primera demanda, el gobierno respondió con la entrega de 18 títulos de propiedad colectiva, que reconocían parcialmente las posesiones ancestrales, aunque al mismo tiempo lo hizo alterando los límites ancestrales y provocando un cúmulo de conflictos internos de linderación y demarcación (Guzmán Gallegos, 1997; Ortiz-T., 2016; Garcés, 2001).

En torno a la segunda demanda, el gobierno tuvo una reacción negativa y dio paso a una agresiva campaña liderada por los militares y replicada por grupos de derecha y medios de comunicación que acusaron a la organización de pretender imponer un proyecto de “secesión” y crear “un estado dentro de otro” (Ruiz, 1993; Ortiz-T., 1997).

Esta coyuntura además estaría marcada por el inicio del mayor proyecto de explotación petrolera en esta provincia: al tiempo que se entregaban los títulos, el consorcio petrolero Arco/Agip anunciaba la existencia de reservas probadas y de interés comercial en el campo. No sería sino hasta 1998 que se iniciarían las operaciones de explotación y transporte de crudo pesado desde este bloque (Ortiz-T., 1997; McCreary, 1992; Guzmán Gallegos, 2012; Wasserstrom & Southgate, 2013).

Se estima que, desde entonces hasta la actualidad, la extracción de crudo ha generado ingresos por sobre los 3 mil millones de dólares desde hace más de dos décadas, y dadas las modalidades contractuales, la principal beneficiaria ha sido la propia empresa operadora (en más del 80%). El 20% restante se distribuye en regalías entre el gobierno central y los gobiernos locales amazónicos. En otras palabras, de todo el flujo de capital extraído, Pastaza no logró retener para sí ni impuestos ni regalías mayores (Mendez et al., 1998; Korovkin, 2002b; Guzmán Gallegos, 2012; Diantini et al., 2020).

Ambos hechos referidos, en alguna medida, marcarían el escenario de desencuentros y conflictos recurrentes entre el Estado y las nacionalidades indígenas

de Pastaza. El afán de los Kichwa por asegurar el control y legalización de sus territorios, y con ello, la existencia de un espacio ancestral heredado en cual ejercer su autonomía y autogobierno, ha chocado con frecuencia con los intereses del capital ligado a la industria extractiva y del Estado por cooptar a dichas poblaciones y territorios, para asegurar un espacio de explotación y extracción de un *commodity* como el petróleo (Bebbington, 2013; Veltmeyer, 2013; Sawyer, 2016).

La legalización parcial de los territorios indígenas de Pastaza obtenida en 1992, en buena medida posibilitó el impulso del proceso autonómico particularmente de los Kichwa, aunque pronto las diferencias internas se traducirían en disputas y fraccionamientos.

El avance se inició con la elaboración del Plan Amazanga (1993-1996) cuyas premisas conceptuales centrales las resume Alfredo Viteri Gualinga, fundador y primer Presidente de OPIP y coordinador de dicho plan:

...nuestro territorio no es una cosa, ni un conjunto de cosas utilizables, explotables, ni tampoco un conjunto de recursos. Nuestro territorio, con sus selvas, sus lagunas, sus humedales, con sus lugares sagrados donde viven los Supay, con sus tierras negras, rojas y arenosas y sus arcillas, es un ente vivo que nos da vida, nos provee agua y aire; nos cuida, nos da alimentos y salud; nos da conocimientos y energía; nos da generaciones y una historia, un presente y un futuro; nos da identidad y cultura; nos da autonomía y libertad. Entonces, junto con el territorio está la vida, y junto a la vida está la dignidad; junto al territorio está nuestra autodeterminación como pueblos. (Viteri Gualinga, 2004, p. 31)

Sería la primera vez que los conceptos de Sacha Runa Yachay (saber de la gente de la selva), Sumak Kawsay (vida en plenitud) y Sumak Allpa (tierra sin mal) orientaban un instrumento de gestión y autogobierno, que posibilitó en lo fundamental, la creación de iniciativas económicas propias, a través de empresas de la propia organización, tales como el Departamento de Aviación de la OPIP; Atakapi Tours organizada con el propósito promover ecoturismo comunitario; Cooperativa de Ahorro y Crédito Palati, orientada al fomento de la producción de las economías familiares; el Centro de Zoocrianza Fátima y el Instituto Amazanga, estos últimos concentrados en tareas de investigación, conservación y educación (Tapia, 2019; Merino Gayas, 2019; Escobar, 2008).

Posteriormente, se ejecutó el Plan de Autodesarrollo de la OPIP (1996-1999) que incluía componentes de educación, infraestructura comunitaria, comunicación

y proyectos productivos de distinta índole (Stacey, 2004). Y más tarde se elaboró y aprobó el Plan de Vida de la OPIP (1999-2012) que incluyó como ejes centrales la consolidación del proceso de autonomía y autogestión territorial; la actualización cartográfica a nivel de Asociaciones de base; el fortalecimiento de las capacidades locales, a través de un programa de formación de técnicos y líderes locales; el impulso a proyectos productivos sostenibles a nivel de economía familiar; y el establecimiento de alianzas estratégicas en torno al proceso autonómico de los Kichwa de Pastaza (Silva Charvet, 2002; Guzmán Gallegos, 2012; Chauzá Samboní, 2016).

El sentido del proceso lo explica Alexandra Aguinda, de la comunidad Nina Amarun, en el río Curaray, perteneciente a la Asociación del mismo nombre:

...nuestro Sumak Kawsay (Vida en Armonía) ha sido mantener los saberes y conocimientos de nuestros ancestros, sobre toda la biodiversidad, de la misma manera como nosotros hemos construido un plan de manejo para el Sumak Kawsay. Así mismo, nuestros hijos deben seguir manteniendo hacia el futuro; cuando ellos sean ancianos, transmitirán a sus hijos, y ellos a sus hijos y así por siempre. Todavía vivimos para cuidar nuestros territorios, para que no se extingan los recursos; esta visión debe mantenerse de generación en generación. Así como nosotros hemos crecido conociendo toda la diversidad, nuestros hijos también deben conocer en su vida. Con esas visiones estamos viviendo aquí, que no se extinga, que no se altere, y que otras generaciones sigan manteniendo y cuidando todo lo que existe en nuestro territorio. Nosotros lo heredamos de nuestros abuelos y lo pasamos a nuestros hijos. (Proindígena-GIZ, 2016, p. 47)

Todos los planes y programas de la OPIP entre 1992 al 2018 han tenido que responder a demandas y prioridades diferenciadas de sus organizaciones de base y ayllus.<sup>8</sup> Hay comunidades como San Jacinto del Pindo, Río Anzu, Copataza y Santa Clara que viven en la llamada zona de colonización, cercanos a los principales ejes viales y a los centros urbanos como Puyo, Arajuno, fuertemente impactados por el mercado y la cultura occidental más individualista. Y hay otras asociaciones en cambio, como Curaray, Río Tigre y las del río Bobonaza que viven en territorios relativamente aislados y lejanos, donde aún no hay conexión directa por tierra y el transporte prioritariamente es fluvial o aéreo (Chauzá-Samboní, 2016; Silva Charvet, 2002).

8 Luego de la disolución de OPIP 2008 y la conformación de la Coordinadora de la Nacionalidad Kichwa de Pastaza se generaron dos importantes planes: “Plan de Vida de la Nacionalidad Kichwa de Pastaza” (2013) y el Programa “Kawsay Sacha” denominado “Sumak Allpamanta Kawsaymanta Jatarishum” (2018).

En este segundo grupo, la cohesión en torno al proyecto autonómico es mayor y fuerte, manteniendo una perspectiva integral como nacionalidad Kichwa; mientras que, en el primer grupo, la perspectiva autonómica es débil, al punto que de allí han surgido posiciones abiertamente contrarias a las tesis autonómicas y favorables a acuerdos con el Estado y el capital extractivo.

En el marco de la ofensiva de empresas petroleras entre 1988 al 2003, se produjeron dos hechos significativos: en 1994 el acuerdo entre Arco/Agip y OPIP en torno a las operaciones petroleras del bloque 10, y en el 2003, el estallido del conflicto entre el Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku contra el Estado y la Compañía General de Combustibles CGC de Argentina, concesionaria del llamado bloque 23 en el río Bobonaza (Melo, 2015; Sawyer, 2016).

Sobre el primero, se trató de una salida forzada al conflicto iniciado en 1989 que ponía en riesgo la demanda de titulación de los territorios ancestrales, pero que además pretendió mitigar la acusación estatal contra la OPIP de “atentar contra los intereses nacionales” al oponerse radicalmente a los proyectos petroleros en su territorio, y al tiempo establecer un precedente de un nuevo tipo de relacionamiento Estado-pueblos indígenas y empresas extractivas, sobre la base del respeto a los derechos colectivos, mitigación de los impactos ambientales, introducción de nuevas prácticas de explotación de petróleo que excluya la apertura de vías terrestres y la participación directa de los pueblos indígenas en los beneficios económicos de la explotación de dicho bloque petrolero. Este último punto, la OPIP lo definió como una potencial fuente de financiamiento de sus “planes de vida” y la posibilidad de acceder a recursos para sostener el proceso autonómico.

Tanto la desidia estatal a través de las instituciones involucradas en el sector petrolero, como la salida del país de la empresa Arco en 1999, llevaron a la suspensión del acuerdo de 1994; la nueva operadora titular del bloque 10, Agip Oil Ecuador (AOE) dejaría de lado el compromiso asumido por su antecesora, y priorizaría una relación vertical, focalizada y clientelar con las 17 comunidades del área de influencia del campo Villano. A cambio de pequeñas donaciones para proyectos focalizados de infraestructura vial, productiva, educativa y de salud, condicionó la entrega de los mismos a la conformación de una nueva organización denominada AIEPRA (Asociación de Indígenas Independientes de Pastaza) y a la exclusión total de la OPIP y sus asociaciones (Ortiz-T., 1997; Diantini, 2020).

Sobre lo segundo, el estallido del conflicto entre el Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku contra el Estado y la petrolera CGC, entre el 2003 y el 2012, puso

en evidencia varias cuestiones: la práctica recurrente del Estado de no garantizar ni respetar derechos colectivos vigentes como el de la consulta previa, libre e informada; la negligencia para impedir prácticas de corrupción, a través de la intimidación, soborno y división de comunidades promovida por empresas como CGC; el amedrentamiento y coacción violenta por parte de las fuerzas represivas del Estado y grupos paramilitares contratados por la empresa petrolera; pero también evidenció el predominio en organizaciones de base como Sarayaku, de una visión autárquica, cortoplacista y aislada de la demanda autonómica del conjunto de la nacionalidad Kichwa de Pastaza. Y lo hizo a tal extremo que abandonó la estrategia —hasta entonces vigente— de defender de manera integral y unitaria los derechos territoriales y colectivos de todas las nacionalidades de Pastaza, para dar paso a una perspectiva y narrativa parcelar y fragmentaria del problema (Ortiz-T., 2016).

Consecuente con esa posición, a partir de la sentencia emitida nueve años más tarde por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que condenó al Estado por violar el derecho a la consulta previa, libre e informada y sentenciarlo a indemnizar a las comunidades afectadas (Melo, 2015), Sarayaku ha desarrollado una propuesta de autarquía denominada “Kawsay Sacha” (Selva Viviente) al margen del resto de la dinámica político-territorial autonómica del conjunto de la nacionalidad Kichwa, y en la cual se destaca su oposición radical a la presencia de actividades extractivas dentro de su territorio que representa menos del 10% de la territorialidad Kichwa de Pastaza. La tesis de los Sarayaku ha contado con el apoyo de algunas redes ecologistas y círculos académicos afines dentro y fuera de Ecuador (Santi & Ghirotto Santos, 2019; Teixeira, 2020).<sup>9</sup>

Sería la aprobación de la Constitución en el 2008 la que provocaría los mayores cambios organizativos entre los Kichwa, que decidieron disolver todas las organizaciones existentes y dar paso a una instancia mayor de representación, que de manera provisional se denominaría “Coordinadora de la Nacionalidad Kichwa de Pastaza” (CNKP), la misma que asumiría la responsabilidad de impulsar el proyecto de constitución de la Circunscripción Territorial Kichwa de Pastaza (CTKP), para lo cual en el 2011 suscribieron un convenio con el gobierno, que incluyó a la Organización Kuraray-Liquino y la Asociación de Comunidades Indígenas de Arajuno (ACIA).

Sin embargo, un cúmulo de dificultades neutralizaron y abonaron para que la iniciativa transitara por un sendero altamente sinuoso, que incluye problemas

9 Sobre la propuesta Kawsak Sacha (Selva Viviente) de Sarayaku. Cf. en: <https://bit.ly/35cJwx4>



jurídicos e institucionales estructurales como las incompatibilidades entre la territorialidad ancestral de los pueblos y nacionalidades y la lógica de administración y organización política territorial nacional del Estado, marcado por la existencia de jurisdicciones parroquiales, cantonales y provinciales, que históricamente han sido creadas desde una matriz etnocéntrica, a la medida de los intereses colonos y de extracción de recursos, al margen de los usos y manejos territoriales ancestrales, imponiendo límites que han fragmentado y dividido unidades territoriales ancestrales de carácter continuo (Ortiz-T., 2015).

A esos factores se agregan otros factores coyunturales que neutralizaron el interés y la voluntad política del gobierno central, encabezado por Rafael Correa para procesar y concretar el establecimiento de la CTI en estos casos. La gota que derramó el vaso fue una decisión polémica de la dirigencia de Sarayaku de dar refugio a tres prófugos de la justicia que fueron condenados a la cárcel por injurias contra el Presidente de la República. “El gobierno consideró que no era correcto que un pueblo indígena acoja prófugos de la justicia y condicione al Estado como si se tratara de otro Estado. Así surgió la discusión de hasta dónde llega la autodeterminación de los pueblos”, señala Franco Viteri, expresidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONFENIAE) (Chirif, 2016, p. 100).

Específicamente luego del incidente, el proceso de conformación de las CTI tuvo que suspenderse al quedar sin financiamiento. Hasta entonces el Instituto para el Ecodesarrollo de la la Amazonía (ECORAE), como instancia estatal había apoyado convenios con las nacionalidades Kichwa de Pastaza, Achuar, Andwa y Shiwiar para la actualización de información geográfica (cambios físicos y demográficos), construcción participativa de planes de vida, a través de talleres y asambleas, socialización del marco jurídico-constitucional y elaboración de estatutos y capacitación a las comunidades en torno al nuevo régimen especial autonómico (Chirif, 2016; Ortiz-T., 2015).

La iniciativa de los Kichwa de Pastaza fue aislada y no contó con soporte político de las organizaciones indígenas de alcance nacional como la CONAIE o la CONFENIAE que se habían declarado en oposición al gobierno.

Para algunas organizaciones de los Pueblos Kichwa de Pastaza, el interés de configurar CTI obedece al sueño de ir más allá de la titulación de territorios étnicos, ya conseguida casi en su totalidad, y de avanzar en constituir jurisdicciones territoriales administrativas que cuenten con presupuesto del Estado para implementar sus Planes de Vida. Inicialmente, en el 2011, Ecorae socializó la normativa nacional

y entregó presupuesto a varias nacionalidades amazónicas por un monto total de USD 3 000 000, para que generen propuestas de gobierno, estatutos y Planes de Vida. En la actualidad, esta competencia fue eliminada de esta institución y su implementación se diluyó con el tiempo. (Vallejo et al., 2016, p. 52)

El tema de la demanda en torno a la creación de las CTI sería retomado dos años más tarde en el gobierno de Lenín Moreno, y a través de la Asamblea Nacional, la cual favoreció las exigencias de los gobiernos municipales y prefecturas para imponer la denominada “Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA)”, que prevé un “Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico”, cuyos recursos serán ejecutados por los gobiernos locales, priorizando los servicios básicos, salud, educación, y que no hace sino replicar las viejas prácticas de tratamiento cortoplacista, clientelar, etnocéntrico y focalizado exclusivamente en demandas tangibles de algunas comunidades indígenas y campesinas de la región.

Nuestra relación con los poderes públicos es inexistente, porque toda iniciativa propia no es apoyada, desde los poderes públicos solo se anima el apoyo a nivel clientelar condicionado sin respetar la cosmovisión de nuestros pueblos [enfatisa César Cerda, también expresidente de la OPIP]. (Entrevista personal, Puyo-Pastaza, agosto 23 de 2019, no publicada)

### ***Nudos problemáticos derivados de la experiencia ecuatoriana***

Las experiencias descritas en el presente capítulo revelan las dificultades y limitaciones del proceso de construcción de un Estado plurinacional. Si bien la década de los 90 estuvo marcada por una triple crisis asociada a los impactos sociales de las políticas neoliberales, la crisis del proyecto de Estado-nación y el colapso del sistema político, al mismo tiempo la emergencia del movimiento indígena en la escena pública abrió nuevas posibilidades de recomposición del campo popular, protagonizando además el desarrollo de propuestas que iban desde la construcción de alternativas al neoliberalismo, pasando por la crítica a la colonialidad del poder (entendida como un patrón de dominación que combina la jerarquización étnica de los europeos frente a los pueblos colonizados, con la explotación del capital sobre el trabajo) y al proyecto criollo de Estado-nación establecido en el siglo XIX, etnocéntrico y excluyente (Guerrero, 1993).

Los casos del Pueblo Kayambi en la Sierra Norte y de la Nacionalidad Kichwa de Pastaza en la Amazonía Central, de alguna manera revelan varios elemen-

tos que implican al Estado y sus alcances para procesar demandas que incluyen sus propias reformas estructurales e institucionales, así como a las propias organizaciones indígenas en su capacidad de profundizar y concretar sus demandas y manejar sus estrategias de incidencia política y negociación con el Estado.

Con referencia al Estado hay que considerar que, a lo largo del siglo XX, este no alcanzó a consolidar el viejo proyecto criollo de “integrar un solo Estado en una sola nación, basado en una lengua, una cultura y una religión”, lo que implicaba el aniquilamiento de las diferencias culturales, sea por la vía del blanqueamiento o “desindianización” o por la vía de la integración de los indígenas al proyecto mestizo dominante, tal como lo propugnaron los indigenistas. Y en su resquebrajamiento, tal proyecto generó fenómenos como la agudización del regionalismo con el resurgir de tesis secesionistas oligárquicas, particularmente en Guayaquil hasta la irrupción de los pueblos indígenas y su cuestionamiento al proyecto de Estado-nación vigente (Zamosc, 2005; Ortiz-T., 2014, Silva Charvet, 2004, Taylor, 1994).

La larga historia de resistencias de los pueblos indígenas, aludidas con amplitud en los dos casos señalados, de alguna manera muestran la evolución del pensamiento indígena en su relación con el Estado y la sociedad dominantes en los siglos XX y XXI que va desde el indigenismo y multiculturalismo —a través de demandas de acceso a la tierra, legalización de territorios, mejoramiento de condiciones laborales, acceso a la educación en lengua propia o regulación de los programas de colonización— hasta llegar a las tesis plurinacionales, sustentadas en el reconocimiento de los pueblos como sujetos colectivos de derechos, aparejadas además a las nociones de autonomía, autogobierno y autodeterminación, que en lo fundamental remiten a un nuevo tipo de institucionalidad estatal y organización territorial, tal como sucede en varios países de América Latina (González, 2010; Dussel & Fornazzari, 2002; Silva Charvet, 2004).

En ese marco, explicar la situación del derecho colectivo a la autonomía de los pueblos y nacionalidades indígenas en el Ecuador exige considerar, por un lado, al Estado en su capacidad de procesar las demandas en torno a los derechos colectivos o garantizar su vigencia; y por otro, la dinámica de los otros actores que pugnan por incidir en el sentido y dirección de las reformas institucionales y de las políticas públicas.

Las demandas indígenas en los últimos setenta años nunca han sido completamente atendidas y procesadas por el Estado. Se pueden citar a manera de

ilustración tres ejemplos de respuesta estatal en torno a: tenencia de la tierra, distribución del agua y concesiones para explotación minera y petrolera a cargo de la industria extractiva dentro de territorios ancestrales.

En el primer caso, entre inicios de los 70 hasta mediados de los 80, las luchas por la tierra y la reforma agraria, si bien aniquilaron las formas de trabajo precario y la estructura de las grandes propiedades del sistema de haciendas, especialmente en la Sierra, los datos muestran que Ecuador es un país con más del 94% de la superficie agrícola en propiedad privada, mientras únicamente el 4,9% corresponde a propiedad colectiva y/o comunitaria. La tenencia de la tierra no ha cambiado en lo sustancial y el coeficiente Gini en el sector rural supera el 0.9 una distribución altamente inequitativa (Chirif & García Hierro, 2007; Gondard & Mazurek, 2001; Korovkin, 2002; Martínez Godoy, 2016; Martínez Valle, 2016).

En el segundo caso, en torno al agua, como lo señala el Foro Nacional de Recursos Hídricos:

La concentración del agua en pocas manos es similar o incluso más profunda que la de la tierra. La población campesina e indígena cuenta con sistemas comunales de riego, representan el 86% de los usuarios, sin embargo, solo tienen el 22% del área regada y lo más grave, acceden al 13% del caudal, en tanto que el sector privado, que representa el 1% de las Unidades de Producción Agrícola (UPAs) concentra el 67% del caudal. (Hoogesteger van Dijk, 2013; Isch López, 2012)

Y respecto al tercer caso, el rechazo a la presencia de las industrias extractivas de petróleo y minería, en especial en territorios indígenas de la Amazonía, las cifras muestran que en los últimos cincuenta años (1970-2020), el Estado no ha dejado de explotar petróleo y lo hace de forma directa, a través de la empresa estatal Petroecuador en un total de 12 bloques o campos petroleros que representan el 20% de la Amazonía ecuatoriana; o en asocio con empresas privadas contratadas, las cuales operan 14 bloques en una superficie del 23,3% del mapa catastral. Y en los últimos treinta años, el Estado ha intentado —sin éxito y en el marco de fuertes confrontaciones con las organizaciones indígenas del Centro Sur— concesionar 21 nuevos bloques, que de concretarse representarían más de 4 millones de hectáreas nuevas involucradas (Ministerio de Energía y Recursos No Renovables, 2019).<sup>10</sup>

10 Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero “Producción diaria de petróleo y gas natural neto de campo a nivel nacional” (2020). Cf. en <https://bit.ly/2JKHf4w>

En el caso de la minería, antes de 2008 las concesiones llegaron a abarcar más de 5 millones de ha (un 20% del territorio nacional) incluyendo áreas protegidas y territorios indígenas. Luego de la Asamblea Constituyente y de las reformas legales en torno a esta actividad, las nuevas concesiones a partir de 2009 cubren una superficie de más de 1 millón de ha (4,5% del territorio nacional), concentrándose particularmente en la región sur y sur-oriente del país, en tierras agrícolas campesinas y territorios ancestrales como los de la nacionalidad Shuar (Sacher & Acosta, 2012; Ministerio de Energía y Recursos No Renovables, 2019).

Lo que evidencian estos datos no es sino la persistencia de un modelo capitalista dependiente primario exportador establecido desde el siglo XIX de manera simultánea al proyecto de Estado-nación criollo. En alguna medida, se trata de un patrón de organización y gestión territorial acompañado de un sistema de control y administración de la población que no ha variado en lo sustancial, y que resulta altamente funcional a los requerimientos impuestos por el capitalismo global y el mercado mundial de *commodities* y demás productos primarios (Burchardt & Dietz, 2014; Sachs & Warner, 1995; Bebbington, 2013).

La lógica de acumulación y reproducción de los capitales originados en los países industrializados y de las corporaciones multinacionales dirigen sus inversiones en finanzas y extracción de materias primas a bajo costo. Las pequeñas pero poderosas élites de la burguesía ecuatoriana que avalan o participan en tales inversiones, difícilmente van a permitir alterar las condiciones altamente favorables para la inversión, reproducción y acumulación de esos capitales (Conaghan & Malloy, 1995; Bunker, 2006; North et al., 2006; Sachs & Warner, 1995; Mehlum et al., 2006).

En los últimos cuarenta años la frontera extractiva de petróleo, minería y agroindustria de exportación no ha hecho sino expandirse e incrementarse, junto con agudos procesos de deterioro y privación de recursos vitales para la población indígena, los ecosistemas y su sostenibilidad (Sawyer, 2016; Valdivia, 2008; Veltmeyer, 2013)

En ese contexto, el Estado uninacional mestizo, capitalista y dependiente se muestra limitado y débil frente a la arremetida y presiones de los agroexportadores o de la industria extractiva de petróleo y minería. Debilidad estatal agudizada durante dos períodos neoliberales (1984-2006) y (2017-2020) y apenas interrumpida por la emergencia de una coalición nacional popular que reformó la Constitución y gobernó el país entre 2007 al 2016.

Es precisamente este período el que se caracteriza por las urgencias por recuperar el Estado, tras dos décadas de neoliberalismo, y que llevó al gobierno de Correa y sus aliados, a gobernar priorizando políticas nacionalistas y de fortalecimiento del Estado y su rol regulador y redistribuidor, frecuentemente en desmedro de las altas expectativas y urgencias específicas de los pueblos indígenas, tal como lo mostraron las desavenencias alrededor de la Ley de Aguas o la suspensión del proceso de conformación de la CTI en Pastaza (Conaghan, 2015; Andrade, 2012).

La paradoja, que probablemente está en la raíz de los profundos desencuentros entre la coalición progresista o “nacional-popular” que gobernó el país entre el 2008 al 2016 y buena parte del movimiento indígena liderado por la CONAIE son las distintas concepciones de cambio en torno al alcance y contenido de la reforma del Estado. Si plurinacionalidad como concepto demanda otro tipo de institucionalidad estatal, una nueva organización territorial y una superación de la democracia representativa o delegativa a otra más participativa, deliberativa e intercultural, la “Revolución Ciudadana” apenas se limitó a priorizar en sus planes de desarrollo políticas redistributivas, a través de un mayor control tributario e inversiones en programas sociales de reducción de pobreza, fundamentalmente a través de la dotación de servicios básicos e infraestructuras viales, de educación y salud (Andrade, 2012; Ramírez Gallegos, 2020).

Aquello dejó por fuera aspectos sustanciales como el combate a la discriminación, el racismo o la violencia cultural, o el impulso a reformas más profundas e integrales a los sistemas de educación y salud, en particular con enfoques más interculturales y de inclusión (Ortiz, 2015; Ramírez Gallegos, 2016)

Esas dificultades presentes en la relación gobierno-pueblos indígenas durante el período de la “Revolución Ciudadana” son pocas si se les compara con las restricciones planteadas durante los períodos neoliberales (antes de 2007 y después de 2016), en las que determinadas políticas estatales son desmanteladas o restringidas al máximo (contratos petroleros, política tributaria, regulación ambiental, programas fiscales de educación y salud, cogestión y administración del agua, etc.). En cambio, parecería que las respuestas focalizadas, y el prebendalismo gozan de mayor aceptación y simpatías en algunos círculos dirigenciales indígenas (fondos de emergencia social, Consejo de Nacionalidades Indígenas, Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), programas financiados por organismos multilaterales, entre otras) (Herrera, 2020; Ramírez Gallegos, 2020).

La ausencia sostenida de un bloque popular con capacidad de sostener y avanzar en el resto de procesos de reforma político-institucional y de construir hegemonía y nuevos consensos en torno al proyecto de un nuevo tipo de Estado plurinacional, terminaría así por minar profundamente la capacidad del Estado para dar respuesta eficaz a las demandas indígenas (Chilcote, 1990).

En lugar de negociar y fortalecer la capacidad de incidencia en los planes de desarrollo y demás instrumentos de política pública (como la Agenda Nacional de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades Indígenas), varios sectores indígenas ligados a la CONAIE prefirieron autoexcluirse de esos debates y procesos y ahondar las diferencias y establecer su propia agenda, al margen incluso de las propias propuestas históricas que habían orientado las movilizaciones indígenas años atrás. De los casos analizados, se puede visualizar la experiencia vivida por la organización de Sarayaku en Pastaza, que más allá del importante contenido y alcance de la sentencia histórica emitida por la CIDH en el 2012 contra el Estado ecuatoriano (Melo, 2015), evidencia el extravío de la dirigencia de esta organización que ha optado por privilegiar su interés particular en detrimento de la demanda colectiva del conjunto de la nacionalidad Kichwa de Pastaza. En el caso del Pueblo Kayambi, al vivir acelerados procesos de transformación socio-cultural, ocupar los mismos espacios de los mestizos, parecerían estar más abiertos a la negociación política con el Estado, sea para ocupar instituciones públicas y gestionarlas o acceder a municipios como el de Cayambe, y por esa vía generar procesos de autonomía sin tener que optar por la vía de un régimen especial tipo CTI.

Más allá de las dificultades, desencuentros y extravíos, es importante remarcar que los avances alcanzados en el 2008 a través de la Constitución son un hecho. El instrumento jurídico más importante del país recoge demandas históricas planteadas por los pueblos indígenas: reconoce el carácter plurinacional e intercultural del Estado; establece como vigentes tres campos de derechos (individuales, colectivos y de la naturaleza) y aquello seguirá planteando permanentes desafíos como los descritos en las experiencias.

Queda la interrogante, en torno al alcance del cambio de modelo de sociedad que demanda la Constitución para poder garantizar a plenitud los derechos que reconoce.

Un asunto clave del nuevo constitucionalismo social latinoamericano radica en impulsar el cambio del modelo de desarrollo, del modelo político de Estado y la

transformación de las relaciones de poder. Esta propuesta político-constitucional ha sido impulsada por los movimientos sociales en general y el movimiento indígena le ha impregnado su propio signo distintivo (enfoque sociocultural), fraguado en sus grandes movilizaciones y luchas emancipatorias (Narváez, 2017, p.127).

Al respecto, Alfredo Viteri Gualinga, apunta:

...es que los pueblos indios tenemos que comenzar a construir aquello que hemos conquistado. Entonces, este es el ejercicio de derecho, es la época de ejercicio de derechos y eso implica la construcción de un Estado Plurinacional [...] No podemos dejar en enunciados los derechos reconocidos en la Constitución. Tenemos que aplicarlos, de lo contrario no podemos cimentar las bases para la construcción de un Estado Plurinacional. (citado en Lalander & Lembke, 2018, p. 203)

Algo que implica algunos verbos como ejercer, practicar, exigir, indicar y en uno solo: practicar. Plurinacionalizar el Estado implica interculturalizar la sociedad. Como lo apunta Boaventura de Sousa Santos (2006), ejercer derechos y construir plurinacionalidad implica experimentar, crear institucionalidad, generar otra democracia más ligada a lo deliberativo y participativo que a lo delegativo y representativo, otro tipo de institucionalidad donde puedan estar presentes diferentes modos de pertenencia institucional (instituciones compartidas y colegiadas) en el plano del control electoral, de la defensoría de los pueblos, los gobiernos subnacionales y hasta de la propia Asamblea Nacional que están llamados a ser plurinacionales e interculturales. Aquello implica también no dejar de mirar el conjunto del país, como Estado plurinacional soberano, unitario, lo que implica no pasar por alto las demandas del conjunto y de todos por sobre los particularismos.

## Conclusiones

Las experiencias existentes a lo interno de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador en torno al ejercicio de la autonomía y el autogobierno, evidencian no solo un choque de visiones respecto al desarrollo, sino las dificultades que entrañan estos procesos de transformación del Estado, sometidos ambos a las presiones del capital.

Si el Estado históricamente proviene de una matriz poscolonial y etnocéntrica y ha buscado homogeneizar al conjunto de la población, al hacerlo se enfrenta a una realidad heterogénea, diversa, pluricultural y altamente asimétrica. La comunidad imaginada de nación, de las élites criollas, sin duda refiere al deseo de



replicar en la periferia andino-amazónica aquello que se ha generado en el centro europeo, establecido como referencia del deber ser. Ese modelo ha excluido desde la creación de la República a los pueblos indígenas, sea por la vía de la invisibilización o el no reconocimiento de la diversidad existente.

La réplica de la colonialidad del poder, como sistema de dominación y clasificación social que continuó con fuerza hasta finales del siglo XX, definió a los indígenas como inferiores y en correspondencia, diseñó y construyó instituciones ancladas en esa visión etnocéntrica, monocultural y poscolonial. El desafío que plantea la Constitución vigente al reconocer al Estado como plurinacional e intercultural va más allá de un simple rol de garante de ciertos derechos colectivos. Implica desarrollar una capacidad de regular e impedir que tales derechos sean vulnerados. Y para ello el ejercicio de la interculturalidad y la plurinacionalidad debe trascender el ámbito institucional y abarcar a todo el campo político, incluyendo a las propias organizaciones, como lo muestra la experiencia de los Kichwa de Pastaza, que disolvieron sus organizaciones, cuestionando el modelo gremialista que les había agrupado durante casi cuarenta años, y dar paso a la constitución de entes de autogobierno. Y al hacerlo abrir debates en torno al carácter autoritario, vertical y machista con el que regularmente fueron creados. Ser sujetos colectivos de derechos y ejercer la autonomía demanda otro tipo de subjetividad política y organizacional.

Los dos casos expuestos muestran cómo las instituciones estatales, más allá del andamiaje jurídico alcanzado, están diseñadas y organizadas para sostener la relación básica existente entre capital y trabajo, entre capital y una naturaleza convertida en objeto, en mercancía, en *commodity*, al margen que la Constitución le haya reconocido derechos. Un Estado que se muestra frágil, generoso y dócil a las demandas de la burguesía agroexportadora y a la industria extractiva, y estrecho y sinuoso con las múltiples demandas de pueblos históricamente excluidos.

En lo económico, el modelo capitalista dependiente, extractivo y depredador como el que impera en la Amazonía a través de las actividades petroleras y mineras de gran escala, así como el de la floricultura de exportación, través de su recurrente promesa de alcanzar progreso, generar empleo, superar pobreza e integrar a dichas regiones periféricas o de frontera a la nación, ha sido fuente permanente de frustraciones, de conflictos, de violación de derechos laborales y agresión a la naturaleza, cuyos ecosistemas frágiles han derivado en escasez o agotamiento de bienes básicos para la sostenibilidad de la vida de muchas poblaciones.

Es evidente que en casos como los señalados, del Pueblo Kayambi y de la nacionalidad Kichwa de Pastaza, las organizaciones indígenas históricas han venido desarrollando propuestas propias de autogestión territorial, de autogobierno y experiencias como las descritas que cuestiona el modelo de desarrollo dominante, sustentando la tesis de la refundación del Estado y la necesidad de contar con un régimen especial autónomo que les permita atender sus asuntos conforme sus conocimientos, sus normas, sus prácticas, sus identidades y sus realidades específicas. Y de eso está hecha la autonomía: de praxis, de proceso en construcción. Lo que subyace a la protesta y resistencia de las nacionalidades indígenas es la preocupación por encontrar garantías a la integridad e integralidad de sus territorios, entendiendo por eso temas de legalización pendiente y seguridad integral de los territorios ancestrales, hasta el reconocimiento de autogobiernos, con competencias y recursos plenos, para administrar sus espacios de vida.

Aquella es la letra y significado que subyace en la Constitución vigente en Ecuador. En otras palabras, se trata de hacer viva la plurinacionalidad y no un eslogan carente de referencia empírica. Sin duda, se trata de transitar hacia nuevas figuras institucionales, que parten de reconocer lo existente. La experiencia que se vive en el Pueblo Kayambi, las iniciativas que siguen empujando las actuales generaciones de Kichwa en Pastaza, llaman la atención en torno a lo que significa reconocer otras epistemologías, otras prácticas y modelos locales de naturaleza, y otras institucionalidades que más que amenazas, están llamadas a enriquecer las propuestas de transformación del Ecuador.

Sin duda, las experiencias de planificación desde abajo, desde una perspectiva holística que cuestiona el antropocentrismo, como se muestran en los llamados “planes de vida”, son iniciativas para seguir ejerciendo autonomía o el derecho de tratar sus asuntos conforme sus normas, sus autoridades, sus instituciones tal como lo define el Convenio 169 y que está incluido en otros instrumentos como la Declaración de las Naciones Unidas para Pueblos Indígenas.

Por último, queda claro que la autonomía de los pueblos indígenas es un derecho fundamental que se puede y se debe ejercer, independientemente de la organización político administrativa del Estado, como lo demuestran estas experiencias. En suma, no se trata de inventar nuevos entes burocráticos o administrativos, sino de reconocer y fortalecer los procesos realmente existentes, que son los que posibilitan y condicionan el ejercicio de las autonomías y la vigencia del derecho de autodeterminación en el marco de Estados unitarios y plurinacionales.

## Bibliografía

- Andrade, P. (2012). *Asuntos inconclusos: La construcción de estado bajo la Revolución Ciudadana*. California: XXX LASA. <https://bit.ly/3olewCC>
- Bebbington, A. (2004). Movements, modernizations, and markets: Indigenous organizations and agrarian strategies in Ecuador. In R. Peet, & M. Watts, *Liberation Ecologies. Environment, Development and Social Movements* (pp. 98-121). Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2013). Industrias extractivas, conflictos socioambientales y transformaciones político-económicas en América Latina. En A. Bebbington, *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina* (pp. 25-58). Instituto de Estudios Peruanos IEP; CEPES; GPC Grupo Propuesta Ciudadana.
- Becker, M. (2004). Indigenous communists and urban intellectuals in Cayambe, Ecuador (1926-1944). *International Review of Social History*, 49(S12), 41-64. <https://doi.org/10.1017/S0020859004001634>
- Becker, M., & Tuttillo, S. (2009). *Historia agraria y social de Cayambe*. Flacso-Ecuador.
- Bunker, S. (2006). *Globalization and the Race for Resources*. John Hopkins University Press.
- Burchardt, H.J., & Dietz, K. (2014). (Neo-) extractivism. A new challenge for development theory from Latin America. *Third World Quarterly*, 35(3), 468-486. <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.893488>
- Cameron, J.D. (2003). Municipal democratization and rural development in highland Ecuador. In L. North, & J. D. Cameron, *Rural Progress, Rural Decay: Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives* (pp. 164-186). Kumarian Press.
- Chauzá Samboní, M. (2016). *Prácticas de intervención de las organizaciones sociales y comunitarias en dos territorios indígenas de la provincia de Pastaza, Amazonía ecuatoriana*. Flacso-Ecuador.
- Chilcote, R.H. (1990). Post-Marxism: the retreat from class in Latin America. *Latin American Perspectives*, 17(2), 3-24. <https://bit.ly/3oujgG9>
- Chirif, A. (2016). *Estudio Regional. Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay*. GIZ-Proindígena. <https://bit.ly/3hKNGkz>
- Chirif, A., & García Hierro, P. (2007). *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. IWGIA Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
- Chirif, A., García Hierro, P., & Chase Smith, R. (1991). *El indígena y su territorio son uno solo. Estrategias para la defensa de los pueblos y territorios indígenas en la Cuenca Amazónica*. Oxfam América-Coica.
- Clark, K. (1998). Racial Ideologies and the Quest for National Development: Debating the Agrarian Problem in Ecuador (1930-50). *Journal of Latin American Studies*, 30(2), 373-393. <https://bit.ly/2LhCKPn>
- Conaghan, C. (2015). Surveillance and sanction: The return of the state and societal regulation in Ecuador. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* (98), 7-27. <https://bit.ly/3ojaMRM>
- Conaghan, C., & Malloy, J. (1995). *Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the Central Andes*. University of Pittsburgh.
- CONFENIAE (1989). *Acuerdos de Sarayacu. La Confeniae al Gobierno del Doctor Rodrigo Borja*. Sarayacu: CONFENIAE.

- Diantini, A., Pappalardo, S.E., Edwards Powers, T., Codato, D., Della Fera, G., Heredia, M., Facchinelli, F., Crescini, E., & De Marchi, M. (2020). Is this a Real Choice? Critical Exploration of the Social License to Operate in the Oil Extraction Context of the Ecuadorian Amazon. *Sustainability MDPI*, 12(20), 1-24. <https://doi.org/10.3390/su12208416>
- Dubly, A., & Granda, A. (1983). *Desalojos y despojos. Los conflictos agrarios en Ecuador 1983-1990*. CEDHU-El Conejo.
- Dussel, E., & Fornazzari, A. (2002). World-system and “trans”-modernity. *Nepantla: views from South*, 3(2), 221-244. <https://doi.org/10.4324/9780429027239-9>
- Escobar, A. (2008). *Territories of Difference. Place, Movements, Life, Redes*. Duke University Press.
- Ferraro, E. (2004). *Reciprocidad, don y deuda: relaciones y formas de intercambio en los Andes ecuatorianos: la comunidad de Pesillo*. Flacso-Ecuador, Abya-Yala.
- GADIP (2015). *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cayambe 2015-2025*. Cayambe: Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe. <https://bit.ly/3nggBOE>
- Garcés Dávila, A. (2001). *OPIP. Sistematización de información con énfasis en las condiciones internas y externas para la defensa y reconocimiento de sus territorios ancestrales*. OPIP-Comisión Europea-Comunidec.
- Gendron, A. (2019). *Dinámica de apropiación territorial en los Andes del Norte del Ecuador: el caso de los Kayambi*. CREDA-CREDA-Centre de Recherche Et de Documentation sur les Amériques/Université Sorbonne Nouvelle. CREDA. <https://bit.ly/3hKbjK2>
- Gondard, P., & Mazurek, H. (2001). 30 años de reforma agraria y colonización en Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales. En P. Gondard, & J. León, *Dinámicas territoriales: Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela* (pp. 15-40). Colegio de Geógrafos del Ecuador, Corporación Editora Nacional, Institut de Recherche pour le Développement (IRD).
- González, M. (2010). Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina. En M. González, A. Burguete Cal y Mayor, & P. Ortiz-T., *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (pp. 35-63). Flacso-Ecuador, IWGIA, CIESAS, GTZ, Universidad Intercultural de Chiapas UNICH. <https://bit.ly/2Lrb9uY>
- Guerrero, A. (1983). *Hacienda, capital y lucha de clases andina*. El Conejo.
- \_\_\_\_\_. (1991). Estrategias campesinas indígenas de reproducción: de apegado a huasipunguero, Cayambe. En A. Guerrero, *De la economía a las mentalidades. Cambio social y conflicto agrario en el Ecuador* (pp. 109-148). El Conejo.
- \_\_\_\_\_. (1993). La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. De sujetos indios a ciudadanos-étnicos: de la Manifestación de 1961 al Levantamiento Indígena de 1990. En J. Almeida-Vinueza, *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*. CEDIME, Abya-Yala.
- Guerrero, W., & Hinojosa, L. (2017). Balance de las reformas institucionales sobre gestión del agua en Ecuador. En A. Arroyo, & E. Isch López, *Los caminos del agua* (pp. 257-276). Abya-Yala, Justicia Hídrica.
- Guzmán Gallegos, M.A. (1997). *Para que la yuca beba nuestra sangre*. Abya-Yala, CEDIME.
- \_\_\_\_\_. (2012). The governing of extraction, oil enclaves and indigenous responses in the Ecuadorian Amazon. In H. Haarstad, *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance* (pp. 155-176). Palgrave Macmillan.
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 8(15), 9-42. <https://bit.ly/35ciKob>

- \_\_\_\_\_. (2014). *Viver no Limite. Território e Multi/transterritorialidade em Tempos de Insegurança e Contenção*. Bertrand Brasil.
- Harari, R.F. (2003). Fuerza de trabajo y floricultura: empleo, ambiente y salud de los trabajadores. *Ecuador Debate*, 1(59), 151-161. <https://bit.ly/2MBBAyU>
- Herrán, J. (2011). El microcrédito como gestión compartida: la experiencia de la Casa Campesina Cayambe. En V.H. Torres, *Alternativas de vida. Trece experiencias de desarrollo endógeno en Ecuador* (pp. 47-68). Universidad Politécnica Salesiana, Ayuda en Acción.
- Herrera, S. (2020). El movimiento indígena y la insurrección de los zánganos. En C. Parodi, & S. (Eds.), *Ecuador. La insurrección de octubre* (pp. 192-203). CLACSO.
- Hoogesteger van Dijk, J. (2013). *Movements against the current: Scale and social capital in peasants' struggles for water in the Ecuadorian Highlands. 2013*. Wageningen School of Social Sciences. University of Wageningen. School of Social Sciences.
- Isch López, E. (2012). *Entre retos, debilidades y esperanzas. La transición en la gestión de las aguas en el Ecuador*. Camaren. <https://bit.ly/3nlcoJr>
- Kaminsky Crespi, M. (1969). *The Patrons and Peons Of Pesillo: a traditional Hacienda System in Highland Ecuador*. (PhD Dissertation). University of Illinois Urbana.
- Korovkin, T. (2002a). *Comunidades indígenas. Economía de mercado y democracia en los Andes ecuatorianos*. CEDIME, Instituto Francés de Estudios Andinos IFEA, Abya-Yala.
- \_\_\_\_\_. (2002b). In search of dialogue? Oil companies and indigenous peoples of the Ecuadorean Amazon. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 23(4), 633-663. <https://doi.org/10.1080/02255189.2002.9669967>
- Lalander, R., & Lembke, M. (2018). Territorialidad, indigeneidad y diálogo intercultural en Ecuador: Dilemas y desafíos en el proyecto del Estado Plurinacional. En J. Waldmüller & P. Altmann, *Territorialidades otras. Visiones alternativas de la tierra y del territorio desde Ecuador* (pp. 183-212). Universidad Andina Simón Bolívar, La Tierra.
- Martínez Godoy, D. (2016). Territorios campesinos y agroindustria: un análisis de las transformaciones territoriales desde la economía de la proximidad. El caso Cayambe (Ecuador). *Eutopia*, 1(10), 41-55. <https://bit.ly/2Xcu93d>
- Martínez Valle, L. (2003). Endogenous peasant responses to structural adjustment: Ecuador in comparative Andean perspective. En L. North, & J.D. Cameron, *Rural Progress, Rural Decay* (pp. 85-105). Kumarian Press, Inc.
- \_\_\_\_\_. (2016). Territorios campesinos y reforma agraria: el caso de las cooperativas indígenas de la sierra ecuatoriana. *Mundo Agrario*, 17(35), 1-17. <https://bit.ly/3nhHNMQ>
- McCreary, S.T. (1992). *Independent Review of Environmental Documentation for Petroleum Exploration in Block 10, Oriente, Ecuador*. Center for Environmental Design Research, University of California.
- Mehlum, H., Moene, K., & Torvik, R. (2006). Institutions and the resource curse. *The economic Journal*, 116, 1-20. Ed. Blackwell. <https://bit.ly/2XG1VOu>
- Melo, M. (2015). Derechos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Avances alcanzados en la sentencia del caso Sarayaku contra Ecuador. *Anuario Facultad de Derecho*, (7), 277-290. <https://bit.ly/2KJNB3R>
- Mendez, S., Parnell, J., & Wasserstrom, R. (1998). Seeking common ground. Petroleum and Indigenous Peoples in Ecuador's Amazon. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 40(5), 12-20. <https://doi.org/10.1080/00139159809604587>

- Merino Gayas, T. (14 de junio de 2019). Plan Amazanga. (P. Ortiz-T., Entrevistador) Unión Base, Km6 Puyo, Pastaza.
- Ministerio de Energía y Recursos No Renovables (2019). *Plan Estratégico Institucional 2019-2021*. Quito: Ministerio de Energía y Recursos No Renovables. <https://bit.ly/3baCsVx>
- Murmis, M. (1980). El agro serrano y la vía prusiana de desarrollo capitalista. En O. Barsky, & M. Murmis, *Ecuador: cambios en el agro serrano* (pp. 7-50). FLACSO, CEPLAES.
- Narváez Quiñonez, I. (2017). *Pueblos indígenas: el sentido de la esperanza. Los derechos colectivos al territorio y a la autodeterminación*. Universidad Andina Simón Bolívar-Ediciones Legales.
- North, L., Clark, T.D., & Patroni, V. (2006). *Community rights and corporate responsibility: Canadian mining and oil companies in Latin America*. Between the lines.
- Ortiz-T., P. (1997). Arco-OPIP o la Globalización de los Conflictos Amazónicos. En D. Herrera, *La Cuenca Amazónica de cara al nuevo siglo*. FLACSO-Ecuador.
- \_\_\_\_\_. (2014). *State Policies, Territories and Rights of Indigenous Peoples in Ecuador (1983-2012)*. CLACSO-Observatory on Latin America of the New School OLA, New York University NYU. <https://bit.ly/3b7eg6p>
- \_\_\_\_\_. (2015). El laberinto de la autonomía indígena en el Ecuador: Las Circunscripciones Territoriales Indígenas en la Amazonía Central, 2010-2012. *Journal Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 10(1), 60-86. <https://doi.org/10.1080/17442222.2015.1034440>
- \_\_\_\_\_. (2016). *Territorialidades, autonomía y conflictos. Los Kichwa de Pastaza en la segunda mitad del siglo XX*. Abya-Yala.
- Poats, S.V., Zapata, A., & Cachipuendo, C.J. (2007). *Estudio de caso: la acequia Tabacundo y las microcuencas de los ríos Pisque y la Chimba en los cantones Cayambe y Pedro Moncayo, provincia del Pichincha, en el norte del Ecuador*. IDRC.
- Ponce García, A. (2011). *Connotaciones simbólicas y valoraciones de poder en la lucha por el agua. Estudio de caso: comunidad campesina "La Chimba-Cayambe"*. (Tesis). PUCE, Departamento de Antropología.
- Prieto, M. (1980). Haciendas estatales: un caso de ofensiva campesina 1926-1948. En O. Barsky, & M. Murmis, *Ecuador: cambios en el agro serrano* (pp. 103-130). FLACSO, CEPLAES.
- Proindígena-GIZ (2016). *El derecho de autogestión territorial indígena y experiencias en territorios indígenas en Ecuador*. Quito: Programa Regional Proindígena GIZ.
- Ramírez Gallegos, F. (2020). Paro pluri-nacional, movilización del cuidado y lucha política. Los signos abiertos de octubre. En F. Ramírez Gallegos, *Octubre y el derecho a la resistencia: revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador* (pp. 11-44). CLACSO.
- Ramón Valarezo, G. (1993). *El regreso de los Runas. La potencialidad del proyecto indio en el Ecuador contemporáneo*. Comunidec-Fundación Interamericana.
- Requelme, N., Carvajal, J., Cachipuendo, Ch., Lizano Acevedo, R., & Yaselga, P. (2019). *Mujeres en resistencia y territorios agroecológicos: Construcción participativa de la Ordenanza de uso de espacios públicos para la comercialización de productos sanos en ferias agroecológicas-Cayambe*. Universidad Politécnica Salesiana, Abya-Yala, Fundación Sedal.
- Ruiz, L. (1993). Términos de negociación entre pueblos indígenas de la Amazonía y el Estado. En T. Bustamante, *Retos de la Amazonía* (pp. 95-134). Ildis, Abya-Yala.
- Sacher, W., & Acosta, A. (2012). *La minería a gran escala en Ecuador. Análisis de datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador*. Abya-Yala, CAAP.

- Sachs, J. D., & Warner, A.M. (1995). *Natural resource abundance and economic growth*. Harvard Institute for International Development, National Bureau of Economic Research NBER. <https://bit.ly/3olunkC>
- Santi, D., & Ghirotto Santos, M. (2019). Kawsak Sacha-Selva Viviente: perspectivas Runa sobre conservación. *Vivència: Revista de Antropologia*, 1(53), 153-172. <https://doi.org/10.21680/2238-6009.2019v1n53ID20911>
- Santos, B. d. (2006). Globalizations. *Theory, Culture & Society*, 23(2-3), 393-399. <https://bit.ly/2Xg0A0s>
- Sawyer, S. (2016). Indigenous Initiatives and Petroleum Politics in the Ecuadorian Amazon. In N. Haenn, & R.R. Wilk, *The Environment in Anthropology: A Reader in Ecology, Culture, and Sustainable Living* (pp. 361-367). New York University Press.
- Silva Charvet, E. (2002). *Mushuk Allpa: la experiencia de los indígenas de Pastaza en la conservación de la selva amazónica*. Comunidec-OPIP-Unión Europea.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Identidad nacional y poder*. ILDIS, Abya-Yala.
- Tapia, M. (5 de julio de 2019). Plan Amazanga-experiencia. (P. Ortiz-T., Entrevistador) Arajuno, Pastaza.
- Taylor, A.C. (1994). El Oriente ecuatoriano en el siglo XIX, el otro Litoral. En J. Manguashca, *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930*. FLACSO, York University, IFEA.
- Teixeira, J.R. (2020). Propuestas de resistencias y ‘re-existencias’ desde la Amazonía ecuatoriana: el caso del Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku y las luchas antiextractivas. *Direito em Debate*, 29(54), 44-55. <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2020.54.44-55>
- Vallejo, I., Duhalde, C., & Valdivieso, N. (2016). Relaciones contemporáneas Estado-organizaciones indígenas amazónicas en Ecuador: entre alianzas, oposición y resistencia. En F. Correa, P. Erikson, & A. Surrallés, *Política y poder en la Amazonía. Estrategias de los pueblos indígenas en los nuevos escenarios de los países andinos* (pp. 36-67). Universidad Nacional de Colombia.
- Veltmeyer, H. (2013). The political economy of natural resource extraction: a new model or extractive imperialism? *Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 34(1), 79-95. <https://doi.org/10.1080/02255189.2013.764850>
- Viteri Gualinga, A. (2004). Tierra y territorio como derechos. *Pueblos*, (14), 30-35. <https://bit.ly/35bXUW5>
- Wasserstrom, R., & Southgate, D. (2013). Deforestation, agrarian reform and oil development in Ecuador, 1964-1994. *Natural Resources*, 4(1), 31-44. <https://doi.org/10.4236/nr.2013.41004>
- Whitten, N. (1987). *Sacha Runa, Etnicidad y Adaptación de los Quichua Hablantes de la Amazonía Ecuatoriana*. The University of Illinois Urbana, Abya- Yala.
- Zamosc, L. (2005). El movimiento indígena ecuatoriano. De la política de la influencia a la política del poder. En L. Zamosc, & N. Postero, *La lucha por los derechos indígenas en América Latina* (pp. 193-227). Abya-Yala.

### III PARTE

---

## **Autonomías como emancipación: la búsqueda de caminos propios**





# El debate de los órdenes y las tecnologías de género en el marco del Proyecto Autonomico de Totora Marka (Bolivia)

---

Ana Cecilia Arteaga Böhr<sup>1</sup>

## Introducción

El 6 de agosto de 2006, en Bolivia se instaló la Asamblea Constituyente como resultado de la larga lucha de los movimientos tanto de las organizaciones indígenas como de la sociedad civil organizada, quienes de manera articulada cuestionaron el modelo del Estado-nación y las políticas de privatización recurrentes desde 1985. El resultado de esta reunión nacional de representantes de todos los departamentos y sectores fue el texto constitucional aprobado el 25 de enero de 2009, el cual establece la construcción de un Estado Plurinacional cuyos principios básicos son las autonomías indígenas, la descolonización, la despatriarcalización y el *suma qamaña* (buen vivir). Esto ha significado cambios radicales en las maneras de pensar el Estado y la sociedad boliviana. Es en el marco de estas importantes transformaciones que documenté los retos de implementar la gran apuesta por los proyectos de autodeterminación desde la mirada de las mujeres indígenas, analizando sus esfuerzos por hacer reconocer su voz en las instancias de decisión colectiva y traducir sus sentidos y demandas de género.

Indagué el rol que tuvieron las mujeres indígenas en la construcción de las autonomías bolivianas en una escala subnacional o “local”, partiendo del estudio de caso de Totora Marka (departamento de Oruro),<sup>2</sup> que fue uno de los once

---

1 Profesora-Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California, México.

2 Tiene una población de 5531 habitantes que se auto-identifican como aymaras (Censo de Población y Vivienda de Bolivia, 2012) y está situada en la parte Norte del departamento de

Municipios —de un total de 339— que votaron por el “Sí” a su autodeterminación (con más del 74.5 %) en el referendo municipal del 6 de diciembre de 2009 realizado para adoptar la condición de autonomía indígena. Tuve la oportunidad de acompañar a este pueblo originario durante los años 2010 al 2015 a través de un estudio etnográfico, colaborativo<sup>3</sup> y longitudinal que me permitió documentar esta experiencia. Este caso particular se destacó de los otros proyectos de conversión autonómica porque varios años lideró este proceso, tornándose en un acontecimiento singular para analizar la institucionalidad del Estado Plurinacional.<sup>4</sup>

A lo largo del presente manuscrito revelo cómo, en la disputa por la autonomía como derecho constitucional, las mujeres de Totora Marka abrieron el espacio para discutir principios estructurales de su organización social y cosmovisión, y así disputar los órdenes y las ideologías de género desde los significados culturales que estos asumen.<sup>5</sup> Al poner en cuestión este sistema y los dispositivos disciplinarios que lo sustentan, las mujeres totoreñas enunciaron una serie de

---

Oruro, región ocupada por los *ayllus* del altiplano orureño. Los *ayllus* son la institución básica y la unidad organizativa de la comunidad andina (Coaguila, 2013).

- 3 Uno de los productos centrales realizados en el marco de la metodología colaborativa fue la producción de un video-documental, titulado *Nuestro thaki (camino) al autogobierno*, el cual se puede ver en YouTube en el siguiente link: <https://bit.ly/3kuajdX>
- 4 Los hallazgos que presento a continuación son el resultado de dos etapas investigativas: I) en el marco del Proyecto “Mujeres y Derecho en América Latina: Justicia, Seguridad y Pluralismo Legal” (coordinado por Christian Michelsen Institute de Bergen-CMI, y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-CIESAS), desde inicios de 2010 a mediados de 2011 acompañé el proceso de conversión a autonomía originaria de Totora Marka. Los hallazgos de esta primera etapa los plasmé en el artículo “Caminemos juntos”: complementariedad *chacha-warmi* y autonomías indígenas en Bolivia” (Arteaga, 2017), en el cual retraté las estrategias que desarrollaron las mujeres totoreñas para abrirse espacios participativos durante la elaboración del estatuto autonómico (norma escrita exigida por el Estado para reconocer los autogobiernos); II) de mayo de 2014 a agosto de 2015, realicé la segunda etapa de trabajo de campo para la tesis de doctorado en Antropología del CIESAS, dándole continuidad al estudio anterior. En el presente escrito desarrollo las dos etapas de investigación.
- 5 Las ideologías o tecnologías de género son las posiciones a las que son asignadas las mujeres por el sistema sexo/género (Kelly, 1979, p. 57), las cuales se constituyen en dispositivos disciplinarios cristalizados en normas y costumbres que guían las prácticas sociales y que pueden llegar a limitar las posibilidades de nuevos discursos sobre derechos que apuntan a cuestionarlas (Sierra, 2007, 2010). Sobre esta base, se erige un sistema de organización social y de construcción histórica denominado orden de género en el que convergen todas las dimensiones de la vida humana y que produce de manera sistemática relaciones de poder, de jerarquía y subordinación entre hombres y mujeres (Buquet, 2016; Jill Matthews, citado en Connell, 1987, pp. 98-99).

propuestas de transformación para generar cambios en las normas y las costumbres que guiaban las prácticas sociales de la Marka.

Partiendo de las propuestas femeninas de transformación local, también realizo análisis más amplios enfocados en los avances y desafíos que enfrentaron los pueblos indígenas para su institucionalización en el marco del Estado plurinacional boliviano; el cual se debatió entre importantes cambios normativos e institucionales que apostaron por la descentralización y las autonomías indígenas, y un modelo de gobierno centralista que las obstaculizó. En este sentido, desde la experiencia de las mujeres totoreñas, muestro los importantes impulsos transformadores resultantes de la reforma constitucional y, a la vez, las tecnologías de poder gubernamentales.

### **Cambios normativos e institucionales: luchas femeninas y autonomías indígenas**

En las elecciones presidenciales de diciembre de 2005, Evo Morales-Ayma del Movimiento al Socialismo-Instrumento por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), logró el primer lugar con el 54% de las votaciones, convirtiéndose en el primer presidente indígena en Bolivia y en América del Sur. A meses de su elección y en atención a las demandas sociales, en el 2006 se instaló la Asamblea Constituyente presidida por Silvia Lazarte, mujer quechua que lideró el trabajo de redacción del nuevo texto constitucional en un espacio de decisión integrado por el 34% de representación femenina (Coordinadora de la Mujer, 2011).

En el marco del proceso constituyente, a través de una política de alianzas, se sumaron organizaciones de mujeres indígenas y organizaciones del movimiento de mujeres no indígenas quienes elaboraron un programa conjunto con demandas específicas denominado “Consenso de las mujeres del país hacia la Asamblea Constituyente”. Este consenso retomó un debate central demandado históricamente por organizaciones matrices y movimientos sociales: la descolonización y la despatriarcalización como procesos vinculados<sup>6</sup>. Tal vínculo implica

6 Esta conexión fue realizada por primera vez en 2009 por “Mujeres Creando”, es un movimiento anarco-feminista conformado desde 1992, quienes escribieron un grafiti cuyo mensaje fue retomado posteriormente por el gobierno: “No hay descolonización sin despatriarcalización”. La descolonización se enfoca en el abordaje de la exclusión, la marginación, la discriminación y el racismo como una herencia de la época colonial, cuyos efectos se manifiestan en

problematizar esta última categoría como un proceso de doble vía que propone la noción de descolonización desde la necesidad de la despatriarcalización (Chávez et al., 2011). Esta y otras propuestas enfrentaron diversas resistencias por parte de una sociedad racista, machista y conservadora que sintió afectados sus intereses de clase y de privilegio por las “feministas” que atacaban a las buenas costumbres, y por “las cholitas”<sup>7</sup> que no tienen nada que aportar a la sociedad occidental.

Por las resistencias mencionadas anteriormente, los movimientos de mujeres indígenas y no indígenas fueron excluidos de participar en la negociación final durante el llamado “Acuerdo Congresal” del 5 de octubre de 2008, lo que propició que se debilitara el mensaje despatriarcalizador del texto original. Esta podría ser la causa de que la despatriarcalización no tenga una base de referencia normativa explícita en la Constitución,<sup>8</sup> generando que el mandato constitucional boliviano y, por ende, el lema programático del Estado Plurinacional sea el de la descolonización, en cuyo marco se aborda de manera más tímida la despatriarcalización.

A pesar de este retroceso, la Asamblea Constituyente marcó un antes y un después en varios temas vinculados con mujeres indígenas:

- El enfoque de género se transversalizó en todo el texto constitucional y, particularmente, en el catálogo de derechos humanos a través de la eliminación de las múltiples discriminaciones existentes en el país, fundamentalmente la discriminación de género.

---

las estructuras poscoloniales y en el presente (Ströbele, 2013, p. 82). La despatriarcalización rescata la crítica hacia una mirada universalista, unívoca y homogénea del “ser mujer”, que coloniza de forma discursiva las heterogeneidades materiales e históricas de las vidas de las mujeres en el tercer mundo (Mohanty, 2008; Lugones, 2008). Esto implica contemplar que las indígenas y afrodescendientes viven el patriarcado de una forma diferente de las mujeres blancas y mestizas (Cumes, 2009).

- 7 Denominación étnica, utilizada a menudo despectivamente, referida a las mujeres indígenas de las zonas del altiplano boliviano que siguen utilizando su vestimenta tradicional.
- 8 Recién se hace referencia a la despatriarcalización en posteriores instrumentos legales, los cuales la vinculan al concepto de equidad de género, complementariedad y a la elaboración de políticas públicas desde la identidad plurinacional. Véase Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 10 de diciembre 2008, n° 29851); Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades: Mujeres construyendo la nueva Bolivia para Vivir Bien (Ministerio de Justicia, 2008, n° 29850); Ley de Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez” (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 20 de diciembre 2010, n° 070); y Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2013).

- Se incrementó la participación política de las mujeres indígenas y no indígenas, por ejemplo, desde el 2010, el 50% de las carteras ministeriales están ocupadas por mujeres, varias de ellas provenientes de sectores populares (INSTRAW, 2006).
- La Asamblea Constituyente también generó un escenario de transformación para las organizaciones etnopolíticas que aperturaron el debate acerca de las reivindicaciones de derechos específicos y sobre los mundos vivenciales marcados por la desigualdad y la subordinación dentro de las comunidades étnicas (Ströbele, 2013).

Además del tema de género, otro avance transcendental instituido por el proceso constituyente fue la legalización de la libre determinación de los pueblos indígenas, comprendida como el ejercicio del autogobierno, la elección de autoridades por usos y costumbres, la administración de recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativas, fiscalizadoras y ejecutivas (Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, Art. 272; Asamblea Legislativa Plurinacional, 2010, N° 031).

De acuerdo con el mandato constitucional boliviano, desde el 2006 se instituyeron las estructuras administrativas correspondientes. En relación con los temas anteriormente desarrollados se destaca la creación del Viceministerio de Autonomía Indígena Originario Campesina (en el interior del entonces denominado Ministerio de Autonomías) y el Viceministerio de Descolonización (en el interior del entonces Ministerio de Cultura), en el cual se creó la Unidad de Despatriarcalización. La Unidad retomó la propuesta de interrelación entre la despatriarcalización y la descolonización, despertando en el país un amplio debate teórico sobre la relación entre el colonialismo y el patriarcado; a pesar de que en la práctica se hizo evidente la ausencia de una política pública de género clara desde la diversidad cultural.

Con este breve repaso de las transformaciones normativas e institucionales, muestro que la Asamblea Constituyente significó una nueva coyuntura que apostó al pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, siendo central la constitucionalización de las autonomías indígenas, como base fundamental para la concreción del Estado Plurinacional. Con relación al género, este espacio ha permitido el cuestionamiento de costumbres patriarcales e incluso su reemplazo, al menos en el discurso, por “nuevos” valores que acompañan el proceso de la descolonización a favor de los derechos de las mujeres indígenas, tanto a nivel nacional como en las comunidades a las que pertenecen. A continuación,

detalle las formas concretas que asume la estatalidad desde las regiones indígenas en Bolivia y muestro cómo las mujeres aymaras aprovecharon los espacios abiertos por una nueva institucionalidad que reconocieron como propia y ante la cual disputaron sus derechos.

## **La historia larga de la lucha por la autonomía originaria de los *ayllus* y la complementariedad**

Para Totorá Marka, la consolidación de la autonomía originaria implica el reconocimiento oficial de sus estructuras territoriales, organizativas y sistemas normativos ancestrales. Esta demanda tiene una historia de larga data en el país, siendo múltiples las luchas por la reconstitución de los *ayllus* andinos y la restitución de fueros a las autoridades tradicionales.

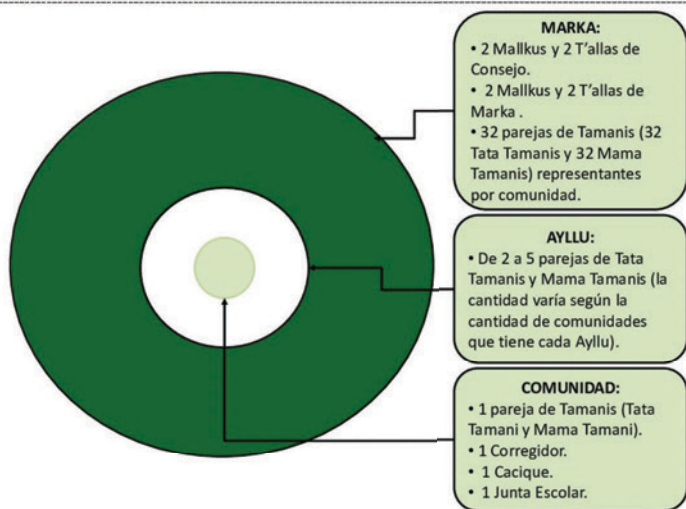
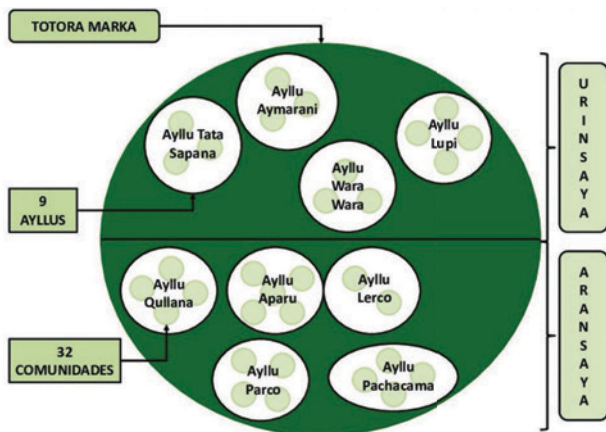
La organización ancestral de Totorá Marka (véase Gráfico 1) se basa en la lógica del *suyu-marka-ayllu-comunidad*:<sup>9</sup> a nivel nacional, forma parte del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ);<sup>10</sup> a nivel regional, es parte del *Suyu Jacha Karangas*, conformado por 12 Markas (actuales cantones municipales);<sup>11</sup> la Marka está conformada por nueve *ayllus*, y cada *ayllu* tiene de dos a cinco comunidades; cada comunidad cuenta con alrededor de 40 a 80 *sayañas* (conjunto de parcelas que pertenecen a una familia). La Marka a su vez se subdivide en dos parcialidades bajo la dualidad del *aransaya* (parcialidad del lado sud de la Marka) y *urinsaya* (parcialidad del lado norte). La estructura ancestral de Totorá Marka, al igual que en el resto de los pueblos del altiplano boliviano, se caracteriza por su complejidad y una densa trama de relaciones sociales vigentes, con sus particulares variaciones.

9 El *suyu* hace referencia a la región geográfica compuesta por varias *markas*. Por otra parte, como se observa en el gráfico 1, la *marka* es la unidad territorial conformada por varios *ayllus*, los cuales agrupan a varias comunidades.

10 Que representa a los *ayllus* aymaras, quechuas y *urus* de los departamentos de Oruro, Potosí, Chuquisaca, La Paz y Cochabamba.

11 Orgánicamente responde al Consejo Occidental de *ayllus* y *markas Jacha Karangas*.

Gráfico 1  
Organización territorial ancestral de Totora Marka



**Urinsaya:** Parcialidad del lado norte de la Marka.

**Aransaya:** Parcialidad del lado sud de la Marka.

**Marka:** Unidad territorial conformada por varios ayllus.

**Ayllu:** Unidad básica de organización que está constituida por varias comunidades.

**Comunidad:** Unidad conformado por varias *sayañas*.

**Sayaña:** Unidad básica conformada por familias.

Elaboración propia.



Según la división administrativa del Estado, este territorio se denomina como Provincia de San Pedro de Totora, conformado por un único municipio que recibe el mismo nombre. Debido a que la estructura ancestral concuerda con la división política estatal, se esperaba que el establecimiento de su autonomía originaria fuera más ágil. Por esta coincidencia, el gobierno municipal (constituido por un Concejo Municipal y un órgano ejecutivo presidido por un alcalde o alcaldesa), pasaría a ser un gobierno originario que respetara las normas, instituciones, autoridades y procedimientos propios de las comunidades aymaras. Esta concordancia de estructuras territoriales no siempre sucede en otras Markas del país. En este panorama, el estatuto autonómico entraría en vigencia inmediatamente.

Totora Marka se rige por dos principios centrales, los cuales son fundamentales para el autogobierno y la participación femenina:

- El del *sarathakhi-muyu*, que es la rotación concéntrica de cargos realizada por *sayañas* e implica el cumplimiento secuencial de los distintos cargos del sistema de autoridades.
- El principio de la complementariedad, traducida como *chachawarmi* (*chacha* = hombre y *warmi* = mujer), que es una categoría aymara vinculada a una idea de igualdad, dualidad y paridad entre lo femenino y lo masculino presente en todas las dimensiones de la vida de las comunidades de la Marka. En este sentido, las deidades tienen género, así como los lugares sagrados, el ordenamiento espacial y territorial (parcialidad *aransaya* = asociada a lo masculino, parcialidad *urinsaya* = vinculada a lo femenino). Así se establecen una serie de pares explicativos que no son antagonistas sino complementarios; es decir, que no existen uno sin el otro (Gutiérrez, 2009; Choque & Mendizábal, 2010).

El sistema de autoridades (véase nuevamente el Gráfico 1) se rige por la organización territorial ancestral de la Marka: *suyu-marka-ayllu-comunidad* y se estructura en torno a estos dos principios, por lo que el ejercicio de los cargos recae en la pareja “*chachawarmi*”. La mayoría de las comunidades cuentan con cuatro autoridades: Pareja de *Tamanis*, Corregidor, Cacique, Consejo Educativo. La máxima autoridad a nivel comunal es la pareja de *Tamanis* (*Tata Tamani*: autoridad masculina; y, *Mama Tamini*: autoridad femenina), también llamados *Awatiris* (pastores de los comunarios de base). Todas las autoridades de la marka son dirigidas por dos parejas de *Mallkus* (autoridad masculina) y *T'allas* (autoridad femenina) de Consejo, y dos parejas de *Mallkus* y *T'allas* de Marka.<sup>12</sup> Todos los

12 Una de las parejas de *Mallku* y *T'alla* de Consejo, y otra de *Mallku* y *T'alla* de Marka representa la parcialidad *urinsaya*; y las otras dos representan la parcialidad *aransaya*.

cargos originarios son ejercidos en complementariedad *chachawarmi*, mientras que los cargos políticos comunales, como el de corregidor, cacique y junta escolar, pueden ser o no ejercidos en pareja. Este sistema de autoridades convive con el Estado (presente principalmente en la cabecera municipal), por lo que hay un entrecruzamiento de distintas estructuras de gobierno montadas una sobre otra, lo cual muchas veces genera tensiones entre el sistema ancestral y el estatal.

La población de Totora Marka tiene un fuerte arraigo identitario-territorial y vínculo con este sistema de autoridades originarias, así como con los usos y costumbres del territorio. Al mismo tiempo, se distingue por su gran movilidad entre el mundo rural y el urbano, resultante de una constante migración temporal y permanente a las ciudades más importantes del país e incluso al exterior; proceso que responde al creciente minifundio familiar. A partir de esta movilidad, se denomina “sayañeros” a las personas que radican en la Marka, y “residentes” a los migrantes permanentes en la ciudad. La heterogeneidad de la población totoreña también es resultado de la presencia de varias iglesias establecidas en las comunidades. Como se analizará más adelante, tanto la población residente como los miembros de las distintas iglesias, fueron los sectores de mayor oposición al autogobierno de la Marka.

Existe una lucha histórica por la autodeterminación de este pueblo originario y, en general, por la autonomía de los *ayllus* del altiplano boliviano. Estos son la institución básica que se encuentra como unidad organizativa en la antigua y actual comunidad andina, la cual determina su forma política, económica, religiosa y social (Coaguila, 2013, p. 26). Esta institución se opone al modelo de los sindicatos agrarios bolivianos, caracterizados por ser la unión libre de campesinos que se constituyen permanentemente con el objeto de defender sus intereses.<sup>13</sup> Las mujeres participan de manera distinta en estas dos modalidades de organización: en el *ayllu* la participación es dual, mientras que los cargos de los sindicatos se ejercen de manera individual, ya sea por un hombre o por una mujer.

Para comprender la histórica lucha por la autodeterminación, en la Tabla 1 sintetizo la reconstitución y la etnogénesis del *ayllu* (López-Ocón, 1985; Abercrombie, 1991),<sup>14</sup> y el progresivo fortalecimiento de la complementariedad.

13 Dichas uniones se gestaron en la década de los años treinta y se consolidaron con la reforma agraria, entre 1953 y 1954, impuestas por el entonces Ministerio de Asuntos Campesinos (Machicado, 2010, p. 11).

14 Es decir, el cimiento histórico que guía sus constantes cambios institucionales.

Tabla 1  
Reconstitución, etnogénesis del *ayllu*  
y fortalecimiento de la complementariedad

<p>El <i>ayllu</i> existe desde la época pre-inca como una forma de adaptarse al medio ambiente del altiplano a través de la utilización de pisos ecológicos y de la especialización de la agricultura (Harris, 1987; Murra, 1975; Golte, 1981).</p>
<p>El <i>ayllu</i> fue asimilado y llegó a ser la célula básica de la estructura estatal Inca, sufriendo cambios al influjo de factores nuevos que se dieron en esa sociedad (Villalpando, 1952). Surge <i>Jach'a Karangas</i> como una unidad administrativa Inca en el altiplano central.</p>
<p>Los españoles reutilizaron el <i>ayllu</i> y lo volvieron funcional al régimen, transformándolo en reducciones indígenas (haciendas, mitas, mineras y reducciones) (Guzmán, 1976; Espinoza s/a: 118).</p>
<p>En la etapa republicana, el Estado fue construido por los criollos, quienes apuntaban a proyectos de modernización social destinados básicamente a la destrucción del <i>ayllu</i> (Marten Brienens, 2000). Se aprobaron leyes que aumentaron cuantitativamente la propiedad latifundista, generando el desplazamiento de los indígenas, quienes vivieron autárquicamente en las ruralidades de la república (Coaguila, 2013, pp. 76-87). Las fincas cada vez más grandes de los terratenientes, encerraron a las comunidades indígenas en un sistema de explotación feudal (Guzmán, 1976, pp. 205-206).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ En Totorá Marka se establecieron pocas haciendas en contraste con otras regiones (por las condiciones climáticas propias del altiplano y por los escasos recursos minerales con los que cuenta). A pesar de esto, igual se mantuvo una relación de explotación, pongüejaje y servidumbre.</li> <li>→ Las mujeres totoreñas eran “prácticamente esclavizadas como sirvientas”. Se instaura “la mentalidad de la sumisión”, concepto propuesto por Cervone y Cucurí (2017, p. 209), que sirve para analizar los procesos históricos de formación de estructuras de poder y jerarquías sociales, y la persistencia de prácticas deshumanizantes en la cotidianidad de la vida comunitaria indígena, que generó dinámicas donde los hombres ejercen violencia sobre los cuerpos de las mujeres y los niños de su familia.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Totorá Marka quedó a cargo de 4 autoridades centrales: Jilacata (elegido por sarathaki-muyu), Cacique, Corregidor y Alcalde Mayor. Según la historia oral, el cargo de Jilacata debía ser ejercido en pareja, pero aún no era un principio obligatorio. En un contexto de insurrección de los <i>ayllus</i>, las familias de hacendados abandonaron voluntariamente el territorio.</li> </ul>
<p>A pesar de las innovadoras reformas resultantes de la revolución nacional (1952), “se fundó una identidad mestiza (o campesina), no indígena” (Coaguila, 2013, p. 100), lo que explica el “tránsito de la sociedad feudal a una capitalista” (Rivera, 1984, p. 87), lo cual marca la génesis estatal de legitimización y legalización del sindicalismo en el agro antes que el <i>ayllu</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Esto generó que Totorá Marka asumiera la estructura sindical, perdiendo importancia el cargo originario de Jilacata, el cual terminó con un rol meramente simbólico. A su vez, adquirieron mayor preponderancia los Corregidores, que eran considerados los <i>kamachis</i> (mandato, Ley) o autoridades principales de la Marka.</li> </ul> <p>Mientras más se fortalecía el sindicato en la Marka, más se debilitaba el ejercicio del <i>chachawarmi</i>.</p>
<p>Durante la década de los años 80 y 90s, a través del Indianismo-Katarista, se planteó “el reordenamiento estatal y de descolonización de la sociedad con un horizonte indígena y la reconstrucción del Kollasuyo” (Díaz, 2014): lo cual implicó reintroducir de manera implícita la problemática indígena (Ticona, 2000, p. 44).</p>

En el marco de este contexto, en 1987, se convocó a la primera asamblea de *Jatun Karangas* (ahora denominado Jacha Karangas) y desde 1990 se realizaron múltiples encuentros de diferentes organizaciones indígenas andinas, con el objetivo de reconstituir simbólicamente y organizativamente a los *ayllus* que habían desaparecido o se habían desestructurado. La referencia son las estructuras políticas y económicas pre-coloniales del *ayllu* del Tawantinsuyo o estado Inca, para adaptarlas al contexto histórico contemporáneo (Coaguila, 2013: 137-141) y alcanzar su autodeterminación.

- Con la reconstitución de los *ayllus* en Totorá Marka, los Caciques pasaron a ser denominados *Maillkus* y a los *Jilacatas* se les llamaron *Tamanis* o *Awatiris* (recuperando el poder que tenían antes, por lo que volvieron a ser los *kamachis*).
- Se consolidó el ejercicio del principio de complementariedad (*chachawarmi*) en la marka, tornándose obligatorio para todo el sistema de autoridades originarias, y también empezó a ser demandada en espacios regionales y nacionales.

Elaboración propia.

Los últimos 30 años se caracterizaron por importantes movimientos sociales liderados por la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB), de tierras bajas, y el CONAMAQ, de tierras altas, produciendo las más destacables insurgencias que han sido el sustento para continuar con la reconstitución de los *ayllus*. Además de los movimientos sociales, los pobladores de Totorá Marka consideran que los cambios legislativos y simbólicos ocurridos durante el gobierno del MAS-IPSP han generado el fortalecimiento de sus estructuras organizativas, de la complementariedad (que ahora es una norma que debe ser respetada obligatoriamente en el ejercicio de los cargos originarios), de los rituales,<sup>15</sup> de las festividades,<sup>16</sup> de su vestimenta tradicional y de sus identidades como pueblos indígenas.

Esta sucinta referencia a la etnogénesis y la reconstitución del *ayllu* muestra que, a partir de su relación con el Estado, Totorá Marka ha tenido una historia marcada por cortes, tensiones, subordinaciones y resistencias. Se trata de un proceso no lineal que, a pesar de las múltiples transformaciones y readecuaciones, se mantuvo

15 Los rituales tienen una importancia histórica en el ejercicio de los cargos. Siguiendo la Tabla 1, antes de la Revolución Nacional de 1952, se efectuaban estas ceremonias con cierta rigurosidad. Con la sindicalización y la llegada de varias religiones a la marka, estos rituales perdieron fuerza, siendo calificados como “paganos”. Con la reconstitución de los *ayllus*, paulatinamente se volvieron a realizar, normándose más a partir de que se organizó el CONAMAQ. Desde la asunción de Morales al poder, los rituales se tornaron aún más rigurosos y públicos.

16 Estas festividades se fortalecieron desde el 2007, cuando el municipio fue declarado capital de la tarqueada, que es una tonada que se emite con una flauta de 46 a 64 centímetros denominada *tarka*, elaborada con madera, la cual va acompañada con tambores y bombos.

y fortaleció en las últimas décadas, tornándose en la bandera de lucha por la autonomía de las Markas andinas. Esta institución dinámica y altamente adaptativa, se vigorizó aún más con las transformaciones generadas por el Estado Plurinacional. La complementariedad sienta sus bases en esta organización sociopolítica comunal, siendo definida como un principio organizador de la identidad de los *ayllus*.

### **La participación de las mujeres totoreñas en el proceso de conversión a la autonomía originaria**

El proceso de conversión a la autonomía originaria en Totora Marka tuvo dos etapas distintas, con diferencias marcadas en la participación femenina, además de avances divergentes en dicho proyecto de autodeterminación. La primera etapa —del 2009 al 2011— que corresponde al nuevo constitucionalismo en Bolivia, se caracterizó por el apoyo sostenido al autogobierno por parte de la población totoreña, con un voto mayoritario por el “Sí”, un compromiso con la elaboración del estatuto autonómico y una participación activa de las mujeres. En la segunda etapa —del 2012 al 2015— se revela el largo camino que tuvo que recorrer esta marka hasta lograr la aprobación de una fecha de referendo para su estatuto. La prolongación del proceso muestra los cambios y contradicciones del Estado Plurinacional y las tecnologías del poder hegemónico que en lo local generaron divisiones en torno al proyecto autonómico; contexto en el cual se abandonaron las propuestas femeninas.

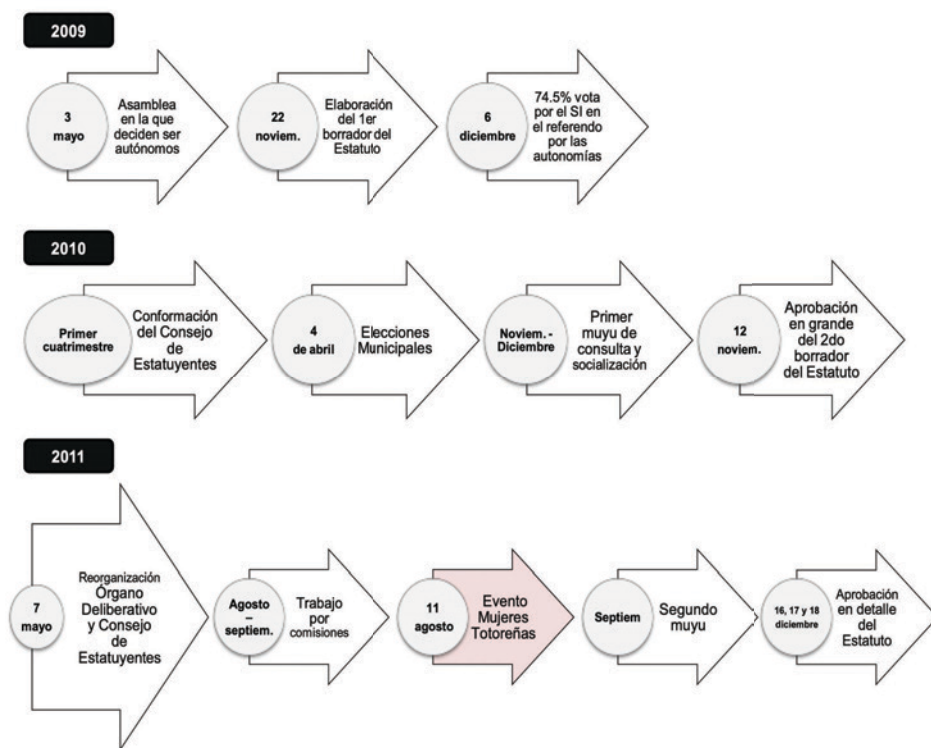
### **Del “chachawarmi” al “chachawarmi-warmichacha”: resignificación de la complementariedad y vernacularización de los derechos (2009 a 2011)**

La primera etapa siguió varios procesos que revelan el apoyo al proyecto autonómico (véase Gráfico 2). Varios factores explican este respaldo mayoritario, a pesar del desconocimiento general de la constitución recién aprobada y sus implicaciones para la autonomía: el referendo se realizó en el marco de un momento político nacional que se regía por la idea de una transformación estatal, lo cual generó un fuerte proceso de autoidentificación con la revalorización de los derechos indígenas (Molina-Barrios, 2018); la reconstitución territorial de la marka se realizó a través de la adquisición de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO),<sup>17</sup>

17 Territorios en poder de los pueblos indígenas a través de un título colectivo.

lo que motivaría la búsqueda por la autonomía originaria; este territorio se caracteriza por una fortalecida identidad indígena y mayor arraigo hacia lo tradicional; y existía un marcado descontento y desconfianza con la gestión administrativa y financiera del Gobierno Municipal (Funaki, 2019).

Gráfico 2  
Primera etapa del proceso de conversión  
a la autonomía originaria de Totora Marka



Elaboración propia.

Después del referendo, el siguiente paso fue la elaboración del estatuto autonómico. Durante el proceso de redacción, hubo el interés colectivo de consultar los contenidos de este documento con los distintos sectores de la población de la Marka. A pesar de este esfuerzo, fue evidente la escasa participación femenina en varios de los procesos descritos en el gráfico anterior, además de las omisiones constantes de

las propuestas de las totoreñas. Ante este hecho, un grupo de mujeres demandó la organización de una reunión únicamente de *mamas*, la cual se realizó el 11 de agosto de 2011 y fue denominada “Encuentro de Mujeres Totoreñas”. En este evento participaron representantes de distintas comunidades, mujeres de base y *mama tamanis*, quienes llegaron a acuerdos para la inserción de sus demandas en el estatuto.

Las participantes del Encuentro analizaron principalmente la práctica de la complementariedad *chachawarmi*, concluyendo que es un principio respetado en espacios principalmente regionales de la marka en los que confluyen las autoridades de los distintos niveles territoriales de Titora (comunidad/*ayllu*/marka). Estos espacios son públicos, colectivos y centrales para la reproducción de la vida comunal, entre los cuales se destacan las asambleas de marka, los rituales y las festividades,<sup>18</sup> caracterizadas por el disciplinamiento, la vigilancia y las formas de la complementariedad. En contraste, las mujeres consideraron que en el espacio comunitario hay un incumplimiento del *chachawarmi*, recayendo el control social en el deber ser y en las ideologías de género. Esto no significa que a nivel regional las mujeres no afronten discriminaciones, ni que a nivel comunal se incumpla del todo la complementariedad; en realidad hay una combinación de las dos dimensiones en ambos niveles, pero también diferencias notables.

De manera sucinta y por cuestiones de extensión, en el presente manuscrito desarrollo únicamente las asambleas de marka como ejemplo de los espacios regionales en los que se cumple la complementariedad. En estas asambleas (denominadas *Jach'a Mara Tantachawis*) asisten las 32 parejas de *Tamanis* que representan a cada comunidad y existe un estricto control del cumplimiento del *chachawarmi*: Por ejemplo, es obligatorio que las parejas de *Tamanis* se sienten juntos respetando este principio y se exige a las parejas de autoridades estar casados por el registro civil y comprobarlo con certificado de matrimonio. Esta rigurosidad genera que cada vez más mujeres asistan a estas asambleas (del total de autoridades presentes en las reuniones de marka de 2015, el 49% fueron mujeres). En este tipo de espacios, las *mama tamanis* y las *t'allas* cumplen un importante rol como agentes de disciplina; por ejemplo, las *t'allas* de marka se encargan de revisar la vestimenta de las parejas de *tamanis*. Por este importante rol, las mujeres consideran que en las asambleas de marka son escuchadas y consideradas en la toma de decisiones.

A pesar de esta alta participación femenina en las reuniones regionales, las mismas mujeres totoreñas identificaron las siguientes vulneraciones:

18 Ver Arteaga (2018) para ampliar el tema de los rituales y las festividades.

- Estas asambleas son presididas por los *Mallkus*, lo cual genera que la función de las *mama tamanis* se reduzca a recoger las cuotas de dinero y a encargarse de la comida para los eventos.
- Si bien la complementariedad discursivamente implica el ejercicio no jerárquico de los cargos, en la práctica sí existe un dominio mayoritariamente masculino. Esta faceta está vinculada a la herencia patrilineal de las tierras, la cual provoca que los varones sean los representantes de las *sayañas* y de las familias ante la comunidad, y que en ellos recaiga la titularidad de los cargos. Entonces las mujeres quedan únicamente como “acompañantes”. A pesar de esto, ellas negocian constantemente su lugar para contar con mayor participación en los asuntos comunales, generando cada vez más casos en los que la titularidad de los cargos recae en mujeres.<sup>19</sup>

Es en el espacio doméstico y comunitario donde las mujeres identificaron una serie de opresiones que marcan las distancias entre el *chachawarmi* como principio y como discurso, las cuales se entretajan con los distintos sistemas de opresión como la clase, la raza y el género. Esta interseccionalidad de vulneraciones, responde a un contexto estructural marcado por la pobreza —Totora Marka cuenta con uno de los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) más altos de Bolivia— lo que genera una constante movilidad espacial, un creciente minifundio de las tierras, el precario acceso a la educación y la salud; y en la ciudad, la discriminación y racismo.

Partiendo de estos elementos, las mujeres totoreñas identificaron las desigualdades que afrontan dentro de sus propias comunidades y familias, las cuales se comprenden desde dos categorías culturales que se utilizaban en la Marka para establecer las diferencias entre hombres y mujeres, y que siguen marcando las relaciones de género: 1) El ser *Pampa chhuxuñaw* (orinar sentada), término utilizado de manera peyorativa para señalar que las mujeres son “como animales que no sabemos ni orinar”<sup>20</sup> y para sustentar una serie de discriminaciones; y, 2) el ser *Mayt`ata* (prestada), categoría ampliamente desarrollada por Choque (2009, p.

19 Ya sea porque el esposo emigró a la ciudad, o porque su carga laboral no le permite cumplir con las responsabilidades del cargo.

20 Idelfonsa Choque, mujer de base, me contó que por ser “*pampa chhuxuñaw*”, las niñas debían comer con la mano y los niños con cucharas, esto sucedía por la creencia de que cuando las niñas utilizaban cucharas provocaban que las llamas nacieran con las patas deformes, a lo cual agregó que esa “era una manera de hacernos a un lado como *imillitas* (niñitas)”.



10), que en la esfera doméstica sitúa a la mujer como un ente no propio, que no es de la familia, por lo que la inversión en su crianza debe ser mínima.

Las mujeres totoreñas atribuyen esta discriminación a la residencia posmarital patrivirilocal, que establece que la pareja recién unida en matrimonio resida en la casa paterna del esposo. Ambas categorías están vinculadas a las distintas formas de opresión de género dentro de las historias nacionales y locales de la marka, relacionadas con la violencia racializada contra hombres y principalmente contra mujeres indígenas en el sistema de las haciendas (como mencioné al resumir la etnogénesis del *ayllu* en la Tabla 1). Alrededor de dichas categorías, las mujeres totoreñas enumeraron distintas violencias que contradicen el principio de la complementariedad, las cuales sintetizo en la Tabla 2.

Tabla 2  
Vulneraciones identificadas por las mujeres totoreñas

→ **Los múltiples roles de género**

Las mujeres totoreñas se encargan de la crianza de los hijos, de las tareas domésticas, de las actividades agrícolas y ganaderas, del tejido e hilado de prendas de vestir, de la “atención” a sus esposos, entre otras responsabilidades. Muchas mujeres, en especial las que son cabeza de familia, además se encargan del sustento económico de sus hogares, teniendo una carga laboral triple entre el trabajo reproductivo, doméstico y productivo. Por el incremento de la migración masculina, las mujeres se encargan tanto de la actividad ganadera como de las agrícolas, siendo estas últimas responsabilidades de los hombres.

→ **La falta de acceso y tenencia de la tierra por parte de las mujeres totoreñas**

En Totora Marka, el tamaño de las tierras de cultivo o parcelas individuales (*sayañas*), varían de una a otra familia extendida por vía paterna, es decir que los herederos de las tierras son los hijos varones. Las distintas variaciones de la herencia de la tierra en Totora Marka, considerando el género son:

- a) en la mayoría de los casos heredan la tierra los hijos varones, por lo que las mujeres están sujetas y exclusivamente al cultivo de las tierras de sus esposos.
- b) las mujeres suelen heredar los animales de pastoreo.
- c) las mujeres heredan solo *chiquiñas* (pequeñas parcelas), que por la distancia que existe entre la comunidad de origen de las mujeres y la comunidad de sus parejas, que es donde residen después del matrimonio, muchas veces no pueden sembrarlas, quedando de igual manera en manos de los hermanos.
- d) las mujeres heredan por igual la tierra cuando la familia únicamente tiene hijas mujeres.
- e) existen algunos casos de mujeres que heredaron la tierra por la migración de sus hermanos varones.
- f) en el caso de mujeres divorciadas, pueden heredar la tierra de sus padres solo si viven en la marka, si es que deciden migrar pierden el acceso a la tierra.
- g) se presentan casos de hombres que dejaron sus tierras para vivir en las de sus esposas.

Este punteo revela que a pesar de las reformas agrarias oficiales, las mujeres se encuentran en una situación particular de vulnerabilidad y constante violencia cuando intentan acceder a las *sayañas*.

**→ Diversas dificultades en el acceso a la educación**

Por lo general, las mujeres totoreñas cuentan con menores niveles educativos y de escolaridad que los hombres, y a la vez son más monolingües. Ambos factores responden a las ideologías de género familiares, que establecen que se debe invertir en la educación de los niños y no así en las niñas, por la condición de *mayt'ata* (prestada) de estas últimas y por ser *pampa chhuxuñaw* (orinan sentadas), por lo que sólo deben encargarse del pastoreo de los animales y del cuidado de sus hermanos menores.

**→ Procesos desiguales de inserción en la ciudad de las mujeres migrantes**

La migración masculina es marcadamente mayor que la femenina. Usualmente, los hombres se insertan en actividades como la albañilería y la mecánica, y las mujeres totoreñas en trabajos como la cocina, el empleo doméstico y el comercio en mercados; lo cual visibiliza la naturalización de su rol de servidumbre (Peredo, 2006, p. 10; Díaz, 2014, p. 143). Por lo general, los hombres migrantes tienen mejores procesos de inserción en la ciudad, logrando cierta estabilidad económica. La experiencia de las mujeres migrantes totoreñas es distinta, ya que por su monolingüismo y por mantener la vestimenta originaria, experimentan un mayor choque cultural y por estas razones, la continua discriminación tanto en la calle como en sus propios trabajos.

**→ Las asambleas de *ayllu* y comunidad como espacios masculinizados.**

Del total de asambleas de *ayllu* y comunidad que observé entre 2014 y 2015, el 36 % eran mujeres, lo cual es un porcentaje marcadamente menor que el 49 % de las asambleas de Marka. Esto ocurre según las mujeres totoreñas, porque en las asambleas de *ayllu* y comunidad no es obligatorio que los comunarios de base participen respetando el principio del *chachawarmi*, siendo necesario que solo asistan los varones como representantes de la *sayaña*. A esta escasa presencia, se suma que en estas asambleas los hombres se ubican en la parte delantera del recinto, y las mujeres en la parte trasera para cuidar a sus hijos/as; lo cual crea una división entre los hombres que están al frente abordando los asuntos comunales, y las mujeres que están atrás, hablando de temas privados y domésticos. No obstante, pude observar algunas excepciones de asambleas de *ayllu* y comunidad en las que hubo una alta presencia femenina, lo cual generó que las mujeres se ubicaran tanto adelante como atrás del recinto.

Elaboración propia.

La serie de desigualdades locales que afectan directamente a las mujeres, basadas en las ideologías de género (como el de “*mayt'atas*” y “*pampa chhuxuñaw*”), y otras costumbres (como la herencia patrilineal de la tierra y la residencia posmarital patrivilocal), imponen un deber ser femenino y masculino que preserva las distintas opresiones.<sup>21</sup> Estas vulneraciones sitúan a las mujeres totoreñas en la parte más subordinada de las relaciones asimétricas de poder dentro de la marka. Por estas razones, las dinámicas en el interior del territorio no solo deben ser entendidas por binarismos y jerarquías coloniales de “indios” y “mestizos”,

21 Es importante contemplar todas las aristas de estas vulneraciones identificadas por las participantes del Encuentro. Por ejemplo, es muy complejo interpretar el silencio de las mujeres en las asambleas, como prueba clara de su marginación, ya que las mismas totoreñas mencionaron que es en el espacio doméstico donde se toman las decisiones de los asuntos colectivos, siendo los hombres los voceros de lo acordado en pareja.

como advierte Marisol de la Cadena (2008), sino también por jerarquías de género internalizadas dentro de las familias y comunidades indígenas, que a menudo ubican a sus mujeres en el último nivel de los sistemas racializados de subordinación (Weismantel, 1989; De la Cadena, 2008; Radcliffe, 2015; Sierra, 2017).

La violencia familiar, comunal y estructural que enfrentan las mujeres totoreñas a raíz de su clase, etnicidad y género, no se puede desligar de las historias largas de racismo y opresiones coloniales vinculadas a la construcción de Estado nacional, que ha subordinado continuamente a los pueblos indígenas. Sobre la base de estas vulneraciones identificadas, las participantes del “Encuentro de Mujeres Totoreñas” propusieron la reformulación de la complementariedad, planteando que en lugar de *chachawarmi*, se hable de “*chachawarmi-warmichacha*” (véase Tabla 3).

Tabla 3  
Propuestas de las mujeres totoreñas  
en torno al *chachawarmi-warmichacha*

<p>→ Definición del <i>chachawarmi-warmichacha</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el caso de las autoridades originarias es caminar juntos, en el caso de los/as comunarios/as de base es el apoyo y la ayuda mutua.</li> </ul>
<p>→ Implica la creación de las siguientes instancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de una Organización de Mujeres Totoreñas que gestione proyectos de formación, capacitación y asegure ingresos económicos para las mujeres.</li> <li>• Creación de un Comité Femenino que defienda los derechos de cada uno de los miembros de la comunidad, vele por las víctimas de violencia y plantee estrategias para prevenirla.</li> </ul>
<p>→ Se rige por los siguientes mandatos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La base fundamental es el ejercicio de los cargos en pareja:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la mitad de las parejas la titularidad del cargo debe recaer en las <i>mamas</i>.</li> <li>• Todos los cargos del Estatuto (delegados territoriales, corregidores, miembros del Concejo Legislativo Originario, Marka Irpiri, entre otros) deben ser ejercidos bajo la modalidad del <i>chachawarmi-warmichacha</i>. Esta modalidad debe regir también los cargos políticos.</li> </ul> </li> <li>• En el caso de cargos que no se ejerzan en pareja, se respetará la participación política con paridad y alternancia.</li> <li>• La opinión de las mujeres debe ser considerada en la toma de decisión.</li> <li>• Las asambleas deben contar con cincuenta por ciento de participación femenina en todos los niveles (comunidad-<i>ayllu-marka</i>).</li> <li>• Las asambleas deben ser obligatoriamente en aymara.</li> <li>• Las mujeres tienen derecho a representar a su <i>ayllu</i> o comunidad aún si son solteras o viudas, con apoyo de sus familiares.</li> <li>• Eliminar el requisito de “contar con educación hasta el nivel secundario” para la elección de la máxima autoridad ejecutiva del futuro gobierno autónomo, ya que excluye a la mayoría de la población, principalmente a las mujeres.</li> </ul>

<p>→ El gobierno autónomo respetará y promoverá los siguientes derechos de las mujeres totoreñas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohíbe toda forma de discriminación hacia niñas, adolescentes y mujeres en los centros de salud, centros educativos, espacio laboral, instituciones públicas y privadas, velando por el respeto de su identidad originaria.</li> <li>• Deben ser parte de toda consulta realizada en el territorio.</li> <li>• Redistribución con la pareja del trabajo doméstico, principalmente el cuidado de los hijos/as.</li> <li>• Impartición de “<i>cursos sobre chachawarmi</i>”, en los cuales se hable de la importancia de la crianza compartida.</li> <li>• Las mujeres tienen derecho de decidir si llevar o no el apellido del esposo.</li> </ul>
<p>→ Derecho a la educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso igualitario a la educación.</li> <li>• Establecimiento de <i>wawa utas</i> (casas de niños/as) y apoyo familiar para que las mujeres con hijos/as continúen estudiando.</li> <li>• Creación de una universidad pública en la Marka con carreras técnicas.</li> <li>• Prohibición de tratos discriminatorios en las escuelas hacia las adolescentes embarazadas.</li> <li>• Cursos sobre liderazgo, leyes, derechos humanos, dirigidos a mujeres adultas mayores, impartidos en aymara.</li> </ul>
<p>→ Derecho a la salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decidir libremente el número y espaciamiento de los hijos/as que quieren tener.</li> <li>• Elegir el tipo de parto.</li> <li>• Cursos de información sobre salud reproductiva y cuidado integral de la mujer. Instauración de una escuela de parteras y medicina tradicional, en la cual las mujeres transmitan sus conocimientos y prácticas culturales sobre medicina tradicional.</li> </ul>
<p>→ Derecho a la tierra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Herencia igualitaria de la tierra.</li> <li>• Asegurar la herencia de la tierra del esposo en el caso de mujeres viudas.</li> <li>• Herencia de la tierra a los hombres y mujeres que vivan en la Marka.</li> </ul>
<p>→ Acceso a la justicia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Todo caso de violencia física, psicológica o sexual debe ser sancionado por la justicia originaria o por la justicia ordinaria.</li> <li>• Los casos de violencia sexual deben recibir sanciones severas por parte de la jurisdicción que atienda el hecho.</li> <li>• En todos los casos de violencia intrafamiliar, las autoridades deben redactar actas de buena conducta.</li> <li>• Revalorizar la importancia de los padrinos, padres y madres de familia como consejeros y asesores de la pareja.</li> <li>• La Organización de Mujeres Totoreñas apoyará la impartición de justicia, fundamentalmente en el seguimiento de los casos de violencia intrafamiliar.</li> <li>• Sanciones para los hombres que no aceptan su paternidad.</li> </ul>

Elaboración propia.

La propuesta anteriormente sintetizada, revela la gran creatividad de las mujeres totoreñas al utilizar el mismo concepto de la complementariedad para ampliar su significado y redefinir el proyecto autonómico de su pueblo, desde sus lenguajes, necesidades, sentidos y visiones femeninas; con una perspectiva que

permite conectar sus formas y referentes culturales e identidades colectivas con las demandas de equidad de género. De esta manera, la complementariedad fue el eje de las propuestas femeninas en la medida que remitió a un principio fundamental de la organización comunal basado en prácticas con su materialidad propia.

Estas demandas femeninas además se realizaron a través de un lenguaje de derechos, pues, en términos generales, exigieron protección ante las distintas situaciones de subordinación que afrontaban en momentos determinados de sus vidas, así como acceso igualitario a la educación, salud, tierra y justicia. Estos hechos nos remiten al proceso de vernacularización del discurso de los derechos humanos que, según Merry (2009), implica la adopción de discursos/valores globales (como son los derechos humanos) para reapropiarlos desde atributos ideológicos y sociales del lugar (Levitt & Merry, 2009, p. 446). En este sentido, aunque los derechos provengan de un registro más liberal, son un arma simbólica al que apelan las totoreñas con el fin de cuestionar la subordinación y la violencia de género, y disputar su espacio tanto en el ámbito público de sus organizaciones como en sus propias relaciones domésticas.

Las mujeres también debatieron sobre los derechos de las *chachas* (hombres), los *yocallwawas* y las *imillwawas* (niños y niñas), de los *jaju* y *majta* (jóvenes), de los *awichas* y *achachilas* (ancianas y ancianos) y de las personas que tienen alguna discapacidad. De esta manera, las totoreñas manifiestan en todo momento que son parte de una comunidad más amplia que conforma la Marka. Aquí recae la importancia de superar la dicotomía entre los derechos de los pueblos indígenas, los derechos humanos y los derechos de las mujeres y plantearlos en intersección e interrelación (FIMI, 2006), pues no se pueden desligar las propuestas femeninas de reformulación de la complementariedad, de las demandas colectivas por la autodeterminación de la marka.

Las autoridades varones reaccionaron desde dos tipos de posturas ante las propuestas femeninas:

- Algunos calificaron las demandas de las mujeres como opuestas a la complementariedad, bajo el argumento de que los derechos reivindicados “dividen y fragmentan lo colectivo”. Muchas veces la oposición entre los derechos colectivos y los derechos individuales es planteada también, en lo local, como una estrategia para ignorar las demandas de género y continuar naturalizando las subordinaciones identificadas por las mismas muje-

res. Esta postura visibiliza que existe una disputa por la significación del *chachawarmi*, ya que algunos varones utilizan el principio de la complementariedad como un concepto esencialista y estático, como una estrategia para desconocer las demandas específicas de las mujeres (Sanabria, 2006). Esto se contrasta con la visión de las totoreñas que ven al *chachawarmi* como un principio flexible y susceptible de cambio.

- Otros varones apoyaron las demandas femeninas bajo el argumento de que el camino al autogobierno implica abrir el debate sobre las subordinaciones de género; a estos hombres, la resignificación de la complementariedad los instó a ser congruentes con sus discursos, invitándolos a poner en práctica los principios y valores que proclaman (Hernández, 2001; Macleod, 2011).

El documento del estatuto aprobado por el Órgano Deliberativo (el 18 de diciembre de 2011) no recuperó el término del *chachawarmi-warmichacha* propuesto por las mujeres totoreñas y tampoco incluyó la conformación de una Organización de Mujeres Totoreñas que apoyara el gobierno autónomo originario. No obstante, sí incorporó el sentido de otras propuestas femeninas: estableció que el *chachawarmi* fuera la base del gobierno autónomo; instituyó una igualdad de derechos, deberes, obligaciones y oportunidades para hombres y mujeres; estableció que la elección de representantes se realizara con equidad, expresada en paridad y alternancia de género, de acuerdo con normas propias de la marka; eliminó los niveles educativos como requisitos para ocupar los distintos cargos; planteó mecanismos de prevención y protección de las mujeres víctimas de violencia de género, entre otras demandas.

Un elemento central que coadyuvó a la consideración de las demandas femeninas por parte de los hombres, fue el hecho de que estas visiones y reclamos se efectuaron en el marco del proceso más amplio de reinención del gobierno indígena, siendo esta una coyuntura particular que propició el debate sobre la relación entre los derechos colectivos que tienen como pueblo originario y los derechos de las mujeres totoreñas.

### ***La larga y difícil lucha por la autonomía de Totorá con perspectiva de género (del 2012 al 2015)***

De acuerdo con varias autoridades originarias de Totorá Marka, en esta segunda etapa el gobierno del MAS-IPSP “dejó a su suerte a las autonomías indígenas”. Dicho abandono generó distintas tensiones entre el Estado y los pueblos in-

dígenas que apostaban por su autodeterminación, las cuales exhiben dos tecnologías del poder (Foucault, 2006, p. 136) desplegadas por el Estado Plurinacional:<sup>22</sup> 1) Los vacíos y los límites del orden legal; y 2) la dilación de los tiempos y la burocracia estatal.

En relación con la primera tecnología, es importante señalar que la Ley Marco de Autonomías estableció una serie de requisitos<sup>23</sup> y más de 14 pasos procedimentales a los pueblos indígenas que querían acceder a su autodeterminación; estos marcaron el inicio de un camino extenso y agotador para los territorios en conversión a la autonomía indígena, detallado en el gráfico 4.

En relación con la segunda tecnología de poder (la dilación de los tiempos y la burocracia estatal), en el Gráfico 4 se observa que Totorá Marka tardó alrededor de un mes para elaborar cada solicitud y respuesta ante las instituciones e instancias del Estado. Por el contrario, los tiempos del Estado se demoraron de cuatro meses a un año. Esto provocó que el establecimiento de las autonomías se prolongara de dos a seis años y medio aproximadamente.

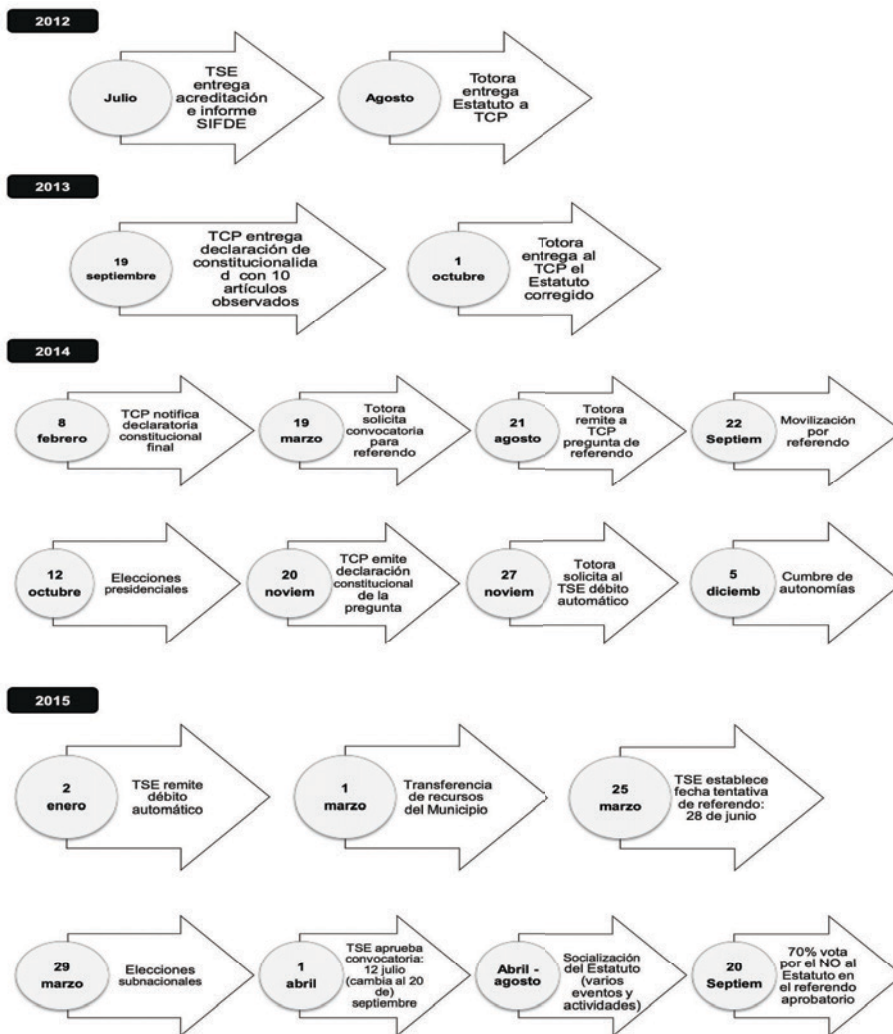
Paralelamente a las contra-rutas del Estado Plurinacional, a nivel local se agudizaron las diferencias en las relaciones de poder, las divisiones y faccionalismos políticos, resultantes de viejas disputas locales. A partir de 2010, el municipio se caracterizó por ser mayoritariamente del MAS-IPSP, el cual estaría de manera provisional o transitoria hasta que el proceso de conversión a autonomía se consolidara, lo que implicaba reducir su gestión de cinco a dos años. Con el fin de que no se acortara su mandato y quedara supeditado a la autonomía originaria, el Gobierno Municipal se tornó en el principal opositor de este proyecto.

---

22 Foucault señala que estas tecnologías son entendidas como el conjunto de instituciones, procedimientos, cálculos y tácticas que permiten ejercer poder sobre la población.

23 Por ejemplo, los territorios debían obtener un certificado de ancestralidad otorgado por el Ministerio de Autonomías, lo cual implicaba comprobar que las jurisdicciones actuales de los municipios corresponden históricamente a la territorialidad ancestral del pueblo indígena que lo habita, cuya existencia sea precolonial. Este requisito muestra que se le dio más valor a la legalidad del proceso y no tanto a la autoidentificación como lo establece el marco internacional de los derechos indígenas.

Gráfico 4  
Segunda etapa del proceso de conversión  
a la autonomía originaria de Totora Marka



Elaboración propia.

Por lo mencionado anteriormente, los pueblos en conversión demandaron que el referendo de aprobación de los estatutos autonómicos se realizara antes



de las elecciones de nuevos gobiernos municipales; sin embargo, dicha demanda no fue escuchada por el Estado. Ante este contexto adverso, con la intención de contar con un municipio que apoye la autodeterminación, en las elecciones subnacionales de marzo de 2015, la mayoría de la población votó por la candidata de Participación Popular (PP) y, al mismo tiempo, dos estatuyentes entraron a trabajar a esta institución, uno como oficial mayor y otro como concejal. La estrategia de las autoridades originarias no dio el resultado esperado, ya que la alcaldesa, el concejo municipal y los estatuyentes que entraron como funcionarios, continuaron con la campaña en contra de la autodeterminación de la marka.

A la contra-campaña del Gobierno Municipal, se sumaron otros actores, como la estructura provincial del MAS-IPSP y el gobierno departamental de Oruro, que también contaba con una mayor representación de este partido político, lo cual evidenció nuevamente las contradicciones del Estado Plurinacional. Junto a estas instancias, se conformó un frente unido indígena constituido por jóvenes, residentes, miembros de grupos religiosos cristianos y profesores, quienes desarrollaron argumentos distintos contra la autonomía indígena de Totora Marka.<sup>24</sup> Paralelamente, se dio un cambio de posiciones de varias autoridades originarias, quienes terminaron también como contrarios al autogobierno. Ante el cansancio por la prolongación del proceso autonómico, el Gobierno Municipal fue la opción más segura para acceder a puestos de poder y decisión, como pasaba antes de la constitucionalización de las autonomías.

Como una manera de resistir a las tecnologías del poder estatales, y a pesar de las divisiones y faccionalismos políticos locales, Totora Marka participó en varias movilizaciones de los pueblos en conversión a la autonomía indígena. Durante estas acciones, las autoridades originarias apelaron a lo legal como lenguaje de la controversia, en los términos de Roseberry (2007), en la medida que disputaron los sentidos mismos del discurso autonómico constitucional definidos por

---

24 Entre los argumentos se destaca que con la autodeterminación se perdería el presupuesto del municipio, para lo cual el Estado cobraría impuestos por familia; que una vez que el MAS saliera del gobierno, los territorios autónomos serían abandonados; que el modelo del *sarathaki-muyu* (rotación de cargos), generaría una “postergación de los cargos más altos”. Entre estos argumentos se destaca un debate entre la democracia comunitaria y la democracia representativa, a esta última apelaron los jóvenes debido a que coincide más con el discurso liberal que tienen sobre la participación política, el cual responde a su alta movilidad social urbana y a su acceso a espacios educativos y laborales distintos a los de sus padres.

el Estado Plurinacional.<sup>25</sup> Para evitar el cimentar una autonomía de “arriba hacia abajo”, que imprime relaciones de poder, burocracias y control sobre las formas comunitarias, los pueblos en conversión demandaron:

- Eliminar la exigencia estatal de elaboración de los estatutos autonómicos, para lo cual apelaban a la Ley de Régimen Electoral (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 30 de junio 2010, N° 026) que establece que la democracia comunitaria no requiere normas escritas, estatutos o compendios de procedimientos para su ejercicio, salvo decisión de las propias naciones o pueblos indígenas.
- Evitar que estos estatutos pasen por el control de constitucionalidad del TCP, considerando precisamente el reconocimiento de su autonomía por parte de normativas nacionales e internacionales.
- Eliminar el doble referendo, considerando que la Constitución solo prevé que se haga una consulta en que la población exprese su voluntad de convertirse en autonomía indígena.

Las demandas muestran que los pueblos indígenas defienden las reformas legales realizadas por el Estado Plurinacional, en la medida en que son resultado del proceso constituyente y, por ende, de la larga lucha de estos pueblos por su reconocimiento. De esta manera, se explica por qué cobra sentido la Ley como lenguaje de la controversia y lo difícil que es para el Estado Plurinacional controlar los sentidos del marco discursivo común, evidenciando la “fragilidad” de este régimen de dominación que revirtió los propios fundamentos que le han dado legitimidad, como es el tema de las autonomías indígenas.

La marcada prolongación del proceso generó que en el mismo referendo en Totora Marka se consultara por el estatuto departamental de Oruro y por el estatuto de la autonomía originaria del territorio.<sup>26</sup> Los estatutos departamentales puestos

25 Roseberry (2007, pp. 123-134) señala que se debe analizar el proceso hegemónico no sólo como consenso, coerción y dominación desde el bloque hegemónico estatal, sino también como resultado de una lucha entre la formación del Estado y las formas populares de acción cotidianas, que lo confrontan y actualizan. Es así que en este proceso político se gesta un campo de fuerza de controversia, lucha y debate en el cual se conecta lo dominante y lo subalterno. Es a través de un marco discursivo “creador de palabras” y legitimador de acciones que los Estados establecen las reglas y normas de la dominación.

26 La Ley Marco de Autonomías (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2010) establece otros tres tipos de autodeterminación según la organización territorial estatal: departamentales, regio-

en consulta el 2015 fueron duramente criticados a nivel nacional por tratarse de normas recientes y, en consecuencia, desconocidas por la mayoría de la población. De esta manera se impuso el “No” en todos los departamentos, con más del 70% en el caso de Oruro. El estatuto departamental de Oruro también fue criticado por el Consejo Occidental de *ayllus* y marcas *Jacha Karangas*, por lo que orgánicamente se sacó una resolución para que en las marcas que la componen se votara por el “No” a esta norma. La decisión de realizar de manera conjunta la consulta de las normativas indígenas y departamentales causó confusión en Totora Marka; en consecuencia muchas de las personas pensaron que la oposición de *Jacha Karangas* hacía el estatuto departamental también recaía en el estatuto originario.<sup>27</sup>

En este complejo contexto, el 20 de septiembre de 2015 se realizó el referendo de aprobación del estatuto, en el cual el 70 % de la población de Totora Marka votó por el No a la norma básica; lo cual contrasta con el 74 % de apoyo a la autonomía en el referendo de 2009. Este resultado implicó que se mantenga el Gobierno Municipal como institución central de la marka y paralelamente continúe presente el sistema de autoridades originarias. En el caso de que las autoridades opten por retomar el proceso de conversión, deben reescribir el estatuto, y pasar nuevamente por todos los procedimientos descritos en el Gráfico 4.

Muchas autoridades originarias afirmaron que la dilación del proceso, vía las tecnologías de poder anteriormente descritas, fue una medida política. Otras consideran que al haber sido Totora Marka el primer pueblo originario a nivel nacional en obtener la compatibilidad constitucional por parte del TCP,<sup>28</sup> fue el primer territorio en afrontar una institucionalidad estatal deficiente que desconocía cómo actuar ante las nuevas regulaciones, lo cual terminó obstaculizando los proyectos autonómicos.

---

nales y municipales. Las cuatro autonomías debían elaborar estatutos para posteriormente ser aprobados en referendo por la población.

27 Una muestra de las tecnologías de poder impresas sobre las autonomías indígenas, fue que la Ley Marco de Autonomías (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2010) estableció un proceso mucho más ágil para los municipios que optaron por la cualidad de autonomía municipal, ya que estos solo debían elaborar una carta orgánica.

28 Órgano encargado de ejercer el control sobre todas las jurisdicciones y sobre todos los órganos del poder público. El control de constitucionalidad de los estatutos autonómicos indígenas implica la contrastación de los proyectos de estatutos aprobados por el órgano deliberante de los territorios, con relación a la Constitución, en el que la justicia constitucional se pronuncia mediante una declaración sobre tales extremos.

A pesar de estas contra-rutas y tecnologías del poder desplegadas por el Estado Plurinacional, es importante distinguir la heterogeneidad en el interior del gobierno del MAS-IPSP. Por ejemplo, el Viceministerio de Autonomía Indígena Originario Campesina, fue la instancia estatal que más apoyó y acompañó a los procesos de conversión, a pesar de que afrontó el alejamiento de algunas ONG que coadyuvaban en estos proyectos, los constantes recortes presupuestales y la falta de voluntad política por parte del gobierno central.<sup>29</sup>

Con relación al género, por el contexto desarrollado, no se retomaron las propuestas en torno al “*chachawarmi-warmichacha*” resultantes del Evento de Mujeres Totoreñas en 2011. A pesar del abandono de estas demandas femeninas, en los últimos años ocurrieron cambios fundamentales en relación con la apertura de espacios participativos para las mujeres indígenas.<sup>30</sup> Entre las transformaciones más destacadas se encuentra la elección por primera vez en el gobierno municipal de una alcaldesa mujer y tres concejales (de los cinco miembros del consejo municipal). Este resultado es histórico, debido a que se pasó del 16% de participación femenina, entre las gestiones 2004 y 2010, al 66% en el 2015. El segundo cambio fue la conformación de la Organización de Mujeres “Bartolina Sisa” en Totora Marka,<sup>31</sup> lo cual revela una mayor flexibilidad en torno a la posibilidad de contar con una organización únicamente de mujeres en el territorio (esta fue una de las propuestas femeninas centrales realizada en el marco de la resignificación del *chachawarmi*).

Las totoreñas atribuyen estas transformaciones a varios factores, entre los que se destacan: la sensibilización que generó la elaboración del estatuto autonómico con relación a los derechos de género; las aperturas nacionales y regionales en puestos políticos, lo que en lo local contribuyó a movilizar ideologías de género

29 Una muestra de esta ausencia de voluntad política es que, en enero de 2017, el Ministerio de Autonomías quedó disuelto y pasó a ser un Viceministerio dependiente de la cartera del Ministerio de la Presidencia. Acorde a este cambio, el Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas descendió de rango y actualmente se denomina Dirección General de Organización Territorial.

30 En los contextos nacionales, durante dos gestiones consecutivas se eligieron a mujeres como presidentas de la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígenas, conformada por representantes de los once municipios que en ese entonces estaban en conversión a autonomía indígena. De igual manera, la presencia de las mujeres indígenas fue central en las movilizaciones por las autonomías indígenas, ya sea encabezando los bloqueos o como representantes de sus territorios en las delegaciones que entraban a debatir con los magistrados del TSE.

31 Única organización de mujeres miembro fundadora del MAS desde 1995, par integrante de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

tradicionales; las luchas nacionales de las mujeres indígenas y no indígenas por incorporarse en la política formal, las cuales incentivaron la promulgación de la Ley del Régimen Electoral que establece la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres para las candidaturas de varios cargos públicos.

A pesar de estos importantes cambios en la acción política de las totoreñas, llama la atención que ambos entran en tensión con la autonomía del territorio y las principales apuestas en torno a este proyecto, ya que implica, por una parte, el fortalecimiento del gobierno municipal y la permanencia de los partidos políticos y, por otra, la instauración del modelo sindical en una marka que se rige por el sistema originario del *ayllu*. Es decir, el mismo Estado promovió en lo local la perspectiva más liberal de los derechos de género. Realizo este apunte para evidenciar las contradicciones del Estado Plurinacional, y sin la intención de demeritar los importantes espacios participativos que se abrieron para las mujeres totoreñas en los últimos años para las mujeres totoreñas, las cuales mantienen una lucha histórica por incrementar su presencia en diferentes ámbitos comunales como actoras claves de los procesos políticos.

## Conclusiones

Las apuestas transformadoras que trajo consigo el constitucionalismo boliviano trastocaron las bases del Estado-nación en la mayor parte del continente latinoamericano y abrieron nuevos horizontes y expectativas para refundar el Estado Plurinacional desde bases novedosas. En este marco constitucional y legislativo, mostré la capacidad de los *ayllus* andinos de ejercer en la práctica su autonomía y reconocer en sus instituciones y cosmovisión el lenguaje legítimo para dialogar con el Estado y, desde esas matrices, avanzar sus propuestas. La constitucionalización de las autonomías indígenas en Bolivia abrió el espacio para la discusión de las ideologías y los órdenes de género en Totorá Marka. Esto permitió que las mujeres aymaras construyeran una agenda de género apostando por la discusión de principios estructurales de su organización social y cosmovisión relativos al *chachawarmi*, cuya redefinición fue una de sus principales apuestas. Este proceso les permitió conectarse con los discursos globales sobre derechos de género y libre determinación. De esta manera, las mujeres aprovecharon el impulso que les dio la acción colectiva en defensa de la autodeterminación para confrontar las resistencias masculinas, incluir sus propuestas en la versión final del estatuto autonómico y, posteriormente, acceder a espacios de participación política en ámbitos anteriormente vedados para ellas.

Para el análisis de las demandas femeninas en el marco del proyecto de autodeterminación de esta Marka, partí de un enfoque de género culturalmente situado que considera la cultura como un terreno de disputa donde se negocian constantemente los símbolos, principios y normas (Macleod, 2007, 2011; Hernández & Sierra, 2005) y, en términos analíticos, me aproximé a los planteamientos del feminismo comunitario y del feminismo descolonial<sup>32</sup> por la importancia de comprender las realidades complejas de las mujeres totoreñas y la necesidad de aproximarnos a sus cosmovisiones, propuestas e identificación de sus subordinaciones marcadas por la clase y la etnicidad. En el marco de las dos perspectivas feministas, los resultados visibilizan:

- La fuerte imbricación de los derechos específicos de las mujeres indígenas y el derecho colectivo de esta marka a su libre determinación.
- La dinamicidad y readecuación de la complementariedad, lo cual muestra la posibilidad que tienen las mujeres totoreñas de trastocar los órdenes de género aparentemente inmutables y su capacidad de mover los márgenes del *chachawarmi* y, desde dentro, redefinirlos para generar nuevos sentidos.
- La complejidad de las prácticas de la complementariedad que, así como develan el entrecruzamiento de opresiones que recaen de manera particular sobre las mujeres indígenas, también muestran la regulación de las normas enfocadas al *chachawarmi* con el fin de procurar un rol central de las mujeres autoridades y una participación política con equidad.
- El foco en la problematización que hacen las mujeres indígenas y la identificación de las opresiones de género que afrontan ante sus costumbres desde sus propios contextos culturales en los que construyen sus vidas y los contextos de exclusiones estructurales, historias cíclicas de agravios y marginación económica.

En términos generales, los hallazgos dan cuenta del difícil proceso para hacer efectivo el derecho constitucional de la conversión a autonomía indígena y ponen en evidencia los obstáculos y contradicciones del Estado Plurinacional boliviano, el cual se mueve entre su impulso transformador y procesos en contraruta revelando una estatalidad centralista y regulatoria que incumple con ello su pro-

---

32 Desde distintas miradas, ambos feminismos destacan la imperiosa necesidad de ir más allá de los discursos liberales que privilegian los derechos individuales y conciben la cultura como “dañina para las mujeres” (Okin, 1999), lo que hace preciso abrir los debates en torno a la ciudadanía y la diferencia cultural (Rosaldo 2000, Kymlicka 1996, en Sierra, 2006) sin caer en su relativismo.

pio mandato. Los intereses centralistas fueron potenciados por las fragmentaciones locales, provocadas por disputas en el interior del campo político municipal y regional. Se produjeron de esta manera, escenarios de confrontación que reflejan un constante entrecruce de dinámicas y poderes nacionales y locales.

En el marco de estos procesos y disputas, la Ley se convirtió en el lenguaje de la controversia desde su dimensión regulatoria y emancipatoria (Santos, 1998). Desde el marco regulatorio, el Estado obstaculizó el proceso autonómico a través de burocracias, reglamentos y manejo de los tiempos. Desde su dimensión emancipatoria, abrió un compás para oponerse y resistir a la regulación impuesta por el orden dominante, descentralizando el poder y estableciendo áreas de ruptura con el proceso hegemónico. Para comprender la dimensión emancipatoria, es fundamental considerar que el marco discursivo del Estado Plurinacional es el resultado de una movilización y un pacto al que llegaron diversos sectores que lucharon por reivindicaciones históricas.

Además de las dos dimensiones de la Ley, el caso de Totorá Marka, al visibilizar los avances constitucionales y legislativos, el consecuente fortalecimiento de las identidades indígenas y, en discrepancia, las contradicciones y paradojas gubernamentales, ejemplifica claramente la necesidad de superar los binarismos en el análisis del Estado Plurinacional. Es decir que los hallazgos de este proyecto de autodeterminación, resumidos en el presente manuscrito, nos invitan a contemplar el área gris de la crisis política que atravesó Bolivia desde octubre de 2019.

## Bibliografía

- Abercrombie, Th. (1991) Articulación doble y etno-génesis. En *Reproducción y transformación de las sociedades andinas, siglos XVI-XX*. Abya- Yala, HICAL.
- Arteaga, A. (2017). Caminemos juntos: complementariedad chacha-warmi y autonomías indígenas en Bolivia. En R. Sieder (Ed.), *Exigiendo justicia y seguridad: Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina* (pp. 13-50). CIESAS.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Complementariedad, derechos y despatriarcalización: El debate de los órdenes y las ideologías de género en el marco del proyecto autonómico de Totorá Marka (Bolivia)* (Tesis para obtener el título de Doctora en Antropología Social), México, CIESAS.
- Asamblea Legislativa Plurinacional (2010). Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (N° 031). <https://bit.ly/3m2gLcn>
- \_\_\_\_\_. (2013). Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia (N° 348). <https://bit.ly/35loECO>
- Buquet, A. (abril de 2016). El orden de género en la educación superior: una aproximación interdisciplinaria. *Nómadas*, 44, 27-46. <https://bit.ly/3khMR3o>

- Censo de Población y Vivienda de Bolivia (2012). *Resultados del CENSO 2012 en Bolivia* <https://bit.ly/2TeakX7>
- Cervone, E., & Cucuri, C. (2017). Capítulo 5. Desigualdad de género, justicia indígena y Estado intercultural en Chimborazo, Ecuador. En R. Sieder (Coord.), *Exigiendo justicia y seguridad: Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina* (pp. 205-256). CIESAS.
- Chávez, P., Quiroz, T., Mokrani, D., & Lugones, M. (2011). *Despatriarcalizar para descolonizar la gestión pública*. La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Choque, M. (2009). *Chacha warmi. Imaginarios y vivencias en El Alto*. El Alto, Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza.
- Choque, M., & Mendizábal, M. (2010). Descolonizando el género a través de la profundización de la condición *sullka* y *mayt'ata*. *T'inkazos*, 28, 81-97. <https://bit.ly/3kjSBcI>
- Coaguila, A. (2013). *Del ayllu al CONAMAQ: La silenciosa reconstitución política de la organización andina del "Ayllu" en Bolivia* (Tesis para optar por el título de Licenciado en Sociología). Cochabamba, Facultad de Ciencias Sociales.
- Connel, R. (1987). *Gender and power: Society, the person and sexual politics*. Stanford University Press.
- Coordinadora de la Mujer (2011). *Paso a paso. Así lo hicimos. Avances y Desafíos en la Participación Política de las Mujeres*. Bolivia: Impresión Artes Gráficas Compaz.
- Cumes, A. (2009). Multiculturalismo, género y feminismo: Mujeres diversas, luchas complejas. En Andrea Pequeño (Coord.), *Participación y políticas de mujeres indígenas en América Latina* (pp. 29-52). FLACSO.
- De la Cadena, M. (2008). *Formaciones de indigeneidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Enviño.
- Díaz, M. (2014). 'Mujeres de pollera' y la propuesta de descolonización del género en el Estado Plurinacional de Bolivia. *Ciencia Política*, 9(18), 133-156. <https://bit.ly/3eyXlsZ>
- Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Constitución Política del Estado. <https://bit.ly/37r1zRY>
- Foro Internacional de Mujeres Indígenas, FIMI (2006). Mairin Iwanka Raya. Mujeres Indígenas confrontan la violencia. Informe Complementario al Estudio sobre Violencia contra Mujeres Indígenas del Secretariado General de las Naciones Unidas <https://bit.ly/2Tc2xt0>
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. FCE.
- Funaki, R. (2017) *Indigenous people's choice in the referenda on indigenous autonomy in Bolivia. A comparative case study on Curahuara de Carangas and San Pedro de Totora*. Chuo University, Tokyo, Japan, Paper prepared for delivery at the 2017 Congress of the Latin American Studies Association, Lima, Peru.
- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia (10 de diciembre 2008). Plan Nacional De Acción De Derechos Humanos (N° 29851) <https://bit.ly/3jcS6QB>
- \_\_\_\_ (20 de diciembre 2010). Ley de Educación "Avelino Siñani -Elizardo Pérez" (N° 070) <https://bit.ly/34ep4LT>
- \_\_\_\_ (24 de junio 2010). Ley Del Órgano Judicial (N°25) <https://bit.ly/2TdUADM>
- \_\_\_\_ (30 de junio 2010). Ley Del Régimen Electoral (N° 026) <https://bit.ly/37vEYnv>
- Golte, J. (1981). Cultura y naturaleza Andinas. *Allpanchis*, XV(17-18), 119-132. <https://doi.org/10.36901/allpanchis.v13i17/18.1131>
- Guarachi, P. (1 de octubre 2015), *Totora Awki Marka, en el referendo perdió el sí. Documento de discusión*, La Paz, S/E.
- Guzmán, A. (1976). *Historia de Bolivia*. Editorial Los amigos del libro.
- Gutiérrez, R. (2009). *Los ritmos del pachakuti*. Bajo Tierra Ediciones, Sisfo Ediciones, ICSYH, BUAP.



- Harris, O. (1987). *Economía étnica*. Hisbol.
- Hernández, A. (2001). Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género. *Debate Feminista*, 24. <https://bit.ly/2Tiu0Jn>
- Hernández, A., & Sierra, M. (2005). Repensar los derechos colectivos desde el género. Aportes de las mujeres indígenas al debate de la autonomía. En Martha Sánchez (Coord.), *La doble mirada. Voces e historias de mujeres indígenas*. UNIFEM, ILSB.
- INSTRAW, Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la promoción de la mujer (2006). Gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local. <https://bit.ly/37qUPUk>
- Kelly, J. (1979). The Doubled Vision of Feminist Theory: A Postscript to the ‘Women and Power’ Conference. *Feminist Studies*, 5(1), 216-227.
- Levitt, P., & Merry, S. (2009). Vernacularization on the Ground: Local Uses of Global Women’s Rights in Peru, China, India and the United States. *Global Networks*, 9(4), 441-461. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2009.00263.x>
- Ley de Régimen Electoral (Nº 026, 2010). Asamblea Legislativa Plurinacional.
- López-Ocón, L. (1985). *Etnogénesis y rebeldía andina: La sublevación de Fernando Daquilema en la provincia del Chimborazo en 1871*. Centro de Estudios Históricos, Departamento de Historia de América/CSIC.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. En *Tabula Rasa: Revista de Humanidades*, 9, 73-102. <https://bit.ly/3jhk1i0>
- Machicado, J. (2010). *Sindicalismo y el sindicato en Bolivia*. Universidad San Francisco Javier de Chuquisaca.
- Macleod, M. (2007). Género, cosmovisión y movimiento maya en Guatemala. Deshilando los debates. En S. Robinson y L. Valladares (Coord.), *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*. UAM, Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Nietas del fuego creadoras del alba: Lucha político-culturales de mujeres mayas*. FLACSO.
- Mohanty, Ch. (2008). Bajo los ojos de Occidente: academia feminista y discursos coloniales. En Liliana Suárez y Aída Hernández (Coord.), *Descolonizando el feminismo: Teorías y prácticas desde los márgenes* (pp. 117-164). Ediciones Cátedra.
- Molina-Barrios, R. (2018). “Proyecto de investigación: Autonomía Indígena, implementación, perspectivas y obstáculos. El caso de Totora Marka” [Documento inédito].
- Murra, J. (1975). *Formaciones económicas y políticas del mundo Andino*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Ministerio de Justicia (diciembre de 2008). Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades: Mujeres construyendo la nueva Bolivia para Vivir Bien (nº 29850) <https://bit.ly/3jjjT1M>
- Okin Moller, S. (1999). *Is multiculturalism bad for women?* Princeton University Press.
- Radcliffe, S. (2015). *Dilemmas of Difference, Indigenous Women and the Limits of Postcolonial Development Policy*. Duke University Press.
- Rivera, S. (1984). *Oprimidos, pero no vencidos: Luchas del campesinado aymará y quechua de Bolivia 1900-1980*. Hisbol/CSUTCB.
- Roseberry, W. (2007). Hegemonía y el lenguaje de la controversia. En M. Lagos y P. Calla (Comp.), *Antropología del Estado: Dominación y prácticas contestatarias en América Latina* (pp. 117-139). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Santos, B. (1998). *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la emancipación y la regulación*. ILSA, Universidad Nacional de Colombia.

- Sierra, M.T. (2007). “Mujeres indígenas, justicia y derechos: Los retos de una justicia intercultural”. Congreso Latinoamericano y Caribeño en Ciencias Sociales. FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2010). Mujeres indígenas, derecho y costumbre: Las ideologías de género en las prácticas de la justicia. En H. Baitenmann, V. Chenaut, A. Varley (Ed.), *Los códigos del género: Prácticas del derecho en el México contemporáneo*. UNAM, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.
- \_\_\_\_\_ (2017). Capítulo 4. Autonomías indígenas y justicia de género: las mujeres de la Policía Comunitaria frente a la seguridad, las costumbres y los derechos. En Rachel Sieder (Coord.), *Exigiendo justicia y seguridad: Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina* (pp. 161-201). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Publicaciones de la Casa Chata.
- Ströbele, J. (2013). Mujeres indígenas en movimiento. Conquistando ciudadanía con enfoque de género. En *Espacios de género* (pp. 71-91). Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert.
- Ticona, E. (2000). *Organización y liderazgo Aymara 1979-1996*. AGRUCO/PLURAL.
- Weismantel, M. (1989). *Food, Gender, and Poverty in the Ecuadorian Andes*. University of Pennsylvania.



# **Entre la autonomía como ejercicio propositivo y la autonomía a la defensiva, transformaciones de sentidos políticos indígenas frente a la violencia extrema en México**

---

Mariana Mora

## **Introducción**

En este capítulo reflexiono sobre los cambios en los sentidos del ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas en México entre el período que podríamos identificar como el auge de las políticas multiculturales (1990-2006) y el período marcado por la guerra no declarada contra el crimen organizado (2006-2018), particularmente en estados de alta presencia de pueblos indígenas organizados, como son los estados de Guerrero y Michoacán, que viven condiciones de violencia extrema y una criminalización de facto hacia sus poblaciones. Una aproximación a las distintas expresiones de autonomía en estos dos periodos demuestra que han transitado en gran medida del ejercicio a la autonomía como una serie de acciones que interpela directamente al Estado para exigir transformaciones de fondo, a una serie de medidas de protección de la vida-existencia colectiva frente a los despojos y actos de violencia física extrema ejercida por parte de actores etiquetados como legales e ilegales, incluyendo el narcotráfico y empresas extractivistas.

¿De este giro, qué nuevos enunciados políticos emergen? ¿Y qué cuestionamientos a los límites que el Estado establece a los derechos a la autonomía y libre determinación surgen de las acciones concretas de comunidades indígenas organizadas? Este capítulo responde a estos interrogantes desde diversos escenarios locales, incluyendo en: el poblado nahua de Santa María Ostula y la comunidad purépecha de Cherán en el Estado de Michoacán, el ejido cho'1 de Tila en el Estado de Chiapas, el pueblo triqui de San Juan Copala en Oaxaca, comu-

nidades de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) en Guerrero y en los discursos políticos de mujeres nahua, yoreme, coca, y comca'ac que forman parte del Concejo Indígena de Gobierno (CIG), espacio de gobierno propio promulgado por comunidades y organizaciones indígenas del Congreso Nacional Indígena (CNI). Aunque cada punto de enunciación está anclado en contextos históricos particulares y por ende no podemos referirnos a acciones de coordinación estrecha entre los pueblos u organizaciones, la mayoría de estas experiencias se insertan en redes complejas que han tenido como uno de sus referentes principales las experiencias de los municipios autónomos zapatistas en Chiapas y su énfasis en la autonomía de facto, es decir al margen del Estado y sin limitarse a los marcos jurídicos vigentes. A su vez, casi todas las comunidades y organizaciones que describo forman parte o han sido parte del CNI desde que el congreso fue fundado en 1996. El caso excepcional es el de San Juan Copala de Oaxaca. Por diversas razones el poblado se mantuvo políticamente alejado del zapatismo, aunque en su momento fue muy influenciado por la experiencia de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), asamblea que surge en junio 2006 como respuesta a las medidas represivas que lanza el Estado contra el magisterio disidente, la Sección 22, y que fue conformada por más de trescientas organizaciones y colectivos indígenas, mestizos y populares quienes retomaron el principio filosófico indígena zapatista de “mandar obedeciendo” (Poole, 2009).

En ese sentido, este capítulo ofrece una aproximación crítica a las transformaciones en los sentidos de autonomía a partir de una diversidad de experiencias locales que han sido influenciados por esta genealogía política indígena más amplia y que responden a contextos históricos cambiantes.

El capítulo está dividido en cuatro apartados. El primero ofrece un breve recuento de la transición entre el período de auge de políticas multiculturales y las condiciones actuales de violencia extrema, una descripción necesaria para que el segundo apartado indague sobre las iniciativas de comunidades y organizaciones indígenas que retoman la autonomía como un derecho y lo ejercen sobre todo como mecanismo de protección y de defensa. La tercera sección se enfoca en los cambios en los discursos políticos que se desprenden de diversas luchas por la autonomía y libre determinación en regiones del país sacudidas por estas violencias múltiples. Tomo los discursos políticos de mujeres del CIG como fuente de análisis. Me enfoco sobre todo en resaltar las formas en que el ejercicio de autogobierno y las prácticas que definen como políticas de vida operan a con-

trapelo a lo que miembros del CIG clasifican como una “guerra contra la vida”. La cuarta sección se enfoca en describir las acciones tomadas por la asamblea del ejido indígena ch’ol de Tila, en la zona norte del Estado de Chiapas, cuyo caso de disputa territorial es atraído por la Suprema Corte de Justicia en 2010, aunque en 2015 la asamblea ejidal emite su propia “sentencia” como parte del ejercicio de un gobierno propio en lugar de esperar la sentencia de la Corte. Y por último ofrezco reflexiones finales sobre lo que estos giros significan frente a la administración actual de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). En su conjunto, los elementos abordados en este capítulo dan cuenta de la flexibilidad del concepto mismo de autonomía y su adaptabilidad frente a procesos históricos cambiantes, al mismo tiempo que su ejercicio incide en modificar las mismas condiciones.

## **Del auge del multiculturalismo a las políticas ilegales de despojo**

El año 1996 fue un año que no sólo condensó grandes esfuerzos emprendidos durante años por parte de organizaciones y comunidades indígenas en el país que exigían el reconocimiento de sus derechos como pueblos, sino condujo el impulso colectivo hacia distintas direcciones; hacia la transformación de las relaciones sociales con el Estado mexicano; hacia fortalecer procesos organizativos propios como pueblos indígenas, incluyendo acobijar y apoyar iniciativas autonómicas de las comunidades zapatistas; y hacia nuevos términos de diálogo y de posibles alianzas con simpatizantes mestizos en el país (el gran vacío en ese entonces fue y sigue siendo un diálogo estrecho con poblaciones afro-mexicanas). A su vez, 1996 fue el año en que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal firmaron los Acuerdos de San Andrés Sakamchén de los Pobres en materia de derechos y cultura indígena, lo que sentó las bases para establecer un nuevo pacto social entre pueblos originarios y el Estado mexicano (Hernández Navarro y Vera 1998). Es también el año en que diversos pueblos y organizaciones indígenas fundaron el CNI —espacio aglutinador de organizaciones y comunidades indígenas a lo largo del país— para fortalecer sus luchas de resistencia y de toma de decisiones.<sup>1</sup> Y es cuando comunidades tsotsiles, tseltales, tojolabales y ch’ol bases de apoyo del ejército rebelde establecieron sus nuevos centros de población en tierras recuperadas en las cañadas de la selva lacandona y crearon sus

1 Referirse al comunicado, “Declaración I del Congreso Nacional Indígena, Nunca más un México sin nosotros”. <https://bit.ly/34d9ZKQ>

gobiernos y comisiones propias como parte de sus municipios autónomos.<sup>2</sup> Aunque estudios académicos suelen identificar 1989 —cuando el Estado mexicano se adhiere al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)— como el año que inicia el periodo multicultural en el país, yo resalto 1996 ya que aglutina propuestas de transformaciones profundas desde abajo, iniciativas que a su vez han sido fuente de numerosos estudios académicos (Baronnet et al., 2011; Blackwell, 2012; Burguete Cal y Mayor, 2000; Cerda, 2011; Forbis, 2006; Mattiace et al., 2002; Marcos, 2011). En ese momento de efervescencia pocos nos imaginábamos un escenario de violencia extrema fusionado con un acelere de despojos territoriales promulgadas por empresas legales e ilegales, incluyendo el crimen organizado, como es el contexto en que vivimos en México desde hace más de una década y media.

En ese entonces uno de los principales debates políticos consistía en definir el posicionamiento de la autonomía indígena frente al Estado. Muchas discusiones se centraban en definir hasta qué punto comunidades y organizaciones deberían volcar sus energías hacia la implementación de marcos jurídicos estatales y federales o implementar ese derecho de manera semi-autónoma del Estado y al margen de sus instituciones. Aunque pocos tomaban posiciones fijas y determinantes, algunas organizaciones se inclinaban más hacia el primero, argumentando que el Estado tenía que asumir sus obligaciones y reconocer los términos de nuevos marcos jurídicos que rigen la relación con los pueblos (Gómez, 2004; Regino Montes, 1998); otros se inclinaban más hacia el segundo, argumentando que exigir el reconocimiento por parte del Estado era una forma de otorgarle más poder a las mismas estructuras que oprimen y explotan a las comunidades y organizaciones (Reyes & Kaufman, 2011; Speed, 2008).<sup>3</sup>

En el lado más extremo de esta segunda postura se encuentran los más de 38 municipios autónomos que en ese entonces fundaron comunidades zapatis-

2 En un comunicado publicado en diciembre de 1994, el EZLN anuncia la fundación de 38 municipios autónomos zapatistas divididos en cinco regiones, en ese entonces conocidos como Aguascalientes, dentro del territorio bajo su influencia.

3 Otros debates principales en ese entonces tenían que ver con la escala de la autonomía, con algunas organizaciones, sobre todo en el Estado de Oaxaca enfatizando la esfera comunal, mientras otras como la ANIPA, una escala regional, o, en el caso de las comunidades zapatistas en Chiapas, municipal. También se discutía si la autonomía se debería reducir a reclamos identitarios de los pueblos indígenas o a una colectividad o red de colectividades que comparten determinados principios político frente a instituciones estatales.

tas dentro del territorio del ejército rebelde, independientemente de si el Estado mexicano fuera a convertir el contenido de los Acuerdos de San Andrés en reformas constitucionales o no, algo que finalmente sí se logra, pero de forma extremadamente diluida en 2001. Tanto sus gobiernos autónomos como sus comisiones político-administrativas —de educación, producción agrícola, reforma agraria, salud, justicia, entre otros— operan al margen de las instituciones oficiales, en rechazo a los programas sociales y a cualquier fuente de financiamiento del Estado, sea municipal, estatal o federal. En mi libro, *Política Kuxlejal, autonomía indígena, Estado racial e investigación descolonizante en comunidades zapatistas* (2018), describo cómo las formas cotidianas del ejercicio de la autonomía en los municipios zapatistas llevaron a una readecuación de relaciones con el Estado y con los *kaxlanes*, término local que se usa para referirse a la gente de “afuera” que no forma parte de los pueblos indígenas. La implementación de medidas al margen del Estado obligó al mismo a responder, pero bajo términos que no establecieron ni sus instituciones ni las autoridades gubernamentales propiamente. Describo cómo, en el caso de la impartición de justicia, por ejemplo, personas locales, tanto indígenas como mestizos, tuvieron la opción de acudir al sistema de justicia autónomo o a las instancias oficiales, lo que generó una especie de competencia sobre quién podía resolver los conflictos de la mejor manera. Al mismo tiempo, la comisión de justicia velaba por los derechos de las personas que acudían a las instancias oficiales, como es el Ministerio Público, para así evitar situaciones de extorsión o de amenazas. Ello resultó en una readecuación de las prácticas de las instancias oficiales. Es en ese sentido que el ejercicio de la autonomía en el periodo llamado multicultural se sustentaba por impulsos propositivos, a la ofensiva, para decirlo de otra forma, frente a las instituciones estatales, aún en los casos, como los gobiernos autónomos zapatistas, en que las prácticas autonómicas estuvieran alejadas de las instituciones oficiales.

Durante ese período, uno de los principales cuestionamientos que organizaciones y comunidades indígenas le hacían al Estado tenía que ver con sus políticas neoliberales, empezando con el recorte dramático a los subsidios al campo que se empezaron a implementar durante la administración de Salinas (1988) y culminaron en 1992 con la reforma constitucional al Artículo 27 que abrió las tierras ejidales y de bienes comunales a la privatización. Numerosas organizaciones y comunidades indígenas argumentaban que con dichas privatizaciones se abriría un nuevo ciclo de despojos territoriales (Hernández Navarro, 1992). Dado que las políticas multiculturales del Estado inician durante el mismo período en que



se intensifican las políticas neoliberales, sobre todo las dirigidas al sector rural, muchos nos preguntábamos cuáles eran los posibles vínculos incómodos y ambiguos entre ambos (Hernández Castillo et al., 2004; Speed, 2008; Maldonado Goti, 2011; Newdick, 2005) y si incluso se podían articular en una especie de políticas multiculturales de corte neoliberal (Hale, 2004).

Desde la academia crítica y comprometida estábamos tan enfocados en analizar la relación entre estas dos políticas de Estado que no pusimos suficiente atención a un tercer pilar del Estado mexicano que también estaba siendo reformulado al mismo tiempo —las políticas de seguridad, incluyendo el papel de las fuerzas de seguridad pública, las fuerzas armadas y el aparato de justicia. Durante los primeros años posteriores al levantamiento zapatista, durante la administración de Zedillo (1994-2000) y seguido por la de Fox (2000- 2006), los tres poderes —el ejecutivo, legislativo y judicial— reestructuraron todo el aparato de seguridad en preparación para el tipo de impacto que llegaría a tener el crimen organizado (Lima Malvido, 2012).<sup>4</sup> En una publicación reciente argumentamos que dichas reformas sentaron las bases para diversas expresiones de criminalización de facto hacia poblaciones en condiciones de extrema pobreza, incluyendo en centros urbanos pero también en zonas indígenas rurales (Mora & García Leyva, 2020). Robustecer el aparato de seguridad ha tenido repercusiones importantes para los pueblos indígenas organizados y para habitantes de regiones indígenas ya que dicho aparato requiere a su vez producir los tipos de sujeto-criminal contra los que tendrían que luchar. Una primera prueba de la activación de estos procesos se da justo al final de la administración de Fox. En mayo 2006, la Policía Federal Preventiva (PFP) lanza un operativo represivo brutal contra ejidatarios indígenas nahuas del poblado de Atenco en el Estado de México quienes estaban emprendiendo una lucha contra la construcción de un aeropuerto internacional en su territorio y que simpatizan con el zapatismo. Al poco tiempo, en el Estado de Oaxaca, las organizaciones de la APPO que impulsaban procesos autonómicos propios e independientes sufrieron actos represivos brutales por parte de grupos paramilitares conocidos como “caravanas de la muerte” y por parte el ejército y la

---

4 Las reformas incluyeron, constitucionales a los artículos 21 y 73 que regulan la coordinación y vinculación de todas las instancias que intervienen en la prevención y combate a la delincuencia; la creación de nuevas instituciones policiales como la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999; y cinco tesis emitidas entre 1996 y 2017 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que permiten la participación de militares en acciones de naturaleza policial.

Policía Federal, incluyendo la desaparición forzada, asesinatos, actos de tortura y detenciones arbitrarias (Rénique & Poole 2008).

A finales de ese año toma posesión Felipe Calderón, quien inicia su mandato presidencial (2006-2012) con una guerra no declarada contra el narcotráfico y coloca como los principales protagonistas del sexenio a las fuerzas armadas y la marina, instituciones que asumen en gran medida el control de las tareas de seguridad pública. El resultado es un incremento vertiginoso en la tasa de homicidios y actos de violaciones graves a los derechos humanos, particularmente en regiones en condiciones de extrema marginación socio-económica, incluyendo en estados con un alto porcentaje de población indígena como son los estados de Guerrero y Michoacán. La misma prioridad de Estado continúa con matices distintos bajo la administración de Peña Nieto (2012-2018). Aunque las cifras corren el riesgo de deshumanizar la violencia y de reducir las vidas de personas, sus familiares y proyectos de vida en números, los siguientes datos ofrecen un panorama que apunta a un contexto de guerra sin un conflicto armado establecido. De acuerdo a cifras oficiales, entre 2006 a 2018 más de 275 000 personas fueron asesinados en México,<sup>5</sup> más de 40 000 de personas han sido víctimas de desaparición forzada y en promedio cada día siete mujeres han sido víctimas de feminicidio.<sup>6</sup> Es inadmisibles que, en contraste con otros países en Latinoamérica, como Brasil y Colombia, hasta la fecha en México no existan datos desglosados por población indígena, afro-mexicana o mestiza. No sabemos cuántas de estas víctimas son de pueblos originarios, pero sí podemos señalar que estados con alta población indígena, como Guerrero y Michoacán, concentran algunas de las cifras más altas de actos de violencia extrema en estos sexenios. Guerrero, por ejemplo, tiene una de las tasas de homicidio más elevadas en toda la república; si bien en 2007 datos oficiales registran 766 casos, para 2018, incrementa a 2367 homicidios.<sup>7</sup> A su vez, es el Estado que concentra el mayor número de casos de desaparición forzada, con más de 544 casos reportados entre 2014 y 2018.<sup>8</sup>

Al mismo tiempo, lo que fue la principal crítica dirigida hacia el Estado por parte de las comunidades y organizaciones indígenas —las políticas neoliberales,

5 Consultar en: <https://bit.ly/3jb94P3>

6 Consultar en: <https://bit.ly/2TarftL>

7 Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), citado en el informe de Crisis Group (2020).

8 Consultar en: <https://bit.ly/3dPcG8r>

particularmente la privatización de tierras comunales— se ha ido transformando y agudizando mediante el acelere de políticas extractivistas, promovidas y respaldadas por una serie de reformas jurídicas, incluyendo la Ley Minera, Ley de Hidrocarburos, y Ley de Aguas Naturales, entre otras. Por ejemplo, el Colectivo en Defensa de los Territorios señala que a finales de 2018 existían en Oaxaca 322 concesiones mineras, la mayoría ubicadas en regiones indígenas.<sup>9</sup> El resultado ha sido el acelere de nuevos ciclos de despojos territoriales que tanto temían organizaciones indígenas hace un cuarto de siglo (Gómez Rivera, 2018).

Ambos procesos —el incremento de actos de violencia física extrema y los despojos territoriales impulsados por políticas extractivistas— suceden en el mismo período. Sin embargo, diversos actores sociales, incluyendo organizaciones de derechos humanos y otros colectivos de la sociedad civil suelen luchar contra ambos fenómenos como si fueran procesos separados, con las luchas contra los megaproyectos en gran medida separados de las luchas de víctimas y sus familiares contra la desaparición, asesinatos y actos de feminicidio. Como veremos en el tercer apartado, no es sino hasta 2018, durante la gira del Concejo Indígena de Gobierno por diversas regiones del país que autoridades indígenas elaboran discursos políticos novedosos que vinculan ambas expresiones de violencia como parte de una misma “guerra contra la vida”; señalan que tanto los modelos de desarrollo económico vigentes como las economías ilícitas despojan de su fuerza vital a poblaciones indígenas enteras y a los territorios de los que son parte.

En ese contexto de despojos y de violencias extremas el ejercicio de los derechos a la autonomía y libre determinación de pueblos indígenas transita hacia medidas de defensa y de protección de la vida-existencia. Para dar cuenta de estos giros ahora volcaremos la mirada hacia las luchas por la autonomía en la zona triqui de Oaxaca y en comunidades nahua del Estado de Michoacán.

## **La autonomía como mecanismo de defensa y protección**

Por ser un campo en disputa, el ejercicio de la autonomía ha sido objeto no solo de luchas jurídicas por el contenido de los marcos vigentes, sino por parte de actores que se oponen al ejercicio concreto del derecho mismo. Sobran ejemplos de actos represivos contra comunidades y organizaciones que insisten en ejercer sus derechos a la autonomía y libre determinación, incluyendo estrategias de

---

9 Consultar en: <https://bit.ly/37BQwFR>

contrainsurgencia diseñadas para contener, fragmentar y limitar los alcances de los mismos derechos. Durante el periodo de auge de política multiculturales cabe recordar la masacre cometida por el grupo paramilitar Máscara Roja contra 45 tsotsiles, la mayoría mujeres y niños, en el poblado de Acteal, en los Altos de Chiapas a pocos días de navidad en 1997 (Hernández, 1998). También a finales de esa década, comunidades ch'ol y tseltal en la zona norte del Estado sufrieron asesinatos, desapariciones y desplazamientos forzados por parte del grupo paramilitar Paz y Justicia, respaldado por el entonces diputado local del PRI, Samuel Sánchez Sánchez (Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, 1998). En este tipo de eventos, la cara más inmediata de los actos de violencia extrema suele ser la local, ya que muchas veces los integrantes de grupos paramilitares provienen de las mismas comunidades indígenas locales, lo que lleva a una parte importante de representaciones mediáticas y también a un sector de estudios académicos a señalar que la violencia es intercomunitaria o promovida por caciques mestizos locales que manipulan comunidades indígenas (Aguilar Camín, 2007), desdibujando así el papel y la responsabilidad del Estado. Estos casos nos recuerdan que el ejercicio de la autonomía siempre tiene grados de medidas de autodefensa y de protección frente a alianzas multi-escalares de actores que lo quieren impedir o contener. Sin olvidar esta tendencia, en este apartado quisiera señalar que, a partir de 2006, con la incursión de nuevos actores, principalmente el narcotráfico y empresas extractivistas, se intensifican estas medidas de autodefensa y de protección de la vida como parte del ejercicio de la autonomía.

En México este giro tiene como un primer punto de anclaje una serie de acontecimientos que inician en 2007 en el poblado indígena triqui de San Juan Copala, Estado de Oaxaca. En ese año pobladores de Copala difunden un comunicado público a través del cual se declaran un municipio autónomo. Su enunciado resulta ser el primero de esta índole fuera de territorio zapatista y responde a intentos de poner en práctica las demandas de auto-gobierno, por el ejercicio de los usos y costumbres y principios de democracia directa como el mandar obedeciendo, que surgieron durante la ofensiva de la APPO el año anterior. Por lo mismo atrae la atención y el apoyo de organizaciones y colectivos en diversos lugares de la república. Natalia de Marín, en su libro, *Desplazadas por la guerra, Estado, género y violencia en la región Triqui* (2020) describe que ella decide realizar trabajo de campo para su maestría en el poblado justo para documentar el proceso de autonomía. Sin embargo, al poco tiempo, entre finales de 2009 y finales de 2010, se desata una violencia exacerbada en la región que culmina en la masacre de más de 30 perso-

nas. Los supervivientes y todas las familias que habían impulsado el proyecto de autonomía se ven forzados a desplazarse del poblado a la capital del Estado, a la Ciudad de México y otros lugares. De Marinis detalla cómo el impulso inicial por la autonomía se ve reemplazado por la elaboración de redes complejas entre pobladores desplazados de San Juan Copala que pueden alertar sobre posibles incursiones de actores violentos para así evitar nuevos asesinatos y ofrecer mecanismos de autoprotección. Grupos de desplazados, sobre todo de mujeres triqui, instalan un campamento en la plaza central de Oaxaca para denunciar las condiciones de impunidad y exigir justicia. Lo político se concentra en estrategias de supervivencia.

A contrapelo de los argumentos que establecen que la violencia en la región triqui es un asunto inter-comunitario, de Marinis detalla las diversas formas en que el Estado juega un papel fundamental. Da cuenta sobre cómo algunos factores que propiciaron las condiciones de violencia extrema en San Juan Copala tuvieron que ver con el reacomodo del Estado a partir de lazos caciquiles del priismo y la articulación de intereses locales con otros estatales, incluso federales. La incursión de nuevos actores en un entramado de intereses político-económicos crean condiciones extremadamente adversas para que iniciativas autonómicas se puedan gestar. Ello se vuelve aún más complicado en otros estados, particularmente Michoacán y Guerrero, ya que los reacomodos de actores políticos incluyen lazos y colusiones con empresas y organizaciones que lucran de formas legales e ilegales. En ambos estados es evidente como la introducción del crimen organizado y el acelerar de proyectos de corte extractivista agregan una complejidad más a este entramado.

Tomo como ejemplo la recuperación en 2009 del territorio ancestral mediante el ejercicio de autonomía de facto emprendido por el poblado nahua de Santa María Ostula, en el Estado de Michoacán. Al igual que San Juan Copala, cuando Ostula declara que va a revertir el despojo de sus tierras y establecer su propio sistema de gobierno, recibe el respaldo de muchas organizaciones y colectivos tanto indígenas como mestizos. En su caso, ello se da principalmente a través de las redes de organizaciones indígenas que conforman el CNI. En una reunión regional de la zona Centro Pacífico del Congreso, celebrada el 14 de junio 2009, otras comunidades nahuas, y pueblos purépecha, wixaritari, rarámuri, hñahñü, binnizá, coca, tseltal y na'saavi respaldan la decisión de Ostula y argumentan en el *Manifiesto por el derecho a la autodefensa* que como pueblos:

Hemos agotado todas las vías legales y jurídicas para la defensa y reconocimiento de nuestras tierras y territorios y sólo hemos recibido negativas, moratorias,

amenazas y represión por parte del Estado, como es el caso de esta comunidad de Santa María Ostula. El camino que sigue es continuar ejerciendo nuestro derecho histórico a la autonomía y libre determinación. Insistimos en que la tierra, que es nuestra madre, no se vende: con la vida se defiende.<sup>10</sup>

La lucha inicial es contra los caciques mestizos locales del paraje La Pacita quienes se apropiaron, décadas atrás, de las tierras reconocidas en los títulos primordiales de Ostula.<sup>11</sup> En 2009 los pobladores nahua logran recuperar casi la totalidad de sus tierras ancestrales, lo que equivale a más de 13 000 hectáreas que se extienden de la zona costera del Pacífico a la sierra (Hernández Navarro, 2009). En un evento realizado en Ostula para conmemorar el aniversario de la recuperación, un comunero recuerda ese día:

Llegué en caravana a entrar aquí. Llegando por El Zalate hay una entrada donde una caravana entró, nos alcanzamos a entrar un poquito. Se nos atraviesa un coche negro con varias personas con armas de alto calibre. Nos llamaron la atención, ‘¿Qué quieren ustedes pinches indios patas rajadas, hediondos, apestoso? Regresen a donde vinieron sino les partimos su madre’. Yo era copiloto... Ya venían disparando. Escuché disparos enfrente de mí. Me di cuenta que ya el compa estaba sangrando. Le pegaron una bala. Fue un momento bien triste. Los desaparecidos y los muertos ... dieron la vida por las madres, niños, la tierra que estamos pisando.<sup>12</sup>

Ya establecidos en el nuevo poblado, una de sus primeras acciones consistió en organizar una guardia comunal y policía comunitaria para resguardar las tierras comunales, ambos bajo el nombramiento de la asamblea comunitaria. De acuerdo con estudios sobre los sistemas autónomos en la región, esta Asamblea General de Gobierno a su vez nombra y vigila otros cargos de los comuneros incluyendo las autoridades agrarias, civiles y religiosas. La decisión de establecer su policía comunitaria como parte del ejercicio del derecho a la autonomía resuena con las de otras comunidades y organizaciones indígenas, incluyendo la comunidad purépecha de Cherán, también en Michoacán, poblado que en 2011 expulsa el crimen organizado y a integrantes de los partidos políticos coludidos con ellos y logra mantener-

---

10 Consultar en “Manifiesto de Ostula”, 17 de junio de 2009: <https://bit.ly/34bi5DE>

11 Los títulos primordiales son documentos escritos durante los siglos XVII y XVIII, muchas veces por los mismos pueblos indígenas que por lo general describen la fundación de estos pueblos. Los títulos primordiales juegan un papel relevante para argumentar el cumplimiento a los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

12 Los audios del evento, Xayakalan, 10 años tejiendo resistencia comunitaria, se pueden consultar en: <https://bit.ly/34g4fzT>

los fuera de su territorio gracias a un tipo de auto-sitio que establecen a través de barricadas y mecanismos de vigilancia alrededor de fogatas colocadas en esquinas estratégicas del poblado (Aragón, 2019). También encuentra eco con procesos autonómicos de más largo aliento, como la Coordinadora Regional de Autoridades Indígenas (CRAC) y su Policía Comunitaria (PC), organización conformada por comunidades indígenas me'phaa, na savi, nahua y mestizas de la Montaña de Guerrero que surge en 1995 como forma de luchar contra la violencia en la región e impartir su propio sistema de justicia (Sierra, 2013).

Aunque la CRAC se organiza originalmente contra violencias propiciadas por caciques locales, intereses partidistas y otros actores vinculados a intereses del estado local y estatal, en años más recientes sus labores de autoprotección y de impartición de justicia se han tenido que ampliar para abarcar las acciones de integrantes locales del narcotráfico, lo que indudablemente incrementa los riesgos y las represalias en su contra. A ello se suma que entre 2013 y 2014, cuando grupos principalmente mestizos de “auto-defensa” empiezan a encargarse de tareas de autovigilancia en distintos estados de la república, funcionarios del Estado de Guerrero actúan con medidas que criminalizan las funciones de impartición de justicia de la CRAC. A pesar de que sus derechos colectivos a la libre determinación como pueblos indígenas están respaldadas en la ley 701 del Estado de Guerrero, el Estado lanza operativos para detener a integrantes de la CRAC, incluyendo a casi una docena de sus dirigentes quienes son acusados de delitos como secuestro y portación de armas (Ocampo, 2013).

En el caso de Ostula, su declaración de autonomía recibe una respuesta represiva de manera inmediata, empezando el mismo día de la recuperación, tal como lo señala el testimonio de arriba. En poco tiempo los actores participando en los actos de extrema violencia se complejiza. De acuerdo con un estudio realizado por Salvador Maldonado, debido a su ubicación en la costa, confluyen alrededor de Ostula no solo intereses locales, sino de desarrollo económico, incluyendo la de empresas mineras y del turismo. En ese sentido, “El despliegue territorial de la seguridad por parte de estos grupos se refleja en las disputas por el control espacial por la producción minera, tala de bosques, tráfico de animales, vegetación, etc.” (2017). A su vez, a partir de 2013, la delincuencia organizada utiliza la región para trasladar su mercancía, sobre todo hacia el principal puerto del Estado, Lázaro Cárdenas, ubicado a un poco más de 100 km de distancia.

Los pobladores denuncian en repetidas ocasiones que estos diversos actores son respaldados y protegidos por las fuerzas armadas. En 2010, a un año después de haber recuperado las tierras originarias de su territorio, doce comuneros habían sido asesinados y cuatro “levantados,” término coloquial que se usa para referirse a personas desaparecidas. En cada uno de esos casos los pobladores señalan como responsables a grupos de mestizos locales fuertemente armados respaldados por las fuerzas armadas (Camacho, 2010). En respuesta, los comuneros de Ostula establecen retenes para controlar la presencia de estos actores, puestos de vigilancia que a su vez son blanco de agresiones y mecanismos de vigilancia violenta por parte de distintas instituciones de seguridad del Estado.<sup>13</sup>

La complejidad de actores que participan de manera activa o que de manera pasiva hacen permisibles despojos territoriales, asesinatos y desapariciones se repite en otras regiones del país, cada uno con sus propios matices y entramados históricos. Durante los primeros años de los municipios autónomos zapatistas a finales de la década de 1990, los aspectos de la autonomía vinculadas a estrategias de auto-protección eran principalmente contra las llamadas guardias blancas, las guardias privadas de la élite mestiza local de familias de terratenientes, muchas veces en colusión con los partidos políticos o con autoridades políticas. Sin embargo, a partir de 2006, la diversificación de actores activamente impulsando el despojo territorial y sembrando condiciones de terror en diversas regiones intensifica los sentidos de la autonomía como mecanismos de defensa, de resguardo, de protección de la vida socio-natural vinculada a un territorio.

El intelectual nativo americano de Estados Unidos, Patrick Wolfe, argumenta que los Estados colonos, es decir, estados-naciones que emergen de las conquistas de pueblos indígenas y de la esclavización de personas del continente africano y que se siguen sustentando en estructuras coloniales, mantienen como eje rector un principio eliminatorio (2006). En su conjunto, tanto expresiones calculadas y dirigidas, incluyendo actos de genocidio y de despojos territoriales, como pasivas y aparentemente no violentas, incluyendo las políticas de integración basadas en las ideologías del mestizaje, activan este principio eliminatorio dirigido hacia los pueblos indígenas. Según las condiciones históricas algunos elementos toman un papel más protagónico que otros. En ese sentido, podríamos decir que, durante el periodo multicultural, el principio eliminatorio se expresaba principalmente

---

13 Ya para 2016 se sumaban la desaparición forzada y el asesinato de más de 34 hombres, niños y mujeres. Referirse a (Redacción, 2019).



en agregar políticas de reconocimiento a las políticas de Estado sin modificar el papel privilegiado de la población mestiza y sin dismantelar a fondo las ideologías del mestizaje, ni el modelo de desarrollo neoliberal dominante que lo sustenta. Sin embargo, en un contexto marcado por la activa participación de la delincuencia organizada y por empresas extractivistas y por la militarización de la vida cotidiana, la balanza se inclina hacia acciones activamente eliminatorias. La respuesta de muchas organizaciones y comunidades, como lo vimos ejemplificado en el caso de Ostula, ha consistido en resguardarse y protegerse, lo que a su vez modifica los sentidos que se le otorgan al derecho mismo de la autonomía. ¿A partir de este giro en sentidos, qué discursos políticos elaboran autoridades indígenas y cómo nombran las violencias actuales? Las respuestas a estas preguntas son el foco del siguiente apartado.

### **Contra la permanencia de estructuras coloniales en el presente**

No les importa contaminar el agua que corre debajo de la tierra y que se convierte en vida para nuestros pueblos. Siembran la muerte con las lumbreras, la liberación de gas venteado, los derrames tóxicos por ductos dañados. Contaminan el agua de nuestras comunidades en ríos y manantiales. Despojan y destruyen la tierra sembrando su muerte, destrucción, explotación, desprecio y represión en contra de nosotras y nosotros. Los capitalistas nos quieren hacer creer que nuestro territorio son los miles de pozos petroleros, decenas de concesiones mineras, las mujeres asesinadas, las y los desaparecidos... Siembran miedo, desaparecen a nuestra gente y la violencia del narcotráfico cada vez se distingue menos de lo que hacen las empresas mineras, las que extraen hidrocarburos mediante el fracking, de quienes comercian y trafican con los hermanos y hermanas migrantes que pasan por estas tierras, de quienes matan mujeres solo por ser mujeres y de quienes mal gobiernan para el capataz del dinero. (Congreso Nacional Indígena, 2017)

María de Jesús Patricio, conocida popularmente como Marichuy, mujer indígena nahua, médica tradicional e integrante del CNI, emite este discurso en Tototzacapan, Veracruz durante una gira por diversos puntos de la república mexicana encaminada a juntar las firmas necesarias para asegurar su registro como candidata independiente a las elecciones presidenciales de 2018.<sup>14</sup> Entre finales de 2017 y principios de 2018, Marichuy junto con otras y otros integrantes del Concejo Indígena de Gobierno (CIG) —un concejo conformado por representantes, una mujer y un

14 Los lineamientos del Instituto Nacional Electoral establecen que una o un candidato independiente se puede registrar al lograr juntar las firmas de 1% del padrón registrado en por lo menos 17 estados, lo que equivale a casi 900 000 firmas. Marichuy logró juntar casi 300 000 firmas.

hombre, de 90 regiones indígenas vinculado al CNI— visitaron diversas ciudades, pueblos y comunidades a lo largo del territorio para escuchar las necesidades y condiciones de vida de poblaciones locales y conocer sus formas de lucha. En cada lugar estas palabras fueron retomadas y devueltas en forma de discursos que se iban elaborando conforme avanzaban los diálogos con diversas comunidades y colectivos. En ese sentido, podemos entender el recorrido del CIG como uno que cumple con dos propósitos — el de conseguir el registro de Marichuy como candidata independiente (algo que no se logró) y como un ejercicio que defino como de escucha múltiple, es decir un ir y venir de intercambios que en su conjunto elaboran narrativas propias desde abajo frente a las condiciones de violencia actual. Inicio este apartado con las palabras de Marichuy porque reflejan el tipo de enunciados políticos y análisis que se desprende de este ejercicio colectivo, incluyendo la interpretación de experiencias organizativas de los últimos años en que la aspiración a la autonomía y libre determinación figuran de manera central.

Con tal de escuchar de manera detenida la elaboración de estas narrativas y dar cuenta de sus implicaciones políticas, me di la tarea de revisar las transcripciones y los audios de todos los actos políticos de la gira del CIG entre 2017 y 2018 disponibles en la página virtual del CNI, incluyendo la del poblado de Totonacapan, y las historias de vida de las integrantes del CIG que forman parte del proyecto audio visual, *Flores en el desierto*, del colectivo periodístico, *Desinformémonos*, bajo la coordinación de la escritora Gloria Muñoz. En cuanto al discurso con el que inicio este apartado, quisiera empezar señalando que aunque Marichuy se refiere a las condiciones específicas de esa región en Veracruz, ofrece un mapeo del tipo de violencias interrelacionadas en diversos territorios indígenas en el país y, por ende, es un punto de entrada relevante para entender cómo ella, junto con otras y otros integrantes del CIG, se refieren a expresiones de violencia estructural —despojos territoriales, racismos, destrucción del medioambiente— y física —desapariciones, asesinatos, feminicidio— como parte de lo que nombran como una “guerra contra la vida”. Son dos expresiones de despojo que actúan de manera interrelacionada contra territorios indígenas y contra los cuerpos de las personas que son parte de esos territorios, al mismo tiempo que las violencias se expanden a regiones mestizas del país.

Aunque en su discurso observamos que Marichuy enfatiza condiciones de explotación capitalista, ella define estas relaciones como parte de la ocupación forzada de territorios indígenas, junto con la devaluación sistemática de vidas

humanas y no humanas. En su conjunto son expresiones tangibles de intentos de eliminación de los pueblos ya que conducen a estas poblaciones al borde de una muerte socio-biológica. A su vez, dichas expresiones de ocupación territorial se repiten e intensifican a través de múltiples actos de violencia extrema dentro de una economía narco estatal, como son los casos de feminicidio, asesinatos, y desapariciones forzadas. Por la forma en que Marichuy entrelaza intereses del capital con la permanencia de fuerzas coloniales, incluyendo las estructuras patriarcales y racistas que prevalecen en la sociedad, sería erróneo pensar que se refiere exclusivamente a una explotación de clases.

Esta “guerra contra la vida” también lo describen y desarrollan otras mujeres del CIG cuando describen sus experiencias y la lucha de sus pueblos. Como veremos a continuación, los elementos que resaltan y que repiten en sus testimonios incluyen las formas en que los territorios de sus pueblos están sujetos a las amenazas de nuevos ciclos de despojo territoriales por parte de actores alejados de dinámicas comunales. Señalan a su vez los efectos múltiples que los despojos detonan, incluyendo la explotación laboral, el desplazamiento forzado, los asesinatos, la represión política y los actos sistemáticos que tratan a los pueblos como si fueran extraños o extranjeros en sus propias tierras. La combinación debilita la resiliencia colectiva de sobrevivir como pueblos y engendra condiciones de una muerte lenta atravesada por actos de violencia extrema.

En una entrevista realizada por una estación de radio española, Bettina Cruz, del pueblo binnizá, originaria del Istmo de Tehuantepec, y líder de la *Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio* (APIITD'TT), se refiere a la co-inversión de empresas transnacionales españolas con el Estado mexicano para el desarrollo de proyectos eólicos en el Istmo como una “nueva colonización” (Programa Ellos y nosotros, 26 de abril de 2018). Para abundar en porqué define estos proyectos como parte de expresiones coloniales más recientes, Bettina explica que estos fueron impuestos por el Estado mexicano bajo el argumento que la fuente de energía es un bien común que refleja los “intereses de la nación”. Crítica que en esencia el gobierno sostiene que “la nación” no incluye a los pueblos indígenas ni a sus territorios impactados por este tipo de proyectos; denuncia que ni siquiera los pueblos afectados fueron consultados y que los beneficios de la electricidad generada casi no llegan a esas comunidades. Sin embargo, los impactos que sí viven los habitantes binnizá del Istmo son alteraciones al paisaje y a las actividades agrícolas. Además de obstaculizar el

crecimiento de la flora, las vibraciones de las plantas eólicas alejan a los animales y los pobladores detectan cambios en el agua y en los nutrientes del suelo. A su vez, los proyectos eólicos no representan el primer mega proyecto de desarrollo en la región, sino forman parte de una larga lista que desde la conquista ha incluido minas de sal, de oro, hierro y plata (Desinformemonos 2018a).

Por su lado, en el norte de la república, en el Estado de Sonora, Myrna Valencia, del pueblo yoreme, se refiere a la destrucción del río que atraviesa su territorio, el río Mayo, propiciado por la agro-industria que transforma “el agua que es vida, en muerte”, ya que tanto el río como fuentes de agua subterráneas están severamente contaminadas. Mientras describe los impactos que esto tiene en su territorio, Myrna relaciona el proyecto de “muerte” de intereses privados con la narco-economía de la región que en años recientes impacta de manera particular a los jóvenes de su comunidad. Enfatiza este punto a través de descripciones de jóvenes en estados extremadamente alterados debido al consumo de drogas. Este tipo de impactos exacerbados por la combinación de proyectos extractivistas con narco economías también lo describe la integrante del CIG comca’ac, Gabriela Molina Moreno, de la comunidad Desemboque de los Seris, también en Sonora, quien detalla cómo su pueblo ha estado amenazado tanto por empresas mineras como por el crimen organizado. La presencia del narcotráfico a su vez justifica el semipermanente asentamiento de la Marina en la isla de Tiburón, isla sagrada de los comca’ac por ser considerado la cuna de origen de su pueblo. Este tercer actor figura como parte de la ocupación forzada multidimensional dado que en “lugar de proteger nuestro territorio, defiende el crimen organizado” (Desinformémonos, 2018b.).

En sus discursos y entrevistas, otros integrantes del CIG señalan que el conjunto de estas acciones activa una “guerra contra la vida”, una guerra, que si bien tiene como punto de origen el borrar socio-biológicamente a los pueblos indígenas y afrodescendientes, también transforma la energía vital de otros sectores de la sociedad en desechos. La expansión y difusión de este principio eliminatorio no implica que deja de concentrarse en las regiones indígenas del país. La alta presencia de las fuerzas de seguridad en territorios indígenas, la ocupación de sus territorios por actores ajenos a los intereses colectivos, la imposición de formas de gobierno y de participación política ajenos a trayectorias históricas propias, junto la extracción de la fuerza vital de las personas para sostener los privilegios de otros sectores de la sociedad— son el sustrato histórico colonial sobre el que la violencia extrema y estructural actual se plasma. El giro hacia condiciones de violencia extrema que

atentan contra comunidades indígenas y afrodescendientes, junto con políticas de despojo territoriales y de geografías sociales no es algo exclusivo al contexto mexicano. Forma parte de tendencias del retroceso de las políticas multiculturales y la reactivación de racismos explícitos y de despojos territoriales que diversos estudios documentan a lo largo del continente (Hooker, 2020). En ese sentido, lo que presenciemos en México representa una intensificación de esos ensamblajes que inician de lo que la intelectual mixe Yasnáya Elena Aguilar Gil se refiere como el pacto ilegítimo del Estado mexicano. Aguilar sostiene que el origen del Estado-nación mexicano es ilegítimo porque a los pueblos originarios nunca se les preguntó si querían o no ser parte de México (Aguilar Gil, 2020) y por ende, el pacto social desde su inicio se establece excluyendo a los pueblos originarios del mismo.

Si las luchas por el ejercicio de la autonomía y libre determinación engendran este tipo de discursos políticos, ¿a qué horizontes políticos apuntan? Regreso al evento en Totonacapan, Veracruz para señalar que la propuesta de autogobierno sigue figurando de manera central. Insiste Marichuy que de cara a los despojos territoriales y de vida que siembran muerte:

Nuestros territorios sí son las lenguas originarias, las culturas ancestrales, nuestras resistencias, la organización comunitaria que invita a no vendernos, a no rendirnos ni claudicar, a no olvidarnos de lo que heredamos de nuestros antepasados para proteger, que nos invita a organizarnos y a gobernarnos ejerciendo lo que en colectivo decidimos. (Congreso Nacional Indígena, 2017)

Marichuy recupera como impulso político central el ejercicio de la autonomía. Ella y otras integrantes del CIG apuntan a que dichas acciones se gestan y se cultivan colocando en su centro las actividades del cuidado de la vida que aseguran las condiciones materiales y socioespirituales para la reproducción de la vida social como pueblos. Llama la atención que varias de las mujeres integrantes del CIG son parteras o médicas tradicionales, o forman parte de linajes matrilineales de curanderas. Otras participan en sus comunidades cultivando plantas medicinales y otras son docentes. Marichuy es una curandera tradicional. Gabriela Molina estudió en la escuela culinaria en Hermosillo, la capital de Sonora, donde investigó los ingredientes tradicionales que generaciones de habitantes en su pueblo han utilizado para fortalecer y sanar el cuerpo de las enfermedades, incluyendo la diabetes que en su región ha incrementado de manera acelerada. Por su lado, Osbelia, mujer nahua del poblado de Tepoztlán, en el Estado de Morelos, se formó en una escuela normal durante la década de 1950, cuando el acceso a

la educación para mujeres indígenas era poco común. Myrna Valencia, también se formó como maestra y funge como docente en una escuela secundaria en su pueblo. Y Lucero Alicia, Kumiai del Estado de Baja California Sur, siguió el legado de su madre y de otras mujeres en su pueblo al ser no solamente maestra sino también guía espiritual y curandera.

Durante su testimonio para la publicación, *Flores en el desierto*, Myrna señala que estas profesiones influyen en cómo mujeres integrantes del CIG asumen posiciones de autoridad en sus comunidades y dotan de sentido ejercicios de auto-gobierno y de autonomía dado que entienden que sus obligaciones son parte de la vida cotidiana, en lugar de que las posiciones de liderazgo sean separadas de la vida cotidiana. En ese sentido, describe la figura de autoridad como “ser guardianes de la vida, [cuyo rol consiste en] cuidar la vida y defender al pueblo en colectivo” (Desinformémonos, 2018c). Las prácticas cotidianas a través de las que ejercen la libre determinación fomentan las condiciones de bienestar del colectivo como parte de relaciones socio-ambientales.

## **Tila ante la Suprema Corte: contra legados coloniales y por la justicia étnico-racial**

Hasta ahora me he referido a cambios en los sentidos de la autonomía que surgen como respuesta a la intensificación de múltiples expresiones de despojos promulgados por diversos actores i/legales. También me detuve a escuchar el tipo de discursos políticos que emanan de estas experiencias múltiples, específicamente cómo mujeres integrantes del CIG interpretan las experiencias de sus pueblos, elaboran narrativas a partir de los diálogos con habitantes de diversas regiones de país y proponen horizontes políticos desde el ejercicio de los gobiernos propios. Un aspecto implícito de los ejemplos que he resaltado es el énfasis en el ejercicio de autonomías de facto, al margen de reconocimientos jurídicos formales y que a su vez generan sus propios sentidos del derecho a partir de instituciones propias. En este tercer apartado me interesa centrar de manera explícita este elemento para reflexionar sobre cómo determinados ejercicios de autonomía de facto cuestionan los límites que instituciones estatales establecen sobre el mismo.

Me centro en la disputa agraria del ejido indígena chól de Tila, ubicado en la zona norte del Estado de Chiapas, cuyo caso llega a la Suprema Corte de la Nación en 2010. El pleno de la Corte discute el caso en 2013 pero se retira por falta de

claridad en el proyecto presentado. No es sino hasta 2018 que los ministros emiten una sentencia tibia, aunque, como veremos más adelante, la asamblea del ejido en esencia resuelve su propia disputa tres años antes, a finales de 2015. Analizo este caso en particular porque la Corte solicitó conocimiento experto no jurídico para analizar el caso, incluyendo el peritaje sociocultural que elaboré, junto con Rodrigo Gutiérrez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Describo el caso para posteriormente detallar el papel de cada tipo de actor involucrado. El ejido de Tila, cuya población es mayoritariamente indígena ch'ol y tseltal, se encuentra en la zona norte del Estado de Chiapas, en el municipio que comparte el mismo nombre. A su vez, dentro del ejido de Tila, existe el poblado Tila, un casco urbano de suma importancia para la región ya que es el centro político-administrativo que a su vez concentra los servicios públicos y un centro religioso en que se encuentra la figura del Señor de Tila, un cristo negro venerado por indígenas y campesinos en todo el sureste mexicano. El ejido Tila, conformado por más de 5400 hectáreas, fue resultado de un decreto presidencial en 1934 y fue establecido sobre tierras que habían sido apropiadas por familias ladinas y por extranjeros alemanes hasta entonces. A través de las entrevistas que realizamos para el peritaje sociocultural detectamos que el ejido fue para la población ch'ol y tseltal local el régimen disponible en el período post revolucionario para recuperar una parte de su territorio. Por lo mismo, simboliza un triunfo contra la élite local *kaxlan*, término local que se utiliza para referirse a las personas no indígenas de afuera, y contra ciclos históricos de despojo- represión (Mora, 2020).

La disputa agraria data de hace más de medio siglo, inicia en 1971, cuando se da el primer intento de expropiar 130 hectáreas que se encuentran en el centro de ejido, incluyendo más de la mitad del poblado de Tila. Este primer intento fue en realidad el resultado de circunstancias externas. Años atrás, una epidemia obliga la cabecera municipal, que en ese entonces se encontraba en el poblado cercano de Petalcingo, a trasladarse de manera temporal al poblado de Tila. Sin embargo, en 1971 un abogado mestizo alineado con funcionarios públicos locales intenta convertir el cambio de centro político- administrativo en algo permanente. Altera los planos ejidales para justificar que esas 130 hectáreas nunca pertenecieron a las tierras ejidales. Las autoridades ejidales interponen un amparo contra dicha alteración. Mientras esperan la resolución, inicia una batalla legal paralela porque el poder legislativo de Chiapas aprueba un decreto para separar las 130 hectáreas de

las tierras ejidales. Los ejidatarios responden con otro amparo, mismo que se le es concedido en 2009. Sin embargo, en ese entonces el juez declara la imposibilidad física de la restitución de tierras y propone una implementación alterna de la sentencia, un cumplimiento sustituto, es decir, que el cumplimiento de la sentencia se tendría que ejecutar vía las opciones alternas viables, en este caso vía una compensación económica o vía el otorgamiento de tierras equivalentes. Finalmente, en 2010, el caso es atraído por la Suprema Corte.

En el lapso entre 2010 y 2018, cuando la Corte emite la sentencia, se da un reacomodo de los diversos actores que forman parte del campo judicial, incluyendo antropólogos que se dedican a realizar peritajes. Para analizar el caso del ejido Tila, la Suprema Corte solicita en total cuatro peritajes, incluyendo dos socioculturales. Es una de las pocas ocasiones que el máximo tribunal de justicia en el país acepta revisar el conocimiento experto no jurídico para un caso. A su vez, es importante reconocer que cuando la SCJN atrae el caso del Tila este se integra a una lista de los primeros casos sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas que llegan hasta la máxima instancia de justicia del país. Varios fueron resueltos de manera favorable para la protección y exigibilidad de los derechos, incluyendo en 2013 el caso de la tribu yaqui que lucha contra un acueducto en Sonora; el reconocimiento de los derechos de participación política como purépechas de la comunidad de Cherán en 2014; y el reconocimiento de derechos colectivos contra políticas extractivistas del pueblo me'phaa de San Miguel el Progreso en Guerrero en 2016. En ese sentido, pareciera que, dentro del campo judicial, el caso se estaba presentando en una coyuntura bastante favorable, ello a pesar de que el contexto de violencia y de despojo, tal como hemos visto en los apartados anteriores era muy adverso.

Con tal de reconocer y reflexionar en torno a este nuevo escenario, en marzo 2015 se celebra el foro, "Identidad, Territorio y Jurisdicción: El papel el peritaje antropológico para la exigibilidad de los derechos colectivos de los pueblos indígenas" en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Los ponentes incluyeron ministros de la Corte, jueces de otros tribunales de justicia, particularmente los que habían emitido sentencias a favor de los derechos colectivos de los pueblos, y antropólogos que han participado en casos emblemáticos en calidad de peritos culturales. En general las intervenciones confluyeron alrededor de la perspectiva que el aparato judicial estaba entrando en una etapa que ofrecía nuevas oportunidades para fortalecer los reclamos por los derechos colectivos de los pue-



blos a partir del uso de peritajes antropológicos. Sin embargo, algunas personas del público hicieron notar la ausencia de integrantes de las mismas comunidades que también son actores políticos en las luchas que se disputan en el terreno judicial. Una de las voces más críticas fue Magdalena Gómez, abogada cercana al zapatismo y asesora de muchos procesos de luchas por los derechos colectivos de los pueblos. Durante su intervención señaló una contradicción profunda, “¿Por qué en casos jurídicos es el antropólogo el actor invitado a interpretar las prácticas culturales indígenas en lugar de las autoridades de los gobiernos propios, quienes son los sujetos de los derechos a la autonomía y libre determinación?”. Con sus palabras Gómez señala un límite fundamental del ejercicio del derecho a la autonomía en el contexto mexicano —autoridades indígenas pueden resolver sus asuntos internos, pero no pueden ser interlocutores de las instituciones estatales (Mora, 2020). Es un reflejo de los candados jurídicos puestos sobre el ejercicio del derecho a la autonomía indígena en el país que contrasta con otros países como Colombia, Canadá y Australia en que los testimonios orales y la documentación escrita presentada por representantes de pueblos indígenas o primeras naciones forman parte integral de los procesos judiciales.

Aunque varios antropólogos, y me incluyo en la lista, compartimos los cuestionamientos establecidos por Gómez, fue un sector de los ejidatarios del ejido Tila quienes hicieron esa crítica evidente a través de acciones políticas emprendidas a finales de 2015. En diciembre de ese año, un sector de ejidatarios convocó a una asamblea en la que acordaron recuperar las 130 hectáreas bajo disputa. Declararon que después de más de medio siglo de lucha por la justicia y contra el despojo de sus tierras comunales, la asamblea indígena ejidal había tomado la decisión de destruir todo lo que simboliza “los orígenes de todas las injusticias y discriminaciones”, el edificio de las oficinas municipales de Tila. Argumentan que su decisión se basa en que “sus antepasados fundaron Tila antes de la colonia” (Comunicado Ejido Tila Diciembre 2015) y que los múltiples intentos de despojarlos de sus tierras forman parte de la continuidad de esa colonización reflejado en años más recientes en proyectos de desarrollo promovidos por un grupo de *kaxlanes*, alineados con algunos ejidatarios ch’ol. Determinaron que son ellos los culpables, por lo mismo tenían que ser destituidos como autoridades y establecieron a las autoridades indígenas ejidales como el único gobierno local legítimo en el ejido Tila. Aunque en términos formales el caso continuó en la lista de casos esperando una sentencia, el veredicto para estatal implicó un tipo de retiro de facto de la Suprema Corte.

Para ejecutar su auto-sentencia y asegurar que existieran las condiciones necesarias para ejercer la autonomía y libre determinación, derrumbaron las instalaciones físicas del ayuntamiento. La cabecera municipal efectivamente se vio obligada a trasladarse temporalmente de lugar, aunque dos años después, mediante un decreto el congreso local autorizó que el gobierno municipal se estableciera de manera permanente en el poblado de El Limar (Chiapas, 2017). Por su lado, casi todas las familias mestizas y ch'ol que se habían posicionado a favor del gobierno municipal, abandonaron el ejido para establecerse en otros poblados.<sup>15</sup> El resultado fue una modificación en el balance de poder local a favor del sector de ejidatarios ch'ol que promovían la autonomía, que en décadas anteriores había favorecido los privilegios político-económicos de una elite mestiza local apoyada por un sector de pobladores ch'ol y tseltal.

Este giro también tuvo repercusiones importantes en la esfera judicial, ya que la decisión de los ejidatarios es quizás la primera vez que un caso ante la Suprema Corte es en esencia resuelto en un tribunal para estatal. Todos los actores involucrados en la esfera judicial fuimos desplazados de nuestros roles asignados (Mora, 2020), empezando con los ministros de la Corte. Estos se encontraban en una posición sumamente delicada ya que una eventual sentencia a favor de la restitución de tierras implicaba validar lo que en esencia ya había sido resuelto por los ejidatarios. Por otro lado, una sentencia que establecía que las 130 hectáreas deben permanecer separados del ejido ya no era factible. Ante esta coyuntura, en 2018 la Corte emite una sentencia extremadamente tibia en la que le devuelve a los tribunales menores el caso y les otorga el poder de decidir cómo resolverlo. Por su lado, la organización de derechos humanos que lleva el caso, el Centro de derechos humanos, Miguel Agustín Pro Juárez, en lugar de seguir elaborando la estrategia jurídica basado en los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tuvo que reajustar su papel y dedicarse a emitir denuncias sobre las agresiones y amenazas que sufrían los ejidatarios posteriores a la ejecución de su sentencia. Por último, las acciones de los mismos ejidatarios hicieron irrelevante nuestro papel como expertos, incluyendo nuestro peritaje que detallaba la construcción de un sentido de territorio para el pueblo indígena ch'ol asentado en Tila.

Lo que quiero resaltar es que en lugar de delegarle al aparato judicial del Estado el poder de resolver el asunto, los ejidatarios afirmaron que su asamblea, que se rige por usos y costumbres, es la esfera legítima para ejercer su derecho a la

---

15 Referirse a los comunicados publicados por el ejidatarios en: <https://bit.ly/2T8bgwe>

libre determinación. Mediante estas acciones, este sector de los ejidatarios de Tila se ubica dentro de una genealogía política indígena que afirma el ejercicio de la autonomía al margen del Estado. Al mismo tiempo, los ejidatarios respondieron directamente a la contradicción que señala Magdalena Gómez en el foro del ITAM en 2015. En lugar de que organizaciones de derechos humanos o antropólogos sean los intermediarios que abogan a favor de sus derechos a la autonomía y libre-determinación, los ejidatarios afirmaron que el ejercicio de sus derechos incluye ser partícipes en el campo judicial y que ellos pueden definir los términos de su participación. En ese sentido, cuestionaron los mecanismos a través de los cuales el aparato judicial reconoce y restringe su derecho a la autonomía y libre determinación y abrieron una nueva veta de posibilidades para su ejercicio.

## **Reflexiones finales frente a la 4T**

En este capítulo he reflexionado sobre cómo el ejercicio del derecho a la autonomía tiende a priorizar mecanismos de autoprotección y de resguardo colectivo frente a la intensificación de los principios eliminatorios del Estado mexicano en el presente. Mi enfoque ha sido principalmente el periodo de las administraciones de Calderón y de Peña Nieto. En 2018, toma posesión Andrés Manuel López Obrador, del partido de centro izquierda, Morena. Inicialmente pareciera que el cambio de gobierno federal pudiera sentar las bases para que el péndulo fuera a girar nuevamente hacia establecer nuevas relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado, colocando en su centro el fortalecimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, al mismo tiempo que en 2019 incorpora el reconocimiento de derechos para poblaciones afro-mexicanas en el Artículo 2 de la constitución. Durante el primer año de la nueva administración, el recién creado Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) realizó centenares de foros de consulta en diversas regiones indígenas en la república para a partir de lo recabado presentar una propuesta legislativa de reforma constitucional que profundizara en los derechos a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas. Y el ejecutivo se pronunció en contra de las políticas de seguridad basadas en la militarización de las tareas de seguridad pública y a favor de estrategias integrales de “pacificación”.

En cuanto a la primera iniciativa, este se vio rápidamente diluido por el papel central que el ejecutivo les ha otorgado a los megaproyectos de desarrollo y a la prioridad de continuar con las políticas extractivistas. Como ejemplo de ello, durante la pandemia de la COVID-19, la minería fue considerado a partir del 1

de junio de 2020 una actividad esencial, al igual que las obras para el proyecto de infraestructura y turístico, el Tren Maya. Este megaproyecto de desarrollo es el principal proyecto polémico del sexenio, ya que el tren pasaría por territorios indígenas en cuatro estados de la república, zonas arqueológicas y reservas ecológicas. A pesar de fuertes movilizaciones en su contra y a pesar de que instancias internacionales como la ONU declararon que las “consultas” realizadas no cumplen con los estándares internacionales en la materia, el ejecutivo insiste en seguir con el proyecto. En cuanto al segundo, el ejecutivo retoma las políticas de militarización de tareas de seguridad pública mediante un decreto que crea la Guardia Nacional, un cuerpo de seguridad de más de 70 000 elementos conformado por exmilitares y expolicías responsables de cumplir con funciones de seguridad pública. En cuanto a las tasas de violencia extrema, en lugar de disminuir, han incrementado de manera significativa. Según el informe publicado por la organización no gubernamental, *Frontline Defenders*, México después de Colombia es el país más peligroso en el mundo para defensores de derechos humanos. De los 321 asesinatos de líderes sociales cometidos en 2018, el 54% se concentraron en estos dos países, con 126 defensores reportados en Colombia y 48 líderes sociales en México (*Front Line Defenders*, 2019). Todo indica que, a pesar de un cambio de administración federal, estas múltiples violencias siguen enmarcando el campo de disputa en la que se le otorgan sentidos a la autonomía.

Este escenario nos lleva a reflexionar críticamente en torno a las tensiones que surgen cuando el cambio de administración federal no modifica sustancialmente las condiciones de violencia extrema y estructural, lo que obliga a comunidades y organizaciones indígenas a seguir enfatizando la autonomía como una medida de autoprotección y de cuidado de la vida. Una de las principales tensiones es entre las prioridades del cuidado de la vida-existencia que enfatizan las mujeres del CIG y las iniciativas de crear mecanismos de protección, como son las barricadas a sus pueblos o la conformación de policías comunitarios que buscan defender sus territorios de los despojos promovidos tanto por el crimen organizado como por empresas extractivistas. Un desafío principal consiste en mantener estos diversos muros de defensa, que a veces se dan con el uso de armas, sin desatender o incluso llegar a fortalecer las actividades de un cuidado colectivo. Un segundo desafío se ve reflejado en el tipo de debates políticos que tuvieron los ejidatarios de Tila en su asamblea antes de decidir emitir su propia sentencia: ¿qué tanto emprender luchas delimitadas por las restricciones que establecen los marcos normativos vigentes y qué tanto enfatizar el ejercicio de sus derechos a la

autonomía y libre determinación desde instituciones para estatales? ¿Qué implicaciones tiene priorizar uno de estos dos ejes por encima del otro en las principales luchas que se están dando en este sexenio, por ejemplo, contra el Tren maya? Y, por último, ¿cómo tejer propuestas políticas e iniciativas entre diversos ejercicios de autonomía para poder incentivar otro tipo de condiciones que permitirían no sólo crear mecanismos de protección y de resguardo sino de transformación social? Este último incluye priorizar que el cuidado de la vida- existencia de los pueblos sea un núcleo central a través del cual se desprenden nuevas relaciones entre los pueblos indígenas, poblaciones mestizas y afro-mexicanas para así fisurar las estructuras coloniales sobre las que se sigue sustentando el Estado mexicano.

## Bibliografía

- Aguilar Camín, H. (2007). Regreso a Acteal, el camino de los muertos. *Nexos*, 358.
- Aguilar Gil, Y. E. (2020, 16 de mayo). El amor por México. *El País*. <https://bit.ly/2HgIBTr>
- Aragón, O. (2019). *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*. UNAM.
- Baronett, B., Mora, M., & Stahler Sholk, R. (2011). *Luchas muy otras<sup>3</sup>: Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas*. Universidad Autónoma Metropolitana, CIESAS, UNACH.
- Blackwell, M. (2012). The Practice of Autonomy in the Age of Neoliberalism: Strategies from Indigenous Women's Organising in Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 44(02), 703-732. <https://doi.org/10.1017/S0022216X12000788>
- Burguete Cal y Mayor, A. (2000). *Indigenous Autonomy in Mexico*. IWGIA.
- Camacho, Z. (2010). Ostula, autonomía bajo asedio narcoparamilitar. *Contralínea*, 26 de septiembre. <https://bit.ly/3ob06Fq>
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (1998). *Ni paz ni justicia: Informe general y amplio acerca de la guerra civil que sufren los ch'oles en la Zona Norte de Chiapas*. San Cristóbal de las Casas: CDHFBC.
- Cerda, A. (2011). *Imaginando zapatismo, multiculturalidad y autonomía indígena en Chiapas desde un municipios autónomo*. UAM Xochimilco.
- Congreso Nacional Indígena (2017). Palabra de Marichuy en Neza. Sobre las Mujeres y los feminicidios. <https://bit.ly/35eEoaR>
- de Marinis, N. (2020). *Desplazadas por la guerra, Estado, género y violencia en la región Triqui*. CIESAS.
- Desinformemonos (2018a). *Flores en el desierto. Entrevista Bettina Lucila Cruz Velazquez, Consejala Binnizá, Juchitán, Oaxaca*. <https://bit.ly/2TcLhUk>
- \_\_\_\_ (2018b). *Flores en el desierto. Entrevista Gabriela Molina Morena, Concejala comca'ac. Comunidad Desemboque de los Seris, Sonora*. <https://bit.ly/37s95vQ>
- \_\_\_\_ (2018c). *Entrevista Myrna Dolores Valencia Banda, Consejala yoreme, Comunidad Cohuirrimpo, Sonora*. <https://bit.ly/37oY5Q3>
- Forbis, M. (2006). Autonomy and a Handful of Herbs: Contesting Gender and Ethnic Identities Through Healing. En Shannon Speed, Rosalva Aída Hernández Castillo, Lynn Stephen

- (Coords.), *Dissident Women: Gender and Cultural Politics in Chiapas*. University of Texas Press.
- Front Line Defenders (2019). Global Analysis 2018. Front line, the International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders: Dublin. <https://bit.ly/3ojR5Ki>
- Gobierno del Estado de Chiapas (2017, 10 de mayo). Periódico oficial del Estado de Chiapas 2017, 16-17.
- Gómez, M. (2004). La constitucionalidad pendiente. La hora indígena en la Corte. En Rosalva Aída Hernández Castillo, Sarela Paz y María Teresa Sierra (Coords.), *El Estado y los indígenas en los tiempos del PAN* (pp. 175- 206). CIESAS.
- \_\_\_\_\_. (2018). Extractivismo y pueblos indígenas en México. *El Cotidiano* 34(210), 93-106.
- Hale, Ch. R. (2002). Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies*, 34(03), 485-524. <https://bit.ly/34f7R5h>
- Hernández, R.A. (1998). *La otra palabra: Mujeres y violencia en Chiapas, antes y después de Acteal*. CIESAS/IWGIA.
- Hernández Navarro, L. (1992). Las convulsiones rurales. En Julio Moguel, Carlota Botey y Luis Hernández (Coords.), *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*. Siglo XXI Editores, Ceham.
- \_\_\_\_\_. (2009, 7 de julio). Ostula: la autodefensa indígena. *La Jornada*. <https://bit.ly/3jbirOJ>
- Hernández Navarro, L., & Vera, R. (1998). *Los Acuerdos de San Andrés*. Ediciones Era.
- Hooker, J. (2020). *Black and Indigenous Resistance in the Americas, From Multiculturalism to Racist Backlash*. Lexington Books.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). *Principales resultados encuesta intercensal 2015 Chiapas*. Aguascalientes: INEGI.
- Lima Malvido, M. de la L. (2012). De la política criminal a la seguridad nacional. *Acervo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 395-420. <https://bit.ly/2FOxKPY>
- Maldonado, S. (2017). Ostula, entre el crimen organizado y los intereses transnacionales. *Nexos*. <https://bit.ly/34db45a>
- Maldonado Goti, K. (2011). El Juzgado Indígena de Huehuetla, Sierra Norte de Puebla: construyendo la totonaqueidad en el contexto del multiculturalismo mexicano. En Victoria Chenaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz y María Teresa Sierra (Coords.), *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización* (pp. 487-506). CIESAS.
- Marcos, S. (2011). *Mujeres, indígenas, rebeldes, zapatistas*. Ediciones y gráficos Eón.
- Mattiace, Sh., Hernández, R.A., & Rus, J. (Coords.) (2002). *Tierra, libertad y autonomía: Impactos regionales del zapatismo en México*. CIESAS, IWGIA.
- Mora, M. (2017). *Kuxlejal Politics: Indigenous Autonomy, Race and Decolonizing Research in Zapatista Communities*. University of Texas Press.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Política Kuxlejal, autonomía indígena, Estado racial e investigación descolonizante en comunidades zapatistas*. CIESAS.
- \_\_\_\_\_. (2020). (Dis)placement of anthropological legal activism, racial justice and the Ejido Tila, Mexico. *American Anthropologist*. <https://doi.org/10.1111/aman.13426>
- Mora, M., & García Leyva, J. (2020). Racist Criminalization, Anti-Racist Pedagogies, and Indigenous Teacher Dissidence in the Montaña of Guerrero, Mexico. En Juliet Hooker (Coord), *Black and Indigenous Resistance in the Americas, From Multiculturalism to Racist Backlash*. Lexington Books.

- Newdick, V. (2005). The Indigenous Woman as Victim of Her Culture in Neoliberal Mexico. *Cultural Dynamics*, 17(1), 73-92. <https://doi.org/10.1177/0921374005058027>
- Ocampo, S. (2013, 24 de agosto). Militares detienen a 10 policías comunitarios en Ayutla de los Libres; van 29 en dos días. *La Jornada*. <https://bit.ly/3jg4q2q>
- Planeta Latino Radio (2018, 26 de abril). Bettina Cruz en Madrid. Charla sobre las empresas eólicas en el Istmo de Oaxaca. *Program Ellos y Nosotros*. <https://bit.ly/3ktx81n>
- Poole, D. (2009). Autonomía desterritorializada. En Carmen Martínez (Coord.), *Repensando los Movimientos Indígenas* (pp. 49-68). FLACSO.
- Redacción (2019, 2 de marzo). Comunidad de Aquila denuncia hostigamiento del gobierno. *El Universal*. <https://bit.ly/3m49pVF>
- Regino Montes, A. (1998). San Andrés: el lugar de las muchas verdades y los muchos caminos. En Luis Hernández Navarro y Ramón Vera (Coords.), *Los Acuerdos de San Andrés*. Ediciones Era.
- Rénique, G., & Poole, D. (2008). The Oaxaca Commune: Struggling for Autonomy and Dignity. *NACLA*. <https://bit.ly/2T9do6P>
- Reyes, A., & Kaufman, M. (2011). Sovereignty, Indigeneity, Territory: Zapatista Autonomy and the New Practices of Decolonization. *South Atlantic Quarterly*, 110(2), 505-525. <https://doi.org/10.1215/00382876-1162561>
- Sierra, M.T. (2013). Desafíos al Estado desde los márgenes: justicia y seguridad en la experiencia de la policía comunitaria. En María Teresa Sierra, Rosalva Aída Hernández y Rachel Sieder (Coords.), *Justicias indígenas y Estado: Violencias contemporáneas*, FLACSO, CIESAS.
- Speed, Sh. (2008). *Rights in Rebellion Indigenous Struggle and Human Rights in Chiapas*. Stanford University Press.
- Wolfe, P. (2006). Settler colonialism and the elimination of the native. *Journal of Genocide Research*, 8(4), 387-409. <https://doi.org/10.1080/14623520601056240>

# La construcción de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae: nuevas autonomías y hegemonías en el Estado Plurinacional de Bolivia

---

Pere Morell i Torra

## Introducción

El 8 de enero de 2017, en un pequeño pueblo del corazón del Chaco boliviano llamado Charagua (Provincia de Cordillera, Departamento de Santa Cruz), nació la primera autonomía indígena plenamente reconocida como tal por el Estado Plurinacional de Bolivia: la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, el nombre que sus impulsores le han dado a un nuevo sistema de gobierno diseñado por actores locales siguiendo el nuevo marco legal boliviano, inspirado tanto en prácticas políticas y culturales guaraníes, como en el nuevo léxico puesto en circulación en Bolivia desde su “refundación” como un Estado Plurinacional en 2009. Desde inicios de 2017, y tras un complejo proceso de construcción política y transición jurídica, este nuevo marco autonómico indígena sustituye a la institucionalidad del municipio, la figura de gobernanza local que se extendió en las áreas rurales del país a partir de las reformas descentralizadoras de mediados de los años noventa impulsadas en el marco del llamado “multiculturalismo neoliberal” (Kohl, 2002; Postero, 2009).

La extinción del antiguo municipio de Charagua, y su “refundación” como una flamante autonomía indígena, se escenificó a través de un concurrido acto público repleto de autoridades estatales y líderes del movimiento indígena boliviano, donde tomaron posesión de sus cargos las 46 autoridades que conforman la nueva (y compleja) trama institucional de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. En su mayoría, aunque no solo, las nuevas autoridades de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae son guaraníes, originarias de diversas de las más de 100 comunidades rurales que se encuentran dentro la jurisdicción territorial



de la autonomía, la cual comprende un espacio territorial inmenso (más de 74 400 km<sup>2</sup>) aunque escasamente poblado: con unos 40 000 habitantes<sup>1</sup> establecidos solo las partes norte-occidentales del territorio, dejando yermas las vastas llanuras orientales que conforman el grueso de la jurisdicción territorial de la autonomía.

Electas previamente a través de diferentes mecanismos que pusieron en práctica la concepción pluralista e intercultural de democracia recogida en la Constitución de 2009, las nuevas autoridades de una Charagua que hoy se reivindica orgullosamente *iyambae*, “sin dueño”, juraron su cargo en el acto de enero de 2017 en una tribuna donde, entre banderas (pluri)nacionales bolivianas y símbolos guaraníes, los oradores hacían resonar palabras teñidas de trascendencia y emotividad política: “hito histórico”, “nueva era”, “unidad”, “cambio”, “responsabilidad”, “desarrollo”. En uno de los discursos, un joven dirigente guaraní (capitán o *mburuvicha*) declaraba “sepultado el viejo sistema municipal discriminador y excluyente”. Y en una alusión velada a las élites criollo-mestizas tradicionales del Chaco boliviano, denominadas *karai* por los guaraníes, añadía: “¡se acabó el tiempo donde solo pocas familias gobernaban toda Charagua!”<sup>2</sup>

Como queriendo complementar las palabras del *mburuvicha* desde los acervos del saber académico, el entonces vicepresidente Álvaro García Linera, la más alta autoridad del Estado boliviano presente en el acto de nacimiento de la nueva Charagua autónoma, traía a coalición uno de sus conceptos predilectos: el de hegemonía, concepto sobre el que pivota buena parte de sus discursos y escritos (por ejemplo: García Linera, 2010, 2011) durante su etapa de Vicepresidente e intelectual orgánico del “proceso de cambio”. Linera aprovechó su discurso para transmitir a las nuevas autoridades electas de Charagua una suerte de lección de teoría política proveniente directamente de las “enseñanzas del presidente Evo”:

El aymara y el quechua convertidos en poder de Estado defienden intereses aymaras y quechuas, y de quien no lo es. Esa es la clave de la hegemonía política, esa es la enseñanza del presidente Evo: apoyándose en el núcleo indígena-originario, irradiar, conquistar, articular y sumar al resto de los pueblos, clases sociales y sectores.

1 Según las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística para el año 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2H6thIX>

2 Para la transcripción de los discursos del acto del 7 de enero de 2017 me baso en la transmisión en directo a través de internet por Radio Santa Cruz-Charagua, una radio bilingüe perteneciente a la red radiofónica de la Fundación IRFA que emite desde Charagua Pueblo y cuenta con un importante seguimiento en las comunidades rurales guaraníes.

En aquel entonces, las palabras de Linera se sostenían en un presente políticamente estable, con una (aparentemente) sólida hegemonía encarnada por Morales que, siempre desde el relato oficialista, se sostenía en un “núcleo indígena-originario” capaz de “conquistar” a otros sectores no indígenas. Desde esta visión, la lección a replicar en la flamante autonomía sería, pues, la de construir una nueva hegemonía indígena —en este caso, guaraní— a través del ejercicio de un (auto) gobierno capaz de interpelar a otros sectores no guaraníes. Una lección que toma un sentido particular en un espacio como el de Charagua: de mayoría social guaraní, aunque étnicamente heterogéneo y pos-colonial, donde los guaraníes llevan casi dos siglos coexistiendo desde una posición subordinada, mediada por profundas desigualdades materiales y simbólicas, con sectores criollo-mestizos o *karai*: estas “pocas familias” que “siempre han gobernado toda Charagua” a los que aludía el *muburuvicha* guaraní en el citado discurso.

No obstante, a la luz de la profunda crisis que sacude actualmente Bolivia, haciendo tambalear tanto certezas como conquistas sociales que parecían irreversibles, las palabras de Linera adquieren un tono mucho más sombrío, bien alejadas de la épica triunfalista de quien habla —o imagina que habla— desde la cúspide de una hegemonía afirmada desde el poder estatal. Vistos los sucesos de octubre y noviembre de 2019, y la alarmante vuelta al espacio público de un racismo anti-indígena que en los últimos años se había replegado al ámbito privado, quizás las “enseñanzas” de Morales y Linera más que señalarnos cómo construir “hegemonía”, entendido como un determinado régimen político consolidado y de contornos cerrados, revelan la inestabilidad y fragilidad —pero también el dinamismo y riqueza— consustanciales a los procesos de lucha social: sean por la hegemonía, la autonomía o, como en la experiencia que analizaremos en las páginas que siguen: cuando se desdibujan las fronteras entre ambos conceptos y la lucha por la autonomía deviene también una búsqueda por construir una nueva hegemonía que haga tambalear los cimientos que sostienen hegemonías históricas.

\*\*\*

El presente capítulo propone un recorrido por el proceso de construcción de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. Nos encontramos ante una experiencia autonómica singular y significativa, no solo por el hecho de ser la primera autonomía indígena que logró consolidarse en el Estado Plurinacional de Bolivia, ejerciendo de vanguardia para otros procesos autonómicos indígenas que se en-

cuentran en distintas fases de desarrollo (cf. Exeni, 2018), sino también por las propias características de esta experiencia de autonomía indígena.

Para empezar, se trata de un proyecto autonómico que no se ubica en la región andina, donde se encuentra la mayoría de población indígena de Bolivia, quechua y aymara, sino en el Chaco boliviano, un espacio situado en la periferia de las construcciones y representaciones académicas sobre lo boliviano —también sobre lo indígena boliviano— que siguen siendo predominantemente de carácter andino-céntrico. El caso de Charagua nos sitúa, pues, ante otro tipo de indigeneidad: la de la nación guaraní de Bolivia. En segundo lugar, y a diferencia de los altos grados de homogeneidad étnica del espacio rural andino, y de la mayoría de municipios en transición a la autonomía indígena,<sup>3</sup> la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae es, insistiremos varias veces en ello, un espacio atravesado por la heterogeneidad étnica y la complejidad social, dando lugar a distintas formas superpuestas de ocupar y vivir un espacio atravesado, a su vez, por disputas por la explotación de sus recursos naturales, entre ellos, el gas natural.

Por último, pero no menos importante, el de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae es, al fin, un caso de “éxito” que contrasta con las dificultades y conflictos internos que se han desatado en muchos procesos autonómicos indígenas, llegando en algunos casos a bloquearlos *sine die* (cf. Cameron, 2012; Plata & Cameron, 2017, Exeni, 2018). Pese a los elementos de complejidad de la experiencia de Charagua, y de todas las problemáticas y contradicciones que se han vivido a lo largo del proceso, y que continúan con la autonomía indígena ya formalmente consolidada, los dirigentes guaraníes y sus aliados han logrado articular un proyecto político capaz de convencer y movilizar a gran parte de la población guaraní de Charagua, evitando que los procesos de disgregación y conflictividad interna entre guaraníes amenazaran la continuidad del proyecto. Así, además de presentar una mirada densa y rica del proceso autonómico guaraní de Charagua, asentada en la etnografía política (Auyero, 2012), uno de los objetivos de este texto será tratar de explicar los porqués del éxito del proyecto autonómico guaraní.

En lo que respecta a la metodología, el presente capítulo surge de un proceso largo de encuentros y diálogos iniciado en un ya lejano 2012 y prolongado

3 Uno de los análisis más actualizados del estado de avance de los distintos procesos de construcción de autonomías indígenas puede encontrarse en Exeni (2018).

hasta fines de 2015 a través de cuatro etapas de trabajo de campo etnográfico,<sup>4</sup> que son la base de mi tesis doctoral (Morell i Torra, 2018) y del presente texto.<sup>5</sup> Unos encuentros y diálogos con quienes, desde distintas intensidades y posicionamientos, han estado involucrados en la construcción de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae a lo largo de un proceso de más de ocho años, aunque sus raíces y ramificaciones, veremos, se hundan mucho más allá. Después de más de cinco años siguiendo el proceso desde la distancia, aun relativizada por las redes sociales, en julio de 2019 tuve la oportunidad de volver físicamente a una Charagua ya (formalmente) autónoma e *iyambae*, “sin dueño”. Durante tres semanas pude comprobar, de nuevo, como la compleja, cambiante y fascinante realidad charagüeña —hoy acaso más cambiante, compleja y fascinante aún— requiere de mucho más tiempo para plantear algún tipo de análisis convincente. Aun así, y pese a que este texto se centra en el análisis del proceso de construcción autonómica entre 2009 y 2015, también nos referiremos a algunas dinámicas del presente de esta reciente experiencia de autonomía indígena que, utilizando una linda metáfora que pude escuchar en Charagua Iyambae, es aún una *wawita* (un bebé) que está aprendiendo a andar.<sup>6</sup>

### **Problematizando la noción de autonomía indígena desde concepciones de “experiencia próxima”**

Si bien las discusiones alrededor de la autonomía indígena siguen siendo distantes de la cotidianidad de las comunidades rurales guaraníes, donde en gran

4 El primer período de trabajo de campo se prolongó entre fines de marzo y principios de agosto de 2012; el segundo entre principios de abril y fines de octubre de 2014, el tercer período entre inicios de febrero y principios de mayo de 2015; y el cuarto entre septiembre y noviembre de 2015. Durante estos períodos de trabajo de campo he realizado múltiples entrevistas sin estructurar, he mantenido infinitas conversaciones informales en múltiples contextos y, además de formar parte de distintos espacios de la sociabilidad charagüeña —en la ambivalente calidad de “observador participante”— he tratado de asistir a todo aquel acto más o menos vinculado con el proceso autonómico. Si bien trato de citar siempre el origen de las fuentes que sostienen las afirmaciones e informaciones, en algunos casos, estas no provienen de una fuente particular identificable sino de la observación desplegada a lo largo del tiempo y de la información que fluye durante los encuentros e interacciones propias de la etnografía.

5 La tesis se encuentra disponible en: <https://bit.ly/3j1wo1D>

6 Quiero agradecer al pueblo guaraní de Charagua por abrirme las puertas de su proceso. También mis agradecimientos a Marcelo Alberto Quelca, Magaly Gutiérrez y José Ledezma por, después de tanto tiempo, seguir siempre dispuestos a conversar y compartir.

medida esta sigue siendo percibida como algo que se juega en otros terrenos de juego —en el mundo de la dirigencia e intelectualidad guaraní; en talleres organizados por ONG; en despachos de abogados y representantes del Estado— una de las frases que más pueden escucharse en las comunidades cuando se aborda la cuestión es que la verdadera expresión de autonomía se encuentra en la comunidad: “nosotros ya somos autónomos”, “en las comunidades siempre hemos sido autónomos, ahora solo falta ponerlo en el papel”.

A través de frases de este tipo, recurrentes y sencillas solo en apariencia, los comunarios guaraníes apelan tanto a un ideal de auto-suficiencia, como a un *habitus* organizativo diferenciado y arraigado en el tiempo y el espacio: expresado en la organización guaraní nuclear, la comunidad o *têta*, a través de ciertas prácticas socioeconómicas, culturales y de tuición territorial (cf. Albó, 1990), así como en instancias de decisión colectiva como la asamblea (*ñemboati*), de liderazgo político (capitanes o *mburuvicha*) u otras figuras sociales relevantes de la vida en comunidad. Todo ello conformaría el núcleo de lo que se conoce como *ñande reko*, “nuestro modo de ser”: una expresión guaraní para referirse a la identidad y cultura guaraní y, al mismo tiempo, para reivindicarlas como propias.

Desde esta perspectiva enraizada en la “memoria larga” (Rivera Cusicanqui, 2003) de las comunidades guaraníes del Chaco boliviano, pero también en la “memoria corta” de la reciente experiencia de revitalización cultural y articulación político-territorial a través de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la organización matriz que aglutina al conjunto de comunidades guaraníes de Bolivia, la autonomía indígena es algo que ya existe en los hechos, algo que se da en la práctica del *ñande reko* y en el seno de la organización guaraní, y que, acaso, solo hay que reconocer a nivel jurídico: “ponerlo en el papel”.

No obstante, dentro de las mismas comunidades esta concepción fáctica de la autonomía coexiste de modo ambivalente con otras miradas que emergen de una situación de dependencia económica y relegación fuertemente auto-percibidas como tal, expresando tanto las dificultades de la vida diaria en la comunidad como los profundos anhelos de transformación; unos anhelos y demandas que pueden proyectarse a través del reluciente —y en cierto modo, vacío— significante “autonomía”. Así, en las múltiples reuniones y asambleas guaraníes a las que he podido asistir durante el proceso de construcción autonómica, “las bases” guaraníes —esto es, quienes no ocupan cargos directivos en el seno de las estructuras supra-comunales de las “capitanías”— proyectaban tales anhelos de cambio y mejora asociadas

a la noción de autonomía: “la autonomía tiene que venir con proyectos grandes, no queremos administrar la pobreza”; “autonomía es desarrollo, que se vea la mejora en nuestras comunidades”; “autonomía no es vivir como siempre hemos vivido”.

Mientras que la primera mirada —“siempre hemos sido autónomos”— revela una auto-conciencia positiva y una politización de los *habitus* socio-organizacionales guaraníes, concebidos como espacios de “autonomía” desde donde organizar la vida colectiva y ejercer soberanía territorial; la segunda— “la autonomía no es vivir como siempre hemos vivido”— introduce matices importantes. Podríamos decir que los comunarios nos están alertando de los riesgos de mistificación de la pobreza que existen al calificar como formas de “autonomía indígena” lo que no dejan de ser estrategias de reproducción social y autoorganización desplegadas en espacios periféricos atravesados por todo tipo de carencias materiales y de ausencia continuada del Estado. De algún modo, los comunarios nos estarían advirtiendo de que lo que había habido hasta el momento no era, exactamente, “autonomía”, sino más bien relegación y abandono. Quizás, entonces, no se trataría tanto, o no solo, de “vivir como siempre hemos vivido en nuestras comunidades”, sino de, a través de la autonomía, vivir de forma diferente y, sobre todo, *vivir mejor*.

Valgan estas notas introductorias, que parten de perspectivas de “experiencia propia” (Geertz, 1994) en torno a la autonomía indígena, para constatar las tensiones y ambivalencias que atraviesan un concepto, a menudo, dado por sentado de forma excesivamente apriorística tanto en los instrumentos jurídicos como en la literatura especializada, donde se revela cierta tendencia a (sobre)entender la autonomía indígena exclusivamente como sinónimo de arraigo territorial, recuperación cultural y/o resistencia política ante *otros* —el Estado, los partidos políticos, las empresas extractivas, el capitalismo, la modernidad— concebidos en términos de exterioridad a las sociedades indígenas contemporáneas, representadas como aisladas de la sociedad envolvente y los procesos de cambio global. Sin ninguna intención de adentrarnos en debates conceptuales que desbordan las pretensiones de este texto, sí que cabe señalar que para entender cómo el pueblo guaraní de Bolivia,<sup>7</sup> y particularmente, los guaraníes de Charagua, se han acercado a la autonomía indígena, y la han

7 Además de la experiencia de Charagua, entre el total de 17 municipios que recubren el territorio reivindicado como “ancestral” por el pueblo guaraní, existen hasta cuatro municipios de mayoría poblacional guaraní que se encuentran actualmente en distintas fases del proceso de conversión a autonomía indígena, como ser: Gutiérrez y Lagunillas (ambos en el Departamento de Santa Cruz), y Huacaya y Macharetí (en el Departamento de Chuquisaca).

llenado con sentidos y demandas particulares, resulta imprescindible incorporar no solo esta dimensión de valorización y defensa de “lo propio” ante distintos tipos de embates externos, sino también tomar en cuenta los anhelos de transformación que emergen desde las propias comunidades.

En realidad, como se verá, una de las claves del éxito del proyecto autonómico guaraní de Charagua, que contrasta con el fracaso de otros proyectos de autonomía indígena impulsados simultáneamente, radica precisamente en qué sus impulsores han sabido vincular la construcción de una nueva autonomía indígena a demandas concretas y más bien pragmáticas vinculadas a tales horizontes de cambio, acceso al desarrollo y búsqueda de un nuevo marco de relaciones, de un *acercamiento*, con el Estado Plurinacional.

Por otro lado, los impulsores del proyecto autonómico guaraní de Charagua también han demostrado ser hábiles estrategias: utilizando las herramientas jurídicas disponibles a su favor, trazando distintos tipos de alianzas con diferentes actores y moviéndose en los fangos de la política boliviana. Algo que forma parte de la conocida “diplomacia guaraní”, una expresión que suele utilizarse para referirse a las lógicas de negociación y alianza guaraníes con los partidos políticos y otros actores no guaraníes: flexibles, circunstanciales y, a veces, contradictorias pero que, al fin, responderían a una estrategia de relación con el Otro no guaraní supeditada a la consecución de objetivos concretos desde un marco “común”; si bien la escala territorial sobre la que se define lo común —una comunidad o facción comunal, una “capitanía” supra-comunal, o el conjunto del pueblo guaraní— puede ser muy variada.

Es, en cualquier caso, desde este tipo de lógicas que forman parte consubstancial del accionar colectivo guaraní desde su re-organización político-territorial de fines de los años ochenta, que apenas seis meses después de la aprobación de la Constitución de 2009 la dirigencia guaraní de Charagua empezaría a movilizar su capacidad diplomática para explorar una de las opciones abiertas en la misma: la “conversión” de los antiguos municipios en nuevas Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOC), el nombre dado al nuevo régimen autonómico indígena según la particular fórmula de identificación de la indigeneidad en la Constitución boliviana a través de la tríada “indígena originario campesino”.<sup>8</sup>

8 El término “Autonomía Originario Campesina”, así como la categoría constitucional de “naciones y pueblos indígena originario campesino”, apenas es utilizado por los guaraníes que, como otros pueblos indígenas de las tierras bajas bolivianas, se identifican como “pueblo indígena”

El 31 de julio de 2009 las cuatro *capitanías* (Charagua Norte, Parapitiguasu, Alto Isoso y Bajo Isoso) en que se articulan política y territorialmente las más de 100 comunidades guaraníes asentadas en el (ex)municipio de Charagua,<sup>9</sup> se reunían en una “magna asamblea inter-zonal”, forjaban una “alianza” entre sí y daban a conocer públicamente una decisión que, si bien por entonces se desconocían cuáles serían sus alcances concretos, cambiaría la historia política charagüeña: “la decisión de ejercer su derecho a la autodeterminación vía CONVERSIÓN DE MUNICIPIO A AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA” (CIPCA, 2009, mayúsculas en el original).

De esta forma, Charagua, epicentro del renacimiento guaraní de los años ochenta, ejemplo —y construida como “ejemplar” (cf. Bazoberry, 2008; Faguet, 2016)— en términos de acceso de los pueblos indígenas a los espacios de poder municipal durante los noventa, en la primera década de los 2000 volvía a situarse como vanguardia del mundo guaraní de Bolivia, tomando las riendas de un proyecto político que, utilizando el nuevo marco jurídico y conceptual plurinacional, sitúa en su trama central la potente noción de autonomía indígena.

### **El nuevo sistema de autonomías indígenas boliviano: muchas limitaciones y alguna potencialidad**

Antes de adentrarnos en el complejo universo charagüeño, es necesario presentar algunos apuntes, así sea de forma muy breve, en torno a la configuración del régimen autonómico indígena del Estado Plurinacional de Bolivia.<sup>10</sup> La Constitución boliviana de 2009, que declara la “refundación” de la República de Bolivia en un nue-

---

(ahora también como “nación”) y, sobre todo, recelan de las implicaciones prácticas (sobre todo a nivel de derechos territoriales) de la incorporación del término “campesino”, asociado a los migrantes andinos quechuas y aymaras asentados en territorio guaraní. En este texto optaremos mayormente por utilizar “autonomía indígena” cuando nos referimos a la figura jurídica AIOC.

- 9 Existen notables diferencias tanto en el número de población de estas comunidades (algunas de menos de 10 familias mientras que otras pocas pueden superar las 1000 personas), como en su distribución territorial entre capitanías, también de distinta extensión territorial entre sí. Según datos del Plan de Gestión Territorial Comunitaria elaborado por el nuevo gobierno autonómico guaraní (complementados con datos de trabajo de campo), esta sería la distribución de comunidades por capitanías: Charagua Norte, 31 comunidades; Parapitiguasu: 11 comunidades; Alto Isoso, 27 comunidades; Bajo Isoso, 41 comunidades.
- 10 Sobre el régimen autonómico indígena boliviano y su despliegue en la práctica, destacamos los siguientes análisis: Albó y Romero, 2009; Cameron, 2012; Tockman y Cameron, 2014; Tomaselli, 2015; Morell i Torra, 2015; Exeni, 2015, 2018; Plata y Cameron, 2017; Alderman, 2017.



vo Estado Plurinacional y acota este horizonte refundacional a través de un conjunto de innovaciones institucionales, democráticas y conceptuales, se sitúa a la vanguardia continental en términos de innovación paradigmática con respecto al constitucionalismo liberal y multicultural (Sousa-Santos, 2010; Clavero, 2010), así como también en lo que respecta al reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Sin embargo, a pesar de la narrativa refundacional que permea el texto constitucional, lo cierto es que el modelo de organización territorial del “nuevo” Estado Plurinacional, uno de los principales ejes de conflicto entre el gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS) y la oposición conservadora de los Departamentos orientales durante el turbulento proceso constituyente abierto en 2006 (Schavelzon, 2012), es bastante similar al de la “vieja” República. Por un lado, desconociendo los proyectos de “reconstitución territorial” de alcance regional que defendieron diversas organizaciones indígenas en el marco de la Asamblea Constituyente, entre ellas la Asamblea del Pueblo Guaraní, en la Constitución finalmente aprobada se mantienen, dotadas ahora de autonomía política según un nuevo marco de distribución competencial, las principales estructuras territoriales republicanas, esto es: los nueve departamentos (antes denominados prefecturas) de alcance regional y los municipios de ámbito local.

Por otro lado, el nuevo régimen autonómico indígena, junto con las “regiones” uno de los dos nuevos niveles de autonomía política y territorial del Estado Plurinacional, también plantea una continuidad, a lo sumo una profundización, con respecto a las reformas descentralizadoras y multiculturales de los años noventa que impulsaron dos tipos de figuras de gobernanza local en el espacio rural e indígena: los municipios y las Tierras Comunitarias de Origen o TCO (en el nuevo marco constitucional llamados Territorios Indígena Originario Campesinos o TIOC). Estas dos figuras constituyen la base territorial sobre las que se deben construir los nuevos sistemas institucionales de las autonomías indígenas. Así pues, desde la perspectiva de los planteamientos y demandas iniciales del movimiento indígena, una de las principales limitaciones del nuevo régimen autonómico indígena del Estado Plurinacional es que este es, fundamentalmente, de alcance local y que, además, no implica una re-territorialización con respecto a la organización territorial republicana, sino un cambio del marco institucional y de atribuciones políticas de entidades territoriales existentes previamente.<sup>11</sup>

11 Si bien existe la figura de “regiones indígenas originario campesinas”, formadas desde la agregación de autonomías indígenas de base local previamente constituidas, su creación es muy

Una especificidad importante del nivel de autonomía indígena es que este no se fundamenta en un proceso “clásico” de descentralización estatal hacia niveles territoriales inferiores de gobernanza, sino que es conceptualizado como un espacio de ejercicio y operativización de derechos colectivos indígenas, siendo el principal su derecho a la libre determinación reconocido ya en el artículo segundo de la Constitución. Sin embargo, y en franca contradicción conceptual, el ejercicio de esta libre determinación se encuentra “determinada” por distintos constreñimientos. El primero, ya señalado, de carácter territorial, pues el régimen autonómico indígena no se aplica según las territorialidades practicadas o reivindicadas como “propias” por los pueblos indígenas, sino que parte de los municipios y las TCO, estableciendo dos “vías de acceso” (vía municipio o vía TCO) con procedimientos ligeramente diferenciados hacia el mismo régimen de autonomía indígena.

El segundo constreñimiento es de tipo procedimental: los pueblos indígenas que habitan en los municipios o TCO y quieran constituir una autonomía indígena deben pasar necesariamente por un proceso de “conversión” a autonomía indígena, esto es: cumplir con una serie de requisitos previos y superar un conjunto de procedimientos sucesivos, algunos definidos ya en la misma Constitución, otros a través del ulterior desarrollo legislativo. Para el caso de la vía de conversión municipal, la que nos ocupa en este texto, podemos resumir tales procedimientos en cuatro grandes pasos, que seguirían los 11 primeros municipios (entre ellos, Charagua) que, en 2009, se aventuraron en el incierto camino de la conversión de los antiguos municipios a nuevas autonomías indígenas. Citamos los cuatro pasos a continuación (con la cronología del proceso para el caso de Charagua entre paréntesis):

- La celebración de un primer referéndum de “acceso” a la autonomía donde se valide el inicio del proceso de conversión; (celebrado en Charagua y en 11 municipios más el 6 de diciembre de 2009).
- La conformación de una asamblea autonómica representativa de la realidad social del municipio en conversión; (en Charagua, la Asamblea Autonómica Guaraní en Charagua, conformada en mayo de 2010).
- La redacción y aprobación por parte de la asamblea autonómica de un estatuto autonómico indígena donde se esbocen las bases del nuevo sistema de

---

compleja —no existe aún ningún intento— y, además, la Constitución explícita que las regiones (indígenas o no indígenas) que se formen no pueden traspasar límites departamentales (art.280.I). Asimismo, también se establecen una serie de obstáculos —la necesidad de una ley específica que lo avale— para aquellas autonomías (vía municipio o TCO) que traspasen límites administrativos municipales.

autogobierno; (el Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, aprobado por la Asamblea Autónoma el 16 y 17 de junio de 2012).

- La puesta en vigencia del estatuto (previamente declarado constitucional por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional) a través de un segundo referéndum que valide el estatuto y haga efectivo su despliegue<sup>12</sup> (el estatuto de la Autonomía Guaraní sería declarado plenamente constitucional el 12 de junio de 2014, el referéndum para su aprobación se celebró el 20 de septiembre de 2015 y el despliegue del sistema autonómico no empezaría hasta el 8 de enero de 2017).

Si bien esta ruta procedimental, que involucra a todos los poderes públicos del Estado Plurinacional (legislativo, ejecutivo, constitucional y electoral), ha convertido el ejercicio del derecho a la autonomía indígena en una verdadera odisea burocrática, el sistema de autonomías indígenas del Estado Plurinacional también plantea alguna potencialidad transformadora que no debe menospreciarse. Así, frente a la institucionalidad municipal —homogénea en todo el territorio boliviano y ajena a la diversidad de formas de organización y tradiciones institucionales indígenas— el nuevo régimen autonómico indígena abre nuevos espacios de deliberación democrática y horizontes de auto-institución política. Aun con limitantes, los habitantes de las autonomías en construcción pueden discutir colectivamente cuál debe ser su institucionalidad partiendo de sus propias realidades culturales locales y, en fin, de su voluntad democrática.

Construir un nuevo marco institucional post-municipal que regule la vida en común, y el acceso a cargos políticos remunerados, no es una tarea fácil. De hecho, solo dos de los once primeros municipios que iniciaron la vía de la conversión a finales de 2009, Charagua y el pequeño municipio Uru-Chipaya del pueblo indígena andino *uru*, han logrado superar los cuatro pasos y consolidarse como autonomías indígenas por la vía municipal. En el resto de municipios, a pesar de tener una composición étnica mucho más homogénea que en Charagua, los procesos se han visto bloqueados en distintas fases de su desarrollo por distintos

12 Cabe apuntar que recientemente, en junio de 2019, fruto de la presión de las organizaciones indígenas involucradas en procesos de conversión autonómica, se eliminó el requisito del segundo referéndum (a través de una modificación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización), un requisito problemático en tanto que implicaba someter al voto individual secreto un documento previamente aprobado (el estatuto) por la Asamblea Autónoma a través de mecanismos de democracia comunitaria.

tipos de conflictos internos en que emergieron diferenciaciones (generacionales, políticas, socioeconómicas, religiosas) entre indígenas y comprensiones divergentes sobre cómo expresar políticamente la indigeneidad (Cameron, 2012).

En Charagua, si bien existieron todo tipo de conflictos internos, estos quedaron en gran medida atenuados por la existencia de un antagonismo mayor: el que relaciona karai y guaraníes, el cual está en la base de la conformación histórica de Charagua como espacio territorial.

### **Colonización karai y desplazamiento guaraní: bases socio-espaciales de la Charagua contemporánea**

A diferencia de otros municipios rurales bolivianos, creados a partir del proceso de municipalización abierto con la Ley de Participación Popular de 1994, el espacio territorial que hoy ocupa el ex-municipio de Charagua, ahora Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, fue trazado a fines del siglo XIX, concretamente en 1894, cuando una disposición legislativa decretó la creación de una nueva división administrativa (una “sección municipal”) en la provincia de Cordillera, subdividiendo esta nueva sección municipal en cuatro “cantones” y estableciendo que uno de ellos, Charagua, sería su “capital”.

Por entonces, Cordillera era un lugar recóndito de la República de Bolivia, una región de frontera “pacificada” *manu militari* apenas dos años antes, el 1892, cuando se produjo la que sería conocida como la batalla de Kuruyuki (cf. Combès, 2014), un triste episodio bélico en que el ejército republicano aplastó (causando entre 500 y 1000 bajas indígenas) la que devendría la última gran rebelión armada de los belicosos guaraníes, por entonces conocidos como “chiriguano”. Tal fue la denominación histórica, la de “chiriguano”, recibida por la sociedad guaraní-hablante de las últimas estribaciones de los Andes surorientales, formada a través de un proceso de etnogénesis entre grupos chané-arawak establecidos en la región y grupos tupí-guaraníes llegados posteriormente desde el actual Brasil y Paraguay. Una sociedad, pues, en su origen “mestiza” —chané y guaraní, guaraní y chané (cf. Combès y Saignes, 1995)— pero que desde su proceso de rearticulación política y territorial ha decidido autodenominarse (y organizarse) solamente como “guaraní”.<sup>13</sup>

13 Si bien la categoría “chiriguano”, de connotaciones etimológicas populares peyorativas, ha desaparecido como categoría de autoidentificación social, y la totalidad de los (ex)chiriguano se autoreconocen como “guaraníes” —frente a las 96 842 personas que se autoidentificaron

Si bien la creación de una nueva “sección municipal” desde un despacho gubernamental alteraría poco los procesos de ocupación territorial sobre el terreno, podemos considerar que la Charagua que conocemos hoy en día nació a fines del siglo XIX mediante el referido acto legislativo. Para empezar, se incorporó formalmente un espacio periférico y “salvaje” dentro del orden estatal republicano de administración del territorio y la población. De esta forma, se sancionaba formalmente la colonización de facto emprendida sobre el terreno a través de la hacienda ganadera, las misiones franciscanas, y la fundación de “pueblos” por parte de colonizadores criollos o *karai*: la trilogía colonizadora que, a partir del último tercio del siglo XIX, ya bien entrada la etapa republicana y con la inestimable ayuda del ejército republicano, lograría quebrar definitivamente un mundo que había conseguido mantenerse libre del tutelaje colonial español gracias a su reputado *ethos* guerrero, combinado con una lógica política centrífuga asentada en un fuerte sentido de la autonomía grupal (Saignes, 2007).

Por otro lado, resiguiendo algunas de las formas de adscripción territorial existentes, la disposición legislativa de 1894 dibujó unos límites externos y subdivisiones territoriales internas (“cantones”) que, si bien se irán redefiniendo con más precisión, no cambiarán substancialmente desde entonces, constituyendo la base territorial de las “zonas” en que, como veremos, se estructura el nuevo gobierno autonómico guaraní.

Y más importante aún, tales subdivisiones cantonales establecieron un *centro político* de esta nueva unidad administrativa: el pueblo de mayoría karai de Charagua, fundado en 1873 sobre una antigua comunidad guaraní, que obtiene el título de “capital”; al tiempo que también unas *periferias*: los demás “cantones” rurales y de mayoría poblacional guaraní, distribuidos en decenas de comunidades yuxtapuestas a propiedades privadas ganaderas que, en un proceso progresivo de expolio y concentración territorial que no se revertiría (y solo en parte) hasta fines de los años noventa del siglo XX, dejarían a las comunidades guaraníes sin apenas acceso a la tierra y dependientes por tanto de la venda (en condiciones de explotación extremas) de su fuerza de trabajo: sea en las haciendas o los ingenios azucareros.

---

como guaraníes en el Censo de 2012; solo 327 lo hicieron como “chiriguanos” [datos disponibles en <https://bit.ly/3kb0IbK>]—; el término “chiriguano”, sigue usándose y reivindicándose desde la historiografía desde otra genealogía etimológica no peyorativa (como sinónimo de “mestizos”) al considerar que recoge mejor la especificidad del mundo guaraní boliviano que no la categoría genérica “guaraní” (para un análisis en detalle sobre la controversia alrededor de la denominación de los guaraníes bolivianos, véase Morell i Torra, 2018, Capítulo 4).

Aun desde unos vínculos precarios, los cantones rurales del municipio pasarán a estar administrativamente subordinados al pueblo karai de Charagua, el cual iría acumulando no solo centralidad política en tanto que sede de la institucionalidad municipal, sino también la práctica totalidad de servicios e infraestructuras. Así pues, la Charagua contemporánea nace desde una concepción y práctica racialmente jerarquizada del espacio social: con un *pueblo* (karai/“moderno”) construido en oposición a un *campo* (indígena/“atrasado”) desplazado a la periferia del espacio y de “lo charagüeño”, un término de origen indígena que no obstante pasaría a ser sinónimo de karai.

Sin duda, como en el conjunto de Bolivia, hoy en día las cosas han cambiado muchísimo. Charagua Pueblo, con más de 4000 habitantes, es un espacio dinámico, en crecimiento demográfico y complejización social: con muchos guaraníes llegados desde las comunidades o ya nacidos en el pueblo, así como migrantes andinos de origen quechua y aymara que controlan la práctica totalidad del comercio y transporte, muchos de ellos instalados en Charagua Estación, un nuevo núcleo urbano de unos 2000 habitantes ubicado a escasos kilómetros del pueblo de Charagua. A diario, en el pueblo irrumpe también otro tipo de “blanquitud”: la de los menonitas, un grupo anabaptista ultra-ortodoxo de ascendencia centro-europea que, desde mediados de los años ochenta, se instalarían en las áreas rurales próximas al pueblo de Charagua a través la compra de tierras de haciendas karai en decadencia.

Sin embargo y pese a estas profundas transformaciones que amenazan a la “charagüeñidad” entendida como marcador de distinción blanco-criolla frente a lo indígena, la configuración post (y neo) colonial de Charagua sigue vigente: expresada en la relegación material y simbólica de las comunidades con respecto al núcleo urbano o en interacciones cotidianas entre karai y guaraníes permeadas por el racismo. Es, en cualquier caso, desde esta configuración racialmente jerarquizada del espacio social, asentada en la colonización karai y el desplazamiento guaraní, que podemos entender uno de los sentidos profundos que atraviesan el proyecto autonómico guaraní: la voluntad de (*re*)*guaranizar* Charagua, esto es, situar lo guaraní en el centro político; interpelando, incluyendo y “convirtiendo” a los no-guaraníes desde esta nueva centralidad. Así nos lo plantea, dibujando una suerte de teoría guaraní de la hegemonía, Milton Chakay, sociólogo guaraní:

Que aquel hermano que viene de Oruro, de Potosí y vive en la autonomía indígena, empiece a ser un guaraní. Esto es lo que nosotros queremos, y por eso decimos:

¡qué se incluyan, qué se incluyan! Que el karai tradicional, agresor, que algunos momentos sometió al guaraní, se convierta. Y por eso nosotros decimos: “la guaranización”. La autonomía indígena debe permitir la guaranización. (M. Chakay, comunicación personal, 6 de junio de 2012)

Aun sin expresarse explícitamente en tales términos elaborados por la intelectualidad guaraní en el marco del despliegue del proyecto autonómico, el proceso de *guaranización* de Charagua empezaría, en los hechos, al menos dos décadas antes. Y lo haría a través de dos procesos centrales para entender el proyecto autonómico guaraní: la re-articulación política y territorial de las comunidades guaraníes en “capitanías” adscritas a la Asamblea del Pueblo Guaraní, y el asalto de las capitanías al poder municipal.

### **La (progresiva) guaranización de Charagua: de la Ley de Participación Popular al referéndum autonómico**

En un sorprendente proceso de “renacimiento” después de casi un siglo de letargo tras la derrota de Kuruyuki en 1892, la conformación de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) en 1987 conduciría a que, en cuestión de pocos años, centenares de comunidades del Chaco antes dispersas, e incluso comunidades de migrantes guaraníes conurbanas a la ciudad de Santa Cruz, se organicen en estructuras territoriales y políticas supracomunales, denominadas “capitanías,” adscritas a su vez a la APG de modo flexible y con altos grados de descentralización interna. Con su propia trama de autoridades (capitanes o *mburuvicha*) y sistemas de decisión colectiva asentados en la asamblea (*ñemboati*), las capitanías —actualmente, un total de 29 en los tres Departamentos (Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca) que abarcan parte de la eco-región del Chaco— conformarán la base territorial de un nuevo movimiento guaraní que, con el influjo de los movimientos indígenas continentales y los nuevos lenguajes de indigeneidad, por vez primera en su historia se organizaba en una estructura política mayor que reivindica una identidad compartida por encima de diferenciaciones regionales y de la propia lógica centrífuga del mundo guaraní histórico (Saignes, 2007).

En Charagua, el lugar donde se constituyó la APG fruto de la sedimentación de una serie de relaciones previas entre guaraníes y aliados no guaraníes (especialmente, instituciones vinculadas a la iglesia católica), los guaraníes se organizaron inicialmente en tres capitanías con sus propios recorridos. Mientras que dos de ellas (Charagua Norte y Parapitiguasu) se formarían *ex novo* en el mismo momento del

nacimiento de la APG, la capitanía del Isoso (desde inicios del 2000, dividida en dos capitanías independientes: Alto Isoso y Bajo Isoso) tenía un larguísimo recorrido a sus espaldas. A veces unida en una sola capitanía, otras, separada entre “alto” y “bajo”, en cualquier caso, la capitanía del Isoso no se desintegró con el avance del frente colonial y logró mantener su estructura política asentada en la transmisión hereditaria del cargo de *mburuvicha guasu* o “capitán grande” entre linajes a menudo enfrentados entre sí, conformando una suerte de “casa real” isoseña cuyo influjo (y disputas internas) pueden reseguirse hasta el día de hoy (Combès, 2005).

Esta configuración socio-histórica, junto con la herencia más claramente chané en el poblamiento de la región, han dado a los isoseños una identidad claramente diferenciada, a veces incluso contrapuesta, al resto del mundo guaraní boliviano. Se dibuja así, dentro mismo de Charagua, un “nosotros guaraní” de perímetros variables que, dependiendo del contexto, abarca al conjunto del “pueblo guaraní” de Charagua, pero que también puede contraerse en “nosotros” más delimitados y atravesados por diferenciaciones de largo recorrido, como la que separa a los isoseños-guaraní de los *ava*-guaraní (de las capitanías de Charagua Norte y Parapitiguasu): hoy “hermanos” en las luchas compartidas como “pueblo guaraní”, pero “hermanos así como lo eran Caín y Abel”, por citar una elocuente metáfora bíblica utilizada por un comunario isoseño para explicar el tipo de hermandad que los une (y separa) de sus vecinos *ava* (comunicación personal, 2 de agosto de 2014)

Desde la formación de la APG, la acción de las capitanías, con sus propios matices entre sí, se enfocó sobre todo a solucionar las carencias materiales de las comunidades, tejiendo vínculos con distintas ONG de desarrollo y poniendo un énfasis especial en la acuciante cuestión del acceso a la tierra. Esta última, una situación que se lograría sosegar parcialmente a través del proceso de titulación de tierras en un régimen agrario especial de titularidad colectiva gestionado desde las organizaciones indígenas (Tierras Comunitarias de Origen o TCO), iniciado en 1996 a través del proceso de saneamiento del conjunto de propiedades agrarias de Bolivia (cf. Colque et al., 2016). Si bien este proceso de reforma agraria no lograría revertir la desigual estructura agraria de Charagua y el conjunto de la región del Chaco, y conllevó la legalización de propiedades privadas al interior de los territorios demandados por las capitanías guaraníes, la figura de las TCO consolidó el sentido de jurisdicción territorial propia de las capitanías.

Sin dejar de lado la cuestión de la tierra, con la entrada en vigor de la Ley de Participación Popular (LPP) de 1994 se produciría un cambio trascendente: las



capitanías se convertirían en actores políticos (y electorales), orientando una parte muy significativa de su energía organizativa hacia los renovados espacios de poder municipal: a *hacer política*, rompiendo con el monopolio karai de la política, pero al mismo tiempo, haciendo política junto con los karai y sus reglas de juego. Una de las explicaciones más gráficas que pude recoger en torno a los múltiples y, por otro lado, ambivalentes efectos de la LPP en la vida política charagüeña (al respecto, Bazoberry, 2008; Faguet, 2016; Albó, 2012) proviene del charagüeño Roberto Vargas, que los sintetizaba a través de dos conceptos: “recursos” y “levantamiento guaraní”.

Karai enraizado en el pueblo tras varias generaciones precedentes y alcalde de Charagua en dos gestiones —la primera anterior a la LPP, la segunda con esta ya vigente, Roberto Vargas vivió desde dentro del municipio dos tipos de transformaciones. La primera, que juzga como claramente positiva, el aumento exponencial de los recursos económicos transferidos directamente desde el presupuesto general del Estado, y, consecuentemente, de la capacidad del municipio para “ejecutar obras y proyectos” —leitmotiv de la política municipal post-LPP— en el conjunto de una jurisdicción territorial que se amplió más allá del pueblo para incorporar en su radio de acción a las zonas rurales, organizadas ahora en “distritos municipales” (los anterior “cantones”) con capacidad de incidencia en la distribución presupuestaria. Y la segunda, que aun sin entusiasmarle asume como irreversible: el “levantamiento guaraní”, esto es, la emergencia y consolidación de los guaraníes como actores determinantes en la vida política municipal. Tan determinantes que, de hecho y en las propias palabras de Roberto, llegarían a convertirlo en el “último alcalde karai de la historia de Charagua”.

Y en efecto, en 2004, después de la segunda gestión de Roberto Vargas, anticipándose un año a la victoria electoral del “primer presidente indígena de Bolivia”, por primera vez en la historia de Charagua, un guaraní, Claudio López, llegaba a la alcaldía del municipio. Lo haría con las siglas de la APG y con el apoyo orgánico de las capitanías de Charagua Norte y Parapitiguasu, mientras que el Iso-so, siempre “autónomo”, optó por apoyar a su propio candidato, a través en este caso de las siglas del MAS. Tras la gestión de López, en cuyo tramo final se iniciaría el largo proceso de transición de municipio a autonomía indígena, los dos alcaldes “transitorios” que le sucedieron en la alcaldía —Domingo Mérida (2010-2015) y Belarmino Solano (2015-2017)— serían también guaraníes, así como la mayoría de miembros del Concejo Municipal.

Desde el punto de vista guaraní, uno de los efectos más evidentes de la *guaranización* del campo político charagüeño serían las disonancias entre las apelaciones a la lealtad étnica como “guaraníes” y las divergentes adscripciones

partidistas tanto de los líderes guaraníes que entraron en el juego político municipal como de sus votantes, que no siempre seguían las consignas de las asambleas que preseleccionaban a los candidatos que concurrirían a las elecciones, buscando orientar colectivamente el voto individual. Así, por ejemplo, el primer alcalde guaraní de Charagua, Claudio López, es considerado un “alcalde orgánico” pues, aun sin la participación de las capitanías isoseñas, fue postulado previamente por las capitanías guaraníes y sería votado masivamente en las comunidades de Charagua Norte y Parapitiguasu (“voto orgánico”). En cambio, el segundo alcalde guaraní, el isoseño-guaraní Domingo Mérida, no contó con el apoyo oficial de la estructura orgánica de ninguna de las cuatro capitanías y, así no obstante, resultó electo puesto que logró tejer su propia estrategia de alianzas tanto con sectores karai del pueblo como, sobre todo, con distintas facciones y linajes del Isoso enfrentados a las dirigencias oficiales de las dos capitanías isoseñas.

Así pues, si en términos de acceso de los guaraníes a los espacios de poder municipal, la LPP puede calificarse, sin duda, como éxito, al mismo tiempo la experiencia guaraní dentro —y en los últimos años, a la cabeza— de la institucionalidad municipal estuvo atravesada por no pocas frustraciones y profundas ambivalencias. Como lo demuestra la opción guaraní por dejar atrás el marco municipal y constituir otra institucionalidad diferente (y mejor) que, sin embargo y revelando tales dimensiones ambivalentes, sigue fuertemente impregnada de la experiencia guaraní en la política municipal.

Como vimos anteriormente, la decisión de apostar por la conversión del municipio a autonomía indígena surge de una “magna asamblea” entre las cuatro capitanías. Pero el definitivo pistoletazo de salida al proceso de conversión sería la celebración del referéndum de acceso, celebrado el 6 de diciembre de 2009, coincidiendo con las elecciones generales que, ya en el nuevo marco plurinacional, darían la segunda victoria consecutiva a Evo Morales y el MAS. Los ajustados resultados del referéndum, donde el Sí se impondría con un 55,7%, así como su desigual distribución territorial por la geografía charagüeña (un claro No en el pueblo, un Sí rotundo en las capitanías *ava* y un empate entre Sí y No en el Isoso),<sup>14</sup> muestran como este expresó diversas de las diferenciaciones que atraviesan la abigarrada sociedad charagüeña: diferencias étnicas (y de clase) entre pueblo y campo, entre karai y guaraníes, pero también entre los mismos guaraníes.

14 Para un análisis más detallado de los resultados electorales del referéndum de 2009 y sus lógicas de distribución según la compleja geografía sociopolítica charagüeña, puede consultarse Morell i Torra (2018, pp. 330-332).

Además, los resultados de este primer referéndum, muy parecidos al que se celebraría seis años después para la aprobación del estatuto autonómico, anticipaban una de las dinámicas que marcarían todo el proceso de construcción autonómica: la resistencia de buena parte de los sectores no guaraníes, que movilizaron un discurso de minorización y denuncia de la “exclusión” que invertía la dirección histórica del racismo. Si bien estos sectores no lograron frenar el despliegue del proceso, pocos meses después del referéndum lograrían acceder al poder municipal (con el isoseño-guaraní Domingo Mérida como alcalde) en las elecciones de abril de 2010, las cuales incluyeron la especificación que, para el caso de los 11 municipios en conversión a autonomía indígena, sus autoridades municipales tendrían carácter “transitorio” hasta la aprobación del estatuto.

En este complicado contexto, con los impulsores del proyecto autonómico (las cuatro capitanías) fuera de un municipio copado por los opositores a la autonomía indígena, que movilizarían todos los recursos institucionales municipales para bloquear el avance del proceso autonómico y agotar sus cinco años en el cargo, empezaría el proceso de gestación de *otra institucionalidad*.

### **Ni como el municipio, ni como la capitanía: re-creando otra institucionalidad**

“Ha sido una revolución que nunca más de repente lo hubiéramos hecho nosotros en nuestra vida normal”. Como una *revolución*: en tales términos expresaba Belarmino Solano su experiencia dentro y como Vicepresidente de la Asamblea Autónoma Guaraní en Charagua, la instancia deliberativa que, tras el primer referéndum de 2009 y siguiendo lo establecido en el marco jurídico boliviano, se encargó de redactar y aprobar el estatuto con las bases institucionales de la nueva autonomía indígena.

Compuesta por una cincuentena de representantes guaraníes electos por “normas y procedimientos propios” en distintas comunidades rurales de las cuatro capitanías, y sin la presencia de ningún representante de Charagua Pueblo pues sus organizaciones vecinales rechazaron participar, entre 2010 y 2012 la Asamblea se reuniría periódicamente en Charagua Pueblo para imaginar una nueva Charagua. Sin un local propio, ni tampoco un sistema de financiación público, sus maratónicas reuniones se desarrollaron en el mismo lugar donde treinta años atrás nació APG: en la sede de Arakuaarenda, una institución de capacitación intercultural vinculada a la Compañía de Jesús que, conjuntamente con la ONG CIPCA (Centro de Inves-

tigación y Promoción del Campesinado), con oficina en Charagua desde los años setenta, constituyen dos de los principales aliados del pueblo guaraní, los cuales tendrían un rol importante acompañando el proceso autonómico.

El estatuto resultante de las reuniones de la Asamblea Autonómica, aprobado por el pleno de la Asamblea 17 de junio de 2012 y, con algunos cambios debido a las observaciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, declarado plenamente constitucional el 12 de junio de 2014,<sup>15</sup> está conformado por un total de 104 artículos en que se combinan aspectos de tipo declarativo (“valores y principios”, “visión de desarrollo”) con otros regulativos y técnicos (la organización del gobierno autonómico, el régimen competencial y fiscal), así como elementos mucho más vinculados a la realidad charagüeña: desde el “acceso y uso del agua” (art.77 estatuto autonómico), hasta “la caza y la pesca” (art.70), pasando por la coordinación entre la “Medicina Tradicional y la Medicina Académica” (art.96). Se trata de un texto jurídico, pero de una naturaleza jurídica heterodoxa, en que lógicas de la cultura jurídica liberal-occidental y esquemas organizativos del municipio se yuxtaponen con categorías guaraníes, aportaciones del nuevo constitucionalismo boliviano, formas organizativas guaraníes y un conjunto de elementos que implican un esfuerzo de incorporación de problemáticas locales, al tiempo que de identificación jurídica de la identidad cultural o *ñande reko* guaraní.

Al decir de René Gómez, presidente de la Asamblea Autonómica, “en el estatuto se encuentra centralizado el ser guaraní”, aludiendo a un conjunto de símbolos, principios y valores en guaraní que impregnan el estatuto de *ñande reko* al tiempo que buscan orientar culturalmente los horizontes de la autonomía (R. Gómez, comunicación personal, 26 de abril de 2014). Entre uno de los más repetidos, el concepto de *Yaiko Kavi Päve* (“Para Vivir Bien”), una guaranización lingüística creada *ad hoc* del famoso Vivir Bien o Sumaq Qamaña aymara incorporado en la Constitución boliviana, algo que, su vez, ilustra la importante influencia en el estatuto autonómico del constitucionalismo boliviano, en que este es traducido a un lenguaje vernacular significado desde lo guaraní.

Desde el punto de vista de Belarmino Solano, el “alma del estatuto” es no obstante su estructura de gobierno. Él mismo hizo parte de la comisión que se en-

15 El Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae está disponible en: <https://bit.ly/35b0UkV>

cargó de diseñarla, una tarea que califica como la “más complicada” en tanto que el núcleo de la discusión era, nada más y nada menos: “quién va a tener el poder”:

Entonces decíamos: “¿va a tener [el poder] una sola persona? ¿O quién más lo puede tener?” Y otro decía: “¡no, tiene que ser la base, tiene que ser la sociedad en su conjunto!”. “¿Y ahora cómo vamos a diseñar esta estructura?” (...) Lo que yo defendía era *que el poder vaya a radicar en el pueblo. Pero que las organizaciones no sean parte del gobierno*, o sea las capitánías, porque no pueden ser juez y parte, tienen que ser como otro órgano aparte de coordinación (...) Otro compañero [defendía que] quienes asumen este poder eran directamente las capitánías y que esté en la cabeza el *mburuvicha* (B. Solano, comunicación personal, 11 de septiembre de 2014)

El relato retrospectivo de Belarmino sobre las discusiones internas de la comisión que diseñó el “alma del estatuto”, relato que ilustra las complejidades intrínsecas de cualquier esfuerzo de imaginación instituyente, nos señala un dilema central a la hora de instituir un “gobierno guaraní”: ¿oficializar las estructuras organizativas guaraníes existentes (las cuatro capitánías) con sus *mburuvicha* o capitanes a la cabeza? ¿O pensar otra institucionalidad, inspirada en los modos de organización guaraní, pero con la estructura orgánica guaraní al margen? En Charagua, este dilema se resolvió a favor de la segunda opción, la defendida por Belarmino: crear otra institucionalidad que no fuera como el municipio, pero tampoco como la capitanía, revelando como los procesos de construcción de autonomías indígenas no son solo procesos de oficialización de formas de gobierno “tradicionales”, sino también procesos de innovación democrática que buscan, acaso, instituir nuevas tradiciones institucionales afirmadas desde lo indígena.

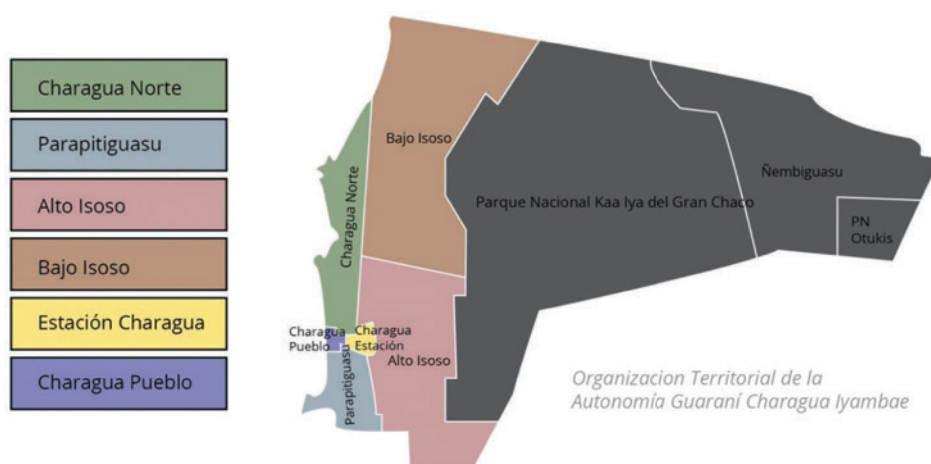
En esta decisión pesó mucho la división entre “lo orgánico” (las capitánías) y “lo político” (las instancias de poder estatal) que orienta normativamente el accionar político guaraní, buscando subordinar la participación política guaraní en las instancias estatales a los canales decisorios orgánicos. Conscientes de que, en el nuevo marco autonómico indígena, “lo orgánico” se convierte en “político”, es decir, en parte de la estructura estatal, los impulsores del proyecto autonómico guaraní buscaron resguardar su organización de las regulaciones y rigidez del Estado, manteniéndola formalmente “autónoma” del propio gobierno autonómico guaraní.

El dibujo institucional de este nuevo gobierno autonómico es considerablemente complejo. Caracterizado, primero, por una profunda descentralización (territorial, organizativa y electiva) entre cada una de las seis Zonas en que se estructura territorialmente el gobierno. Y segundo, por la heterogeneidad de lógicas políticas y mecanismos

democráticos puestos en práctica dentro de un entramado institucional compuesto de tres tipos de órganos: 1) *Ñemboati Reta*-Órgano de Decisión Colectiva; 2) *Mborokuai Simbika Iyapoa Reta*-Órgano Legislativo; 3) *Tëtarembiokuai Reta*-Órgano Ejecutivo.

La base fundamental del gobierno autonómico son las seis Zonas<sup>16</sup>: Charagua Norte, Parapitiguasu, Alto Isoso, Bajo Isoso, Estación Charagua y Charagua Pueblo (véase mapa más abajo), basadas en formas de adscripción territorial consolidadas previamente por distintas vías (legales y de facto): los anteriores “cantones” o, con la Ley de Participación Popular, “distritos” municipales; el territorio titulado en régimen de TCO y reivindicado como “propio” por las cuatro capitanías guaraníes; y los espacios territoriales en que se asientan los dos principales núcleos urbanos de Charagua: el pueblo de Charagua y su vecina Estación Charagua.

Figura 1  
Mapa de la Organización Territorial  
por Zonas de la Autonomía Guaraní Charagua a Iyambæ



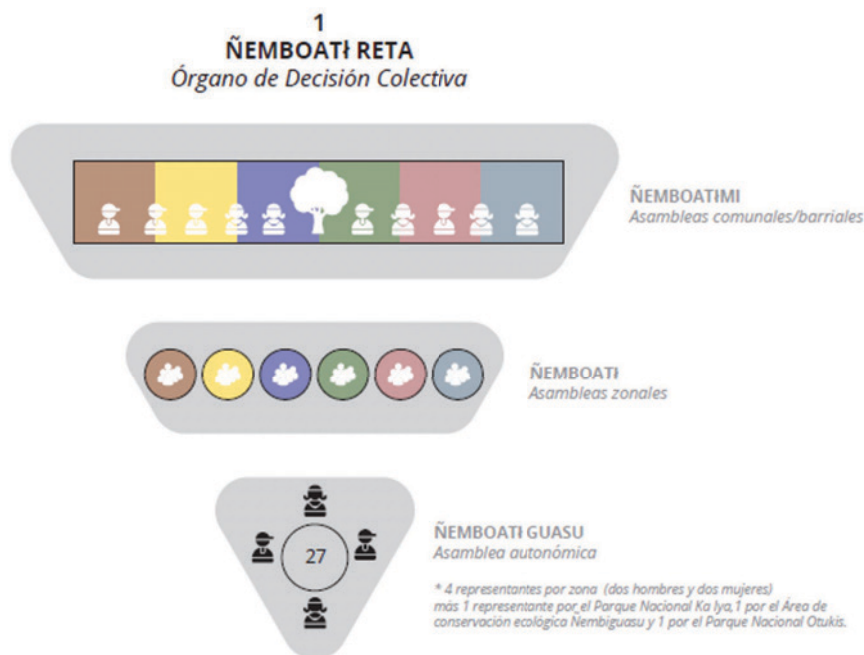
Fuente: Pere Morell i Torra, 2018.

16 Aparte de las seis Zonas, las áreas pobladas de Charagua, la jurisdicción formal de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambæ se extiende más al este hasta abarcar áreas casi totalmente yermas, pero de gran valor ecológico: dos parques naturales (Kaa Iya y Otukis) y una Área de Conservación Ecológica (Ñembi Guasu). En una estrategia para tratar de sentar jurisdicción sobre este espacio, estas tres áreas también están incorporadas a la estructura del gobierno autonómico y cada una de ellas tiene su propio representante en la *Ñemboati Guasu*.

La totalidad de los 46 representantes de los tres órganos que conforman el gobierno autonómico se eligen de forma descentralizada en cada una de las seis Zonas y, además, a través de los sistemas electivos que cada Zona estime oportuno, pasen o no por el voto individual secreto mediado por partidos políticos. Esta opción por la autonomía electiva de las zonas, que implica la coexistencia de distintos mecanismos electivos y legitimidades democráticas dentro de la autonomía, busca establecer una suerte de nuevo pacto de coexistencia con el Otro no guaraní, basado en la no imposición de los “usos y costumbres” electivos de una Zona sobre la otra. Algo que, por otro lado, no impidió que uno de los principales discursos movilizados por los sectores opositores a la autonomía fuera la alarmista denuncia del “fin de la democracia” y el “voto universal”, supuestamente amenazados por unos “usos y costumbres” indígenas concebidos como antagónicos a la democracia y que se impondrían en las áreas urbanas.

En lo que respecta al diseño institucional del gobierno autonómico (que se presenta gráficamente en las páginas siguientes), este mantiene, si bien con nombres guaranizados, la clásica división entre poder “legislativo” y “ejecutivo”. La principal novedad es, pues, la incorporación de un tercer órgano de “decisión colectiva”, la Ñemboati Reta, de naturaleza compuesta y en que se entremezclan atribuciones de control de los poderes ejecutivo y legislativo, competencias de elección y revocación de estos poderes y funciones cuasi-legislativas. Calificada en el estatuto como “máxima instancia de decisión” (art.19.I), este nuevo órgano encarna la idea de redistribución social del poder lanzada por Belarmino, y repetida por muchos de los impulsores de la autonomía: “que el poder vaya a radicar en el pueblo”. Sin ningún paralelo ni en la anterior institucionalidad municipal, ni tampoco en la tradición liberal asentada en la representación política a través del voto individual secreto, su referente institucional más inmediato es la *ñemboati* o asamblea, principal instancia decisoria guaraní y uno de los elementos centrales del *ñande reko* o “forma de ser” guaraní. Se trata de un órgano que plantea la toma de decisiones a través de la deliberación colectiva y la participación directa de los distintos núcleos de población territorializados (ya sea en comunidades rurales o en barrios urbanos) mediante un sistema asambleario con tres instancias territoriales ascendentes que siguen la lógica de la organización territorial por zonas: 1) Ñemboatimi (Asamblea Comunal o Barrial); 2) Ñemboati (Asamblea Zonal); y 3) Ñemaboati Guasu (Asamblea Autonómica).

Figura 2  
Organización interna de la Ñemboati Reta

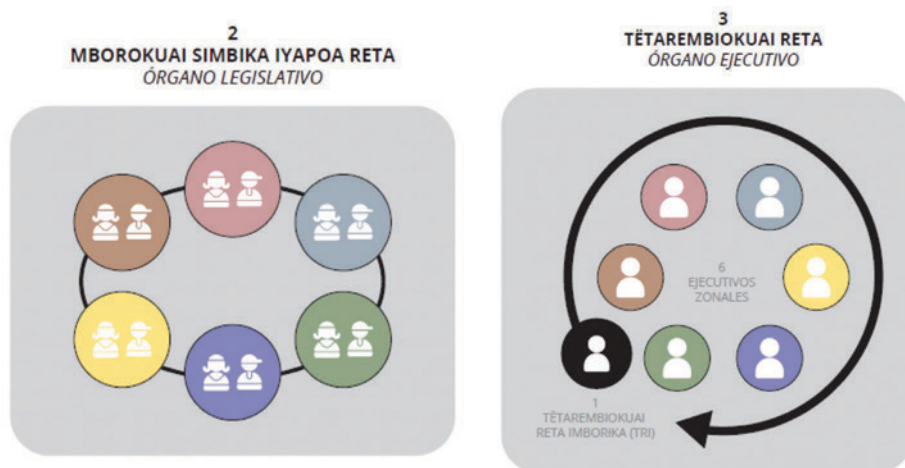


Fuente: Elaboración propia (Morell i Torra, 2018) en base al Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae.

En el caso de las dos primeras instancias asamblearias, su incorporación en la nueva estructura de gobierno implica un reconocimiento e institucionalización de diferentes espacios socio-organizativos existentes en el anterior marco municipal de manera informal, sin un reconocimiento jurídico pleno en el seno del sistema municipal: como las asambleas comunales y zonales de las cuatro capitanías guaraníes y ciertos mecanismos deliberativos existentes en los dos núcleos urbanos de Charagua (como las Juntas Vecinales o los Cabildos). En cambio, la Ñemboati Guasu (literalmente, “gran asamblea”) es una instancia creada de nuevo con vocación de representar a las seis Zonas de la autonomía. Si las asambleas comunales/barriales y las asambleas zonales se basan en la participación directa de la población, la Ñemboati Guasu funciona desde una lógica de representación política: cada una de las seis Zonas elige, a través de sus respectivas asambleas zonales, a cuatro representantes (dos hombres y dos mujeres) por un período de tres años.



Figura 3  
Organización de los órganos legislativo  
y ejecutivo de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae



Fuente: Elaboración propia (Morell i Torra, 2018) en base al Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae.

Si en lo que respecta al órgano legislativo, heredero del anterior Concejo Municipal, la principal novedad es el paso de siete representantes a doce (dos por Zona) y el establecimiento de la paridad de género en la composición interna del órgano, el nuevo órgano ejecutivo plantea una ruptura importante, sobre todo a nivel simbólico, con respecto del municipio: la desaparición del Alcalde, figura omnipresente que traslada en el mundo local las liturgias presidencialistas del republicanismo boliviano. Por contra, el nuevo órgano ejecutivo es de carácter multi-personal: compuesto de seis “Ejecutivos Zonales” (uno por Zona, electos cada cinco años según las normas de cada Zona) y una nueva figura, el *Tètarembiokuai Reta Imborika* (abreviado como “TRI” o “Coordinador”), el cual, sin concentrar las atribuciones, el tiempo de mandato (tres años), ni el sistema de elección (rotatorio por Zonas) del anterior Alcalde municipal, se le asemeja en tanto que es una figura individual que encara el “poder ejecutivo” (o, al menos, una parte de este) y busca representar al conjunto de la autonomía.

Cabe destacar otra de las aportaciones significativas del nuevo diseño autonómico: el establecimiento de criterios de equidad de género en la compo-

ción interna de los órganos colegiados del gobierno, esto es, la Ñemboati Guasu y el Órgano Legislativo. Se trata de un avance importante con respecto al marco municipal, donde no existieron mecanismos que garantizaran la paridad en las candidaturas al Concejo Municipal hasta la entrada en vigor de la nueva Ley del Régimen Electoral (2010), la cual introdujo la obligatoriedad de la equidad y alternancia de género en el conjunto de procesos electorales del Estado Plurinacional, una medida que transformó radicalmente la composición de género tanto de los Concejos Municipales como de la misma Asamblea Legislativa Plurinacional, convirtiéndose en uno de los parlamentos más equitativos del mundo (De Marchi & Gómez, 2017). En realidad, la concepción de la equidad de género en los órganos colegiados de la Autonomía Guaraní va un poco más allá que la Ley Electoral boliviana, pues la presencia equitativa de mujeres dentro de tales órganos no depende ni de la posición que ocupan en las listas de candidatos (en muchos casos, relegadas a los segundos y cuartos puestos) ni de los resultados electorales, sino que se trata de un criterio, fijado por el mismo estatuto, previo al proceso electoral y que incide directamente en la composición de género de los órganos: cada una de las Zona debe necesariamente elegir una mujer y un hombre para el Órgano Legislativo, y cuatro mujeres y cuatro hombres para la Ñemboati Guasu.<sup>17</sup>

Tales avances deben entenderse como uno de los frutos de la incidencia (e insistencia) de liderazgos femeninos dentro del mundo orgánico guaraní, liderazgos aun emergentes pero que encontraron oportunidades para hacer valer su voz en el contexto de abertura de nuevos espacios de deliberación colectiva que conllevó el proceso de construcción autonómica (al respecto, Morell i Torra, 2018, pp. 360-363). No obstante, al igual que el conjunto de espacios de responsabilidad política (en Bolivia y más allá), el mundo orgánico y dirigencial guaraní sigue teniendo un claro sesgo masculino. Así, aun con alguna excepción, la gran mayoría de cargos dentro de la estructura orgánica de las capitánías guaraníes siguen siendo ocupados por hombres, relegando las mujeres a roles concebidos como eminentemente “femeninos” (como el de secretaria). Asimismo, en los espacios deliberativos guaraníes, como las asambleas comunales e inter-comunales, suelen ser los hombres quienes tienen mayor presencia y voz.

---

17 Cabe introducir aquí un pequeño matiz con respecto a la paridad de género del Ñemboati Guasu. Y es que, tal como se ha señalado en la nota anterior, hay tres áreas no habitadas del territorio de la autonomía (el Parque Natural Kaa Iya, Otukis, y el Área de Conservación Ecológica Ñembiguasu) que tienen asignado un representante. De este modo, la equidad solo se garantiza para los representantes de la Ñemboati Guasu de las seis Zonas habitadas.

Por último, cabe apuntar que, pese a los criterios de equidad de género en la conformación del Órgano Legislativo y la Ñemboati Guasu, las dinámicas de desigualdad de género y sobre-representación masculina se siguen reproduciendo claramente en el órgano ejecutivo, el cual sigue siendo percibido como el principal espacio de poder de la autonomía. Hasta el momento, los dos TRI (Coordinador de la Autonomía) que se han sucedido en el cargo han sido hombres, y tan solo una mujer ha accedido al cargo de Ejecutivo Zonal, siendo los otros cinco Ejecutivos Zonales copados por hombres. Todo ello, además reflejar las desigualdades de género estructurales a una sociedad patriarcal, revela también las dificultades con que se encuentran las mujeres, guaraníes pero también karai, a la hora de compatibilizar la participación política (que exige viajes y desplazamientos constantes, dejar las responsabilidades familiares, etc.) con un sistema de género que desplaza a las mujeres de los espacios de decisión política, responsabilizándolas de la práctica totalidad de los trabajos de reproducción y cuidado dentro de un “ámbito doméstico” concebido como separado del espacio público y desprovisto de politicidad (Segato, 2016, pp. 94-95).

### **Caminando entre expectativas, realidades e inercias: los primeros pasos de la autonomía**

Imaginar una nueva institucionalidad es, nos los recordaba Belarmino Solano más arriba, una tarea difícil. Pero no tanto como desplegarla, algo que podría experimentar él mismo. Tras su paso por la Asamblea Autónoma que se encargó de redactar el estatuto de la autonomía, un espacio donde se forjarían nuevos e importantes liderazgos guaraníes, Belarmino iniciaría una meteórica carrera política que le llevaría, primero, a la alcaldía (transitoria) del municipio, encabezando la lista del MAS (aliado con las cuatro capitanías) en las elecciones municipales de marzo de 2015. Después, en septiembre de 2016, sería electo para el ambicionado cargo de TRI o Coordinador de la Autonomía, pasando directamente de la alcaldía a ocupar esta nueva figura ejecutiva y, de paso, reflejando en este salto las continuidades entre el TRI y el alcalde, entre el nuevo sistema autonómico y el viejo sistema municipal. Belarmino se convertía así en la primera persona en ocupar una figura que él mismo había contribuido a idear, teniendo que gestionar la extinción formal del municipio y la transición hacia un modelo de gestión pública post-municipal, así como también, las importantes expectativas de cambio vinculadas a la llegada de la autonomía indígena tras más de seis años de proceso de conversión.

Tales expectativas se convertirían en discurso político explícito, y en estrategia electoral, durante la campaña del segundo referéndum de aprobación del

estatuto que, tras más de un año de espera y demoras burocráticas, se celebraría finalmente el 20 de septiembre de 2015 (cf. Morell i Torra, 2017). Si bien hubo otros discursos que estructuraron la campaña del Sí, como la defensa de un nuevo modelo democrático más participativo o una redistribución de los recursos económicos más favorable a las comunidades rurales, uno de los argumentos centrales vinculó el Sí a la autonomía con la idea de *acercamiento* al Estado Plurinacional y a su sistema de distribución de recursos de desarrollo (“obras”, “proyectos”, “programas”) en las áreas rurales, muy ligado a la escenificación de lealtad política con el gobierno del MAS. En palabras del mismo Belarmino en un discurso pronunciado tras la victoria del Sí en el referéndum:

Aquí no se van a cortar los proyectos que hemos empezado como gobierno municipal [del MAS aliado con las cuatro capitanías], tienen que continuar, y van a seguir *más todavía con la autonomía porque trabajaremos directamente con el gobierno central y el hermano Evo Morales*. (Belarmino Solano, grabación del autor, 20 de septiembre de 2015)

Más allá de constituir solo un discurso, el *acercamiento* con la cúspide del Estado Plurinacional se corporizó un día antes del referéndum, cuando el “hermano” Evo Morales llegó a Charagua Pueblo para escenificar la entrega de una obra demandada durante décadas por la totalidad de actores de Charagua y que constituye, en sí misma, una encarnación de la idea de acercamiento y desarrollo: la carretera internacional que debe conectar Charagua con la ciudad de Santa Cruz y la Argentina, financiada con capital chino. Pocos días antes de la llegada de Evo Morales, el (ex)Vicepresidente García Linera también visitaría Charagua. En su caso, para escenificar el inicio de un ambicioso proyecto estatal de extracción de gas natural en la Zona de Parapitiguasu que, al igual que la carretera, generó importantes expectativas de desarrollo. La visita de Linera para inaugurar un nuevo proyecto hidrocarburiífero daba sustento a otro discurso central del Sí durante la campaña: la posibilidad de que los beneficios de la extracción del gas natural del territorio de Charagua lleguen directamente al gobierno autonómico, sin la apropiación de las regalías por parte de la gobernación del Departamento de Santa Cruz.

Pese al despliegue de este tipo de estrategia de vinculación de la autonomía indígena a la idea de desarrollo, que constituye en efecto una estrategia elaborada pero que, al mismo tiempo, no requiere de mucha elaboración en tanto que se inscribe en el sentido común del conjunto de la sociedad charagüeña —todo el mundo, en Charagua, (re)quiere “más desarrollo”—, lo cierto es que los resultados del

referéndum de 2015, en que el Sí se impuso con un 53%, se parecen bastante a los del primer referéndum de 2009. Al igual que entonces, en 2015 el No también se impuso (aun de forma más contundente) en las zonas urbanas y el Sí en las áreas rurales guaraníes (de forma contundente en Charagua Norte y Parapitigua-su, por un puñado de votos en el Isoso). Se demostraba así que existen procesos de acumulación histórica, estructuras socioeconómicas y lealtades colectivas que no se alteran fácilmente a través de discursos y estrategias políticas. Pero aún sin provocar movimientos en las corrientes de fondo que estructuran la sociedad charagüeña, como la diferenciación entre karai y guaraní, la estrategia discursiva del Sí, cercana a las preocupaciones y lenguajes de las comunidades, logró, al menos, mantener el apoyo entre la mayoría de las comunidades guaraníes.

Una vez que la victoria del Sí abrió definitivamente el camino hacia la consolidación de la autonomía indígena, el nuevo gobierno autonómico instalado a partir de enero de 2017 debe, más allá de “hacer bajar” grandes obras y proyectos de carácter espectacular, gestionar las problemáticas cotidianas de la sociedad charagüeña, atravesada -especialmente en las comunidades rurales guaraníes- por todo tipo de carencias y, consecuentemente, de fuertes expectativas de cambio que aumentaron con la llegada de la autonomía, y de los proyectos y obras que se inauguraron de forma prácticamente de la sociedad charagüeña, atravesada —especialmente en las comunidades rurales guaraníes— por todo tipo de carencias y, consecuentemente, de fuertes expectativas de cambio que aumentaron con la llegada de la autonomía, y de los proyectos y obras que se inauguraron de forma prácticamente simultánea.

En julio de 2019 visité a don Justino (pseudónimo) en Aguaraiqua, una comunidad guaraní del Bajo Isoso situada a unos 100 kilómetros del pueblo de Charagua. Pese a la pretensión inicial de descentralizar la nueva administración autonómica hacia las zonas rurales, las oficinas de la mayoría de los órganos de gobierno autonómico se encuentran en Charagua Pueblo, incluidas las oficinas del nuevo Ejecutivo Zonal del Bajo Isoso, una de las áreas más alejadas del núcleo urbano. Don Justino fue uno de los comunarios que había formado parte de la Asamblea Autonómica que redactó el estatuto y también apoyó la campaña por el Sí en el referéndum de 2015. Pero a pesar de su implicación personal en el proyecto autonómico, el diagnóstico de don Justino sobre su puesta en marcha era enfáticamente negativo:

No se ve nada de mejora, no llegan los proyectos a Isoso, las autoridades andan todo el día en su oficina de Charagua, no vienen a las comunidades. Más antes, con el municipio, por lo menos algo llegaba, poco, pero aliguito. Pero ahorninga... ¡nada!

El techo de nuestra escolita se cae y hace meses que los changos pasan clase con hambre porque han cortado el desayuno escolar. Yo trabajé harto, usted sabe, para que se dé la autonomía. Pero la autonomía fracasó. Así de clarito lo puede anotar. (Comunicación personal, 24 de julio de 2019)

En realidad, el desencanto de Justino, compartido, aunque de forma no tan enfática, por muchos comunarios con quienes conversé, no era algo nuevo: solo que antes se dirigía contra las autoridades municipales y, ahora, contra las nuevas autoridades autonómicas, de quienes se espera (y exige) otro comportamiento en tanto que están investidas de otro tipo de legitimidad democrática que, en las Zonas rurales, ya no pasa por el voto individual secreto mediado por partidos políticos, sino por la asamblea zonal.

No obstante, en la crítica de Justino sí que había algo nuevo que también percibí en las críticas de otros charagüeños no directamente involucrados en política: un manejo de informaciones, datos y cifras muy concretas sobre la gestión de sus autoridades, sobre todo en lo relativo a partidas y gastos presupuestarios de cada Zona. En este sentido, uno de los elementos que, aun los más críticos, consideraban que sí estaba funcionando del nuevo marco autonómico eran los mecanismos de control social a la gestión de los Ejecutivos, al menos en las Zonas rurales donde, gracias a la experiencia socio-organizativa de las capitánías guaraníes, existen instancias asamblearias inter-comunales consolidadas y funcionando *de facto* desde hace años.

En el actual marco autonómico, estas instancias, las denominadas Ñemboati, no solo realizan control social periódico a los representantes del gobierno, como ya hacían en el marco municipal aunque de forma no reglada y dependiendo, al fin, de la voluntad de cada gobierno municipal. Además, disponen de poder “revocatorio” de cualquiera de los representantes zonales (sea el ejecutivo, el legislativo o el Ñemboati Guasu). Un poder de revocatoria que en la Zona Charagua Norte ya se había puesto en práctica para revocar a su Ejecutivo Zonal, quien no había podido justificar la totalidad de gastos y facturas en uno de los “informes” trimestrales que debe realizar ante la asamblea.

Si las críticas de Justino provenían de fuera de la estructura del gobierno autonómico, desde dentro de una estructura compuesta por tres tipos de órganos —atravesados cada uno de ellos por lógicas políticas, legitimidades democráticas y territorialidades diferentes— también había todo tipo de miradas críticas que, cada una a su modo, ponían al descubierto limitaciones y problemáticas de estos primeros años de camino autonómico. Pero si en algo coincidían autoridades, técnicos y trabajado-

res de la autonomía, que conformaban un cuerpo considerablemente más nutrido que con el municipio, era, primero, en lamentar las constantes trabas burocráticas del Estado central la hora de realizar gestiones administrativas básicas para asegurar el funcionamiento de la autonomía; y segundo, en la falta de financiación estatal, que contrariamente a lo que se transmitió durante la campaña por el Sí, seguía enmarcada en el mismo sistema de financiación municipal pese a que como autonomía indígena se asumen un mayor número de competencias que como municipio

Y hasta aquí llegaban las coincidencias entre miembros de la estructura del gobierno autonómico. Pues otra de las dinámicas más claramente visibles son las tensiones existentes entre órganos, que podemos sintetizar en dos niveles. Un primer nivel de tensión tiene que ver con la estructura territorial descentralizada, tanto en términos organizativos y electivos, como presupuestarios, pudiendo entender la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae como una suerte de confederación entre Zonas cuasi-soberanas, algo que si bien asegura la coexistencia en un marco común que permita sobrellevar las múltiples diferenciaciones que atraviesan la abigarrada sociedad charagüeña, también incrementa dinámicas de disgregación y competencia entre Zonas, más aún cuando entran en juego la distribución de recursos económicos escasos para ejecutar obras y proyectos.

De esta forma, y pese a existir demandas de alta agregación en el conjunto del territorio, como la exigencia de un sistema de financiación propio y diferenciado del municipal, las dinámicas de competencia inter-zonal dificultan encontrar espacios de lucha compartida como autonomía indígena. Tampoco los órganos que son *comunes* para el conjunto de la autonomía (el TRI, el Órgano Legislativo y la Ñemboati Guasu) han logrado articular estos espacios, pues los representantes en tales instancias, elegidos territorialmente en cada una de las seis Zonas, se consideran a sí mismos, y son considerados, más bien como representantes que se deben principalmente a *sus* Zonas.

Por otro lado, el segundo nivel de tensión nos revela, una vez más, las inercias y herencias con respecto al anterior sistema municipal, algo que se evidencia con mucha claridad en la posición, ambivalente e incómoda —quizás precisamente por eso, repleta de potencialidades aún por desarrollar— de la Ñemboati Guasu, la instancia representativa y común para el conjunto de la Autonomía que hace parte del nuevo Órgano de Decisión Colectiva, formada por 27 representantes de las seis Zonas. La Ñemboati Guasu es “el brazo derecho de las bases, porque nosotros salimos de la base, estamos a un paso de lo orgánico y a un paso de lo político”, así

lo concebía Faviola Chavarría, una de sus “asambleístas” durante la primera gestión (2017-2019) de este nuevo órgano (comunicación personal, 13 de julio de 2019).<sup>18</sup>

La Ñemboati Guasu está concebida como una instancia de control social de los otros poderes, legislativo y ejecutivo, al tiempo que como un órgano que, en comunicación directa con las instancias asamblearias zonales —por eso Chavarría la conceptualizaba como “brazo derecho de las bases”—define los planes estratégicos de la Autonomía y tiene capacidad de emitir “mandatos” de obligado cumplimiento tanto al Órgano Legislativo como al Ejecutivo. No obstante, esta nueva instancia, la “que más claramente rompe con la institucionalidad municipalista” (Ledezma, 2017, p. 6), todavía no ha terminado de encontrar su lugar dentro del entramado institucional de la Autonomía, como lo demuestra el hecho de que, a diferencia de los otros dos órganos no cuenta con una partida de financiación regular del presupuesto autonómico que asegure su funcionamiento. Por el momento, la Ñemboati Guasu sigue batallando para ganar tal lugar entre los otros órganos de la Autonomía, que, al decir de varios miembros de la Ñemboati, todavía no han logrado sacarse el “chip” del municipio.

\*\*\*

Cerramos este capítulo retomando las reflexiones iniciales en torno a la autonomía guaraní como proyecto hegemónico, que hemos traído a colación desde la voz de alguien, Álvaro García Linera, que ha experimentado recientemente la desintegración de un proyecto hegemónico que él mismo contribuyó a forjar. Algo que puede entenderse como una enseñanza no tanto sobre “la hegemonía” como sinónimo de fortaleza y solidez, sino sobre la fragilidad, reversibilidad y, si se quiere, delicadeza de los procesos de transformación sociopolítica, como el que se ha documentado estas páginas dejando muchas aristas abiertas, pues la *wawita* de la autonomía todavía está creciendo y, como se ha visto, los primeros pasos son siempre dubitativos, zigzagueantes.

Lo que sí es seguro es que los siguientes pasos de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae se darán en un contexto radicalmente diferente, seguramente mucho más complicado, de aquel en que se gestó. No obstante, y pese a que los guaraníes de Charagua han utilizado estratégicamente el *acercamiento* al Estado

18 Para una mirada conocedora de los primeros pasos de la Ñemboati Guasu por parte de alguien implicado en su apoyo técnico desde el inicio, puede consultarse el texto de José Ledezma (2017) en la página web de la Fundación Arakuaarenda: <https://bit.ly/3o6zh5i>



Plurinacional —y sobre todo, a su exgobierno— para construir su autonomía, y mejorar la situación de sus comunidades, la autonomía también abre nuevos espacios desde donde organizarse y defender intereses colectivos *frente* y, si es necesario, *contra* el Estado. Aún es pronto para ver de qué manera esta nueva Charagua *guaranizada* —“nueva” pero donde siguen vigentes dinámicas muy viejas— responderá a los retos que se avecinan. En cualquier caso, y asumiendo su fragilidad y delicadeza, la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae sigue caminando, y es que al fin y al cabo los procesos autonómicos son siempre procesos en construcción.

## Bibliografía

- Albó, X. (1990). *Los Guaraní-Chiriguano 3. La comunidad hoy*. CIPCA.
- \_\_\_\_\_. (2012). *El Chaco guaraní camino a la Autonomía Originaria. Charagua, Gutiérrez y Proyección Regiona*. CIPCA.
- Albó, X., & Romero, C. (2009). *Autonomías Indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, GTZ.
- Alderman, J. (2017). Indigenous autonomy and the legacy of neoliberal decentralization in plurinational Bolivia, *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 13(1), 1-21. <https://doi.org/10.1080/17442222.2018.1417692>
- Auyero, J. (2012). Los sinuosos caminos de la etnografía política. *Revista Pléyade*, 10, 15-36.
- Bazoberry, Ó. (2008). *Participación, poder popular y desarrollo: Charagua y Moxos*. CIPCA, PIEB.
- Colque, G., Tinta, E., & Sanjines, E. (2016). *La Segunda Reforma Agraria: una historia que incomoda*. Fundación Tierra.
- Cameron, J. (2012). Identidades conflictuadas: conflictos internos en las Autonomías Indígena Originario Campesinas en Bolivia. Ensayo presentado en el *Seminario Interdisciplinario en Clase y Etnicidad en los Andes*, Instituto para el Estudio de las Américas, Londres, 27 de febrero 2012, pp. 1-22.
- Combès, I. (2005). *Etno-historias del Isoso. Chané y chiriguano en el Chaco boliviano (siglos XVI a XX)*. Fundación PIEB, IFEA.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Kuruyuki*. Itinerarios, Instituto de Misionología.
- Combès, I., & Saignes, T. (1995). Chiri-guana: nacimiento de una identidad mestiza. En Jürgen Riester (Coord.), *Chiriguano* (pp. 25-221). APCOB.
- CIPCA (2009). Organizaciones Guaraníes y Concejo Municipal de Charagua apuestan por la Autonomía Indígena. <https://bit.ly/3ke7XQb>
- Clavero, B. (2010). Apunte para la ubicación de la Constitución de Bolivia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 89, 195-217.
- De Marchi, B., & Gómez, N. (2017). *Mujeres bolivianas: desde el Parlamento a la Asamblea Legislativa Plurinacional. Paridad y diversidad en la escena legislativa. Volumen 2*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, CIS, ONU Mujeres.
- Exeni, J.L. (2015). Autogobierno indígena y alternativas al desarrollo. En J.L. Exeni (Coord.), *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia* (pp.158-172). Alice, CES, Fundación Rosa Luxemburg.

- \_\_\_\_\_ (2018). Autogobierno indígena, esa buena idea. En F. Garcia et al. (Coord.), *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia* (pp.109-133). OEP-TSE, MP-VA, CONAIOC, PNUD.
- Faguet, J.P. (2016). *Descentralización y democracia popular. Gobernabilidad desde abajo en Bolivia*. FES. <https://bit.ly/2HdHjIS>
- García Linera, Á. (2010). *Del Estado aparente al Estado integral. La construcción del socialismo comunitario*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Las tensiones creativas de la revolución. La Quinta Fase del Proceso de Cambio*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- Geertz, C. (1994[1983]). *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Paidós.
- Kohl, B. (2002). Stabilizing neoliberalism in Bolivia: popular participation and privatization, *Political Geography*, 21, 449-472. [http://dx.doi.org/10.1016/S0962-6298\(01\)00078-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0962-6298(01)00078-6)
- Ledezma, J. (2017). Los primeros días del gobierno autonómico guaraní Charagua Iyambae: un análisis desde el Nemoati Guasu (Asamblea Autonómica del Órgano de Decisión Colectiva), *mimeo*, pp. 1-11. <https://bit.ly/3o6cFBP>
- Morell i Torra, P. (2015). La (difícil) construcción de autonomías indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia. Consideraciones generales y una aproximación al caso de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 22, 88-128. <https://bit.ly/3kcZgWn>
- \_\_\_\_\_ (2017). Disputar la autonomía: crónica etnopolítica del referéndum de aprobación del Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. *Cuestión Agraria*, 3, 61-104. <https://bit.ly/3jdaEjA>
- \_\_\_\_\_ (2018). "Pronto aquí vamos a mandar nosotros". *Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, la construcción de un proyecto político indígena en la Bolivia plurinacional*. (Tesis de Doctorado). Universitat de Barcelona <https://bit.ly/3m36lcp>
- Plata, W., & Cameron, J. (2017). ¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base, *Cuestión Agraria*, 3, 19-60. <https://bit.ly/348DbCC>
- Postero, N. (2009). *Ahora somos ciudadanos*. La Muela del Diablo.
- Rivera Cusicanqui, S. (2003 [1984]) *Oprimidos pero no vencidos". Luchas del campesinado aymara y q'hechwa 1900-1980*. La Mirada Salvaje.
- Saignes, T. (2007). *Historia del Pueblo Chiriguano*. IFEA, IRD, France Coopération, Ambassade de France en Bolivie, Plural Editores.
- Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Traficantes de Sueños.
- Schavelzon, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. CLACSO, Plural, CEJIS, IGWIA.
- Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.
- Tockman, J., & Cameron, J. (2014). Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia. *Latin American Politics and Society*, 56(3),46-69. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00239.x>
- Tomaselli, A. (2015). Autogobierno indígena: El caso de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en Bolivia. En *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 1(1), 73-97. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Nuevo León. <https://bit.ly/3lYsmZZ>



# El camino de la autonomía de la Nación Wampís

---

Shapiom Noningo  
Frederica Barclay

*Los pueblos que valientemente defiendan sus territorios  
seguirán con vida y con territorios*  
Pedro García Hierro, compañero de ruta († 2015).

## Antecedentes

Perú no es el único país de América Latina donde desde que se aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) en el 2007, estos han sufrido un reiterado ataque desde el Estado. Esta arremetida sistemática ha buscado recortar las garantías constitucionales de los territorios indígenas ya mermadas por la reforma constitucional de 1993 que eliminó la garantía de inalienabilidad y inembargabilidad de los territorios colectivos, y aún llegar a desaparecer el régimen comunal, con el fin de facilitar y promover el extractivismo y el neolatifundismo.

Un dicho que grafica este intento es el que expresó en su momento el ex-presidente A. García Pérez (2007), quien catalogó a los pueblos indígenas como “ciudadanos de segunda clase” y los tildó de “perros del hortelano” por exigir el respeto a sus derechos territoriales. Es conocido cómo esta carga de racismo históricamente acumulada fue aparejada de un programa sistemático de reformas legales inconsultas, que finalmente desembocó en el llamado Baguazo ocurrido en junio de 2009 (Lombardi, 2010; Manacés & Gómez Calleja, 2013).

Esta dramática coyuntura de confrontación, en la que los Wampís estuvieron activamente involucrados como actores, aceleró un proceso colectivo de análisis de las condiciones de pervivencia frente a los cambios constitucionales de la década de 1990 que varios pueblos del nororiente peruano habían impulsado en el seno de la Coordinadora de Pueblos Indígenas-San Lorenzo (CORPI-SL). Como señala

Noningo (2017, pp. 10-11) en 1995 los Wampís del sector Kankaim “debatieron una nueva configuración o reconfiguración territorial [la] que debería incluir los territorios de uso y ocupación ancestral, haciendo remembranza y memoria de la ocupación socio histórica cultural”. Alertados por la crecientemente manifiesta voluntad del Estado peruano de poner en subasta la Amazonía peruana, a mediados de la década de 1990 los Wampís, junto con otros ocho pueblos que integraban la organización regional decidieron autodemarcar sus respectivos territorios y establecer los puntos de colindancia entre ellos.<sup>1</sup> Pese a todas las señales políticas adversas, encontraron aliento en el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales aprobado en 1989, que en el Perú entró en vigor en 1995, y en la Declaración (DNU DPI).<sup>2</sup> Con la perspectiva de resistir e impulsar derechos a mediano plazo frente a la regresión patente, estos pueblos empezaron a preparar sus expedientes documentando su historia y ocupación territorial para sustentar sus derechos y demanda territorial. En este proceso los Wampís, aventajados por el hecho de que su territorio no había sido objeto de una masiva fragmentación, adoptaron la perspectiva de recuperar el ejercicio de la gobernanza de su territorio construyendo herramientas para el ejercicio de la autonomía.

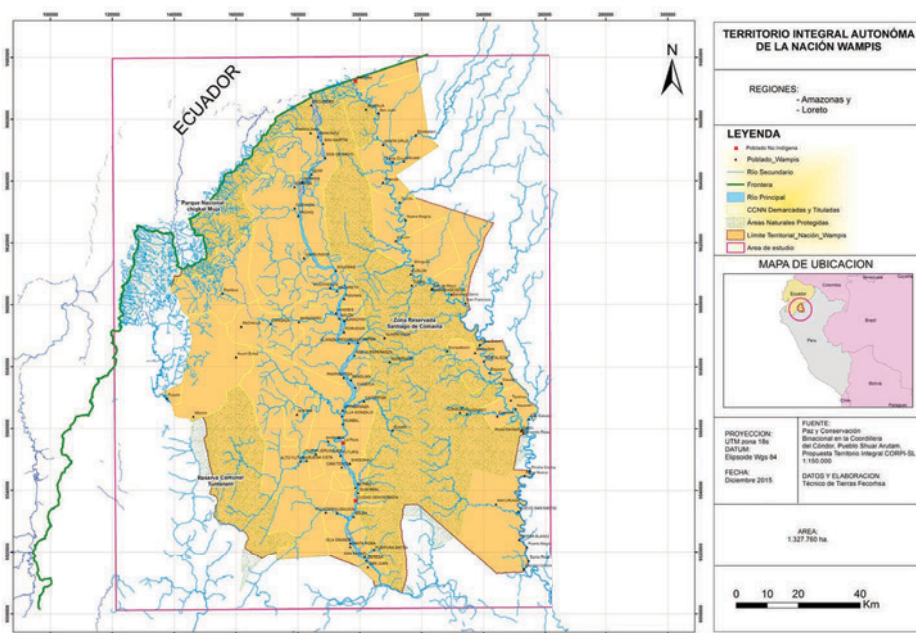
El territorio de la Nación Wampís abarca 1 327 000 hectáreas y se extiende sobre dos de las regiones amazónicas del Perú. En la región Amazonas abarca la cuenca del río Kanús o Santiago (distrito Río Santiago, provincia Condorcanqui, región Amazonas) que discurre desde la frontera con Ecuador hasta el río Marañón. En la región Loreto abarca los tramos medio y alto del río Kankaim o Morona, que igualmente se origina en el Ecuador. Enlazando ambas cuencas, comunicadas por caminos ancestrales, se encuentra la cordillera Kampankias que se eleva 1435 metros, donde nacen muchos de los afluentes que alimentan ambas cuencas. La población Wampís de poco más de 15 mil habitantes se distribuye en 85 asentamientos que conforman 22 comunidades y anexos. El área actualmente bajo títulos comunales abarca poco más del 33 % del territorio bajo jurisdicción del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís.

---

1 Referencias a este proceso pueden hallarse en García Hierro y Surrallés (2009); Garra y Riol (2014).

2 Paradójicamente el Convenio, ratificado por el Perú en 1994, entró en vigencia el mismo año (1995) que el régimen de A. Fujimori promulgó la Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas (Ley N° 26505), la que concretaba la eliminación de las garantías colectivas en el texto constitucional, vulnerando y debilitando los derechos colectivos y territoriales Indígenas.

## Ubicación del territorio Wampís



## Una resistencia activa y creativa

Así como resistieron los intentos de conquista del reino mochica de la costa norte hacia el 600 d.C y más tarde del imperio inca (fines del siglo XV), los Wampís ejercieron una activa resistencia armada cuando los españoles ingresaron a su territorio, también atraídos por los yacimientos de oro. La tradición y archivos coloniales han documentado cómo a partir del siglo XVI cada intento de avance de los españoles fue seguido de rebeliones locales y más a menudo de rebeliones articuladas con otros pueblos como los Awajún, ubicados al oeste y los Yakinia Shuar al norte. Estas rebeliones fueron designadas como levantamientos generales por su alcance y contundencia (Velasco, 1981; Juank, 1984). De allí quedó firmemente establecida la reputación de pueblo guerrero.

Esta reputación y la demostrada resistencia a la subordinación colonial no impidió que más adelante, cuando toda la Amazonía experimentó el auge de las gomas (1880-1914) se instalaran extractores foráneos de shiringa (*hevea brasi-*

*liensis*) en algunos pocos puntos del territorio, a través de alianzas con unos pocos líderes locales con quienes entablaron relaciones comerciales.<sup>3</sup> Con todo, hasta inicios del siglo XX se reportaron muchos ataques a asentamientos de caucheros en el Marañón, Kanus y boca del Kankaim (Morona) llevados adelante por guerreros Wampís, algunos de cuyos líderes se recuerdan bien (Clark, 1954, pp. 226-227; Up the Graff, 1996).

El territorio Wampís se encuentra en una zona que estuvo en litigio entre Perú y Ecuador desde la constitución de ambas repúblicas a inicios del siglo XIX. Esta ubicación, pero sobre todo, el que el río Santiago, o Kanus como debería ser llamado también por el Estado, fuera la vía considerada más estratégica ante un potencial conflicto, y se convirtiera más tarde en centro de la disputa territorial, desalentaron en esta zona los planes de colonización auspiciados por el Estado.<sup>4</sup> Cuando a inicios de la década de 1980 el gobierno de F. Belaunde formuló un programa de “fronteras vivas” para promover la ocupación de la región, la oposición de las organizaciones indígenas y la falta de apoyo del ejército le quitaron el respaldo que hubiera requerido en esta zona (AIDSESP, 1981). En contraste, dentro del área de frontera, sobre el eje del Marañón y de una proyectada carretera desde el oeste, en territorio Awajún, se fueron estableciendo progresivamente centenares de colonos provenientes de otras regiones, razón por la que los Wampís siempre rechazaron y han continuado rechazando propuestas para extender el eje vial paralelo al río Kanus.

Bajo estas condiciones el territorio Wampís se mantuvo relativamente al margen de los esfuerzos de integración a través de la colonización. En cambio, con un enfoque de asimilación cultural, después del conflicto armado de 1941 entre

3 La llamada era de las gomas fue resultado del incremento de la demanda de distintos tipos de látex obtenidos de diversas especies de árboles, en particular caucho (*castilloa elástica*) y shiringa, con fines industriales. Tuvo lugar en las áreas amazónicas de los diversos países de Sudamérica. La demanda europea y norteamericana llevó a que cuadrillas de extractores financiados por una cadena de habilitadores y comerciantes se instalaran en áreas remotas habitadas por pueblos indígenas. Para acceder a la mano de obra indígena los extractores, llamados caucheros y siringueros, emplearon distintas dosis de violencia, coerción, pero también establecieron relaciones de alianza con líderes locales (Santos Granero & Barclay, 2015).

4 Después de firmado el Protocolo de Paz y Amistad entre Ecuador y Perú (1942) se estableció que la frontera había sido trazada, por desconocimiento de la geografía al hacer referencia a un *divortium aquarum* entre el Santiago y el río Zamora que no existía, lo cual condujo a que un amplio tramo quedara en litigio por cuarenta años más y el Protocolo fuera desconocido por Ecuador.

ambos países,<sup>5</sup> Perú optó por invitar a la región fronteriza a los misioneros de la orden jesuita y a los misioneros evangélicos del Instituto Lingüístico de Verano<sup>6</sup> para establecer escuelas. La instalación de misioneros en territorio Wampís, que ocurría por primera vez, puso las bases de un proceso de cambio de profundas consecuencias a largo plazo. A partir de la década de 1960 los misioneros establecieron escuelas de educación primaria que poco a poco las familias aceptaron por la oportunidad de adquirir nuevas herramientas de defensa ante los abusos derivados del incremento de movimiento comercial en el eje del río Marañón, en torno al centro poblado y luego capital provincial, Santa María de Nieva. Las escuelas, como en otras partes de la Amazonía peruana, dieron origen a su vez al progresivo aglutinamiento de la población en asentamientos nucleados siendo que su patrón tradicional era la zonificación y dispersión de los clanes mayormente sobre los afluentes secundarios en cada cuenca.

En la década siguiente los Wampís se organizaron para obtener títulos de tierras bajo la llamada Ley de Comunidades Nativas de 1974, la primera en su tipo.<sup>7</sup> Además, formaron con los Awajún el Consejo Aguaruna Huambisa (CAH), una de las organizaciones indígenas pioneras en la Amazonía peruana que, con las pocas herramientas legales a disposición, alcanzó importantes logros en materia de derecho a la tierra y la interlocución con el estado peruano. Entre estos cabe destacar diversos convenios con el Estado peruano en materia de educación y sa-

- 
- 5 El conflicto tenía origen en reclamaciones formuladas por ambos países desde su constitución como repúblicas independientes. El conflicto armado de 1941 entre Perú y Ecuador (5 de julio de 1941-29 de enero de 1942) fue el primero después de 1859 y se desarrolló en varios frentes, incluido el río Santiago, en territorio Wampís. Se atribuye la deflagración a los hallazgos de petróleo que se habían hecho en la Amazonía ecuatoriana en el contexto de una frontera no delimitada.
  - 6 El Instituto Lingüístico de Verano, conocido ampliamente como ILV, fue una filial de una institución evangélica norteamericana que se había propuesto traducir la Biblia a todos los idiomas indígenas. Con ese fin, y a través de programas de alfabetización, firmó convenios con decenas de países de América Latina, comenzando por México (Stoll, 1985).
  - 7 Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva (Decreto Ley N° 20653). En 1978 la norma fue debilitada al introducirse un artículo por el cual en el futuro las tierras de las comunidades nativas que el Estado clasificara como de “aptitud de uso mayor” forestal o de protección no podían ser tituladas sino tan solo cedidas en uso, las cuales sujetas a supervisión en su uso de los recursos forestales por la administración estatal. Se trató propiamente de una expropiación. Más adelante, en el marco de las iniciativas de agrobiocombustibles tropicales estas áreas de cesión en uso estuvieron en el ojo del gobierno de García Pérez (2006-2011) quien pretendió además reconvertir los bosques en terrenos eriazos aprovechables para la agricultura bajo iniciativa empresarial.



lud, así como un avance significativo en la titulación de comunidades de manera tal de ir cerrando accesos a la colonización.

Desde un inicio, los Wampís y Awajún reunidos en la nueva organización tomaron nota de que la ley de comunidades estaba destinada a fragmentar los territorios indígenas, haciendo disponibles largos tramos para que el Estado pudiera adjudicarlos a terceros. Es por ello que, con el esquema de comunidades delimitadas y tituladas y esta comprensión de las políticas, los pueblos Awajún y Wampís, procuraron en lo posible recomponer la integridad territorial y luego solicitaron al Estado peruano que se delimitara “reservas” para en el futuro garantizar acceso con títulos a zonas menos accesibles para la eventual colonización. Con el tiempo fue cada vez más difícil obtener nuevos títulos comunales, pero todavía lograron ampliaciones territoriales para recomponer en lo posible los espacios territoriales a partir de las áreas protegidas por títulos comunales. Guiados por el principio de exigencia de dignidad muy arraigado en la cultura Wampís estos pueblos continuaron exigiendo lo que la ley establecía y lo que más allá de esta sabían que era su derecho.<sup>8</sup>

Aunque en la década de 1990 los Wampís abandonaron el CAH y formaron organizaciones independientes, sobre todo en la cuenca del Kanus, estas mantuvieron su capacidad de influencia hasta un punto en el que confluyeron diversos procesos. Por un lado, empezó a plasmarse cada vez de forma más evidente la intención del Estado peruano de implementar reformas destinadas a crear un mercado de tierras, liberalizar el acceso a ellas en la Amazonía y destruir el régimen comunal, amenazando los derechos indígenas.<sup>9</sup> En segundo lugar, el proceso iniciado con la llamada “Guerra del Cenepa” (enero-marzo 1995) entre Ecuador y Perú, que concluyó con un Acuerdo de Paz Definitivo, firmado por ambos países en octubre de 1998, vino a modificar el paradigma geopolítico peruano con relación a la frontera norte, lo que incidió en la naturaleza del relacionamiento entre el Estado peruano y los pueblos Wampís y Awajún. A partir de ello, estos pueblos dejaron de tener una posición estratégica derivada de su ubicación en la frontera

8 La expresión dignidad se expresa en idioma wampis como *ni inmari*

9 Varias de las nuevas normas que superponían derechos de terceros a los derechos indígenas que restringían el control de los territorios por los pueblos indígenas contribuyendo a la “desgobernanza” territorial (García Hierro & Barclay, 2014). Otras estrategias han estado destinadas a destruir los espacios colectivos. Así las agencias que deben asegurar servicios como agua, saneamiento, o electricidad condicionan la atención de estos servicios a la parcelación de las comunidades.

contenciosa que se había traducido en un pacto tácito o de hecho, pero consistentemente confirmado (Barclay, 2019). Gracias a este pacto, ambos pueblos indígenas habían logrado un alto nivel de interlocución con el Estado peruano, único en el contexto nacional.

Esta traición al pacto se vio puesta de manifiesto inmediatamente después de la firma del nuevo Acuerdo de Paz de 1998. De modo que, antes del llamado Baguazo el Estado peruano había tomado medidas que afectaban grave y directamente los intereses de los Wampís y Awajún, las que fueron percibidas como afrentas a los pueblos y ataques a su dignidad. Así, en el 2006 el Estado desconoció un acuerdo por el cual, con anuencia de estos pueblos, quedaba establecido un parque nacional en los territorios ancestrales en la Cordillera del Cóndor para protegerla de intereses mineros, reconvirtiendo parte del área acordada precisamente en pasible de otorgamiento de concesiones mineras, lo que en efecto ocurrió el mismo día en que se concretó la reducción del área del Parque Nacional Ichigkat Muja. Ese mismo año, también, el Estado impuso un lote petrolero (116) en un territorio compartido con los Awajún y destinado a la conservación de la cordillera Tuntanain, haciendo explícita en la norma de creación la prioridad que tendría la actividad petrolera. Además, convirtió buena parte del territorio ancestral de estos pueblos en “zona reservada por categorizar”, incluyendo la cordillera Kampankias en el corazón del territorio Wampís. Para los Wampís, se hizo evidente que se estaba limitando a niveles extremos el derecho a definir su futuro como pueblo o como nación. En la percepción de muchas familias indígenas anidaba la idea de que el Estado peruano se proponía eliminarlos (Santos Granero & Barclay, 2010).

## **Planificando la autonomía**

La recuperación de la autonomía y de la dignidad había sido tema de fondo de muchas décadas para los pensadores Wampís antes y después de que colectivamente decidieran dejar sus lanzas de la resistencia armada y cambiarlas por la demanda de goce de derechos y el ejercicio de estos. La toma de conocimiento del Convenio n° 169 de la OIT (de rango constitucional) y de la DNUDPI dieron a los Wampís una pauta acerca de que el marco internacional amparaba su expectativa de ejercicio de la autonomía para la gobernanza indígena de sus territorios.

En un sentido estricto la norma de comunidades nativas de 1974 no impedía que un pueblo recompusiera sus espacios ancestrales legalizando sus territorios comunales y se ejerciera desde allí la autonomía que esta otorgaba a las comunidades. Sin embargo, la evolución del ordenamiento legal, y las políticas de ocupación de la Amazonía convertían este camino en inviable para los Wampís. En la versión legal actual los títulos comunales fragmentan la porción de territorio titulado en áreas demarcadas a favor de la comunidad indígena con carácter de propiedad y áreas que se registran únicamente como cedidas en uso por el Estado. Por lo demás, a los territorios comunales se puede superponer numerosos otros regímenes y que involucran o priorizan a terceros y que resultan en la restricción de ejercicio de derechos.<sup>10</sup>

Como se ha mencionado, desde la década de 1990 diversos pueblos de la jurisdicción de CORPI-San Lorenzo habían iniciado un proceso de autolindero y de reflexión acerca de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. Fruto de este proceso, y gracias a su participación en el gobierno de la Provincia de Datem del Maraón, consiguieron que el gobierno provincial legalizara un procedimiento autónomo para los pueblos indígenas, enmarcando la norma en el procedimiento de ordenamiento territorial que entonces empezaba a emplear el Estado peruano.<sup>11</sup> En este mismo marco, con la asesoría jurídica del abogado peruano-español Pedro García-Hierro, se acordó un formato para la elaboración de expedientes que sirvieran para sustentar demandas de legalización de “territorios integrales”. De ese proceso de trabajo se llegaron a formular varios “expedientes”, algunos de los cuales fueron presentados al Congreso y que este derivó al Ministerio de Justicia sin que en última instancia las autoridades nacionales se dignaran pronunciarse frente a estas demandas basadas en el procedimiento establecido por la Ordenanza Municipal del año 2009 que ha mantenido su vigencia legal.

---

10 Por nombrar algunos: servidumbres superficiales, áreas protegidas, bosques de producción, concesiones mineras y petroleras. “El derecho crea una ficción de multiplicidad y atribuye a diversos sujetos diferentes derechos sobre la misma cosa de acuerdo a determinadas funciones económicas. Así podemos tener un tipo de tratamiento y un diferente sujeto jurídico para cada uno de los posibles elementos de la naturaleza: agua, recursos forestales, suelo, aire, fauna, subsuelo, etc. (García Hierro & Barclay, 2014).

11 Ordenanza Municipal 012-2008-MPDM publicada el 15 de abril de 2009 *Establecen procedimiento autónomo de ordenamiento y zonificación territorial para los pueblos indígenas de la Provincia Datem del Maraón*. <https://bit.ly/35nNcLw>. En el año 2004 se había publicado el reglamento de la norma de 2001 que establecía la Zonificación Ecológica Económica a nivel nacional a través del Decreto Supremo N° 087-2004-PCM. <https://bit.ly/3mb7Oxn>

Con esta experiencia los Wampís decidieron formular un nuevo camino que, respondiendo a su momento histórico propio, les permitiera avanzar en el ejercicio de la autonomía. En esencia, decidieron empezar a generar los instrumentos propios para gobernar su territorio y para interactuar con el Estado peruano desde su condición de Nación Wampís. En esta tarea se involucraron líderes Wampís de ambas cuencas quienes debatieron a lo largo de más de dos años el preámbulo y los 94 artículos del estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís (GTANW). Este se promulgó en noviembre de 2015 “En memoria de nuestros ancestros y por nuestro derecho a la libre determinación como pueblo y nación” en un acto de autoproclamación llevado a cabo en la sede principal del GTANW.

El estatuto, luego de definir el territorio como indivisible, el idioma y la autodenominación de la Nación Wampís declara que en materia de ciudadanía:

Los hombres y mujeres de la nación Wampís son a su vez ciudadanos peruanos y gozan, en igualdad, de todos los derechos y deberes del resto de la ciudadanía. El respeto al Estado peruano y a sus representantes, y la mutua correspondencia con nuestras autoridades, se reconocen como la base de una convivencia pacífica y productiva con la sociedad peruana. La Constitución del Perú y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que la complementan constituyen un marco que, junto con el presente Estatuto, nuestro pueblo reconoce y respeta. (art. 10)

El estatuto autonómico de la Nación Wampís es un instrumento técnico político de gobierno y gobernanza socio territorial que contempla como estructura básica: el *Uun Iruntramu* (una suerte de congreso), compuesto de 96 *Iirunin* o representantes de las comunidades, es el órgano supremo del GTANW, Gobierno Ejecutivo Central de Cuenca (*Takatan Chichamrin*), Gobierno de cuencas con su máxima autoridad *Matsatkamu Iruntramu* y Gobierno Comunal. Con posterioridad se ha iniciado la adecuación de los estatutos comunales para conciliarlos y armonizar con la estructura, roles y atribuciones del GTANW y sus gobiernos de cuenca.

En paralelo a la elaboración del estatuto se compiló un documento que incorpora la sustentación histórico antropológica de la continuada existencia de la Nación Wampís y su ocupación territorial, basado en un documento previo (Surrallés et al., 2013), así como la sustentación jurídica del derecho al territorio siguiendo los lineamientos de los expedientes acordados con CORPI-SL. El documento acopia también el mapa del territorio Wampís acompañado de una memoria, las actas de integración de las comunidades al GTANW, acuerdos de

colindancia con los pueblos indígenas vecinos y un mapa socio histórico cultural y el pacto socio político acordado. A la proclamación del estatuto del GTANW siguió a los pocos meses la entrega de la citada documentación a los poderes del Estado: legislativo, judicial y ejecutivo, incluyendo los principales ministerios y los gobiernos regionales de Loreto y Amazonas, a partir del mes de abril de 2016.

Esta presentación tuvo un carácter protocolar y el propósito de *notificar* al Estado peruano la voluntad, la decisión y la autoproclamación de la Nación Wampís de reconstruir su autonomía y ejercerla, entendiendo y dando a entender que se trata de la voluntad de un pueblo que no está dispuesto a esperar que el Estado peruano adecúe su ordenamiento legal para ejercer los derechos que les son inherentes. Por anómalo que parezca, Perú nunca adecuó su ordenamiento a las normas y estándares internacionales para que los pueblos indígenas u originarios fueran considerados sujetos de derechos, siendo el caso que solo se reconoce con personería jurídica a las comunidades y solo ellas pueden ser titulares de territorios. Para el Estado peruano los pueblos indígenas son una abstracción que resulta de sumar comunidades (que no necesariamente logran ser inscritas ni sus tierras ser tituladas). Existen como “apellido” de las comunidades, existen en el título y el texto de numerosas normas, y aún como designación de dependencias estatales, pero a los pueblos se les niega ser sujetos de derecho y ejercer como tales esos derechos políticos que Perú hizo suyos al ratificar el Convenio n° 169 de la OIT.<sup>12</sup>

Al obrar de esta manera, la Nación Wampís no pretende desafiar al Estado peruano del que como ciudadanos los Wampís son parte, sino empezar a implementar una práctica a base de su derecho, a la expectativa de que se creen condiciones para un cambio estructural en la relación del Estado con los pueblos indígenas. De la misma manera, al remitir la documentación en el 2016 a la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas designada por la Comisión de Derechos Humanos del organismo internacional, no pretende un acto de secesión.

Desde la perspectiva de la Nación Wampís, el camino de la autoreconstrucción de la autonomía tiene basamentos técnico-jurídicos muy sólidos: instrumentos jurídicos internacionales, como el Convenio n° 169 de la OIT; la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la jurisprudencia del

---

12 Existen también en un listado o “base de datos” de pueblos indígenas que el Ministerio de Cultura administra celosamente sin intervención de los interesados y para sus propios fines (ver <https://bit.ly/2Thck0W>).

Sistema Americano de Derechos Humanos, los mismos que desarrollan ampliamente el derecho a libre determinación o auto determinación de los pueblos indígenas. La Nación Wampís y su gobierno territorial acuden a estos instrumentos consagrados internacionalmente, que son también parte del bloque constitucional a nivel interno, y que el Estado peruano enarbola junto con su aprobación de la Ley de Consulta Previa de 2011 en medio de la marcada opacidad que caracteriza a que caracteriza al Estado peruano en materia del tratamiento de los pueblos indígenas y sus derechos.<sup>13</sup> Se plantea de esta manera una situación en la que el Estado peruano no puede desautorizar una práctica implementada por la Nación Wampís, con manifiesto respaldo nacional e internacional, pero tampoco está dispuesto en la hora actual a implementar un marco normativo para encausar un planteamiento al que se están adhiriendo ya varios pueblos indígenas amazónicos, como son los Kandozi, Shawi, Achuar y otros. El costo principal por ahora es el no poder inscribir por ahora, con efectos jurídicos, al Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís como institución con registro público, pero nada le impide operar como institución representativa de la Nación Wampís.

## Desafíos

Contra lo que se suele pensar, para los Wampís, los desafíos más grandes no emanan de la ausencia de un marco jurídico que reconozca a los pueblos indígenas como sujetos de derecho o de un régimen que reconozca los territorios. Es verdad que la falta de un marco administrativo adecuado ha impedido hasta ahora que la Superintendencia de Registros Públicos cree un libro para la inscripción del Gobierno Territorial Autónomo como persona jurídica. Es verdad también que con mucha ceguera y arbitrariedad el Ministerio de Cultura se ha opuesto al reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos jurídicos al demandar la inconstitucionalidad de una Ordenanza Regional gestionada por CORPI-SL a solicitud del GTANW con ese propósito.<sup>14</sup> Cuando el Gobierno Territorial Au-

13 Esta opacidad se manifiesta en la aparente adherencia a las normas y jurisprudencia del sistema internacional, al tiempo que glosas antojadizas, normas de menor rango y prácticas recurrentes que limitan su implementación (Barclay, 2020, p. 11).

14 El artículo primero de la Ordenanza N° 014-2017-GRL-CR acuerda “RECONOCER que en la Región Loreto habitan pueblos originarios e indígenas, que utilizan denominaciones como: “pueblos indígenas”, “pueblos originarios”, “comunidades campesinas”, “comunidades nativas”, “rondas campesinas”, “pueblos ancestrales”, entre otros, cumpliendo los criterios establecidos en el artículo 1° del Convenio n° 169 de la OIT”. Su artículo Segundo acuerda

tónomo de la Nación Wampís se autoproclamó, todavía parecía una meta alcanzable el conseguir que, de cara al bicentenario de la independencia, la sociedad peruana pudiera admitir un esquema de autonomía como expresión del derecho a la autodeterminación<sup>15</sup>.

Sin embargo, desde la perspectiva del GTANW, mientras surgen las condiciones políticas para lo anterior, es posible y necesario fortalecer las capacidades propias para avanzar en diálogos políticos con el Estado, a diverso nivel, para ir construyendo protocolos de relacionamiento positivo y respetuoso. De hecho, existen ya acuerdos de distinto nivel de formalidad con sectores y niveles del Estado peruano donde se da una cooperación y un reconocimiento de facto a la institucionalidad e interlocución del GTANW. Al mismo tiempo existen conflictos con posiciones irreconciliables en temas como la superposición de un lote petrolero (64) establecido de manera inconsulta superpuesto al territorio Wampís.<sup>16</sup>

El GTANW entiende que se requerirá tiempo y voluntad política, así como un respaldo activo de la sociedad civil para que el Perú desarrolle un marco institucional que brinde mejores condiciones para ejercer la autonomía por aquellos pueblos que así lo decidan. Por lo pronto ha analizado los modelos autonómicos existentes en la región producto de reformas constitucionales (Colombia, Bolivia, Ecuador) que reconocen jurisdicciones territoriales y les permite acceder a fondos públicos y por lo pronto considera que no corresponde al modelo al que aspiran, en tanto aquellos integran las autonomías a la estructura estatal y las obligan a adecuarse a los procedimientos estatales.

Para la Nación Wampís, el reto externo se refiere principalmente a la construcción de un esquema y mecanismo “creativo y positivo” a nivel político de rela-

---

“RECONOCER la personalidad jurídica de aquellos “pueblos originarios” o “pueblos indígenas” que en ejercicio de su libre determinación, quieren ser reconocidos como tales. La Ordenanza fue publicada el 15 de diciembre de 2017 y reglamentada con el Decreto Regional N° 0001-2018-GR-Loreto. El Ministerio de Cultura demandó la inconstitucionalidad de la Ordenanza ante el Tribunal Constitucional el 2 de febrero de 2018 quien emitió sentencia el 14 de setiembre de 2019 a favor del Ministerio. CORPI-SL ha llevado el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

15 La permanente crisis política, agravada por el asunto Odebrecht que ha penetró a los partidos políticos y ha creado una situación de crisis de legitimidad hace también muy difícil avizorar la posibilidad de una reforma constitucional en la dirección deseada.

16 Acerca de este conflicto se puede revisar diversos pronunciamientos en la página web del GTANW <https://bit.ly/3jlFGG3>

cionamiento con el Estado y la sociedad civil en general, incluyendo la capacidad de influencia hacia los sectores y los niveles de gobierno. Un modelo de relacionamiento activo, de diálogo, asertivo y de respeto, con la meta de lograr un “sistema de concertación” en todo lo que atañe y afecte la vida, la integridad y dignidad de la Nación Wampís.

Entre tanto por ello también el GTANW ha buscado y logrado la simpatía hacia su proceso por parte de diversos foros e instancias internacionales como son el Foro Permanente de Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas, órgano asesor del Consejo Económico y Social (ECOSOC), la Comisión Interamericana, y la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El GTANW ha acudido a estas instancias para procurar una sistematización de las experiencias de autogobierno, autonomía y autodeterminación existentes para aprender de ellas y demostrar a los estados nacionales que estas no representan un riesgo para la integridad nacional y que, en cambio, y, de hecho, podrían contribuir a objetivos de desarrollo con equidad y sostenibilidad. Significativamente Naciones Unidas ha publicado, en línea, una versión resumida y traducida del estatuto del Gobierno Territorial Wampís así como el *Pacto socio político, acuerdos y compromisos. Preservación y conservación de recursos vivos, naturaleza: tierras, territorios, bosques y biodiversidad*, firmado en noviembre de 2016.<sup>17</sup> Tanto el Foro como la Relatora Especial han hecho menciones explícitas al proceso autonómico de la Nación Wampís en sus más recientes informes (Tauli Corpuz, 2020; IWGIA, 2019).

A nivel nacional, la Nación Wampís ha obtenido la simpatía de las sucesivas comisiones de “Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología” del Congreso de la República, que le ha conferido dos reconocimientos, y ha suscitado interés y respeto en sectores de la academia y activistas de derechos humanos. En la misma ruta se encuentran varios otros pueblos que atienden con interés los pasos que da el GTANW, en particular, pero no únicamente, los pueblos del ámbito de CORPI-San Lorenzo.

El camino elegido de proclamarse como Nación Wampís sin esperar a un reconocimiento *de iure* es ciertamente un desafío grande. Sin embargo, el Gobierno Territorial Autónomo considera que al momento son los retos internos los más difíciles de enfrentar con éxito. Son también los más urgentes porque se considera

17 Disponible en: <https://bit.ly/3jjGNGb>; <https://bit.ly/37vXsUB>. El texto del Pacto socio político mencionado está disponible en <https://bit.ly/34maiTz>



que de no atenderlos podría enfrentarse una situación de no retorno donde ya no haya la capacidad de imaginar un futuro distinto.

No se plantea en este caso un debate entre tradicionalista y no tradicionalistas en la sociedad Wampís. Nadie propone una vuelta atrás al modo de vida en términos económicos ni culturales. Ni es deseable ni es viable. Las escuelas y los otros medios de articulación con el mundo exterior han dejado sus huellas. De lo que se trata es recuperar valores y conocimientos, desarrollar mecanismos para gobernar efectivamente el territorio y construir propuestas de futuro común, algo de lo que, hay que decir, la sociedad peruana carece. Esto para recuperar viabilidad social y condiciones en el territorio compatibles con la naturaleza, dignidad y un bienestar austero.

En las últimas décadas aspectos del basamento organizativo y cultural Wampís se han visto fuertemente erosionados y transformados, lo que resulta en situaciones que dificultan la gobernanza. Por poner algunos ejemplos: la ocupación territorial impulsada bajo el modelo de comunidades con asentamientos anclados en torno a la existencia de un local escolar es drásticamente distinta de la tradicional, de modo que ahora existe una mayor presión sobre los bosques a orillas de los ríos principales con impactos sobre la calidad de vida, nutrición y sanidad y pérdida de la biodiversidad; el modelo comunal que originariamente buscó garantizar derechos se ha ido convirtiendo en un formato de privatización de bosques que ocasionalmente genera conflictos y muchas veces manejos inadecuados del patrimonio común; el uso del dinero ya no es ocasional sino que forma parte de las estrategias familiares y hace más vulnerables a las familias; con una tercera generación escolarizada, que abarca ahora a hombres y mujeres por igual, la pérdida de conocimientos de bosque, la variedad de cultivos alimenticios tradicionales, o tradiciones orales y medicinales es notoria, y la pérdida de respeto hacia los mayores es patente. Bajo estas condiciones los padres empiezan a visualizar como deseable el futuro de sus hijos fuera del territorio y los hijos e hijas mismos también. Juegan a favor tanto la pérdida de condiciones internas para el bienestar en el territorio como la desvaloración racista y foránea de los modos de vida indígenas. Por eso la gobernanza Wampís incluye crear condiciones para mejorar la economía local a partir del aprovechamiento de la biodiversidad.

A su vez modelos de comportamiento de fuera se han empezado a normalizar en comunidades como la violencia contra las mujeres y el deterioro de la solidaridad en la medida que los mecanismos internos de control se han debilitado.

Diagnósticos y reflexiones en torno a los distintos temas acuciantes requieren que se incorpore las perspectivas intergeneracionales y de género para hacer sostenibles las respuestas colectivas, así como las inversiones económicas y sociales que se propone lograr.

Otros desafíos son igualmente grandes como el que deriva del hecho de que a nivel territorial la intervención del Estado es cada vez mayor pero parametrizada desde una visión de desarrollo unilateral. En paralelo a la ampliación de la cobertura de servicios provistos por el Estado (salud, educación) estos han devenido cada vez más determinantes en la vida de la familia, reduciendo sus márgenes de decisión. Al mismo tiempo las familias tienden a asumir con naturalidad que la atención que reciben deriva no de su condición de ciudadanos sino de ser pobres por su limitado acceso a recursos monetarios (Campanario Baqué, 2019).<sup>18</sup> De ello resulta que la postura ante el Estado se ha hecho crecientemente pasiva, menos crítica y por ende más condicionada. Todo ello se revela en los diagnósticos colectivos que impulsa el GTANW para ir definiendo políticas y líneas de acción.

Si eso ocurre a nivel de las familias, a nivel de las autoridades comunales se ha tendido crecientemente a demandar al Estado servicios sin exigir que respondan a percepciones propias de las necesidades, con lo que la visión del desarrollo o bienestar termina alineándose con la oferta. Recuperar una visión propia de desarrollo, crear capacidades internas, generar actitudes de vigilancia y transparencia, generar bienestar sin comprometer los recursos intergeneracionales de la naturaleza, son desafíos internos muy grandes que la Nación Wampís y su gobierno territorial autónomo llevan ya identificados como elementos fundamentales para el logro de *tarimat pujut*, el bienestar colectivo.

Todas estas manifestaciones son en algún sentido expresión de lo que Gruzinski (1991) ha llamado *la colonización del imaginario*. Frente a ello la Nación Wampís busca disminuir su influencia destructiva, generar capacidades internas y canalizar las energías de generaciones que quieren una vida mejor, pero asegurando que la conservación de la biodiversidad, el agua, la vida y los valores solidarios se expresen con mayor plenitud.

---

18 Véase Resolución N° 227-2014-MIDIS *Disponen se otorgue la clasificación socio económica de pobre extremo a las personas que forman parte de los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonía peruana, comprendidos en la Base de Datos oficial de Pueblos Indígenas listados en la RM N° 321-2014-MC o la que la reemplace o actualice*, publicada el 28 de setiembre de 2014.

Frente a esta colonización del imaginario que aliena la creatividad con raíces culturales, el GTANW se ha propuesto despertar los sueños de sus paisanos para integrarlos a los planes de futuro y dinamizar la mirada común y debates a través de su emisora, Tuntui, que emite ya diez horas al día desde el río Kanus. Ha desplegado también esfuerzos significativos para visibilizar la nueva apuesta por la autonomía que incluye máximas como “el tiempo es agua” para revalorizar la naturaleza de la que la sociedad depende. Parte de este esfuerzo de autonomía es el renombrar los sitios, como los ríos, cordilleras y nombres de comunidades, que siglos de presencia estatal han expropiado y por eso el énfasis y recuperación de nombres propios a lugares, etc. Por ejemplo, llamar “Kanus” al río Santiago, “Kankaim” al Morona, “Kampankias” a la cordillera Campankis, o el uso de expresiones propias como “bondades de la naturaleza” que reemplaza a los recursos naturales, para significar la visión propia de que se depende de la naturaleza con la que es necesario guardar una relación de naturaleza social y equilibrada. La emisora *Tuntui*, y el periódico *Nakumak*<sup>19</sup> son instrumentos privilegiados para socializar los acuerdos y compromisos colectivos que se debaten y van construyendo a través de las reuniones periódicas del *Uun Iruntramu*.

## **¿A dónde van la Nación Wampís y su Gobierno Territorial Autónomo?**

En contexto actual globalizado, el gran sueño de la nación se enrumba en varias direcciones y niveles. A nivel interno, en primer lugar, es lograr el fortalecimiento y la consolidación como sistema de vida, la auto reafirmación lo que implica la toma de conciencia colectiva del origen socio histórico cultural, así como continuación a perpetuidad de la identidad histórica cultural para ejercer efectivo gobierno del territorio.

En segundo lugar, la consolidación del sistema de conservación de los territorios, bosques y la biodiversidad como un sistema y binomio hombre-naturaleza; especialmente por las generaciones venideras. En tercer lugar, la construcción progresiva de la autosuficiencia y la capacidad para liderar de manera efectiva y adecuada la atención y solución de los grandes problemas que afectan la vida actual y el logro de *tarimat pujut*. Ello implica la capacidad colectiva de mantener los conocimientos, prácticas y elementos socioculturales y, como consecuencia de ello, reinstaurar la

19 Disponible en: <https://bit.ly/3manCAv>; <https://bit.ly/3klPMI5>; <https://bit.ly/2Hs3OJX>

máxima valoración del binomio hombre-naturaleza como coexistencia y de mutua dependencia, traducido como el respeto y valoración de la persona y la naturaleza. Lograr un sistema educativo propio, una educación para la valoración de la persona y la naturaleza e intercultural y los valores socio culturales como la reciprocidad, solidaridad, honestidad y la integridad son fundamentales.

Este sueño de la Nación Wampís, que se está empezando a concretar a través de la constitución del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís, la formulación de pactos internos, de políticas propias y creación de capacidades, no encuentra al momento condiciones para una institucionalización de la autonomía en el marco nacional. Sin embargo, desde la perspectiva Wampís ello no significa que haya que esperar a que el Estado y la sociedad peruana formalicen una reforma en ese sentido. Ejercer desde ahora la autonomía a través del GTANW implica trazar un camino propio que esté abierto para otros pueblos en la misma senda. Por lo pronto implica empezar a establecer condiciones distintas de relacionamiento con sectores y niveles del Estado, a través de un diálogo político, lo que trae aparejado un reconocimiento en los hechos y, desde ahora, en acuerdos y convenios con niveles y sectores del Estado peruano que se están logrando. En esa ruta las oportunidades deben ir abriéndose hasta que existan condiciones institucionales para un reconocimiento y respeto *de iure* a las autonomías en el Perú.

A través de su interacción con otras autonomías de pueblos indígenas en otras latitudes del mundo, el GTANW viene impulsando el establecimiento de un *caucus* de autonomías a nivel de las Naciones Unidas para impulsar la agenda de las autonomías indígenas y que desde este foro internacional se haga esfuerzos por visibilizar la contribución a la gobernanza de la tierra a través de aquellas.

En concreto, la Nación Wampís busca atender y resolver de manera autónoma, desde una visión propia, las necesidades de sus integrantes, familiares y colectivas, y pretender mantener una relación positiva y creativa con el Estado y sociedad peruanas desde una visión de derechos. La Nación Wampís ha adoptado colectivamente el acuerdo y compromiso de mantener a perpetuidad su identidad socio cultural como base y condición de autovaloración como grupo humano. El camino elegido por la Nación Wampís para ejercer la autonomía y recuperar la gobernanza de su territorio es *sui generis*, aunque no único.

## Bibliografía

- AIDSESEP (1981). Fronteras vivas son las comunidades indígenas no los invasores de nuestros territorios. *Voz Indígena*, 2, 2-6. Lima.
- Barclay, F. (2019). Pactos entre pueblos indígenas y el Estado en la Amazonía peruana republicana. *Amazonía Peruana*, 32, 61-72 (junio). <https://bit.ly/3dNGu5n>
- \_\_\_\_ (2020). Estudio de caso sobre protocolo autónomo de consulta indígena en países de América Latina: Perú. Informe elaborado para IWGIA.
- Campanario Baqué, Y. (2019). Medición de Pobreza, programas sociales y pueblos indígenas amazónicos: Un estudio de caso en Perú con el pueblo wampis. <https://bit.ly/3dSHjtB>
- Clark, L. (1954). *The rivers run east*. Arrow, Hutchinson.
- García Hierro, P., & Surrallés, A. (2009). *Antropología de un derecho*. IWGIA.
- García Hierro, P., & Barclay, F. (2014). Regularización de la tenencia de tierras en la Amazonía peruana: estado de la situación y tendencias regulatorias desde la perspectiva de la gobernanza. Documento elaborado para FAO. Lima, octubre.
- García Pérez, A. (2007). “El síndrome del perro del hortelano”. *El Comercio*, página editorial 28.10.2007.
- Gruzinski, S. (1991). *La colonización de lo imaginario. Sociedades indígenas y occidentalización en el México español. Siglos XVI-XVIII*. Fondo de Cultura Económica.
- GTANW (2019). La Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú y la Nación Wampís reiteran su decisión de NO permitir que Geopark opere el Lote 64, 08.04.2019. <https://bit.ly/37vxlLt>
- \_\_\_\_ (2020). Pronunciamiento: Exigimos el retiro del personal de GeoPark y el cese de sus actividades por poner en riesgo la salud de la población, 12.05.2020. <https://bit.ly/2TjxvPQ>
- Garra, S., & Riol, R. (2014). Por el curso de las quebradas hacia el ‘territorio integral indígena’: autonomía, frontera y alianza entre los awajún y wampis. *Anthropologica*, 32(32), 41-70. <https://bit.ly/2HiTzIe>
- IWGIA (2019). El derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y el autogobierno como manifestación del derecho a la auto determinación. Seminario Internacional (México, abril 2019) <https://bit.ly/31x31OW>
- Lombardi, G. (2010). Informe en Minoría de la comisión investigadora nombrada por el Congreso de la República. <https://bit.ly/37u0eKc>
- Manacés, J., & Gómez Calleja, C. (2013). *La verdad de Bagua. Informe en minoría de la Comisión Especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua*. COMISEDH.
- Noningo, S. (2017). *Autonomía de la Nación Wampis: Tarimat Pujut y la construcción del futuro común*. Estudio de Caso. Estudio de Caso 147. <https://bit.ly/3khj1Ml>
- Juank, AIJ’ (1984). *Pueblo de fuertes 1. Rasgos de historia shuar*. Ediciones Abya-Yala.
- Santos Granero, F., & Barclay, F. (2010). Bultos, selladores y gringos alados: percepciones indígenas de la violencia capitalista en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, 28(28), 21-52. <https://bit.ly/35npC1A>
- \_\_\_\_ (2015). *La frontera domesticada. Historia económica y social de Loreto, 1851-2000*. Editorial Tierra Nueva
- Stoll, D. (1985). *¿Pescadores de hombres o fundadores de Imperio? El Instituto Lingüístico de Verano en América Latina*. DESCO.
- Surrallés, A., Riol, R., & Garra, S. (2013). El pueblo Wampis y su territorio. Informe antropológico comisionado por la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo.

- Tauli Corpuz, V. (2019). *El derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y autogobierno*. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas a la Asamblea General de Naciones Unidas 2019. Julio. <https://bit.ly/37A5ID8>
- Up the Graff, F. (1996) [1921]. *Cazadores de cabezas en el Amazonas. Siete años de exploraciones y aventuras*. Ediciones Abya-Yala.
- Velasco, J. de. (1981). *Historia del Reino de Quito en la América Meridional*. Biblioteca Ayacucho.



# ***“¡Guardia, Guardia!”: autonomías y defensa territorial en el contexto del pos-Acuerdo colombiano***

---

Viviane Weitzner

## **Apertura: encontrando aliento**

*Noviembre 4, 2019: “ya no aguantamos tanto dolor”*

Es difícil pensar más allá del incremento del desangre en las comunidades negras e indígenas en Colombia desde las elecciones regionales de octubre de 2019. Mi grupo WhatsApp con mis colaboradores indígenas y afrodescendientes se desborda con noticias de asesinatos sangrientos. Y se trata de asesinatos sangrientos dirigidos: asesinatos de los guardias indígenas que defienden los territorios indígenas; asesinatos de mujeres candidatas a la alcaldía y gobernadores indígenas; asesinatos de líderes sociales que se atreven a tratar de hacer valer sus derechos y su autonomía en la Colombia pos-Acuerdo; y amenazas de muerte contra quienes hayan logrado sobrevivir hasta ahora. Mientras me siento a escribir este artículo sobre la autonomía indígena y afrodescendiente en el contexto del pos-Acuerdo colombiano —y de considerar particularmente el papel de la Guardia Indígena y Guardia Cimarrona como mecanismos claves de defensa territorial— el dolor y una sensación de impotencia me invaden al intentar descubrir cómo abrir espacio en mi mente y corazón, para comenzar a “dar sentido” a este caos y escribir sobre él. “Ya no aguantamos tanto dolor,” uno de mis colaboradores más cercanos, Héctor Jaime Vinasco, exgobernador del Resguardo Indígena Colonial Cañamomo Lomapieta, escribió después de recibir noticias de otro asesinato. ¿Cómo crear una ruta analítica para hablar sobre la autonomía en medio de ‘la caza’ que están experimentando los pueblos con los que trabajo en Colombia? ¿Cómo encontrar la amplitud analítica —y el aliento— para escribir y hablar sobre el desangre que está tomando lugar? Y mientras lucho por encontrar el aliento para dar



testimonio y reflexividad teórica a la embestida que mis compañeros indígenas y afrodescendientes están experimentando día a día, el desafío clave final que *todos* enfrentamos es: ¿Cómo aferrarnos —y cómo sostener— a la autonomía en medio de un conflicto armado interno, extremo y violento?

Este artículo coloca al frente y al centro el desafío mortal de ejercer la autonomía en el contexto del pos-Acuerdo colombiano. Una Colombia que en 2019 obtuvo el reconocimiento internacional por ser *el lugar más peligroso del mundo* para los y las defensores del medio ambiente y de derechos humanos (Frontline Defenders, 2020). El artículo brinda testimonio de los esfuerzos extraordinarios de los pueblos indígenas y afrodescendientes de Colombia para contrarrestar las violencias que afectan su vida cotidiana y sus territorios ancestrales. Específicamente, examino el papel cada vez más importante de la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona, instituciones propias ancestrales, en defender los territorios ancestrales y ejercer la autonomía; y la difícil coordinación y (des)encuentros que experimentan con la institucionalidad estatal, y con otros actores tanto legales como al margen de la ley que buscan controlar estos territorios ricos en recursos naturales. Impulsados por las realidades violentas y disputas territoriales cada vez más agudizadas que toma lugar en sus territorios, propongo que el pensar y la praxis del Resguardo y del Palenke hacia el fortalecimiento de sus mecanismos de autoprotección se puede ver como “un giro”: un giro hacia la autoprotección que implica también colaboraciones interétnicas más estrechas en un esfuerzo por mantener la autonomía.<sup>1</sup>

Me baso particularmente en momentos etnográficos claves, talleres y entrevistas<sup>2</sup> de una década de investigación comprometida (Kirsch, 2018) con las 32 comunidades Embera Chamí del Resguardo Indígena Colonial Cañamomo Lomaprieta ubicado en los municipios de Riosucio y Supía, Caldas; y con las Comunidades Negras del Palenke Alto Cauca, un mecanismo regional autónomo de gobernanza que forma parte de la organización nacional, Proceso de Comunidades Negras, y que apoya y acompaña a 45 Consejos Comunitarios ubicados en 11

1 A propósito, estoy equiparando este nuevo enfoque con lo que los académicos han calificado de “giros” (por ejemplo, Poblete, 2017), porque es el resultado del análisis matizado orientado a la acción de pensadores indígenas y afrodescendientes.

2 En este artículo, identifico a las personas citadas sólo cuando hayan dado su consentimiento libre, previo e informado para ello. Las demás están anonimizadas.

municipios del norte del Cauca (ver mapa).<sup>3</sup> Estas organizaciones se aliaron en 2009 para juntar fuerzas y tejer estrategias en torno a la defensa territorial a la luz de los intereses extractivos a gran escala en sus territorios ancestrales ricos en oro. También se han visto obligados a enfrentar las acciones de los actores armados al margen de la ley interesados tanto en su oro, como en la ubicación estratégica de estos territorios ancestrales a lo largo de los corredores del narcotráfico.

Este juntar fuerzas y tejer estrategias ha resultado en un amplio espectro de acciones autónomas y conjuntas, que van desde la elaboración de legislación propia y protocolos internos sobre consulta y consentimiento libre, previo e informado; a la ejecución de acciones jurídicas que han llevado a sentencias de vanguardia de la corte constitucional; a movilizaciones de protesta cuando no se implementan las ordenes, o cuando las obligaciones estatales de respetar y proteger a los derechos indígenas y afrodescendientes no se cumplen (Herrera & García, 2012; Machado et al., 2017; Weitzner, 2017a, 2019). Pero en los últimos años —y a la luz de las crecientes presiones que amenazan la integridad territorial, y la violencia renovada y amenazas contra los y las líderes indígenas y afrodescendientes que reivindican sus derechos, situación que se ha agudizado incluso más en este momento histórico de pandemia global frente a la COVID-19— una estrategia clave en la que se han centrado el Resguardo y el Palenke es el fortalecimiento de su Guardia Indígena y Guardia Cimarrona respectivamente, instituciones autónomas no armadas.

Comienzo este artículo con una breve discusión sobre el concepto de la autonomía y su importancia, desde la perspectiva de los y las líderes Embera Chamí y afrodescendientes del Resguardo Cañamomo y el Palenke, basándome también en documentos propios. A continuación, presento las instituciones de la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona, su historia y articulación con el ejercicio de la autonomía. Examino cómo operan en la práctica, resaltando momentos etnográficos claves que destacan las colaboraciones interétnicas, con un enfoque en los

---

3 Como integrante del Instituto Norte-Sur (Canadá), y posteriormente del Forest Peoples Programme (Reino Unido), he logrado vincular apoyo directo a las organizaciones del Resguardo y del Palenke para su fortalecimiento organizativo y defensa territorial, además de con mis investigaciones antropológicas académicas con el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (México) y McGill University (Canadá). Llevando estos dos ‘sombrosos’, he logrado posicionarme como académica activista (Hernández Castillo, 2016; Hernández Castillo & Tervern Salinas, 2017; Mora, 2008, 2017; Hale, 2008; Stephen, 2008; Speed, 2006; Escobar, 2017) brindando acompañamiento a, y testimonio sobre, los procesos vividos en ambos el Palenke y el Resguardo.

aspectos intergeneracionales y de género; y desafíos en el encuentro y la coordinación con el Estado. Muestro cómo este desafío se ve agudizado por el tratamiento estatal discriminatorio a la Guardia Cimarrona, que no tiene las mismas garantías constitucionales que sustenta a la Guardia Indígena. Y dialogo con la literatura teórica en la encrucijada de autonomías, racismos, soberanías fragmentadas y pluralidades legales, brindando contribuciones fundamentadas en la realidad muy particular y compleja del conflicto armado colombiano.

Mapa 1  
 Ubicación del Resguardo Indígena Colonial Cañamomo Lomapieta  
 (Municipios de Supía y Riosucio, Caldas) y el Palenke Alto Cauca  
 (Municipios de Santander de Quilichao, Suárez, Buenos Aires, Puerto Tejada,  
 Caloto, Guachené, Villarrica, Corinto, Miranda, Padilla y Cali)



Fuente: Weitzner 2018.

En su fondo, este artículo aporta perspectivas únicas sobre las nociones de autonomía, proporcionando ejemplos concretos y particulares a la creciente literatura sobre los esfuerzos de protección comunitaria frente al ‘abandono’ del Estado (p.e, Comaroff & Comaroff, 2016; Sierra, 2018; Goldstein, 2012). También abre nuevos caminos analíticos al examinar las instituciones afrodescendientes e indígenas a la par, haciendo visibles las autonomías negras que a menudo quedan invisibles en los debates teóricos (Restrepo & Rojas, 2004; Hooker, 2005, 2020; Rodríguez Garavito & Baquero, 2015; Wade, 2017).<sup>4</sup> Y aporta a la creciente antropología sobre las soberanías fragmentadas y las i/legalidades (Sieder, 2019), mostrando ejercicios de defensa territorial fundamentados, legitimados y legalizados por el gobierno y el derecho propio, aunque en espacios “liminales” entre la legalidad e ilegalidad desde un punto de vista estatal.

## Hilando el concepto de autonomía

Como señala el Plan de Vida del Resguardo Cañamomo Lomapieta, el término “autonomía” es controvertido y adquiere diferentes significados en diferentes contextos (RICL, 2009, pp. 158-159). En esta sección presento una síntesis de perspectivas sobre el significado y la importancia de la autonomía de los y las integrantes del Palenke y del Resguardo, y tal como lo presentan sus organizaciones representativas a nivel nacional, a saber, el Proceso de Comunidades Negras (PCN) y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), respectivamente.

Esta base conceptual es un primer paso necesario para examinar cómo estas perspectivas se ajustan o difieren de las perspectivas y el enfoque propuestos por el Estado colombiano. Y también es fundamental para analizar los desafíos en el ejercicio de la autonomía día a día.

Mi intención no es proporcionar un análisis exhaustivo, sino subrayar las complejidades y particularidades en las perspectivas de autonomía —o, mejor dicho, autonomías, en plural— dentro del contexto colombiano actual. Me concentro aquí en dos casos específicos, reconociendo la importancia de abrir un espacio analítico para discutir las autonomías tanto negras como indígenas, e importan-

---

4 Hay varios textos que indagan la autonomía del pueblo negro tanto en Colombia (p.e., Machado Mosquera et al., 2018) como en otros países de Latinoamérica y el Caribe (p.e., Goett, 2016), pero tratar las autonomías negras e indígenas lado-a-lado es menos usual.

temente, los esfuerzos conjuntos para ejercer las autonomías en la práctica.<sup>5</sup> Pero también, soy consciente de que las perspectivas que compartiré están formadas por experiencias históricas muy distintas, complicadas y multifacéticas, y enraizadas en relaciones territoriales muy específicas, que se han documentado en otros sitios<sup>6</sup>, y de las cuales solo podré rascar la superficie en este artículo.

## Un breve bosquejo histórico

Muy brevemente, en el caso del Palenke, la población afrodescendiente fue llevada al norte del Cauca en el siglo XVII para trabajar en minas de oro para los españoles, trayendo sus conocimientos mineros ancestrales de África. Con el tiempo compraron su libertad; y muchos compraron minas de oro a los españoles, viviendo de ellas como una actividad clave de subsistencia junto con la agricultura y la pesca. Sin embargo, muchas de estas minas ancestrales y las tierras fértiles a lo largo del río Cauca se han inundado para dar paso a la Represa Salvajinas; y la agricultura de monocultivo, a saber, la caña de azúcar y la palma aceitera, ha expulsado a la mayoría de las fincas tradicionales. Mientras tanto, la minería de oro a gran escala, y más recientemente, la minería criminal por parte de actores armados,<sup>7</sup> junto con la siembra de cultivos ilícitos de coca y marihuana, también ha conllevado a la desposesión de tierras. Los niveles de contaminación por monocultivos y por la minería criminal utilizando cianuro y mercurio, combinados con la falta de titulación colectiva territorial, son solo algunos de una miríada de factores que han llevado a una situación en la que los medios de subsistencia están gravemente amenazados. Estos factores combinados con la falta de acceso a alternativas económicas viables —y las violencias y confinamiento generados por el conflicto armado— están alimentando la pobreza en la región.

Efectivamente, aún si ha habido avances importantes en el reconocimiento ‘sobre el papel’ de los derechos fundamentales y territoriales de los pueblos afro-

5 Quiero reconocer las aspiraciones a la autonomía del pueblo rom o gitano de Colombia (ver, por ejemplo, <https://bit.ly/34BYWtl>), además de los campesinos (ver, por ejemplo, <https://bit.ly/2HXfKU3>), experiencias que no fueron parte de la etnografía y trabajo de campo fundamentando este artículo.

6 Para el Resguardo Indígena Colonial Cañamomo Lomaprieta ver, por ejemplo: Herrera & García (2012); Appelbaum (2007); Lopera (2010); Caicedo (2018, 2020). Para el Palenke Alto Cauca ver, por ejemplo: Mina (2008); Ararat et al. (2013); Duarte (2015).

7 Entre ellos, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC; varios grupos paramilitares; y diversas bandas criminales (OECD, 2017).

descendientes en Colombia —y sobre todo con la incorporación del artículo transitorio 55 de la Constitución de Colombia que reconoció a las comunidades negras como sujetos de derecho que luego se desarrolló en el 1993 con la Ley 70— todavía falta mucho camino por recorrer. La Ley 70 sigue mayormente sin reglamentarse, y hay un sesgo hacia las comunidades negras del Pacífico sin dispositivos específicos para zonas fuera de la cuenca. Esto se ha traducido en una situación actual donde, de las 31 solicitudes de titulación colectiva de consejos comunitarios en municipios dentro del departamento del Cauca que se encuentran por fuera de la cuenca del Pacífico, únicamente seis han sido reconocidas. Solo un título de los seis se encuentra en el norte de Cauca (Forest Peoples Programme et al., 2019).

En el caso del Resguardo Cañamomo, este resguardo fue establecido en los años 1500 y reafirmado en 1627 por la Corona española, luego de una invasión de colonizadores españoles que se apoderaron de las ricas minas de oro ancestrales que datan del pueblo Quimbaya del que descienden los Embera Chamí.<sup>8</sup> El pueblo indígena fue utilizado como mano de obra esclava y diezmado a través de condiciones laborales inhumanas. Esclavos africanos fueron traídos al Resguardo para continuar la minería de oro para los españoles, asentándose en la comunidad de Guamal. Hoy, el Resguardo continúa su minería ancestral, y sus ricos yacimientos de oro son codiciados por empresas mineras nacionales y multinacionales, así como por actores armados criminales. Los y las comuneros también participan en actividades agrícolas, siendo la producción de panela y café pilares principales. Al igual que en el Palenke, los ríos del Resguardo también son de interés para los productores de energía, aunque hasta la fecha el Resguardo ha podido evitar la instalación de proyectos hidroeléctricos.

La vida cotidiana en el Resguardo es cada vez más difícil y riesgosa para las casi 25 000 personas que viven en una pequeña base de tierra de solo 4827 hectáreas, donde hay muy poca tierra para realizar actividades de subsistencia. Y donde, a pesar de los avances en el reconocimiento del título colonial del Resguardo como resultado de la Sentencia T530 emitida en septiembre de 2016 por la Corte Constitucional que ordena su delimitación y demarcación,<sup>9</sup> la implementación de estas órdenes sigue siendo difícil y esquiva. Esto principalmente dado los pode-

8 Los linderos oficiales fueron reafirmados en 1627, después de resolver una disputa territorial. No obstante, desde su establecimiento el territorio del Resguardo ha sido sujeto a modificaciones y erosiones constantes a través del tiempo (Caicedo, 2020).

9 Ver: <https://bit.ly/30Kbr53>

rosos intereses de terratenientes con propiedad privada otorgada dentro del polígono del Resguardo, apoyados por el uribismo.<sup>10</sup> Los efectos del conflicto armado son profundos también en el Resguardo, donde se han producido varias masacres (CRIDEC & MOVICE, 2020). Sus líderes se encuentran entre los 40 líderes Embera Chamí que son beneficiarios de medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2002 (CIDH, 2002).

En resumen, lo que estas historias atestiguan es una historia de “geografías racializadas” (Hernández Castillo, 2019), donde siglos de “saqueo” (Mattei & Nader, 2008) y “acumulación por despojo” (Harvey, 2003) han diezmando las tierras y los recursos de los pueblos ancestrales, lo que resulta en “descuentos raciales” (Mbembe, 2012) en los que los pueblos y cada uno de sus integrantes se han convertido en desechable o residuo mientras se interponen en el camino del “desarrollo”. Pero estos territorios también han sido devastados por el bajo vientre del “desarrollo” convencional; a saber, los actores involucrados en la economía sumergida o “economía cruda” (Mbembe, 2012) de actividades ilícitas. Cauca es una conocida zona caliente para todos los actores armados del conflicto armado de Colombia y las actividades ilícitas que los financian, ganando el apodo del “epicentro de los asesinatos” en un análisis reciente (Navarrete & Alonso, 2020). Y el Resguardo ha perdido a cientos de comuneros y comuneras en la guerra violenta, con informes de alerta temprana actualmente en vigencia por parte de la Defensoría del Pueblo (2020), que alertan sobre los riesgos continuos de los actores armados al margen de la ley. Estos breves bosquejos históricos proporcionan algunos antecedentes para ayudar a enmarcar la siguiente síntesis de perspectivas sobre las autonomías.

### **Perspectivas del Palenke: “autonomía en entredicho”; “autonomía en peligro de extinción”**

Las perspectivas del Palenke revelan los aspectos multidimensionales de lo que comprende la autonomía. La autonomía a menudo se define en términos de lo que la limita y abarca aspectos ontológicos, políticos, económicos y ecológicos y sus interrelaciones. Por ser muy ilustrativo, cito con cierta extensión un extracto de una entrevista con Lisifrey Ararat, uno de los mayores más respetados del Palenke:

10 Ver video Noticias Uno: <https://bit.ly/33G8OmA>

Autonomía, tuvimos hasta por allá hace quince, veinte años atrás... *Hoy la autonomía de nosotros está en entredicho*. Porque, hay muchos factores que nos han quebrado esa autonomía. Uno, tiene que ver definitivamente, el conflicto. Yo creo que, *uno amenazado, no tiene autonomía*. Dos, esa autonomía, o esas cosas que uno hacía... hacía lo que uno quería, y se movía. *Ese control territorial que hoy día nos están haciendo a nosotros, nos están haciendo mucho daño*. Y lo otro también, cómo nos han ido empobreciendo. Entonces, lo que nosotros creíamos que era nuestra fortaleza, lo que creíamos que era el padre y la mamá, como es el río, hoy está entredicho. Porque cuando uno ve a su papá tan enfermo, casi en agonía, como vemos el río en este momento, pues aquí no hay autonomía, está entredicho. *Y para mí la autonomía, es uno... tener uno su misma movida económica, tener el control del territorio, tener dónde trabajamos, dónde sembramos, qué comemos. Y eso lo teníamos antes. Yo antes decía, un sábado, ‘voy a comerme un boca chico’. Cogía mi atarraya, y me iba para la Oveja. Para mí eso era autonomía. Pero hoy día, aquí en La Toma, la situación está, muy, muy difícil.* (Ararat, 2015, énfasis añadido)

Los comentarios del Mayor Lisifrey subrayan cómo la pérdida de autonomía se asocia con la pérdida de libertad de movimiento; y con la enfermedad del río Ovejas, que se humaniza aquí como padre y madre, los creadores de este mundo en particular, su fuerza vital y también la fuente de la riqueza de este mundo. Y esta enfermedad, y la consiguiente pérdida de la capacidad de poder alimentarse, se agrava por el confinamiento debido al “control” que otros están adelantando. Lisi afirma claramente que la autonomía simplemente no es posible si uno está en riesgo de que le quiten la vida; y se ve limitada aún más por la discriminación estructural y el racismo, ya que la pobreza se agudiza (“nos han ido empobreciendo”) en un lugar donde con una tierra destruida hay pocos recursos para la supervivencia cotidiana. Ejercer la autonomía está en “entredicho” entonces por lo que está limitada por su carácter relacional con estructuras de dominación.

La relación con el territorio y la capacidad de decidir qué ocurre dentro de él fueron elementos clave que se desarrollaron a lo largo de las conversaciones sobre autonomía en el Palenke. Un líder integrante de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC) trenzó el concepto de autonomía con autodeterminación y derecho natural. Mas este derecho natural “ancestral”, que por su propia naturaleza es autónomo, y preexiste a cualquier marco normativo estatal, no es algo que sostenga solo a los individuos; es un concepto íntimamente ligado a lo comunal, y estrechamente vinculado al cuidado del territorio guiado por la cosmovisión:



Ese derecho natural, no solamente debe de ser reflejado, en ese derecho que tiene el individuo como persona, sino también en todo eso que se ha ido gestando y formando y conservando la comunidad en su territorio sin que fuera reglado. Todas esas cosas que hacen parte de la comunidad ...que la comunidad lo ha hecho por instinto, propio, por cosmovisión propia, por acción propia... para sostenerse en el tiempo en su territorio, para mí ese es el derecho natural ancestral. (Anónimo, 2015)

En esencia, la autonomía no es simplemente una propuesta política; va de la mano de una cosmovisión, un mundo de vida, donde el cuidado autónomo del territorio permite la pervivencia a través del tiempo. Pero el líder insistió en que esto a su vez requiere autonomía económica y alimentaria para ser autosuficiente y así alimentar, además de las personas, los procesos políticos y organizativos, ya sea financiando movilizaciones, estaciones de radio comunitarias, estudios educativos de los integrantes de Palenke o, importantemente, el trabajo de la Guardia Cimarrona. Aquí hay un plan para el “diseño autónomo”, como lo llama Escobar (2018), que entrelaza la autosuficiencia, la sostenibilidad y el compromiso político hacia el sustento colectivo a lo largo del tiempo.

Pero un énfasis marcado en las discusiones fue la tensión entre “lo nuestro” y “el otro”, y el proteger la autonomía de la interferencia externa en todos los niveles. Según lo articulado por Yuliet Viviana Lucumi Paz, una joven integrante del Palenke que enfatizó la importancia de la colectividad en la autonomía, esto significa tener el poder de tomar decisiones, organizar y emprender lo que el colectivo quiere emprender “sin que el otro, sin que el gobierno, sin que las entidades de afuera, gubernamentales, estén incidiendo, en las formas de organización, en la cultura.” También señaló que el gobierno está intentando por todos los medios posibles extirpar la autonomía, tanto que, en su opinión “la autonomía de los pueblos y de los grupos étnicos, está en juego, y, se podría decir, en peligro de extinción.” Agregó que la lucha hoy en día es de fortalecer “la poca autonomía que queda” (Lucumi Paz, 2015). Esta idea de libertad de ejercer el gobierno propio en territorios ancestrales donde “nosotros tenemos la posibilidad de hacer lo que nosotros queramos porque es nuestra forma de recrearnos” era otro eje transversal, con el fin último, como lo dijo una palanquera, “la preservación de la vida en el territorio” (Mina, 2015). Autonomía hacia la recreación, hacia el sostenimiento de la vida en el territorio; y un territorio vivo. Esta conceptualización recuerda el análisis de Mora (2017, p. 23) sobre la autonomía zapatista, y los aspectos que ella argumenta infunden el concepto de autonomía de los pueblos afrodescendientes e indígenas en todo el continente, donde “el acto mismo de vivir como parte de un

compromiso digno con la reproducción de la vida social confronta directamente las condiciones deshumanizantes de formas de ser coloniales racializadas”.

Estas ofertas conceptuales de los y las integrantes del Palenke encajan con los principios clave que sustentan el marco de acción articulado a nivel nacional del PCN, enraizados en afirmar y permitir “ser” comunidades negras con particulares identidades culturales y vínculos con el territorio ancestral. Todos estos principios están orientados hacia la autonomía en sus aspectos multifacéticos, incluida la participación autónoma importante en las decisiones que afectan a las comunidades negras; defender las opciones de desarrollo alineadas con las aspiraciones culturales de las comunidades negras y en sintonía con la sostenibilidad cultural y ambiental; y vincularse en solidaridad con otros sectores hacia “un mundo más justo”.

En resumen, a la par de defender el derecho a la autonomía político-organizativa del pueblo negro, afrocolombiano, Raizal y Palenquero de Colombia, los principios clave del PCN apuntan a un sentido de autonomía mucho más dinámico, integral y holístico.

### **Perspectivas del Resguardo: “sin injerencia de nadie para tomar decisiones”; “pequeños estados”**

Las concepciones sobre autonomía en el Resguardo Indígena Colonial Cañamomo Lomapieta apuntan directamente a la idea del gobierno propio. Sin embargo, más allá de esto, adoptan el concepto de estadidad, de soberanía. El exgobernador Héctor Jaime Vinasco describió a la autonomía como el Cabildo que tiene el poder “de definir sus propias leyes, de ejercer sus propios derechos, de tomar decisiones, el poder ejercer un escenario autónomo —sin interrupción de nadie...no hay injerencia de nadie”. De hecho, agregó “se han pensado que [los Resguardos] son como pequeños estados, porque tienen su propia autonomía” (Vinasco, 2015). Esta visión de autonomía donde los Resguardos son “estados pequeños” sustenta el argumento de Sieder (2019) de que en América Latina es más útil examinar las pluralidades legales —y tal vez la autonomía por extensión— a través de la lente de las soberanías fragmentadas, un concepto al que volveré luego.

El Plan de Vida del Resguardo establece la perspectiva oficial de los Embera Chamí sobre la autonomía como:

La base para nuestra estructura político-organizativa es también la reivindicación histórica de volver a nuestros usos y costumbres. La autonomía es la esencia del derecho mayor que desarrollaron nuestros ancestros, los cuales crearon sus propias formas de regular la vida social, económica, cultural y espiritual en la época prehispanica. *Reconquistar la autonomía* es un reto para el Resguardo Indígena Cañamomo Lomapieta, es una lucha histórica. (RICL 2009, pp. 158-159, énfasis añadido)

Lo que surge de esta definición es la ancestralidad o las raíces prehispanicas de la práctica de la autonomía, y sus vínculos para regular todos los aspectos de la vida, incluido el espiritual.<sup>11</sup> Sin embargo, el desafío que el Plan de Vida plantea para “reconquistar la autonomía” es una tarea difícil en el contexto de un conflicto armado y múltiples intereses superpuestos sobre el territorio del Resguardo. En este contexto, ejercer el gobierno propio<sup>12</sup> y la toma de decisiones consuetudinarios se ve socavada por reuniones acertadas a medida que se acerca la oscuridad; comuneros y comuneras con miedo de integrarse a la organización política o incluso asistir a asambleas por temor de represalias y amenazas de actores armados al margen de la ley; y la política convencional entrometiéndose y afectando el tejido social del Resguardo, deslegitimando sus instituciones y creando aún más inseguridad para quienes forman parte de la organización política del Resguardo.

De hecho, el Resguardo sufre lo que el Palenke y todos los demás territorios ancestrales ricos en recursos naturales sufren en Colombia: la disputa sobre el acceso a las riquezas por parte de poderosos actores armados al margen de la ley, por un lado; y por el otro lado, por el Estado, conllevando a una situación de “campos

11 El Plan de Vida también cita a definiciones y acuerdos internacionales, tales y como los que se hicieron en el “II Conferencia de la Alianza Internacional de los Pueblos Indígenas y Tribales de los Bosques Tropicales” que tomó lugar en Londres en 1993, donde el Grupo de trabajo sobre las Américas acordó que: “La autonomía es la forma como los pueblos indígenas hacen política; La autonomía provee el medio, es la puerta abierta a la libre-determinación; La autonomía es la decisión de un pueblo buscando su propio desarrollo económico, político y social.” Y que: “A fin de ser autónomo un pueblo debe tener su propio territorio, desarrollar su propia economía indígena, educación, salud y derechos; también ser respetado por su manera de pensar y de vivir en libertad; A fin de ser autónomo, debe reconocerse a un pueblo su cultura, lenguaje, historia y biodiversidad” (RICL, 2009, p. 159).

12 Que el Plan de Vida define como integral al ejercicio de autonomía: “Para nosotros, gobierno propio significa el derecho de legislar y tomar decisiones al interior del territorio, el cual lideramos los indígenas *sin la participación ni intervención de otros actores, esto como producto del ejercicio de la autonomía*” (énfasis añadido, RICL 2009, p.159).

minados sociales” (Rodríguez Garavito, 2011).<sup>13</sup> Esta disputa entre soberanías y legalidades fragmentadas superpuestas —incluido lo que yo llamo el “derecho crudo” de los actores armados al margen de la ley que actúan en connivencia con los actores estatales (Weitzner, 2017a, 2018, 2019)— está en el meollo de las violencias que los y las líderes del Resguardo experimentan hoy, como veremos más adelante.

Pero quizás la fuerza más poderosa que se entromete en la posibilidad de “reconquistar la autonomía” es la “intrusión ontológica” de las ideas occidentales del capitalismo que están socavando las formas de ser y las cosmovisiones indígenas. Esto se destaca principalmente al examinar las ideas cambiantes en torno a la minería de oro, una práctica que preexiste a la formación del Estado colombiano. Con el tiempo, el uso espiritual y ceremonial del oro se ha desplazado hacia el sustento económico; y para algunos hoy, el motivo de ganancia y acumulación —la autonomía individual quizás— se ha convertido en el interés principal.

Algunos han puesto este motivo de lucro en primer lugar incluso a expensas de dividir los derechos territoriales colectivos y renunciar a la indigeneidad. En resumen, hay una creciente “ocupación territorial ontológica” que pone en juego la posibilidad de una “autonomía ontológica” (Escobar 2018, p.167).

Mirando al nivel nacional, la autonomía es un principio central sostenido por el movimiento indígena nacional en Colombia, junto con los principios de unidad, territorio y cultura. Estos cuatro principios están inextricablemente interrelacionados, con autonomía definida como:

...un ejercicio de poder amparado en el *derecho propio* legítimo y legal de los pueblos indígenas y sus autoridades. Desde los gobiernos propios que imparten justicia, generan bienestar y administran y ejercen autoridad sobre territorios y recursos. Para solucionar nuestros problemas y asumir visiones propias de futuro. *Para relacionarnos con el Estado y los particulares, sin romper nuestra unidad de lucha.* Desde la conciencia colectiva para valorar nuestra identidad cultural y pertenencia étnica. Como principio rector de nuestros mandatos políticos para la defensa de

13 Los campos minados sociales se refieren a territorios ancestrales, ricos en minerales y azotados por el conflicto: “En términos sociológicos, son verdaderos *campos* sociales, caracterizados por los aspectos de enclave, las economías extractivas, que incluye relaciones extremadamente desiguales en términos de relaciones de poder entre empresas y comunidades, y una presencia estatal limitada. Son campos *minados*, porque son altamente riesgosos; en este terreno, las relaciones sociales están permeadas con violencia, domina la sospecha, y cualquier paso falso puede conllevar a consecuencias letales” (Rodríguez Garavito, 2011, p. 5, mi traducción).

la vida y los derechos de los pueblos indígenas. Organizativa, para conformar y administrar nuestras propias instancias de poder. (ONIC, 2020, énfasis añadido).

Esta es una definición de autonomía de gran alcance que lo abarca todo y que es un punto de partida para las relaciones con el Estado y otros foráneos. En otras palabras, lo importante es que, si bien existe un mandato explícito para ejercer la autoridad territorial sobre todos los aspectos de las tierras ancestrales en defensa de la vida y los derechos de los pueblos indígenas, esto no excluye las relaciones con el Estado u otros ajenos.

En otras palabras, existe un reconocimiento explícito de que los territorios indígenas existen en lo que Moore (1973) llama semi-autonomía, en el sentido de que existen dentro de y mantienen relaciones con otras esferas políticas, jurisdicciones y soberanías. Quizás la semi-autonomía es otra forma de pensar los “pequeños estados” a los que se refiere el líder indígena citado con anterioridad al hablar sobre los resguardos y su autonomía.

Esta realidad de una esfera semi-autónoma es evidente en la importancia que el Resguardo, y también el Palenke, otorgan a los miembros de sus propias comunidades para acceder a puestos dentro de los gobiernos municipales, regionales y nacionales. Se dedica mucha energía para asegurar que candidatos propios accedan a posiciones de poder para que puedan usar su influencia favorablemente, incluso para avanzar en la autonomía territorial.

### **Perspectivas estatales colombianas sobre autonomía: “ni si quiera se asemeja”**

Entonces, ¿cómo encajan las concepciones de autonomía propugnadas por el Estado colombiano con las de los pueblos indígenas y afrodescendientes? Como dice Linares (2016, p. 23) para el caso de los pueblos indígenas, “ni si quiera se asemeja”.

De hecho, fue solo después de varias movilizaciones de los pueblos indígenas, y más de veinte años después de que la Constitución colombiana de 1991 acogiera el establecimiento de entidades territoriales indígenas en su artículo 329,<sup>14</sup> que en

14 “Artículo 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propie-

2014 se emitió el Decreto 1953 para regular la autonomía de los pueblos indígenas (Mininterior, 2014).<sup>15</sup> Este decreto delegó una serie de poderes, que van desde la gestión de los servicios de salud hasta el agua potable; y fortaleció la Jurisdicción Indígena Especial que disfrutaban los pueblos indígenas, administrada ahora directamente por las propias autoridades indígenas en lugar de a través de alcaldes.

Todos estos son pasos importantes hacia la autonomía *administrativa* para los pueblos indígenas. Pero están muy lejos de las concepciones indígenas de autonomía, dejando de lado aspectos fundamentales relacionados con la espiritualidad, la identidad y la cultura, asemejándose más bien a lo que ha llamado la exRelatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas una "autonomía fragmentada" (Tauli Corpuz 2019, párr. 20). En resumen, solo hay una delegación parcial de autonomía según la definición del Estado, a través de un proceso de arriba hacia abajo.<sup>16</sup> Importante e independientemente de los avances que este Decreto pueda representar sobre el papel, desde el primer momento hubo un rechazo desde poderosos actores políticos con intereses territoriales en los territorios indígenas, generando dudas sobre la voluntad política para implementar el Decreto (Rodríguez Garavito & Baquero, 2014).

Con respecto a las comunidades negras, la Ley 70 de 1993 es una de las herramientas legales domésticas clave para defender los derechos de las comunidades negras. Producto del artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia que reconoció a las comunidades afros como sujeto de derechos después de una larga lucha del movimiento afrocolombiano, se desarrolla su normatividad con la Ley 70 (Katerí, 2019). Si bien la ley no establece ninguna definición de autonomía *per se*, sí mantiene este concepto en el Capítulo II (Artículo 3.3), que se describe como uno de los principios clave que sustentan la ley: "La

---

dad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte" (Constitución Política de Colombia, 1991).

15 El Decreto fue producto de un acuerdo entre el Gobierno de Santos y organizaciones indígenas después de la Minga Social Indígena y Popular Por la Vida, el Territorio, la Autonomía y la Soberanía de 2013 (Mininterior, 2013).

16 Para destacar, la Corte Constitucional ha emitido sentencias interpretando los límites y alcances de la autonomía y la jurisdicción especial. Valero (2019) anota que en su sentencia T-601/11 "estableció que la autonomía de las comunidades indígenas únicamente podrá ser restringida si la decisión a implementar tiene como fin salvaguardar un interés de mayor jerarquía y no existe ninguna alternativa con menor impacto sobre su autonomía (2011, notas al pie 67 a 70)". Sin embargo, un tema crítico es lo que se entiende por "interés de mayor jerarquía" y como este se determina.

participación de las comunidades negras y sus organizaciones *sin detrimento de su autonomía*, en las decisiones que las afectan y en las de toda la nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley” (énfasis agregado). Sin embargo, la Ley 70 tiene un alcance reducido que abarca solo la “Cuenca del Pacífico”, y no las comunidades negras en el Valle Interandino, donde se encuentra el Palenke. Además, la reglamentación para promulgar la Ley 70 tiene un largo camino por recorrer, estancado por la falta de voluntad política y recursos (Rodríguez Garavito & Baquero, 2014). Esto ha provocado un ciclo de protestas y negociaciones en curso hacia la implementación, con avances hasta la fecha solo en 29 de sus 67 artículos, según fuentes estatales.<sup>17</sup>

Sin embargo, dejando de lado las deficiencias en el contenido y el alcance de las políticas y leyes nacionales, la autonomía es un concepto clave consagrado en las convenciones e instrumentos internacionales de derechos humanos que Colombia ha ratificado o aprobado, incluido el Convenio 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales (1989); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007); la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (1969) y la Convención Interamericana (1969), entre otros. Y las comunidades indígenas y negras recurren cada vez más a estos instrumentos y mecanismos relacionados en sus esfuerzos por hacer que la autonomía, como la definen ellos, sea una realidad en sus territorios. Esto incluye a través de acciones jurídicas que han llegado a la Corte Constitucional de Colombia, al sistema interamericano y más allá, y que han resultado en decisiones que sientan precedentes.

En el caso del Palenke y el Resguardo, ambos han obtenido sentencias de la Corte Constitucional —La T-1045A de 2010 en el caso del Palenke, y la T-530 de 2016 en el caso del Resguardo— que sientan precedentes, suspendiendo las actividades mineras en sus territorios adelantadas sin el debido proceso de consulta y consentimiento; y reconociendo a estos como territorios ancestrales. De gran importancia, en el caso del Resguardo, la Decisión T-530/16 reconoce la jurisdicción del Cabildo sobre la gestión de la minería de oro en su territorio de acuerdo con sus propias leyes y en coordinación con el Estado, además del protocolo y la ley del Cabildo sobre el consentimiento, libre previo e informado. Ambas sentencias sientan un precedente hacia un mayor reconocimiento de la autonomía, tal como

17 CERD/C/COL/17-19, párr. 50.

lo conciben en el Resguardo y en el Palenke, y más en línea con los estándares internacionales que apuntan a la autodeterminación.

Sin embargo, como señalé anteriormente, el “derecho sobre el papel”, las órdenes de la Corte Constitucional e incluso la presión de los instrumentos internacionales, como las observaciones finales de la Comisión sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, rara vez se traducen en implementación en Colombia, haciendo eco a la realidad de toda la región latinoamericana (Sieder et al., 2019). Y si se traducen, es implementación parcial en el mejor de los casos, filtrada a través de la lente de la política del día, y restringida por las perspectivas de los representantes estatales “implementadores” quienes muchas veces desconocen el marco normativo internacional sobre los derechos, actuando de la mano con otros actores poderosos, tanto las élites como las corporaciones legales e ilegales, y sus intereses económicos territoriales. Esto evidencia lo que García Villegas (2019) llama “una cultura de desobedecer la ley” que permea Latinoamérica, donde el Estado es un culpable principal de la desobediencia, operando de facto en una “realidad puramente simbólica” (2019, p. 74).

Como enfatizó un líder afrodescendiente, el resultado de estas realidades y cultura de desobediencia es una percepción de abandono del Estado y negligencia de sus obligaciones. Y esta negligencia deja a las comunidades en posiciones extremadamente precarias para defender sus territorios, especialmente de la avalancha de actores armados criminales interesados en la minería de oro. En sus palabras:

No debería la comunidad tener que llegar a estas circunstancias. No debería la comunidad tener que ser la que se enfrente a quienes están desarrollando la actividad, *así cuerpo-a-cuerpo, asumiendo la comunidad todos los riesgos...para defender su territorio y hacer ejercicio de su autonomía y libre determinación* existiendo un Estado que jurídicamente, tiene las herramientas para evitar que eso pase, y no lo hace. (Anónimo, 2015, énfasis añadido)

En este contexto donde la defensa territorial significa literalmente encontrarse cuerpo-a-cuerpo con intrusos peligrosos que no respetan la autoridad y la autonomía de los indígenas y afrodescendientes, la Guardia Cimarrona y la Guardia Indígena desempeñan papeles críticos para implementar la defensa territorial hacia la autonomía. En la siguiente sección, examino estas instituciones y cómo funcionan en la práctica, a través de viñetas etnográficas.



## **Autonomía en acción, autonomía de hecho: guardias indígenas y cimarronas en el contexto del neoliberalismo extractivo**

En el contexto de territorios atrapados en el fuego cruzado de facciones en guerra por su uso estratégico y riquezas de oro —y donde hay amplia evidencia no solo de “abandono del Estado” sino de un Estado enredado en la corrupción y vinculado a la economía sumergida— la supervivencia día a día es una propuesta difícil, y mucho más es lograr la autonomía en el sentido amplio que aspiran el Resguardo y el Palenke. Sin embargo, es esta condición la que prende la creatividad, la que alimenta las posibles soluciones, donde las autoridades indígenas y afrodescendientes movilizan todos los recursos disponibles, incluida la revitalización y el fortalecimiento de sus instituciones ancestrales. En las palabras del exgobernador de Cañamomo Lomapieta, Héctor Jaime Vinasco: “Para ejercer autonomía, hace falta fortalecer a la Guardia —es fundamental” (Vinasco, 2019).

De hecho, a medida que la ola actual de violencia pos-Acuerdo de Paz continúa arrasando a los pueblos indígenas y afrodescendientes —por, entre otras razones, la falta de implementación, y el posicionamiento de otros actores criminales llenando el vacío de desmovilizados de las FARC— recurrir a mecanismos de autoprotección es fundamental para defender el territorio ancestral contra la invasión de foráneos con la intención de “saquear” recursos. Pero también es fundamental a la luz de los deficientes “esquemas de protección” oficiales ofrecidos por la Unidad Nacional de Protección para líderes en riesgo que paradójicamente a menudo colocan a los líderes aún más en riesgo, como explicaré más adelante.

En esta sección esbozo brevemente las raíces de la Guardia Indígena del Resguardo Cañamomo y la Guardia Cimarrona de Palenke. Muestro cómo funcionan en la práctica, centrándome específicamente en acciones conjuntas en torno a la minería, y desentrañando análisis específicos relacionados con el papel creciente y central de las mujeres en estas instituciones. Examinó las diferentes nociones de “protección” de los pueblos indígenas y afrodescendientes en comparación con las del Estado. Y considero también algunos desafíos clave que enfrentan las Guardias en el contexto de un conflicto armado y en coordinación con el Estado.

### **¿Quiénes son las Guardias?**

Como se describe en un documento elaborado conjuntamente:

Las Guardias en ambos sitios son de hecho *custodios, guardianes y defensores de los territorios ancestrales voluntarios*, quienes monitorean los territorios ancestrales

en nombre de sus autoridades tradicionales, asegurando de que se implemente el derecho ancestral, y alertando a las autoridades tradicionales de incursiones foráneas—todo sin recurrir a la violencia y sin portar armas. (PAC, RICL, FPP, 2018, énfasis añadido)

En el Resguardo Cañamomo, constata el Plan de Vida (RICL, 2009) que la Guardia se estableció en el 2001, y se considera un componente crítico del sistema de justicia propia, reconocido en la Constitución colombiana (artículos 70, 246 y 330). Con su lema “ojos abiertos y oídos despiertos”, la Guardia monitorea el territorio del Resguardo para detectar cualquier situación que pueda poner en riesgo a la comunidad y sus líderes. Tiene una Guardia Estudiantil para garantizar una educación temprana sobre la importancia de la Guardia y para permitir la transmisión intergeneracional. Se integra a la Guardia regional, y está representada a nivel nacional por un “mando nacional”. Es importante destacar que está inspirado en Guardias más antiguas y avanzadas organizacionalmente establecidas por otros pueblos indígenas, como la Guardia de los Nasa en el Cauca. Aunque los números son muy cambiantes, actualmente hay unos 150 integrantes, cuidando un territorio de 4827 hectáreas donde habita una población de unas 24 000 personas Embera Chamí (PAC, RICL, FPP, 2018).

La Guardia Cimarrona del Palenke Alto Cauca se estableció en 2000 según las “versiones oficiales” de su historia relatada por los líderes políticos. Funcionó primero como un Comité de Derechos Humanos, ampliando su radio de acción a mediados de la década de 2000 cuando comenzó a funcionar como la Guardia Cimarrona. Actualmente hay unos 229 integrantes de la Guardia Cimarrona cuidando los consejos comunitarios del Norte del Cauca. Se inspira en la milenaria institución de la Guardia Cimarrona establecida en el siglo XVII por el Palenke San Basilio, la comunidad autónoma más antigua de esclavos o cimarrones “escapados” de Colombia.

Sin embargo, obtener el reconocimiento legal oficial del Estado de la Guardia Cimarrona ha sido una lucha cuesta arriba —sujeto a una discriminación sistemática— que finalmente se logró a través del Capítulo Étnico de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Santos y las FARC-EP de 2016. Sin embargo, este respaldo legal no tiene el mismo peso que el reconocimiento constitucional que disfruta la Guardia Indígena. De hecho, si bien la Guardia Indígena es parte integral de la Jurisdicción Indígena Especial y está reconocida constitucionalmente,

la capacidad de legislar de los pueblos afrodescendientes sigue siendo objeto de debate mientras se negocia la reglamentación de la Ley 70.

Al narrar este vistazo histórico hago una distinción a propósito, entre las versiones “oficiales” y otras, porque los talleres en comunidad revelan diferentes marcos de tiempo y alcances para el análisis, que encuentran que las raíces de las Guardias tanto del Resguardo como del Palenke se remontan a épocas muy anteriores. Épocas en que pueden no haber sido llamados “Guardias” o tener la estructura organizativa actual, pero cuando existían mecanismos de defensa territorial muy específicos, ancestrales que hoy se ven resignificados.

Sin embargo, el momento de la aparición de estos mecanismos de protección más formalmente como “Guardias” en la década de 2000 tiene mucho que ver con el contexto político y el aumento de la violencia que experimentaba Colombia. Los y las líderes del Resguardo Cañamomo fueron víctimas de masacres sangrientas y asesinatos selectivos, dando lugar a medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana en 2002 (CRIDEC & MOVICE, 2020). El Palenke y sus comunidades indígenas vecinas experimentaron atrocidades similares, con la Masacre de la Naya en 2001 alcanzando nuevos niveles de horror.<sup>18</sup>

Pero fue en respuesta a una avalancha de nuevas amenazas de actores que querían extraer oro ancestral a mediados de la década de 2000, cuando el precio del oro se disparó debido a la recesión financiera global (OECD, 2017; Weitzner, 2018), que los Guardias en ambos lugares comenzaron una fase importante hacia un mayor fortalecimiento organizativo y acciones hacia la defensa territorial y la autonomía. A continuación, describo algunos momentos fundamentales y acciones clave emprendidas por la Guardia Cimarrona del Palenke Alto Cauca y la Guardia Indígena de Cañamomo Lomapieta para defender sus territorios ancestrales de la minería ajena no deseada, destacando su importante papel en la defensa del derecho ancestral hacia el gobierno propio, la autodeterminación y, en última instancia, la autonomía.

---

18 La Masacre del Naya, perpetrado por el grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en la Semana Santa de 2001, ocasionó la muerte de más de 41 personas y el desplazamiento de más de 600. Los fuertes impactos y daños de esta masacre se recogen en Cabildo Indígena Nasa Kitek Kiwe; Jimeno, Güetio, Castillo y Varela; Universidad Nacional de Colombia (2011).

## Guardias en acción: momentos emblemáticos

### *Guardia Cimarrona: mujeres en primera línea*

Las mujeres y los y las jóvenes del Palenke tienen mucho que ver con la consolidación de la Guardia Cimarrona tal como está hoy, y la esencia de su *modus operandi*. De hecho, Armando Caracas, el coordinador actual de la Guardia Cimarrona (equivalente al ‘mando mayor’), relata con orgullo los momentos que considera que la Guardia comenzó por primera vez su proceso de establecimiento formal. Y debido a que el espíritu y la intención de estos primeros momentos infunden la lógica de protección que sustenta las acciones posteriores de la Guardia, narro la historia aquí con citas en la voz de Armando, tal y como lo contó en un taller de la Guardia en Quinamayó, Cauca en junio 2019.

*Momento 1: Quibdó, 2013.* Para poner el momento en escenario, el año es 2013, cuando de toda Colombia, integrantes de la comunidad negra, afrocolombiana, palenquero y raizal viajaron a Quibdó, Chocó del 23 al 27 de agosto para celebrar el Primer congreso nacional autónomo del pueblo negro afrocolombiano, palenquero y raizal. El objetivo general era consolidar el movimiento afrocolombiano, estableciendo una visión política y un plan de acción muy claros, impulsados por el hecho de que 20 años después de su emisión, aún no se había reglamentado la Ley 70 (ANAFRO 2014). Se había trabajado mucho a nivel territorial para preparar esta reunión nacional, y el movimiento afrocolombiano había logrado convocar algunas mesas de discusión de alto nivel con el gobierno. Mas para algunos intereses —especialmente los empresarios enriqueciéndose de los recursos naturales y territorios ancestrales del Pueblo Afro— este momento histórico de consolidación organizativa, representaba una amenaza. Algunos tenían la intención de sabotear el Congreso.

Íbamos a ser 7000 personas convocadas —contó Armando— y sabíamos que necesitábamos nuestros propios mecanismos de protección, porque había fuerzas que querían dismantelar el Congreso. Lo que se hizo, simbólicamente —sin fiero, sino que con valor— mujeres, jóvenes en su mayoría, nos cogimos y nos unimos de la mano, e hicimos un cordón. Dijimos, necesitamos que el pensamiento de la gente negra transcurra. (Caracas, 2019)

Pero el primer día del Congreso, se formó un grupo por aparte en una sala donde se alegraba; había intereses que apuntaban a sabotear al Congreso. Cuando Armando entró a la sala e intentó tomar la palabra para oponerse a esta conver-

sación, una avalancha de personas se lanzó a él. Una de las mujeres líderes más jóvenes del Palenke se posicionó entre Armando y los que intentaban agarrarlo: “Yo la cogí de atrás,” dijo Armando, “y daba con sus pies. ¡Y logramos aclarar que se acabó esa conversal!” dijo. “Logramos eso, y fue la guardia —una mujer con capacidad intelectual y física— y lo logró.” Y ahora se refiere a “nuestra Guardia Leidy” como una de las primeras Guardias Cimarronas. Después de este incidente, se pidió a quienes estaban en esa reunión por aparte —que había incluido a una mujer de una empresa minera y 6 de sus guardaespaldas armados que se fueran, y la escoltaron fuera del edificio.

La narración de estos momentos es importante, porque revela la esencia del tipo de protección a la que aspira la Guardia: no violenta, forjando la unidad y la colectividad, y permitiendo acciones valientes y simbólicas. Pero también muestran el liderazgo clave que desempeñan las mujeres en las acciones hacia la auto-protección colectiva. Lo que nos lleva a un segundo momento emblemático para la Guardia Cimarrona, ahora para enfrentar la minería criminal.

*Momento 2: “Marcha de mujeres Afrodescendientes por el cuidado de la vida y los territorios ancestrales”.* En 2014, las mujeres negras del norte del Cauca llegaron a los titulares nacionales e internacionales cuando 80 mujeres marcharon desde el Consejo Comunitario de La Toma a Bogotá para protestar la invasión de su territorio ancestral por parte de actores armados criminales que operaban retroexcavadoras y utilizaban sustancias nocivas para extraer oro.

El territorio de este Consejo Comunitario estaba protegido por la sentencia T-1045 de 2010 de la Corte Constitucional. La sentencia detuvo el desalojo de la comunidad de La Toma por un tercero quien obtuvo un título minero sobre el territorio ancestral de la Toma sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado. Además, ordenó la suspensión de todas las actividades mineras de terceros en este territorio ancestral, hasta que se haya llevado a cabo un debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado. Sin embargo, estas órdenes no se estaban cumpliendo, por lo que se había producido una invasión de retroexcavadoras minando el territorio.

La marcha de las mujeres para protestar esta situación, eventualmente condujo a la ocupación del Ministerio del Interior en Bogotá, impulsando importantes negociaciones. Las mujeres se convirtieron en héroes defensoras del medio ambiente y los derechos humanos a nivel nacional e internacional por estas ac-

ciones, con una de las principales organizadoras Francia Márquez, obteniendo el prestigioso Premio Ambiental Goldman en 2018.

Pero *lo que no se cuenta* tanto es el importante papel de la Guardia Cimarrona en el acompañamiento de estas acciones. De hecho, esta marcha fue fundamental para consolidar a la Guardia Cimarrona, donde marcharon unas 60 Guardias a la par de las 80 mujeres. Y el lema de la marcha —“La tierra no se vende, se ama y se defiende”— se ha convertido ahora en el lema de la Guardia Cimarrona. Es importante destacar que, en esta marcha, vemos mujeres tomando la primera línea de defensa territorial en el Palenke, junto a la Guardia Cimarrona que les ofrecía protección.

*Momento 3: Acciones conjuntas para enfrentar la minería criminal.* Durante la invasión de retroexcavadores operados por actores criminales que alcanzó su punto crítico en 2014 y 2015, la Guardia Cimarrona trabajó arduamente junto con las Guardias Indígenas Nasa vecinas en acciones conjuntas para detener la minería criminal. Se elaboraron una serie de pasos y protocolos a seguir para estas acciones, incluyendo la obtención del consentimiento de las autoridades de las comunidades afectadas donde estas acciones tomarían lugar.

Estas acciones autónomas se consideraron críticas a la luz del fracaso de las acciones estatales para detener la minería criminal, donde muchos integrantes de la comunidad sospecharon que representantes estatales corruptos alertaron a los mineros criminales sobre los planes estatales para detener y destruir su maquinaria. Como declaró el abogado afrodescendiente Gabino Hernández-Palomino en un taller interétnico entre el Resguardo y el Palenke en noviembre 2019, hoy la invasión de la minería criminal ha sido detenida en gran medida en el Palenke Alto Cauca debido a los éxitos de las acciones de la Guardia Cimarrona, trabajando a menudo de la mano con la Guardia Indígena de los resguardos vecinos (Hernández, 2019).

### ***Guardia del Resguardo Indígena Cañamomo Lomaprieta: velando por el Derecho Propio frente a la minería***

En el Resguardo Colonial Cañamomo Lomaprieta, la Guardia Indígena forma parte fundamental en la implementación del gobierno propio, y la justicia propia, y en asegurar de que no intervengan en el territorio “huéspedes no invitados” (Weitzner, 2019). Pero los tipos de amenazas que ha enfrentado el Resguardo

en torno a la minería son un tanto diferentes a los del Cauca. Aunque ambos territorios son de sumo interés para las empresas mineras y el Estado, además de actores al margen de la ley interesados en lavar activos, extorsionar y beneficiarse de ganancias directas de la minería, el resguardo no ha experimentado una invasión de maquinaria pesada y actores criminales utilizando mercurio y cianuro para extraer oro. En cambio, las amenazas se producen por infiltraciones por parte de inversionistas ajenos quienes quieren beneficiarse de las minas ancestrales, incluyendo actores al margen de la ley.<sup>19</sup> Pero también, un puñado de mineros indígenas se ha rebelado contra la autoridad del Resguardo —con uno incluso rechazando su fuero indígena para así intentar deshacerse de la obligación de obedecer el gobierno propio— con la esperanza de atraer, o mantener, inversiones ajenas prohibidas por el Cabildo.

En resumen, en este contexto de violencia permanente al que sobreviven las comunidades indígenas, uno de los roles clave de la Guardia Indígena es monitorear las minas y verificar la implementación de las leyes del Resguardo. Y esto puede ser sumamente arriesgado. De hecho, simplemente monitorear las minas llevó a que un líder indígena, Fernando Salazar Calvo, fuera asesinado en 2015 por su papel. Pero intentar implementar la Ley del Resguardo especialmente en torno al cierre de minas, ha también resultado en situaciones violentas, con mineros sacando fierro e incluso volando machetes.

Es importante destacar que la sentencia T530/16 de la Corte Constitucional ordenó el cierre de todas las minas en el Resguardo que no cumplan con la ley de Resguardo ni con la ley estatal. Se han identificado unas 18 que debieran cerrarse. Sin embargo, hasta la fecha los ensayos de la policía de cerrar las minas supuestamente siguiendo el derecho ‘estatal’ han fracasado, y los mineros han continuado sus operaciones.

---

19 Según Defensoría del Pueblo (2020), hay varios grupos al margen de la ley con presencia e intereses diversos en el Resguardo, entre ellos paramilitares, excombatientes de las FARC-EP, y la estructura armada “La Cordillera” que disputa los mercados de tráfico de estupefacientes. Las presiones se están dando con ocasión del proceso de reorganización de grupos armados ilegales pos-desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); por las elecciones regionales donde se intenta inhibir la participación política de los habitantes indígenas; con motivo de las reivindicaciones territoriales y control territorial ejercidos; o por la transformación de grupos ilegales con ocasión de la firma del Acuerdo de Paz en 2016.

Si bien el temor a represalias violentas impregna el fracaso en el cierre de las minas, también se especula que la no acción de la policía podría tener que ver con las “zonas grises” y las “conexiones clandestinas” (Auyero, 2010) que pueden existir entre representantes estatales y dueños de minas. Es decir, la disputa territorial para regular los recursos está tan fuerte, que pareciera que ni siquiera una orden de la Corte Constitucional se puede implementar de hecho. Esto es evidencia de un Estado donde más allá de falta de voluntad política para implementar de hecho las ordenes de la más alta corte del país, es un Estado permeado por la corrupción, e infiltrado por intereses otros. Y es en este contexto que una propuesta innovadora se está considerando.

*Momento 4: Acción Conjunta Guardia Indígena-Guardia Cimarrona hacia el cierre de minas.* Durante la celebración de diez años de alianza interétnica entre el Resguardo Cañamomo y el Palenke en noviembre de 2019, se propuso una acción interregional innovadora entre la Guardia Cimarrona y la Guardia Indígena para colaborar en los cierres de minas del Resguardo. Esto tendría que estar muy bien preparado e implicaría también una cuidadosa coordinación también con el Estado para evitar la criminalización y judicialización de esta acción. Esto sigue siendo solo un plan, pero muestra las innovaciones que se pueden forjar a través de regiones y grupos étnicos hacia la autonomía.

### ***Mecanismos de protección autónomos: desajustes entre los conceptos de protección***

Aunque la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona son instituciones clave para implementar el derecho y la justicia indígena y afrodescendiente, también juegan un papel fundamental en la protección territorial y en la seguridad. Si las políticas y acciones estatales han dejado a los territorios ancestrales expuestos al despojo, a la violencia, y a la pandemia global que enfrentamos hoy por la COVID-19 —incluso a través de la no acción para defender los derechos y órdenes judiciales garantizados constitucionalmente— los esquemas de protección estatales actuales también exponen aún más a líderes en riesgo. De hecho, existe un desajuste fundamental al comparar los esquemas de protección del Estado con los mecanismos de protección autónomos brindados a través de las Guardias, ya que los conceptos de protección que los sustentan son casi diametralmente opuestos.

Cuando un líder o una lideresa está en riesgo de muerte después de amenazas, el Estado considera ofrecer un esquema de protección individual, que podría



incluir un teléfono celular, un chaleco antibalas, escoltas y un automóvil, ya sea blindado o no. Medidas que a menudo ponen a los y las líderes aún más en riesgo, cuando los carros emitidos son deficientes y se atascan en el barro en las carreteras comunitarias; cuando los teléfonos celulares se quedan sin su plan o se rompen; cuando los escoltas contratados por la UNP resultan ser operadores de actores armados al margen de la ley; o cuando carros de la UNP se convierten en objetivos fácilmente identificables, entre otras cosas.<sup>20</sup>

Además, esta protección individual limitada contrarresta la naturaleza colectiva de protección que brinda la Guardia, y sus aspectos espirituales. En el Resguardo, los médicos tradicionales trabajan con la Guardia y las autoridades para ofrecer protección, incluso a través de los bastones que llevan. “La protección no solamente es un esquema,” dijo Oscar Aníbal Largo Calvo, exgobernador y médico tradicional del Resguardo, agregando: “Debe estar más enfocado en lo espiritual. El bastón es fundamental en todo momento. Si pone fuerza de espíritu en ese bastón, es protector” (Largo, 2019). Los espíritus guardianes se alimentan con ceremonias llevadas a cabo constantemente en el Resguardo en sus sitios sagrados, y en momentos claves, como antes de las asambleas comunitarias como manera de brindar protección.

En el Palenke, las concepciones de la Guardia también remiten a los aspectos espirituales y culturales de la protección y la supervivencia; y más allá de esto, a una memoria histórica de resistencia. Como enfatizó Félix Banguero, mayor del Palenke, ser Guardia hoy es:

El reencuentro con un ejercicio histórico de nuestros ancestros para responder a esos 200-300 años atrás a vicisitudes que les permitían existir, recrearse y aguantar —en el sentido de resistir. Es un reencuentro con un acervo cultural histórico desde su llegar hasta hoy. (Banguero, 2019)

20 Vale destacar las observaciones de la CIDH en su último informe sobre Colombia (CIDH 2019), donde se resalta que “se debe asegurar un enfoque étnico” (párr. 222) y que: “En los esquemas de protección de comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas, el Estado debe tener en cuenta la ubicación geográfica, las necesidades particulares y especial situación que han enfrentado estas comunidades en el contexto del conflicto armado. Para comunidades alejadas, sin acceso a electricidad o señal satélite, resulta importante reconocer que medidas tales como botones de pánico o teléfonos celulares no son de utilidad, y que la simple visita de un representante estatal en la región o la instalación de alumbrado eléctrico pueden ser más efectivas para disuadir la violencia. Asimismo, se deben diseñar estrategias integrales para la implementación de medidas de protección colectivas” (párr. 354).

El coordinador de la Guardia Cimarrona resaltó que la propia palabra “guardia” orienta la institución: “¿Qué guardamos? Nuestra cultura, práctica, conocimiento y nuestro día a día. La Guardia es mantener lo ancestral, cultural... de completarnos el ser y el espacio para ser” (Caracas, 2019). El Guardia Javier Peña hizo eco a esta idea, agregando: “Quien más que nosotros, que conocemos nuestra cultura, nuestra gente —cómo hablamos, cómo apropiamos nuestras vidas— ¿para protegernos?” (Peña, 2019).

De hecho, se está impulsando que las Guardias sean plenamente reconocidos como el mecanismo de protección apropiado para los territorios ancestrales donde se hayan organizado y están ejerciendo control. El Consejo Regional Indígena del Cauca, por ejemplo, ha negociado acuerdos de largo alcance con la Unidad Nacional de Protección, donde administran los fondos de la UNP y proporcionan su propia protección autónoma. Este es un ejemplo que otros en Colombia están considerando, particularmente porque los aspectos de los Acuerdos de Paz en torno a la seguridad (Artículo 3.4) se negocian regionalmente. La presión internacional en este sentido también está presente, con la Comisión para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) recientemente emitiendo observaciones que apuntan al fortalecimiento de la Guardia Cimarrona e Indígena como fundamental.<sup>21</sup>

## Una realidad complicada

Aunque he descrito el espíritu e intención de la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona en sus propias palabras y a través de su accionar, no quiero tampoco esencializar o romantizar estas instituciones propias (Kennemore & Postero, 2020). De hecho, estos mecanismos de protección autónomos están plagados de enormes desafíos, particularmente en el contexto de un conflicto armado. Las dificultades surgen de no tener recursos suficientes para sistemas de comunicación y radios adecuados; pero también, para garantizar la seguridad de los sistemas de comunicaciones que sí existen. Además, algunos integrantes nuevos se confunden del porqué las Guardias en ambos sitios no portan armas dado el contexto

---

21 En párrafo 29c de sus observaciones finales de diciembre 2019, la CEDR insta al Estado colombiano que: “Refuerce, con recursos suficientes y con un reconocimiento legal expreso, los mecanismos de protección colectiva preexistentes en las comunidades afectadas, en particular la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona” (CERD/C/COL/CO/17-19).

de conflicto armado, lo que resalta la necesidad de una constante capacitación y concientización en los valores de la Guardia.

Adicionalmente, dado el aumento en el número de mujeres y hombres que se unen a las Guardias en ambos lugares, desarrollar protocolos para la acción que tengan en cuenta las diferentes vulnerabilidades de las mujeres en comparación con los hombres frente a las violencias, así como el apoyo psicosocial para aquellos y aquellas que experimenten eventos violentos, se ha convertido en prioridad.

En última instancia, al igual que con cualquier institución en el contexto de un conflicto armado, existe el potencial de infiltración de disidentes y actores armados al margen de la ley. También ha habido informes de incidentes preocupantes de “simulacros”, en los que actores armados al margen de la ley se han puesto los atuendos de Guardia para bloquear carreteras y extorsionar. El conflicto armado es, en resumen, una realidad muy complicada con la que lidiar para hacer realidad la autonomía indígena y afrodescendiente, de las formas en que ellos los conciben.

Esto es particularmente cierto en la Colombia pos-Acuerdo, donde hay una serie de nuevos actores armados que esperan controlar el espacio regulatorio dejado por las FARC que se han desmovilizado. Ahora los y las líderes comunitarios en estas áreas desmovilizadas no saben quiénes son los actores armados que deambulan por sus territorios. Esta es una situación mucho más volátil, que conduce a nuevos niveles de miedo, zozobra, y nuevas restricciones a la autonomía.

Retomando la idea de semi-autonomía, la intrusión de las economías criminales transnacionales y sus actores tiene diversos efectos sobre las autonomías indígenas y afrodescendientes: desde la posibilidad de una ‘convivencia’, aunque incómoda, donde los actores armados y los pueblos ancestrales conviven y abren cierto nivel de diálogo y negociación del espacio autónomo;<sup>22</sup> a situaciones donde hay conflicto abierto, incertidumbre y violencias seguidas sin espacio negociado para la autonomía, como en el contexto actual de letalidad tanto en el Palenke como en el Resguardo.

Sin perder de vista las connivencias que existen entre actores estatales y actores armados al margen de la ley, y la fragmentación de la autonomía y soberanía estatal en este sentido, el análisis que arrojan los esfuerzos del Resguardo y del Pa-

---

22 Aseméjandose a lo que Arjona (2016) llama “rebelocracy”.

lenke para sostener sus autonomías en el contexto de un conflicto armado letal, es que no solo contrarrestan las concepciones estatales restringidas de autonomía y el legado de las políticas nefastas y los marcos neoliberales a través del tiempo, que como sostiene Mora (2017), es el caso de las concepciones zapatistas. Sino que más allá de esto, estas autonomías se construyen, se practican y a veces se negocian como resultado de encuentros con actores ajenos, incluso con actores armados al margen de la ley. Son autonomías dinámicas, y en movimiento, aún si en “entredicho”.

### **Conclusiones: “¡Guardia, Guardia!”**

Cierro este artículo con una nota etnográfica que resume el momento actual de letalidad en Colombia, antes de sacar algunas conclusiones clave.

#### ***25 de noviembre, 2019: Asamblea Comunitaria, Portachuelo, Resguardo Cañamomo***

Solo días después de que Colombia se movilizara el 21 de noviembre en un paro nacional —el más grande en 50 años— para protestar la falta de implementación de los Acuerdos de Paz además de una gama de injusticias sociales, me encontraba sentada bajo una carpa grande, protegida del sol picante en la Asamblea General del Resguardo Cañamomo, comunidad de Portachuelo. El exgobernador Carlos Eduardo Gómez Restrepo se acercó al micrófono, sudor empapando la espalda de su camiseta blanca:

- “¡Guardia, Guardia!” gritó.
- “¡Fuerza, Fuerza!” tronó la Asamblea de respuesta.
- Otra vez: “¡Guardia, Guardia!”
- De nuevo: “¡Fuerza, Fuerza!”
- (Y otra) ...

El exgobernador estaba haciendo homenaje a la Guardia Indígena, reconociendo su importancia, su himno, antes de empezar su discurso: “Hoy hace 18 años con la complicidad del Estado, los paras marcaron nuestro territorio con sangre y dolor con la masacre de la rueda. Y parece que volvemos a lo mismo”. Y seguido brindó un análisis sucinto de la crisis que enfrenta Colombia y sus pueblos ancestrales en el pos-Acuerdo:

El problema en este país no era las FARC...sino la injusticia social. No se obedece al mandato constitucional, sino que al orden del capitalismo. Está aliado con las

mafias, con el narco, con los grupos al margen de la ley. Quieren callar nuestras voces con las balas. No podemos callar, ni podemos quedarnos indiferentes. No podemos descansar ni un solo día sin exigir nuestros derechos colectivos, nuestro Plan de Vida. No vamos a ceder ni un centímetro. Somos actores para la paz, tenemos que honrar la vida.

Y puntualizó su discurso con una línea escalofriante: “Como lo dice el himno de nuestra guardia, sabemos que tenemos la fuerza para ‘defender nuestros derechos, así nos toque morir’”. Una línea escalofriante, por ser tan cierto: *la vida de cada persona en esta Asamblea está en juego*.

El discurso de Carlos Eduardo resume por qué las posibilidades de ejercer la autonomía son tan mortales en Colombia. Y subraya el por qué, como he argumentado en este artículo, se ha dado un “giro” hacia los mecanismos de auto-protección y la revitalización tanto de la Guardia Cimarrona como de la Guardia Indígena en esta nueva era de violencia. Resalta los entrelazos del Estado con los actores armados al margen de la ley que han generado un paisaje de soberanías fragmentadas en guerra, donde los pueblos ancestrales se encuentran en el fuego cruzado. Y coloca en el centro de esta mezcla letal un elemento clave que atenta contra la sed de vida y autonomía de los pueblos ancestrales: el capitalismo por acumulación, por despojo, por violencia y, en última instancia, por muerte.

De hecho, la economía capitalista, tanto lícita como ilícita, y sus intervenciones en territorios ancestrales, configuran y limitan las posibilidades de las autonomías definidas por el Palenke y el Resguardo. Crea las condiciones violentas que conducen a que la autonomía sea “entredicho” para retomar el análisis del Mayor Lisifrey. Sin embargo, hasta qué punto este “entredicho” depende de cada contexto particular y las posibilidades de negociar espacio, que en el contexto actual de incertidumbre sobre qué actores están interviniendo, es casi inexistente.

Regresando a la pregunta que hice en la introducción: ¿Cómo puede la autonomía —tal y como se define por el Resguardo y el Palenke, con sus aspiraciones territoriales, espirituales, culturales y de proyectos de vida— incluso sostenerse en este contexto letal? La respuesta que los momentos etnográficos y el análisis de este artículo implican, es con una creatividad renovada, con alianzas que alguna vez nunca se creyeron posibles, alimentadas por una convicción, esperanza y fuerza inquebrantables que se fundamentan en “el reencuentro con un ejercicio histórico de nuestros ancestros” (Banguero, 2019). Como enfatiza Escobar (2018, p.167), paradójicamente es precisamente en condiciones de ocupación ontológi-

ca, represión y violencia que la idea de autonomía está floreciendo hacia el sostenimiento de mundos de vida donde “honrar la vida” es central.

En este artículo, he enfatizado la autonomía en acción o, de hecho, centrándome en las perspectivas y el análisis de integrantes del Palenke y del Resguardo. Este es solo un ensayo preliminar de entretener análisis de diferentes mundos y proyectos de vida en torno a las autonomías en Colombia, que amerita un mayor diálogo con la literatura crítica sobre raza, entre otras. Por ejemplo, analizando la discriminación que ha enfrentado la Guardia Cimarrona desde el Estado, en comparación con el tratamiento que se le ha dado a la Guardia Indígena. O examinando más detenidamente los fundamentos filosóficos de los mundos de vida que informan a la Guardia Cimarrona y la Guardia Indígena y sus ámbitos de acción. ¿Cómo están revitalizando estas instituciones? Más allá de proporcionar protección autónoma, ¿cuáles son sus vínculos con sus sistemas de justicia propia? Estas son algunas preguntas que guiarán investigación y etnografía futura, a la par de apoyar el fortalecimiento de estas instituciones propias.

## Reconocimientos

De forma muy especial agradezco la activa participación de todos los y las líderes quienes cito en este artículo. Me siento muy privilegiada por la confianza que me han brindado los y las integrantes del Palenke Alto Cauca y del Resguardo Colonial Indígena Cañamomo Lomaprieta, de compartir tan cercanamente su día a día, y poder visibilizar y escribir sobre estos momentos vividos. Aunque me baso sobre perspectivas compartidas en este artículo, tomo responsabilidad por el escrito final y cualquier error que contenga. Agradezco igualmente las lecturas finas y observaciones valiosas que brindaron los y las editores de este libro. Este artículo fue posible gracias a becas de Social Sciences and Humanities Research Council of Canada; y Fonds de Recherche du Québec - Société et Culture.

## Bibliografía

- Appelbaum, N. (2007). *Dos plazas y una nación: raza y colonización en Riosucio, Caldas, 1846-1948*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad de los Andes, Universidad del Rosario.
- Ararat, L., Mina, E., Rojas, A., Solarte, A. M., Vanegas, G., Vargas, L.A., & Vega, A. (2013). *La Toma: Historias de Territorio, Resistencia y Autonomía en la Cuenca del Alto Cauca*. Observatorio de Territorios Étnicos-Pontificia Universidad Javeriana & Consejo Comunitario Afrodescendiente de la Toma, Suárez, Cauca.

- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*. Cambridge University Press.
- Autoridad Nacional Afrocolombiana (ANAFRO) (2014). *Memorias del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal*. Bogotá.
- Auyero, J. (2010). Clandestine Connections: The Political and Relational Makings of Collective Violence. In E. D. Arias & D. Goldstein (Eds.), *Violent Democracies in Latin America* (pp.108-133). Duke University Press.
- Cabildo Indígena Nasa Kitek Kiwe; Jimeno, M. Güetio, J.L., Castillo, A. & Varela, D.; Universidad Nacional de Colombia (2011). *Kitek Kiwe: Reasentamiento del Naya, Nuestra Memoria*. Bogotá.
- Caicedo, L.J. (2018). *Cinco siglos de historia de Riosucio (Caldas) con énfasis en la conformación del territorio*. Universidad Tecnológica de Pereira.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Los títulos de Cañamomo Lomapieta: Recopilación y análisis de los títulos del Resguardo Indígena Cañamomo Lomapieta entre 1627 y 1994*. Resguardo Indígena Cañamomo Lomapieta.
- Comité para la Eliminación de Discriminación Racial (CEDR) (2019). Observaciones finales sobre los informes periódicos 17º a 19º combinados de Colombia. 12 de diciembre. CERD/C/COL/CO/17-19.
- Comaroff, J. & Comaroff, J. (2016). *The Truth about Crime: Sovereignty, Knowledge, Social Order*. The University of Chicago Press.
- Constitución Política de Colombia (1991). <https://bit.ly/2IesGoZ>
- Corte Constitucional de Colombia (2010) Sentencia T-1045A. <https://bit.ly/3d9irxz>
- \_\_\_\_\_. (2016). Sentencia T-530/16. <https://bit.ly/2IesWnX>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2019). Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc.262/19. <https://bit.ly/3mWnDIL>
- \_\_\_\_\_. (2002). *Embera Chami v. Colombia*, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.117, doc. 1 rev. 1, Ch. III, para. 25.
- Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC) y Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) (2020). Informe, El genocidio silencioso del Pueblo Embera Chamí de Caldas: Masacres contra el Pueblo Embera Chamí (Riosucio, Caldas). Informe presentado a la Comisión de Esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición.
- Defensoría del Pueblo (2020). Informe de seguimiento a la Alerta Temprana coyuntural No. 084-18, para los municipios de Riosucio y Supía, Caldas. 13 de febrero.
- Duarte, C. (2015). *Desencuentros Territoriales: La emergencia de los conflictos inter-étnicos e interculturales en el departamento del Cauca*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Escobar, A. (2017). *Approaches to Collaborative Research in Latin America*. Seminar on Collaborative Research, Latin American Experiences, Dept. of Intl. Development and Environmental Studies, NMBU, Dept. of Journalism and Media Studies, HiOA, Oslo, junio 22.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Designs for the Pluriverse: Radical Interdependence, Autonomy, and the Making of Worlds*. Duke University Press.
- Forest Peoples Programme, Asociación de Cabildos Indígenas del bajo Caqueta, Cosejo Regional Indígena Medio Amazonas, Consejo Comunitario Eladio Ariza, Proceso de Comunidades Negras, Comisión Nacional de Territorios Indígenas, Resguardo Indígena Cañamomo Lomapieta, Corporación Desarrollo Solidario. (2019, 31 October). Alternative Report on Colombia for the consideration of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination during its 100th session (25 November-13 December 2019).

- Frontline Defenders (2020). Frontline defenders Global Analysis 2019. Ireland: Front Line, the International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders.
- García-Villegas, M. (2019). Disobeying the Law: Latin America's Culture of Noncompliance with Rules. In R. Sieder, K. Ansolabehere & T. Alfonso (Eds.), *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America* (pp.66-80). Routledge.
- Goett, J. (2016). *Black Autonomy: Race, Gender and Afro-Nicaraguan Activism*. Stanford University Press.
- Goldstein, D. (2012). *Outlawed: Between Security and Rights in a Bolivian City*. Duke University Press.
- Hale, C. (2008). Collaborative Anthropologies in Transition. In D. Poole (Ed.), *A Companion to Latin American Anthropology* (pp.502-518). Wiley Blackwell.
- Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford University Press.
- Hernández Castillo, R.A. (2016). *Multiple Injustices: Indigenous Women, Law, and Political Struggle in Latin America*. The University of Arizona Press.
- \_\_\_\_\_. (2019). Racialized geographies and the “War on Drugs”: Gender Violence, Militarization, and Criminalization of Indigenous Peoples. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 24(3), 635-652.
- Hernández Castillo, R.A & Terven Salinas, A. (2017). Methodological Routes: Toward a Critical and Collaborative Legal Anthropology. In R. Sieder (Ed), *Demanding Justice and Security: Indigenous Women and Legal Pluralities in Latin America* (pp. 265-287). Rutgers University Press.
- Herrera, F. & García, A.F. (2012). *Estrategias y mecanismos de protección de pueblos indígenas frente a proyectos mineros y energéticos: La experiencia del Resguardo Indígena Cañamomo Lomaprieta*. Riosucio & Supía: Resguardo Indígena Cañamomo Lomaprieta.
- Hooker, J. (2005). Indigenous Inclusion/Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Latin America. *J. Lat. Amer. Stud.*, 37, 285-310. <http://dx.doi.org/10.1017/S0022216X05009016>
- \_\_\_\_\_. (Ed). (2020). *Black and Indigenous Resistance in the Americas: From Multiculturalism to Racist Backlash*. Lexington Books, Rowman & Littlefield Publishing Group.
- Katerí-Hernández, T. (2019). Afrodescendants, Law, and Race in Latin America. In R. Sieder, K. Ansolabehere & T. Alfonso (Eds.), *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America* (pp.126-137). Routledge.
- Kennemore, A., & Postero, N. (2020, January). Collaborative ethnographic methods: dismantling the ‘anthropological broom closet’? *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*. <https://bit.ly/3nzeqqG>
- Kirsch, S. (2018). *Engaged Anthropology: Politics Beyond the Text*. University of California Press.
- Linares, M.P.L. (2016). *Balance de la autonomía indígena a la luz del Decreto 1953 de 2014* (Trabajo de grado). Pontificia Universidad Javeriana.
- Lopera Mesa, G. (2010). Territorios, identidades y jurisdicciones en disputa: la regulación de los derechos sobre la tierra en el Resguardo Cañamomo-Lomaprieta. *Universitas humanística*, 69, 61-81 (enero-junio). <https://bit.ly/2SASfSS>
- Machado Mosquera, M., Mina, M.d.R., Botero Gómez, P. & Escobar, E. (Eds.) (2018). *Ubuntu: hacia el buen vivir afro*. Clacso, Centro de estudios independientes, Editorial Color tierra en colaboración con la Universidad de la tierra, la Universidad de Manizales, el GT Pensamiento Crítico, Prácticas emancipatorias y el Proceso de Comunidades Negras, PCN.



- Machado, M., López Matta, D., Campo, M.M., Escobar, A., & Weitzner, V. (2017). Weaving hope in ancestral black territories in Colombia: the reach and limitations of free, prior, and informed consultation and consent. *Third World Quarterly*, 38(5), 1075-1091. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1278686>
- Mattei, U., & Nader, L. (2008). *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*. Blackwell Publishing.
- Mbembe, A. (2012, February). Theory from the Antipodes: Notes on Jean & John Comaroff's TFS, *Fieldsights - Theorizing the Contemporary, Cultural Anthropology Online*.
- Mina, I.J. (2008). *Salvajina: Oro y Pobreza*. Artes Gráficas del Valle Ltda.
- Mininterior (2013). Minga social indígena y popular por la vida, el territorio, la autonomía y la soberanía: Acta de Acuerdos logrados entre los Pueblos Indígenas que participaron en la Minga social indígena y popular y el Gobierno Nacional 19 al 23 de octubre de 2013. <https://bit.ly/33HqFK9>
- \_\_\_\_\_. (2014). Decreto 1953, Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley que trata el artículo 329 de la Constitución Política, 7 de octubre.
- Moore, S.F. (1973). Law and Social Change: The Semi-Autonomous Field as an Appropriate Subject of Study. *Law & Society Review*, 7(4), 719-746. <https://bit.ly/3d84nnW>
- Mora, M. (2008). *Decolonizing Politics: Zapatista Indigenous Autonomy in an Era of Neoliberal Governance and Low Intensity Warfare* (Tesis doctoral presentada en el Departamento de Antropología de la Universidad de Texas-Austin).
- \_\_\_\_\_. (2017). *Kuxlejal Politics: Indigenous Autonomy, Race and Decolonizing Research in Zapatista Communities*. University of Texas Press.
- Navarrete, M.A. & Alonso, L. (2020, February 18). Overview of Violence Against Social Leaders in Colombia. *Insight Crime*. <https://bit.ly/34yx6yi>
- Organization of Economic Development (OECD) (2017). Due Diligence in Colombia's Gold Supply Chain: Overview. OECD.
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC 2020). Sobre Nosotros. <https://bit.ly/36HUU5z>
- Palenke Alto Cauca, Resguardo Indígena Canamomo Lomapieta, Forest peoples programme (PAC, RICL, FPP). (2018). Proyecto: *Cuidando y Defendiendo Nuestros Territorios, Nuestros Pueblos y Nuestros Líderes y Lideresas*. Un proyecto inter-étnico entre indígenas y afrodescendientes, con alianzas nacionales e internacionales. Documento Interno.
- Poblete, J. (Ed). (2017). *New Approaches to Latin American Studies: Culture and Power*. Routledge.
- RICL (Resguardo Indígena Cañamomo Lomapieta) (2009). *Plan de Vida: Fases de Autorreconocimiento y Avance de Formulación*. Riosucio & Supía.
- Restrepo, E., & Rojas, A. (2004). *Conflicto e (in)visibilidad: Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*. Editorial Universidad del Cauca.
- Rodríguez Garavito, C. (2011). Ethnicity.gov: Global governance, Indigenous Peoples, and the Rights to Prior Consultation in Social Minefields. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 18(1), Article 12.
- Rodríguez Garavito, C., & Baquero Díaz, C.A. (2014, octubre 11). Un paso hacia la ciudadanía indígena. *El Espectador*.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Reconocimiento con redistribución: El derecho y la justicia étnico-racial en América Latina*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

- Sieder, R. (2019). Legal Pluralism and Fragmented Sovereignties: Legality and Illegality in Latin America. In R. Sieder, K. Ansolabehere & T. Alfonso (Eds.), *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America* (pp. 51-65). Routledge.
- Sieder, R., Ansolabehere, K., & Alfonso, T. (2019). Law and Society in Latin America: An Introduction. In R. Sieder, K. Ansolabehere & T. Alfonso (Eds.), *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America* (pp. 1-22). Routledge.
- Sierra, M.T. (2018). Policías comunitarias y campos sociales minados en México: construyendo seguridad en contextos de violencia extrema. *Revista sobre acceso á justiça e direitos nas Américas*, 2(2), 326-351. <https://bit.ly/3IU3qmc>
- Speed, S. (2006). At the Crossroads of Human Rights and Anthropology: Toward a Critically Engaged Activist Research. *American Anthropologist*, 108(1), 66-76. <https://bit.ly/3k51sPj>
- Stephen, L. (2008). Reconceptualizing Latin America. In D. Poole (Ed.), *A Companion to Latin American Anthropology* (426-446). Wiley-Blackwell Publishing.
- Tauli Corpuz, V. (2019). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. <https://bit.ly/3IMCYuK>
- Wade, P. (2017). Racism and Race Mixture in Latin America. *Latin American Research Review*, 52(3), 477-485. <https://bit.ly/3IUfaoR>
- Weitzner, V. (2017a). “Nosotros somos Estado”: Contested legalities in decision-making about extractives affecting ancestral territories in Colombia”. *Third World Quarterly*, 38(5), 1198-1214. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1302328>
- \_\_\_\_\_ (2017b). “Entre la esperanza y la angustia”: Encaminando la paz en Colombia. Documento Síntesis de un proyecto colaborativo financiado por la Embajada de Noruega en Colombia y el Reino de los Países Bajos (2014-2017). Resguardo Indígena Cañamomo Lomapieta, Palenke Alto Cauca, Forest Peoples Programme.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Economía cruda/derecho crudo: pueblos ancestrales, minería, derecho y violencia en Colombia*. (Tesis Doctoral en Antropología Social). Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- \_\_\_\_\_ (2019). Uninvited ‘guests’: Harnessing free, prior and informed consent in Colombia. In C. Doyle, A Whitmore & H. Tugendhat (Eds), *Free, Prior and Informed Consent Protocols as Instruments of Autonomy: Laying Foundations for Rights Based Engagement* (pp. 48-65). InFOE, ENIP.

### ***Entrevistas y citas integrantes del Palenke Alto Cauca y del Resguardo Indígena Cañamomo Lomapieta, todas hechas/tomadas por Viviane Weitzner:***

- Anónimo (2015). Líder del Palenke Alto Cauca. Entrevista, Santander de Quilichao, Cauca.
- Ararat, L. (2015). Líder del Palenke Alto Cauca. Entrevista, La Toma, Suárez, Cauca.
- Banguero, F. (2019). Líder del Palenke Alto Cauca. Taller fortalecimiento de la Guardia Cimarrona, Quinamayó, Cauca.
- Caracas Carabalí, A. (2019). Coordinador de la Guardia Cimarrona. Taller fortalecimiento de la Guardia Cimarrona, Quinamayó, Cauca.
- Gómez Restrepo, C.E (2019). Exgobernador Resguardo Indígena Colonial Cañamomo Lomapieta. Asamblea General del Resguardo Indígena Colonial Cañamomo Lomapieta, Portachuelo, Caldas.

- Hernández Palomino, G. (2019). Abogado, Palenke Alto Cauca. Taller Interétnico Palenke Alto Cauca-Resguardo Indígena Colonial Cañamomo Lomaprieta, Supía, Caldas.
- Largo Calvo, O. A. (2019). Exgobernador Resguardo Indígena Colonial Cañamomo Lomaprieta y Médico Tradicional. Taller fortalecimiento de la Guardia Indígena, Casa de las Semillas, Riosucio, Caldas.
- Lucumi Paz, Y. V (2015). Lideresa del Palenke Alto Cauca. Entrevista Casa Verde, Vereda Domingui-  
llo, Santander de Quilichao, Cauca.
- Mina, L. L. (2015). Lideresa del Palenke Alto Cauca. Entrevista, Casa Verde, Vereda Domingui-  
llo, Santander de Quilichao, Cauca.
- Peña, J. (2019). Guardia Cimarrona. Taller fortalecimiento de la Guardia Cimarrona, Quinamayó,  
Cauca.
- Vinasco, H. J. (2015). Exgobernador del Resguardo Colonial Cañamomo Lomaprieta. Entrevista,  
Riosucio, Caldas.
- Vinasco, H. J. (2019). Exgobernador del Resguardo Colonial Cañamomo Lomaprieta. Taller fortale-  
cimiento de la Guardia Indígena, Casa de las Semillas, Riosucio, Caldas.

# Los paisajes del autogobierno indígena en Michoacán. Luchas, experiencias, paradojas y desafíos

---

Orlando Aragón Andrade

## Introducción

Durante muchos años hablar de autonomía indígena en México se redujo a referirse a las experiencias zapatistas en Chiapas. Para bien y para mal, la visibilidad y la mediatización del Ejército Zapatista de Liberación Nacional dotó de un contenido y una práctica singular a la idea de la autonomía indígena, el rechazo del Estado mexicano y sus instituciones. No obstante, este sentido común no corresponde con la enorme diversidad de prácticas y experiencias autonómicas que los pueblos y comunidades indígenas asentados en el Estado mexicano han construido a lo largo de la historia y en el presente (Burguete, 1999; López, 2019).

En realidad, como lo advierte Araceli Burguete (2018a), el término de autonomía contiene hoy más que nunca una gran polisemia. Estas advertencias son de suma relevancia para este capítulo, puesto que en él estudio experiencias que deben encuadrarse en un concepto más acotado que el de autonomía indígena, me refiero al autogobierno indígena. Aunque en muchas ocasiones estos dos conceptos se usan de manera indistinta hay una distinción, que aquí recupero, aceptada, tanto por la antropología, como por el derecho.

Así pues, la autonomía indígena se refiere al ejercicio y el control por parte de las comunidades de una diversidad de esferas de la vida social, cultural, religiosa, económica y política; mientras que el autogobierno indígena se refiere solo a dimensiones políticas y jurídicas que implican el ejercicio de funciones de gobierno (Sánchez, 2010; Figueroa & Ariza, 2015; TEPJF, 2014).

Esta primera acotación por sí sola no es suficiente. Es preciso ocuparse también de la enorme diversidad de expresiones de autogobierno indígena. Para

abordar esta cuestión recurro al planteamiento que la profesora Burguete (2018b) ha formulado recientemente. Desde su perspectiva el gobierno indígena puede entenderse como un conjunto de instituciones y autoridades “negociadas” apropiadas o habitadas por los indígenas, a lo largo de su relación frente al Estado colonial, pero también frente al Estado independiente y de sus posteriores avatares. De esta manera, el gobierno indígena es simultáneamente antiguo y contemporáneo.

Partir de esta noción sobre el gobierno indígena es muy importante porque nos permite ver su carácter dinámico y flexible. Sin embargo, también es necesario intervenirla para poder hacer distinciones cualitativas entre el mar de expresiones de gobierno indígena que podemos encontrar en la actualidad. En este sentido, los puntos de quiebre que han definido en distintos momentos las “negociaciones” y apropiaciones indígenas se convierten en fundamentales para poder entender el contexto, las singularidades, las novedades y las resignificaciones de las diferentes expresiones de gobierno indígena.

Bajo este orden de ideas, un punto de inflexión para entender el presente de las luchas de las comunidades indígenas en Michoacán es el que se produjo con el proyecto multicultural ensayado en México principalmente en la última parte de los años noventa y en la primera del siglo XXI. No me interesa caracterizar las políticas de reconocimiento basadas en el multiculturalismo, puesto que ya han sido ampliamente estudiadas (Hernández, 2004; Hale, 2004; Díaz Polanco, 2006). Basta con señalar que a pesar de sus decepcionantes resultados logró cambiar la retórica estatal de negación de los pueblos y comunidades indígenas en México y reconstituyó el campo de disputa entre las comunidades y el Estado mexicano a través de la aparición de un nuevo discurso, nuevos campos, actores e instrumentos de lucha. Es en este quiebre cuando los derechos humanos de los pueblos indígenas son aceptados, al menos de manera retórica, por el Estado.

En Michoacán, por ejemplo, las políticas multiculturales dejaron instituciones y burocracias como los juzgados comunales, los ministerios públicos bilingües, la extinta Secretaría de Pueblos Indígenas, la Universidad Intercultural Indígena de Michoacán, entre otras. No obstante, todas ellas tuvieron periodo bastante breve de auge y hoy se encuentran en franca decadencia o incluso algunas de ellas extintas.

Es en este contexto de cierre de la etapa multicultural y de emergencia de un nuevo punto de inflexión posmulticultural en el que deben encuadrarse los

procesos de autogobierno indígena que aquí estudio. Tomando en consideración lo anterior me resulta útil en términos analíticos una triple clasificación de expresiones de autogobierno indígena: premulticulturales, multiculturales y posmulticulturales. Como toda clasificación se trata de una simplificación de una realidad más compleja, por tal razón es importante aclarar que estas tres expresiones de autogobierno indígena no implican necesariamente su superación. En Michoacán, en una región, incluso en una comunidad indígena las podemos encontrar conviviendo de manera abigarrada y en muchas ocasiones de forma conflictiva. No obstante, esta propuesta analítica me es útil para mostrar la singularidad, novedad y potencialidad, bajo su contexto y sus condiciones que aún no han sido estudiadas, de un nuevo conjunto de procesos purépechas por el autogobierno indígena que han ido creciendo en Michoacán y que al día de hoy han influenciado a la lucha actual de otras comunidades de distintas provincias de México como Guerrero, Chiapas, Jalisco, Puebla, la Ciudad de México y Oaxaca.<sup>1</sup>

Los datos y las reflexiones que encontrará el lector en las siguientes páginas están comprometidas por la inserción militante que vengo construyendo con la gran mayoría de los procesos de lucha que aquí estudio (Aragón, 2019). De tal manera, que mucho del contenido de este trabajo proceden de mi colaboración crítica desde el Colectivo Emancipaciones como abogado y antropólogo<sup>2</sup> que ha acompañado muy de cerca estas luchas por el autogobierno de las comunidades purépechas en los últimos nueve años.

- 
- 1 Los precedentes judiciales que construyeron las comunidades purépechas de Michoacán en su lucha por el autogobierno han sido retomadas por municipios y comunidades de estas entidades. En una escala municipal tenemos al municipio de Ayutla de los Libres en Guerrero, a Oxchuc en Chiapas, y a Hueyapan en Morelos. En una escala sub municipal podemos contar entre otras a las comunidades wixárikas de San Sebastián y Tuxpan de Bolaños en Jalisco; a la comunidad otomí de San Pablito en Puebla, a las colonias y los barrios originarios de Xochimilco ya la comunidad de San Andrés Totoltepec en la Ciudad de México, y a la comunidad de Dolores en Oaxaca.
  - 2 El Colectivo Emancipaciones es una organización de la academia militante que desde hace nueve años colabora gratuitamente en la lucha por los derechos de autonomía y autogobierno de las comunidades indígenas de Michoacán y México. En su mayoría lo integramos profesores e investigadores especializados en los estudios críticos e interdisciplinarios del derecho que trabajamos en diferentes universidades públicas y centros de investigación de México. Desde este espacio he trabajado por más de nueve años con las comunidades purépechas como Cherán, Pichátaro, San Felipe de los Herreros, Arantepacua, Santa Fe de la Laguna, Teremendo y La Cantera que actualmente ejercen o luchan por su derecho al autogobierno indígena.

El itinerario que propongo para desarrollar mis argumentos es el siguiente. En los dos primeros apartados me detendré a estudiar el contexto posmulticultural al que me he referido. Específicamente me detendré, en un primer momento, a estudiar las condiciones sociales y políticas en las que emergen estos nuevos procesos de autogobierno indígena en Michoacán. Posteriormente analizaré el contexto legal en el que fue posible el reconocimiento del derecho al autogobierno indígena. En tercera instancia estudiaré las dos escalas del autogobierno indígena que han resultado de la experiencia purépecha, centrándome en las distintas comunidades que han logrado el reconocimiento de este derecho y que lo han ejercido por varios años. Finalmente me referiré a las limitaciones y a los desafíos que enfrentan los procesos purépechas después de nueve años de ejercicio de autogobierno indígena.

### **Las condiciones posmulticulturales en el campo sociopolítico de la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán: entre el viejo y el nuevo Estado mexicano**

Las condiciones políticas y sociales de esta etapa pos multicultural en las que surgen estas experiencias de autogobierno indígena se deben a una combinación, tanto de problemáticas con trayectorias relativamente novedosas y como de otras más viejas.

#### ***Los abriles purépechas frente a la inseguridad, la crisis de credibilidad de los gobiernos y las instituciones electorales***

Los fenómenos más definitorios que marcaron el final de la primera década y el comienzo de la segunda de este siglo XXI en México fueron, por un lado, el descomunal incremento de la violencia y la inseguridad (Turati, 2011; Olmos, 2015), y por el otro, la profunda crisis de credibilidad de las instituciones electorales a solo unos cuantos años de haberse consumado la derrota del partido hegemónico en las elecciones presidenciales y de haberse inaugurado la etapa conocida como la alternancia partidaria. En efecto, en 2007, en medio de un gran cuestionamiento por los apretados resultados de la elección presidencial, el gobierno de Felipe Calderón dio un giro en la estrategia de combate al crimen organizado. A partir de ese momento se potenció la militarización del país con la supuesta finalidad de combatir al narco y a otros grupos delincuenciales. Este giro que inició con

la “Operación Conjunta Michoacán”, trajo como consecuencia un incremento exponencial de la violencia en prácticamente todas las regiones del país.

A diferencia de las décadas pasadas el poder del crimen organizado había crecido considerablemente en gran parte del territorio. A las actividades criminales que desde hace muchos años se realizaba, como el tráfico de drogas y de armas, se sumaron otras como los secuestros, las extorsiones, los asesinatos, tráfico de personas, etcétera. No obstante, la novedad más notoria fue la de incursionar al mercado negro de materias primas, principalmente forestales y minerales. De esta manera, el crimen organizado se sumó como otro actor central a la ola de despojo y neoextractivismo que padecieron muchas poblaciones, indígenas y mestizas de México.

Este cambio en las actividades del crimen organizado, sin embargo, no se puede entender sin la colusión de autoridades estatales de distintos niveles que facilitaban y se beneficiaban de las ganancias obtenidas (Gledhill, 2017; Maldonado, 2018). Dos ejemplos emblemáticos que dieron cuenta de esta colusión fueron, por un lado, las múltiples detenciones de presidentes municipales de Michoacán efectuadas en 2009 por presuntos vínculos con el crimen organizado (Ferreyra, 2015), y por el otro, las detenciones en 2014 por el mismo motivo del exsecretario de gobierno, del hijo del exgobernador electo de Michoacán y la posterior renuncia del exgobernador electo por estos escándalos.

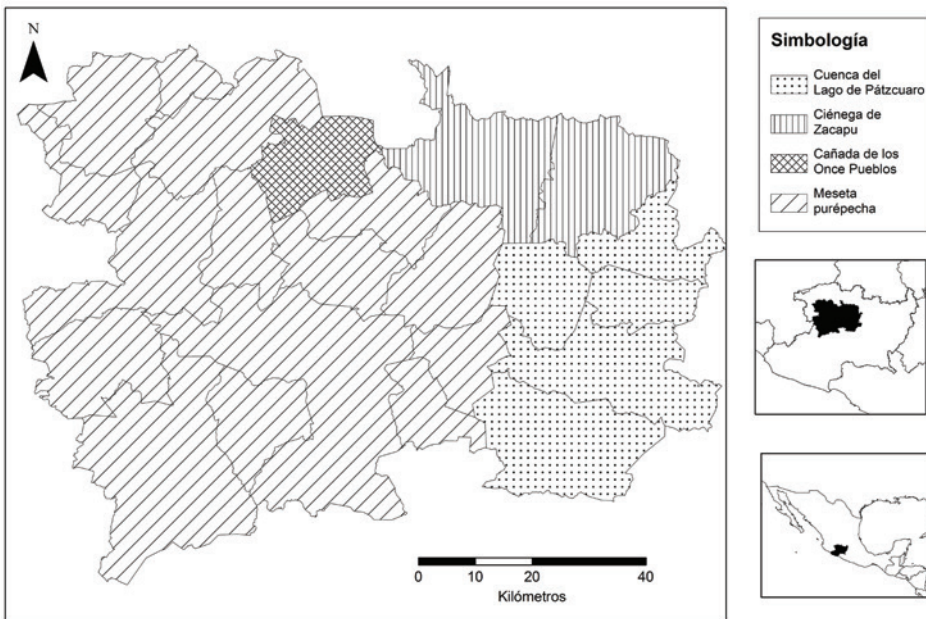
La captura del Estado, ya sea por complicidad o incapacidad, contribuyó al descrédito que alcanzaron las instituciones electorales, los partidos políticos y los gobiernos locales y nacionales. Para muchos mexicanos quedó claro que estaban solos frente a la delincuencia. De tal suerte, que, ya cargando con el descrédito de las instituciones electorales por el controvertido resultado de la elección presidencial de 2006, los gobiernos de los tres principales partidos políticos del país sumaron a su bajísima credibilidad la percepción generalizada de que su actuación era igual cuando se trataba del crimen organizado. Dentro de este marco es en el que se explica el inicio de las luchas de las comunidades de Cherán y Arantepacua, que, si bien se produjeron en dos abriles diferentes, se han encontrado en el camino común del autogobierno indígena.

Las comunidades purépechas son el principal grupo étnico de Michoacán. Tradicionalmente se le ha ubicado, tal como lo muestra el siguiente mapa, en cuatro distintas regiones: la meseta, la Ciénega, la cañada y la cuenca del lago (West, 2013). Tanto Cherán, como Arantepacua se ubican en la región de la meseta.



En el caso de la lucha de Cherán, los factores relativos a la inseguridad y a la crisis de las instituciones electorales tomaron forma particular en el saqueo de sus bosques por parte del crimen organizado; el aumento de la violencia y de la inseguridad en la población; la cooptación criminal de la autoridad municipal, y la crisis de legitimidad política que enfrentó el municipio en la última elección para presidente municipal. Esta conjunción de factores derivó en el inicio del movimiento por “la paz, la justicia y la reconstitución del territorio”.

Mapa 1  
Las cuatro regiones purépechas de Michoacán



Fuente: Elaboración propia.

En efecto, el quince de abril de 2011 la comunidad de Cherán inició un proceso organizativo que en su origen tuvo un carácter defensivo ante la amenaza del crimen organizado y el abandono de los gobiernos municipal, estatal y federal que por aquellos años ocupaban los entonces tres principales partidos políticos de México. Ante esta difícil situación, Cherán reactivó y adaptó varias de sus prácticas comunitarias para hacer frente a la emergencia y arribó a un nuevo pacto político fundado en dos principios centrales para todos los procesos de autogo-

bierno de Michoacán: no más partidos políticos, sí a la organización comunitaria; no más policía, sí a la seguridad comunal.

Ahora bien, este pacto político debe entenderse no como cualquier acuerdo, sino como una constitución a nivel comunitario. En otro trabajo he argumentado con mayor amplitud sobre la pertinencia de descolonizar la noción moderna y eurocéntrica de la constitución para entender la lógica jurídico-política que las comunidades ponen en marcha en estos procesos (Aragón, 2019). Las constituciones comunitarias, en tanto pactos políticos fundamentales en esa escala, desempeñan muchas de las funciones de las constituciones en los Estados nacionales y plurinacionales, a pesar de no contar con el mismo grado de formalismo, el carácter escrito de las normas (Aragón, 2019). Ahora bien, la ampliación del término no puede llevarnos a considerar que cualquier pacto político de un pueblo, comunidad, colectivo, etcétera es una constitución. Como lo he explicado se requiere la existencia de al menos dos elementos fundamentales: la recuperación, adaptación o invención de instituciones en las que se dé vida a dicho pacto y la creación o rehabilitación de procedimientos jurídicos y políticos propios que permitan su defensa (Aragón, 2019).

Esto es muy claro para la experiencia de Cherán. Desde abril de 2011 hasta el 5 de febrero de 2012, fecha en la oficialmente se instaló el nuevo gobierno municipal por “usos y costumbres”, los purépechas de Cherán desconocieron al gobierno municipal instituido y opusieron a él un gobierno indígena popular que descansó sobre la división tradicional de su comunidad, los cuatro barrios. De esta manera, se conformaron una serie de comisiones que tuvieron como encargo atender las necesidades de la comunidad. Así se llegaron a establecer dieciséis, entre las que destacaron la General, la de Honor y Justicia, la de Educación, la de los Bosques, la de Prensa y Propaganda, la de Alimentos, etcétera. La lógica que siguió la conformación de estas comisiones fue que su integración dependió de las asambleas de cada uno de los cuatro barrios de Cherán. Por tal motivo, todas las comisiones estuvieron integradas de manera equitativa por personas de cada uno de los barrios. Además, el trabajo realizado por los integrantes de estas se hizo de manera honorífica, es decir, no remunerada como parte de un servicio a la comunidad.

Además del desarrollo de esta neoinstitucionalidad, basada en reconfiguraciones de formas tradicionales, acorde con el nuevo pacto comunitario de Cherán se estableció como máximo espacio para la toma de decisiones de la comunidad a la asamblea general, y, por lo tanto, como mecanismo para defender, modificar o suprimir el pacto político realizado a raíz del movimiento.

Casi cinco años después del levantamiento de Cherán, el 5 de abril de 2017, la comunidad de Arantepacua perteneciente al municipio de Nahuatzen sufrió una incursión policiaca que derivó en el asesinato de cuatro comuneros a manos de la policía, la detención de otros tantos y un trauma social en la comunidad que aún no se logra superar. Esta situación llevó a la comunidad de Arantepacua a tomar en su asamblea general un nuevo pacto político consistente en: exigir justicia para los comuneros asesinados, expulsar a los partidos políticos que sólo se aprovechaban y dividían a la comunidad; no permitir la entrada a la comunidad a las fuerzas de seguridad estatal y buscar el reconocimiento judicial del autogobierno indígena, que les permitiera gobernarse a sí mismos, mediante sus “usos y costumbres”, y con independencia del gobierno municipal.

Paralelamente a este camino legal, se inició un proceso de rediseño institucional en la comunidad. Después de un periodo de sometimiento a la cabecera municipal de Nahuatzen, la asamblea general reafirmó su carácter de máxima autoridad, al tiempo que se decidió desconocer a los jefes de tenencia, la autoridad que subordinaba a la comunidad frente a Nahuatzen, y formar un nuevo órgano de autoridad representativa que se denominó el Consejo Comunal Indígena de Arantepacua. Sus integrantes fueron electos por un periodo de dos años en la asamblea general en la que participaron hombres y mujeres. Este nuevo Consejo integró en una sola autoridad a las autoridades agrarias (los representantes de bienes comunales) y las autoridades civiles que crecieron en número debido a las diversas funciones que debieron cumplir a partir del reconocimiento de su derecho al autogobierno indígena.

A pesar de que este contexto novedoso ha sido definitorio hay otros procesos políticos muy antiguos que se han cruzado con estas condiciones y que han contribuido a la emergencia de estas luchas en las comunidades purépechas.

### ***La exclusión política de las comunidades indígenas dentro del aparato estatal mexicano y los avatares de la lucha por el autogobierno indígena en la escala submunicipal***

Como es conocido desde la época del régimen colonial de la Nueva España las comunidades indígenas se esforzaron por conservar un estatus político diferenciado mediante la República de Indios. Con el nacimiento del Estado mexicano en el siglo XIX continuaron en su empeño en este caso buscando habitar la

sede del gobierno municipal. De hecho, la historiografía de los pueblos indígenas en el siglo XIX ha documentado para el caso de Michoacán cómo, a partir de las disposiciones de la constitución de Cádiz, algunas comunidades indígenas lograron efímeramente constituirse como ayuntamientos (Cortés, 2012).

A pesar de estos esfuerzos, la inmensa mayoría de las comunidades quedaron integradas y supeditadas política y administrativamente en municipios con una población capital controlada por los mestizos o por poblaciones amestizadas, como fue el caso de Nahuatzen y Charapan (West, 2013). Cherán dentro de esta regla general constituye una notable excepción para el caso de los purépechas. Se trata de una de las pocas comunidades indígenas en Michoacán que lograron conquistar el estatus político de cabecera municipal.

De tal forma, que en Michoacán el gobierno municipal quedó integrado, de acuerdo a las leyes orgánicas municipales, en una jerarquía política integrada por una población capital denominada cabecera municipal, por poblaciones subordinadas, y generalmente más pequeñas que la cabecera, nombradas como tenencias y por poblaciones aún más pequeñas que la cabecera y las tenencias, conocidas como encargaturas del orden.

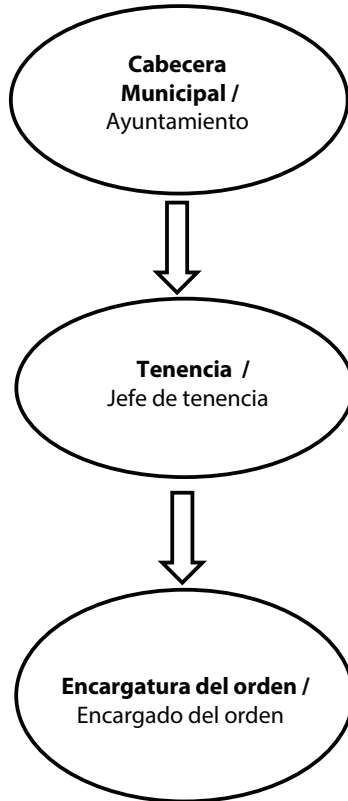
Las autoridades representativas de estas dos últimas jurisdicciones del gobierno municipal siguieron la misma lógica de subordinación política. De tal forma, que su carácter jurídico se limitó a ser una autoridad auxiliar del presidente municipal, tal como se representa en el cuadro 1.

Este orden legal no obsta para que en la práctica la relación entre estas autoridades sea bastante más compleja; a veces en abierta resistencia, a veces en disputa por diferencias electorales y en ocasiones de total subordinación (Castilleja, 2003; Dietz, 1999; Aragón, 2020). Por esta razón se debe entender que el establecimiento de una normatividad estatal no implicó el olvido de las aspiraciones autonomistas de las comunidades durante el siglo XX. De hecho, podemos encontrar varios episodios en donde cambiaron de municipios por conflictos con sus cabeceras. Ejemplos como los de Cherán *Atzicurín* y Santa Cruz Tanaco son ilustradores de estos conflictos

En los últimos años del siglo XX e inicios del XXI algunas organizaciones indígenas de Michoacán demandaron un proceso de remunicipalización con la finalidad de que las comunidades indígenas pudieran adquirir la autonomía en el

marco del municipio (Ventura, 2010). Esta demanda encontró buenas bases para ganar fuerza debido al fortalecimiento político y económico realizado en la década de los ochenta al municipio en México (Ziccardi & Assad, 1988).

Cuadro 1  
Estructura política del municipio en Michoacán



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de esta nueva ola de lucha algunas comunidades con el carácter de tenencia se movilizaron y lograron mejorar sus condiciones de vida ante la marginación del gobierno municipal. Por ejemplo, después de un proceso electoral complicado en el municipio de Paracho en 2004 las comunidades de Nurio y Quinceo lograron que el ayuntamiento les entregara mediante un acuerdo político el presu-

puesto público que les correspondía para que lo ejercieran ellos directamente (Ventura, 2010). El caso de la comunidad de Nurio continúa hasta el día de hoy siendo un referente de lucha para otras comunidades indígenas de Michoacán.

No obstante, no todas las comunidades conjuntaron las mismas condiciones que se produjeron en aquel momento entre Nurio y Paracho, por lo que pasó mucho tiempo para que otra comunidad lograra una victoria política de esta magnitud frente a su gobierno municipal. Esta situación orilló a otras comunidades con reivindicaciones similares a diversificar sus estrategias de lucha y a incorporar otros instrumentos como el uso contrahegemónico del derecho estatal, tal como lo hizo Cherán en 2011 (Aragón, 2019).

Como se puede advertir, las condiciones que en este trabajo he presentado como de largo y corto aliento no son excluyentes, más bien se interconectan unas con otras. Sin embargo, esta clasificación es útil porque en algunos casos uno de estos procesos pudo tener mayor o menor incidencia en el origen coyuntural de la movilización por el autogobierno indígena. El caso de la comunidad purépecha de Pichátaro, no obstante, representa el mejor ejemplo de esta combinación de problemáticas y tensiones viejas con el ayuntamiento de Tingambato y desafíos nuevos como el robo de su bosque y el incremento de la inseguridad en la comunidad.

Las principales razones que motivaron el descontento de la comunidad de Pichátaro fueron los paupérrimos servicios públicos que recibían del gobierno municipal, la corrupción de los presidentes municipales en la ejecución de las obras de infraestructura, pero sobre todo el ejercicio desigual del presupuesto que era francamente escandaloso. Hasta antes de obtener su reconocimiento judicial al autogobierno indígena, el ayuntamiento destinaba a la comunidad entre el 5 y el 6% del presupuesto total, a pesar de Pichátaro representa el 36% de la población total del municipio. El nivel de exclusión política en el gobierno municipal era tal que desde 1877, año en el que se creó el municipio de Tingambato, nunca tuvo un presidente municipal de Pichátaro, a pesar de que la población en la sede del gobierno municipal tiene prácticamente el mismo porcentaje poblacional, el 39 % de los habitantes del municipio.

Este descontento con el gobierno municipal fue acompañado además de la misma conclusión a la que se arribó en Cherán, los partidos políticos eran un elemento fundamental para el sistema que los marginaba funcionara. En el caso de Pichátaro, el descontento de un amplio sector de la comunidad se focalizó en las

formas en que los líderes locales de los partidos realizaban acuerdos y gestiones con las élites de Tingambato para su propio beneficio y no para el de la comunidad.

El anterior diagnóstico comunitario de los siete barrios que componen Pichátaro y sus autoridades tradicionales (el jefe de tenencia, el comisariado de bienes comunales y los encabezados de barrios) derivó también en un nuevo pacto político en la comunidad, ratificado por acuerdo de asamblea general, que consistió en no permitir la instalación de casillas electorales en su comunidad el día de las elecciones locales en el año 2015, rechazar a los partidos políticos y sus líderes, retomar la organización comunitaria y buscar frente al ayuntamiento la administración directa del presupuesto público que les correspondía para ejercerlos y aplicarlos por sí mismos.

Casi al mismo tiempo que Pichátaro, la comunidad purépecha de San Felipe de los Herreros inició también una movilización por el presupuesto público frente al ayuntamiento de Charapan. En ese caso la gota que derramó el vaso fue la corrupción del entonces presidente municipal en la ejecución de las obras públicas en la comunidad. Al igual que Cherán y Pichátaro la lucha inició con prohibir la presencia de los partidos políticos en la comunidad y con no permitir la instalación de las casillas en las elecciones de 2015. Al mismo tiempo se decidió en asamblea general fortalecer la organización comunitaria, luchar por el presupuesto y conformar el Concejo Comunal, como nueva autoridad comunitaria, que tendría como función conquistar la meta que se había puesto la comunidad frente al ayuntamiento.

Las condiciones antes planteadas nos ayudan a entender el surgimiento de luchas comunitarias, pero no cuáles fueron los elementos jurídicos que les permitieron obtener el reconocimiento y posteriormente el ejercicio del derecho al autogobierno. Por tal motivo considero importante detenerme en las condiciones socio-jurídicas que hicieron posibles que estas luchas derivaran en experiencias nuevas de autogobierno indígena.

### **La esquizofrenia legal y constitucionalismo comunitario transformador. Las condiciones pos multiculturales del campo sociojurídico de la lucha por el autogobierno en Michoacán**

En trabajos previos he sostenido que en esta segunda década se juntaron una serie de transformaciones en el campo del derecho estatal que desplazaron la lucha por los derechos indígenas al terreno judicial (Aragón, 2019) rompiendo así con la inercia de las políticas multiculturales en la producción de reformas y

de nuevas leyes. Estas transformaciones fueron producto de una serie de cambios legales y políticos, ajenos a la órbita de las políticas de reconocimiento multicultural, que ha sufrido en las últimas décadas el Estado mexicano y su derecho. Dichos cambios se han traducido en el incremento de las posibilidades para que las comunidades indígenas puedan reclamar sus derechos ante los tribunales con relativa efectividad o por lo menos con mayor oportunidad de éxito que en otras épocas. No obstante, este nuevo espacio de oportunidad tiene un carácter ambiguo, ya que se ha sostenido no en una transformación sistemática y coherente del derecho estatal mexicano, sino en su heterogenización, fragmentación y por consecuencia el aumento de su indeterminación.

Por estos motivos he propuesto que el tiempo que vive actualmente el derecho estatal mexicano es uno de carácter esquizofrénico (Aragón, 2019). Dicha esquizofrenia legal se manifiesta en la sobreposición cada vez más frecuente e intensa de diferentes normas jurídicas y criterios de interpretación sobre una misma situación legal, como consecuencia del impacto de la globalización neoliberal del derecho y de la creciente diversificación de fuentes normativas que trae consigo. De esta manera, tenemos en determinados campos del derecho estatal la coexistencia de múltiples disposiciones legales que provienen de tiempos y proyectos políticos muy disímiles, o en el caso de los tribunales, la vigencia de criterios de interpretación abiertamente diferenciados aún dentro del mismo tribunal. Por supuesto, esta esquizofrenia no tiene un carácter arbitrario, sino que responde o está condicionada a una inercia de poder que, así como generalmente favorece al *status quo*, ocasionalmente abre la puerta para el cuestionamiento de este.

Un ejemplo de esquizofrenia legal lo constituyen las distintas regulaciones estatales que se aplican sobre los territorios indígenas. Además de la ley agraria, tenemos las nuevas legislaciones neoliberales del sector energético, los derechos humanos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y el derecho al consentimiento previo, libre e informado; incluso en algunos casos el derecho civil. Como se puede advertir rápidamente cada una de estas regulaciones responde a proyectos políticos disímiles y datan de momentos históricos muy distintos.

Otro elemento que contribuyó a la emergencia de esta esquizofrenia en el derecho estatal fue el cambio de equilibrio entre los poderes del Estado mexicano en las últimas tres décadas. Después de un larguísimo periodo de hegemonía del poder ejecutivo sobre el legislativo y el judicial comenzó un paulatino debilitamiento en la última década del siglo anterior, ante el avance progresivo de los



partidos de oposición. El árbitro que algún día fue el poder ejecutivo frente a los conflictos políticos, fue reemplazado mediante reformas institucionales por el poder judicial. Este fenómeno de alcance global, que la literatura sociojurídica ha denominado como la judicialización de la política (Sieder et al., 2011), posicionó en México a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como los nuevos árbitros reconocidos para resolver las disputas entre el poder político del Estado (Ríos, 2007).

A pesar de la importancia de esta mudanza en los poderes estatales, el cambio de mayor peso para que los tribunales se convirtieran en arenas de disputa con más oportunidades para las luchas de las comunidades indígenas en México fue la reforma en materia de derechos humanos que sufrió en 2011 el artículo 1° de la constitución federal. Esta reforma significó, en pocas palabras, la aplicación directa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en la jurisdicción del Estado mexicano.

Para el caso de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de México esta reforma se tradujo en el fin de la negativa de los tribunales mexicanos para aplicar sobre la legislación interna el Convenio 169; así como del resto de ordenamientos del derecho internacional de los derechos humanos favorables a este sector. Este cambio ha marcado una diferencia cualitativa con el pasado, ya que la regulación internacional de los derechos de los pueblos indígenas supone un marco mucho más amplio y favorable que el establecido por el derecho interno.

Este nuevo escenario legal, sin embargo, por sí solo no transforma nada. Fue necesario que las comunidades activaran estos espacios y así lo hicieron para poder defender sus constituciones comunitarias del acoso estatal y del crimen organizado. Por tal motivo impulsaron procesos judiciales que consiguieron el reconocimiento de su derecho al autogobierno indígena y de paso perforar el aparato estatal. A esta potencia política que viene desde abajo, desde las comunidades purépechas y no de un tribunal o de un actor externo a ellas es a lo que he llamado constitucionalismo comunitario transformador (Aragón, 2019).

Los procesos de Cherán y Pichátaro son ilustradores en este sentido. Si bien la lucha de la comunidad de Cherán inició como una reacción ante el peligro que suponía el regreso del crimen organizado y para frenar la devastación del bosque, el camino de su movilización se vio alterado por el comienzo del proceso electoral para renovar el gobierno del Estado de Michoacán y de las presidencias municipales.

Esta coincidencia trajo la presión de los líderes locales y regionales de los partidos políticos para que la organización comunitaria permitiera la realización del proselitismo electoral. Ante esta situación los comuneros de Cherán comenzaron a buscar alternativas para evitar que esto ocurriera y mantener así uno de los pilares del pacto político tomado en abril de 2011, no más partidos políticos. Además de resistir a estas presiones reforzando la organización comunitaria, se decidió presentar un escrito ante el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) para solicitarle que la elección de su autoridad municipal se realizara dentro de lo que en Oaxaca se conocía como una elección por “usos y costumbres” (Anaya, 2006).

En aquel momento Michoacán era una de las entidades federativas con peor marco jurídico en lo relativo a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y no estaba normado tal procedimiento ni en la constitución local, ni en el código electoral de Michoacán. De tal manera, que para el IEM fue fácil responder diciendo que no tenía las atribuciones para responder de manera afirmativa la petición.

En este momento fue cuando para defender su pacto político, Cherán decidió echar mano de un elemento externo, del uso contra hegemónico del derecho estatal. Fue así como se formuló un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano (JDC) ante el TEPJF en contra de una resolución del IEM.

La argumentación legal sobre la que se sostuvo la demanda del JDC consistió en retomar la reforma del artículo 1º constitucional para pedir la aplicación directa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas; así como del artículo 2º constitucional. A diferencia de la solicitud al IEM, la comunidad en esta demanda pidió no solo la organización de una elección conforme a “usos y costumbres”, sino el reconocimiento de un gobierno municipal organizado no bajo la lógica del ayuntamiento, sino bajo una comunal. Estos últimos dos planteamientos fue lo que finalmente el TEPJF reconoció en una histórica resolución judicial emitida el 2 de noviembre de 2011.

Con esta misma lógica de uso contrahegemónico del derecho estatal, la comunidad de Pichátaro interpuso un nuevo JDC ante el TEPJF para defender su constitución comunitaria, ante el peligro de que los líderes de los partidos políticos en complicidad con el ayuntamiento pasaran sobre ella.

Una vez tomada esta decisión, se trabajó en una argumentación jurídica que permitiría presentar un asunto que aparentemente era sobre dineros (el pre-

supuesto económico), y por lo tanto propio del derecho administrativo, en una jurisdicción político-electoral. La necesidad obligó a llevar, por primera vez, ante el TEPJF los derechos políticos de las comunidades indígenas más allá de la potestad de elegir o una autoridad, o un sistema de gobierno; incluso más allá de solicitar la participación de las comunidades en una decisión del Estado que les pudiese afectar mediante un procedimiento de consulta. El planteamiento que se formuló en el escrito de demanda consistió en realizar una interpretación amplia de la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas, en tanto derechos de carácter intrínsecamente políticos, que se esforzó en mostrar sus múltiples e interdependientes dimensiones y en sostener que eran susceptibles de tramitarse todas ellas en la jurisdicción político electoral.

El argumento central giró en torno a que los derechos políticos de libre determinación y autonomía indígena incluían otras dimensiones como el derecho al desarrollo propio y a la participación efectiva en la vida política del Estado. Que a la luz de estas el TEPJF debía hacer una interpretación sistemática e integral de lo dispuesto en el Convenio 169, en la Declaración de la Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas y en el artículo 2º constitucional con lo establecido en el 115 de la constitución, ya que si bien este último artículo (que regula el gobierno municipal en México) no contemplaba la posibilidad de que el ayuntamiento transfiriera el presupuesto público para que lo administre y ejerza directamente una comunidad indígena, tampoco lo prohibía explícitamente.

Prácticamente después de un año de litigio, el 16 de mayo de 2016, la máxima instancia del TEPJF falló a favor de la comunidad de Pichátaro. Sin embargo, la ejecución de la sentencia se prolongó hasta finales de noviembre de 2016 por la reticencia del presidente municipal para cumplirla.

## **Las dos escalas del autogobierno indígena en Michoacán**

Como se puede advertir el constitucionalismo comunitario transformador de las comunidades purépechas generó dos escalas de autogobierno indígena, una municipal y otra sub municipal. Ambas disputan la lógica político-administrativa del gobierno municipal del Estado mexicano, el ayuntamiento. Ambas anteponen una lógica, instituciones y mecanismos de participación política diferentes. No obstante, cada escala también tiene sus singularidades y desafíos propios. Empecemos por la municipal.

## *Cherán K'eri. El autogobierno en la escala municipal*

A partir del cinco de febrero de 2012 quedó instalado oficialmente el nuevo gobierno municipal de Cherán, el cual fue electo a través de las cuatro asambleas de barrio que componen la comunidad y que tuvo como autoridad representativa al Concejo Mayor de Gobierno Comunal (CMGC). La nueva estructura del gobierno municipal se basó mucho en la forma de organización comunitaria por comisiones que prevaleció durante gran parte de 2011. La máxima autoridad del municipio y de la comunidad ya no fue el Ayuntamiento, sino la asamblea general representadas en primer lugar por el CMGC integrado por doce comuneros y comuneras, tres por cada uno de los barrios de Cherán.

El CMGC fue acompañado de seis Consejos operativos que se instituyeron para ayudarlo a desempeñar las funciones de gobierno que le corresponden a un municipio. Durante la primera administración estos Consejos estuvieron integrado por: el de Bienes Comunales; el de la Administración Local; el de los Asuntos Civiles; el de Honor y Justicia; el de los Programas Sociales, Económicos y Culturales, y el Consejo Coordinador de Barrios. En la segunda administración se crearon además el Consejo de los Jóvenes y el Consejo de las Mujeres, que completan hasta la fecha la estructura de gobierno comunal de Cherán. Es preciso señalar que la integración de estos Consejos operativos se hace mediante elecciones de asamblea de barrio y tienen una integración colegiada similar a la del CMGC.

Con esta nueva integración, Cherán ha ejercido las funciones que desde la constitución federal se le otorgan al municipio. Así pues, funciones como la seguridad le corresponde al Consejo de Honor y de Justicia en articulación con la Ronda Comunitaria. Lo relativo a las obras e infraestructura lo ve el Consejo de Administración Local en coordinación con el CMGC. Pero quizás lo más importante es la vinculación que todos estos Consejos tienen con las asambleas de barrios y la general. Cada semana el Consejo Coordinador de Barrios debe convocar a una asamblea para informar sobre el desarrollo del gobierno comunal y para consultar a la asamblea sobre asuntos de trascendencia para la comunidad, como por ejemplo en cómo y en qué se debe de gastar el dinero que se le asigna al municipio. De la misma manera, los integrantes del CMGC deben estar presentes en dichas asambleas para rendir cuentas del estado del gobierno.

Se puede decir entonces que la experiencia de Cherán a diferencia de otras luchas autonómicas en México disputa el Estado desde su base: el municipio. En

contraste con las experiencias zapatistas que construyen su propia institucionalidad paralela al Estado mexicano, el proceso de Cherán lo hace indianizando y descolonizando el gobierno municipal y las formas de participación política aun desde el propio derecho estatal. A diferencia de los municipios de Oaxaca que eligen sus autoridades mediante “usos y costumbres”, Cherán va más allá de lo procedimental que implica el mecanismo de elección y cuestiona dentro del propio derecho estatal el monopolio colonial que hasta entonces existía en México en lo relativo al ayuntamiento como única forma de al gobierno municipal reconocido.

### ***Pichátaro, San Felipe de los Herreros y Arantepacua. La emergencia del cuarto nivel de gobierno***

Como ya comenté, la comunidad de Nurio ha venido desarrollando desde hace varios años una experiencia de autogobierno indígena para las comunidades purépechas. A pesar de su luminosidad política, esta experiencia tiene implicaciones más acotadas para el Estado y su derecho. Si bien se ejercen algunas funciones de gobierno con el presupuesto que le entrega directamente el ayuntamiento de Paracho, no genera mayor consecuencia legal y política para que se transforme el ayuntamiento y el Estado, ya que jurídicamente queda contenido en un asunto interno del gobierno municipal.

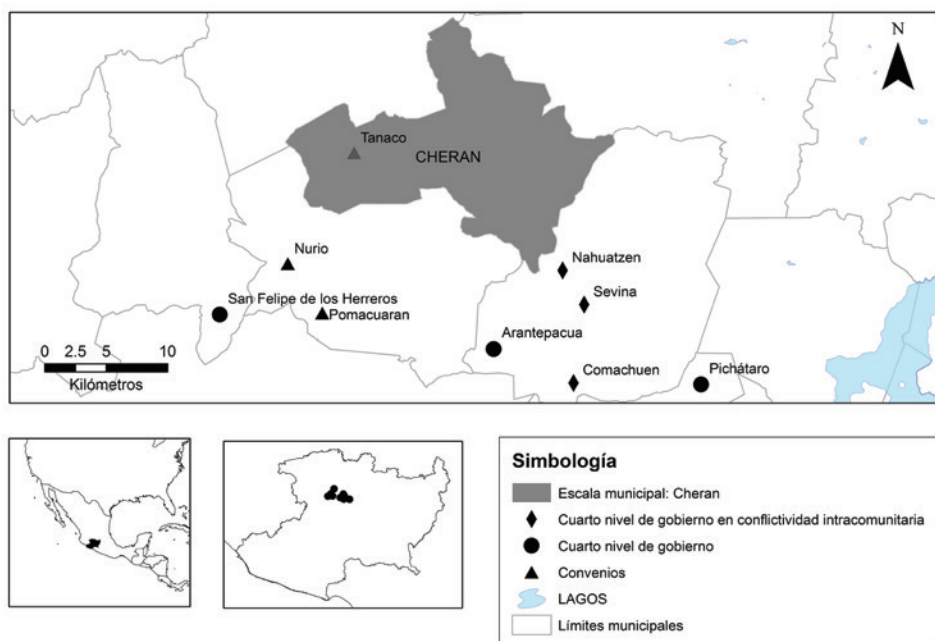
Dentro de este ámbito de acuerdos políticos internos podemos encontrar también los casos de las comunidades de Tanaco, Comachuen y Pomacuaran. Estos tres casos, con actores y trayectorias muy distintas entre sí, comparten más o menos las mismas implicaciones legales. La más importante a mi parecer es que quedan dentro la legalidad y el edificio estatal que históricamente los ha excluido, quedan contenidos en asuntos políticos internos de sus ayuntamientos. Aunado a esta cuestión se debe tener en cuenta que, aunque en estas experiencias se hable de convenios con los ayuntamientos, varios de ellos ni siquiera existen físicamente. Por lo tanto, su alcance temporal y material es completamente discrecional. Además, como todo convenio, está sostenido en la voluntad de las dos partes que les dan vida, por lo que en el momento que cualquiera de las partes no quiera seguir manteniéndolo puede llegar a su fin, sin ninguna consecuencia legal, como ocurrió años atrás en Quinceo.

En un registro diferente encontramos las experiencias de las comunidades de Pichátaro, San Felipe de los Herreros y Arantepacua. Estos casos derivaron de

una serie de reconocimientos judiciales que van más allá de las voluntades de los presidentes municipales y de los acuerdos políticos con los ayuntamientos. De hecho, son producto en buena medida de la imposibilidad de llegar a ellos. Además, las implicaciones legales y políticas del reconocimiento jurídico que sostienen a estas experiencias superan la esfera política interna del ayuntamiento y las vinculan con un sinnúmero de dependencias estatales y niveles de gobierno. Las mismas, prácticamente, que las que mantiene un ayuntamiento.

Por tal motivo es necesario hacer una distinción cualitativa entre estas últimas experiencias y las primeras reseñadas en este apartado, dado que a nuestro juicio lo que creó el TEPJF y el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM) con las respectivas resoluciones judiciales fue un nuevo nivel de gobierno en el Estado mexicano, uno con escala submunicipal o comunal, un cuarto nivel de gobierno.

Mapa 2  
Los procesos de autogobierno indígena en Michoacán



Fuente: Elaboración propia.

Pichátaro fue la primera comunidad en conseguir este reconocimiento judicial. Al igual que Cherán realizó una serie de transformaciones institucionales para materializar el ejercicio del autogobierno. En mayo de 2016, unos días antes de que el TEPJF resolviera el asunto, la comunidad decidió, por acuerdo de asamblea general eliminar la figura del jefe de tenencia y nombrar la autoridad que en adelante se encargaría de completar el proceso de lucha y en su momento de administrar el presupuesto. De tal forma que se buscó romper todo lazo de dependencia con el ayuntamiento de Tingambato, al tiempo de generar una institucionalidad acorde al nuevo pacto político y al eventual reconocimiento del autogobierno indígena. Así fue como se eligió en cada una de las asambleas de los siete barrios que constituyen a la comunidad de Pichátaro a los integrantes de lo que desde entonces se conoce como el Concejo Comunal *Chatarhu Anapu*. Cada uno de los integrantes del Concejo Comunal fue electo para desempeñar sus funciones durante dos años, aunque quedó establecido que podrían ser removidos en el momento en que la asamblea de su barrio lo decida.

La aparición del Concejo Comunal supuso una reingeniería de las autoridades comunales y un ajuste importante en su gobierno indígena. A partir de ese momento la máxima autoridad en la comunidad se determinó que fuera la asamblea general. Debajo de ella quedaron tres autoridades en el mismo nivel: la Representación de Bienes Comunales, los Encabezados de Barrio y el Concejo Comunal. Este último se organiza para su trabajo en siete carteras distintas que atienden cada uno de sus integrantes: el área de finanzas; obras públicas; la seguridad; mantenimiento y servicios; educación y cultura; salud y deporte, y medio ambiente.

Después de conseguir la ejecución de la sentencia en noviembre de 2016 el Concejo Comunal comenzó a administrar y ejercer el 36% del presupuesto total que antes recibía el ayuntamiento de Tingambato. A pesar de muchos condicionamientos legales y administrativos en el ejercicio del gobierno y en la ejecución de los recursos económicos, el Concejo Comunal se ha esforzado en realizarlo en una clave comunitaria. Para lograrlo trabaja estrechamente con los Encabezados de Barrio y las asambleas de cada uno de ellos para determinar en qué y cómo se gasta el recurso.

Con solo semanas de distancia del triunfo de Pichátaro, la comunidad de San Felipe de los Herreros inició su proceso judicial para lograr este mismo reconocimiento. A diferencia del caso de Pichátaro, el JDC de San Felipe se tramitó ante el TEEM y se resolvió en menos de tres meses. Poco después, bajo el contexto

de violencia que ya expliqué, hizo lo propio la comunidad de Arantepacua y en un tiempo similar al de San Felipe consiguió también el mismo reconocimiento.

A pesar de adquirir la misma situación jurídica que la de Pichátaro, el ejercicio del autogobierno y el respectivo ajuste en el gobierno indígena en los casos de San Felipe y Arantepacua fue significativamente diferente. Por ejemplo, producto del proceso de lucha por el autogobierno en San Felipe se crearon dos nuevas figuras de autoridad que se sumaron a las tradicionales. De tal manera, que a los Jefes de Tenencia y a la Representación de Bienes Comunales se sumó el Concejo Mayor y el Concejo Administrativo.

Como se puede advertir en este caso la comunidad no desapareció la figura del Jefe de Tenencia, en buena medida porque el ayuntamiento no lo controlaba. Además, se estimó que era muy importante que permaneciera para seguir cumpliendo funciones tanto de gobierno, como religiosas que históricamente ha desempeñado.

En el caso de San Felipe se le dio la responsabilidad de la administración del presupuesto al Concejo Administrativo que en su primera integración fue compuesto a su vez por algunos de los miembros del Concejo Mayor que había resultado electos previamente en los cuatro barrios que componen la comunidad. El Concejo Mayor además de llevar la lucha por el reconocimiento del autogobierno indígena, continuó en funciones una vez conseguido este objetivo de la lucha. Desde entonces desempeña la función de contralor, de órgano consultivo y de articulación con los barrios en relación al trabajo que desempeña el Concejo Administrativo. Los integrantes del Concejo Mayor sesionan dos veces a la semana y desempeñan su cargo de manera gratuita como un servicio a la comunidad a diferencia de los concejeros administrativos.

Por su parte los integrantes del Concejo Administrativo se dividen las carteras para atender las funciones del gobierno. En este caso tenemos que uno de los consejeros se desempeña como presidente, otro como tesorero, uno más está encargado de las obras, otro de justicia y seguridad, otro de educación y deporte, otro del medio ambiente, y finalmente uno más se encarga de las funciones del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). El Concejo Administrativo de San Felipe emplea además un par de decenas de trabajadores de la comunidad para completar las funciones que les toca cumplir.

Para el caso de Arantepacua, también se formó un Concejo Comunal Indígena. Sin embargo; en este caso implicó la desaparición de la figura del jefe de



tenencia y la integración de todas las autoridades en una sola. De tal suerte, que la Representación de Bienes comunales quedó integrada en el propio Concejo Comunal Indígena. En términos generales el funcionamiento de esta nueva y única autoridad de Arantepacua sigue una lógica parecida a la de las otras dos comunidades. Esto es, los integrantes del Concejo se dividen y encabezan carteras como las de bienes comunales, programas sociales, obras, el DIF, la tesorería, la justicia y la seguridad, entre otras. En la segunda administración se creó por acuerdo de asamblea general una Comisión de Honor y de Justicia que supervisa el trabajo del Consejo Comunal, con funciones parecidas a las de una contraloría local, y fue integrada por comuneros que brindan su trabajo de manera gratuita. Una cuestión que es importante señalar y que es transversal a todas las experiencias de autogobierno indígena en las comunidades purépechas, sea a nivel municipal o sub municipal, consiste en que en todos los casos quienes integran las autoridades encargadas de administrar el presupuesto tienen un sueldo muy bajo. Ocupar esta responsabilidad no es visto como un negocio, sino como un servicio al pueblo.

Otra cuestión que merece la pena ser resaltada es que en estos casos y el de Cherán la participación política de la mujer se ha incrementado. Hasta antes de estos procesos en varias de estas comunidades no habían resultado electas mujeres para desempeñarse como autoridades. A partir de los procesos de autogobierno, tanto por las leyes de paridad, como por las presiones internas de las mujeres se puede asegurar que vienen ganando terreno en el ámbito público. Lo anterior, no impide, para que en algunas comunidades y en algunas administraciones tengan mayor o menor protagonismo.

De igual manera es importante señalar que las comunidades que ejercen autogobierno en los dos niveles han desarrollado sus propios mecanismos de transparencia y fiscalización, con independencia de los exteriores, ya mediante la comparecencia en asamblea de barrio de los concejeros, o por revisión de una autoridad con competencia de contralor o en los informes periódicos en asambleas. Para los Concejos estos mecanismos suelen ser más exigentes y efectivos para el adecuado manejo de los recursos que se reciben, que los que tienen que enviar a la Auditoría Superior del Estado de la misma manera que los ayuntamientos.

Como ya hemos podido ver en todas estas experiencias hay similitudes, pero también diferencias. Una que vale la pena destacar para el caso de Arantepacua es la forma en se desempeña la función de la seguridad y la justicia a diferencia de Pichátaro y San Felipe. En contraste con estas últimas donde la cooperación

entre las policías estatales y las propias policías de las comunidades es posible y usual, en Arantepacua la seguridad y la justicia es un asunto exclusivamente comunal. Así los *Kuaris* o *Kurichas* se encargan por completo de la seguridad del pueblo y de impartir la función de justicia, mientras que se prohíbe la entrada de la policía estatal por los hechos del día 5 de abril de 2016.

Desde su reconocimiento judicial las actuaciones legales de los Consejos Comunales de Pichátaro, San Felipe de los Herreros y Arantepacua revisten las mismas consecuencias legales que las de un ayuntamiento, sólo que en una escala submunicipal. Tienen derechos y obligaciones análogas por la transferencia de estas funciones del ayuntamiento a la comunidad. Ahora comparten obligaciones que van desde ser sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior del Estado de Michoacán, hasta ser considerados autoridades responsables ante eventuales juicios. Pero también atribuciones que van desde la definición y administración de su presupuesto asignado, hasta la personalidad para actuar legalmente. Es justamente por estas razones que hablo de la emergencia de un cuarto nivel de gobierno.<sup>3</sup>

Aunque en estas tres comunidades se han realizado ya relevos de los Concejos Comunales (en el caso de Pichátaro dos y en los casos de San Felipe de los Herreros y Arantepacua uno) de manera ordenada y pacífica su gestión no ha estado exenta de momentos de crisis. No obstante, estas no se comparan con los casos más recientes de reconocimiento judicial relativos a las comunidades de Nahuatzen, Sevina y Comachuen en donde la división y la violencia intracomunitaria ha sido la regla en el poco tiempo que tienen funcionando.

### **Palabras finales. Los desafíos del autogobierno indígena en Michoacán**

Durante los últimos nueve años se han desarrollado experiencias de autogobierno indígena en Michoacán, pero sería un error pensar que han estado exentas de problemas, especialmente en los últimos dos años. Los desafíos que enfrentan

3 Vale la pena advertir que ya se ha usado la idea de un cuarto nivel de gobierno, aunque con sentidos y expresiones de gobiernos locales diferentes a los reconocidos en estos juicios donde explícitamente se reconoce el derecho al autogobierno indígena. Por ejemplo, Héctor Díaz Polanco (2003) refería a la región autónoma como un cuarto nivel de gobierno, mientras que Raúl Olmedo (1999) nos habla de un cuarto nivel de gobierno en la misma escala submunicipal a partir de la experiencia tlaxcalteca de gobierno municipal que data de la década de los ochenta del siglo pasado.

podemos dividirlos en dos, por sus características. El primero de ellos tiene una naturaleza más legal y evidencia el reverso de la esquizofrenia legal que posibilitó el reconocimiento del derecho al autogobierno, pero que al mismo tiempo lo condiciona y limita. El segundo se refiere a las conflictividades intracomunitarias que en algunos casos la lucha por el autogobierno ha generado en algunas comunidades.

Si bien los triunfos judiciales impulsados por el constitucionalismo comunitario transformador de las comunidades purépechas han permitido la concreción de sendas experiencias de autogobierno indígena a nivel municipal y como cuarto nivel de gobierno, también es cierto que no han sido suficientes para obligar a los poderes legislativos a realizar las armonizaciones legales que establezcan un nuevo marco para el autogobierno indígena, ni en sus dimensiones más básicas como en las leyes de la administración pública municipal para que los distintos Concejos funcionen en un régimen jurídico adecuado y acorde a sus realidades. Por ejemplo, es necesario una reforma en el artículo 115 de la constitucional federal, en la constitución local, en la ley orgánica municipal de Michoacán, en la ley de mecanismos de participación ciudadana de Michoacán, en el código electoral de Michoacán, en la ley de fiscalización superior y rendición de cuentas de Michoacán, entre otras tantas.

Por el contrario, y debido en buena medida al temor de los partidos políticos, los diputados han preferido hacer caso omiso de estos avances en el campo judicial y dejar la legislación tal como si estos no hubieran sucedido. De tal manera, que hasta la fecha los procesos de autogobierno en Michoacán tienen que lidiar con una legislación hostil de la administración pública municipal hecha para los ayuntamientos, que como es de imaginar dificulta en alto grado su operatividad comunal

Frente a esto las comunidades no se han quedado de brazos cruzados. Desde 2017 se iniciaron trabajos de coordinación entre las comunidades de Cherán, Pichátaro, San Felipe de los Herreros y Santa Fe de la Laguna para caminar juntas ante una eventual reforma al marco jurídico de la administración pública municipal. En 2019 se formalizó esta alianza en un frente por el autogobierno indígena con las comunidades de Pichátaro, San Felipe de los Herreros, Arantepacua y Santa Fe de la Laguna. Desde ahí se han emprendido acciones conjuntas para buscar las tan necesarias reformas, que desafortunadamente hasta el día de hoy no se han producido.

Otro desafío importante de los procesos de autogobierno en Michoacán son las divisiones y conflictos intracomunales que se han generado en algunas

comunidades de la región. Como era de esperarse, la influencia de las experiencias de Cherán y de Pichátaro no solo impactó en aquellas que tenían ya consensos comunitarios en torno a la demanda de la autonomía y autogobierno indígena. También influyeron en un conjunto muy diverso de actores y grupos de poder (líderes locales de partidos políticos, organizaciones sociales, etcétera) que sin las bases de las comunidades buscaron alcanzar el autogobierno. Esta situación ha desembocado en que las últimas movilizaciones naufraguen y deriven en conflictos internos en las comunidades, en los que el viejo esquema de dependencia del ayuntamiento no termina de morir, ni la reivindicación del autogobierno termina por imponerse.

Esta violencia y conflictividad interna ha derivado también en el fortalecimiento de un nuevo fenómeno que, si bien ya se había manifestado de alguna manera en los casos de Cherán, Pichátaro y Arantepacua, realmente tuvo un carácter marginal. Me refiero a la judicialización de los “usos y costumbres” y la conflictividad política interna de las comunidades, como en los casos de la comunidad de Sevina y la cabecera de Nahuatzen que han derivado en una cadena de juicios que parece no tener fin.

Uno de los saldos negativos de toda esta situación de las comunidades de Nahuatzen es que el tema del autogobierno indígena crecientemente es percibido como problemático y generador de violencia, por lo que en la actualidad algunas instancias estatales que abrieron el camino judicial para su realización, están planteando cerrar la puerta a estas demandas. El TEEM es la expresión más clara de esta intención. A finales de 2019 se declaró, por primera vez desde 2017, como incompetente para resolver estos asuntos relacionados al autogobierno indígena.

Como se puede advertir en este momento pos multicultural en Michoacán no tenemos uno, sino muchos paisajes del autogobierno indígena. Por eso es que en el título de este trabajo utilizamos el término en plural para intentar dar cuenta de esa diversidad de expresiones que conviven de manera intrincada en las comunidades purépechas. No obstante, esta aparente diversidad irreductible no es punto que pretendí subrayar en esta contribución. En todo caso lo que me interesa es destacar lo que resalta de estos paisajes, que a mi juicio son algunas de las experiencias construidas desde abajo, desde las comunidades purépechas mismas surgidas en este periodo pos multicultural que si bien disputan el Estado como las experiencias de gobierno indígena más antiguas, lo hacen con nuevos arreglos comunitarios, a través de otras retóricas, con otros instrumentos, en otros campos

y por lo tanto con otro potencial descolonizador. De entrada, tendría que reconocerse el carácter inédito de las puertas que han abierto en el campo judicial para que otros municipios y comunidades indígenas de Guerrero, Chiapas, Oaxaca, la Ciudad de México, Morelos, Puebla y Jalisco logren el reconocimiento y ejercicio del autogobierno en los últimos cinco años, a pesar de carecer de nuevas reformas indígenas o leyes secundarias sobre autonomía y autogobierno indígena. Por lo tanto, sus límites y sus alcances, aún están en disputa.

## Bibliografía

- Anaya, A. (2006). *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés.
- Aragón, O. (2019). *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- \_\_\_\_\_. (2020). La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México. El caso Pichátaro. *Cahiers des Ameriques Latines* [En prensa].
- Burguete, A. (2018a). La autonomía indígena: la polisemia de un concepto. A modo de prólogo. En P. López y L. García (Coords.), *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad* (pp. 11-22). CLACSO.
- \_\_\_\_\_. (2018b). El gobierno indígena en Chiapas: una discusión contemporánea. En R. Orantes y A. Burguete (Coords.), *Justicia indígena, derecho de consulta, autonomía y resistencias* (pp. 273-305). UNAM.
- \_\_\_\_\_. (Coord.) (1999). *México: experiencias de autonomía indígena*. IWGIA.
- Castilleja, A. (2003). Purécherio, Juchá Echerio. El pueblo en el centro. En A. Barabas (Coord.), *Diálogos con el territorio. Simbolizaciones sobre el espacio en las culturas indígenas de México* (pp. 249-330). Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Cortés, J.C. (2012). *De repúblicas de indios a ayuntamientos: Pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Díaz Polanco, H. (2003). *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios. Siglo XXI*.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia. Siglo XXI*.
- Dietz, G. (1999). *La comunidad purhépecha es nuestra fuerza. Etnicidad, cultura y región en un movimiento indígena en Michoacán, México*. Ediciones Abya-Yala.
- Ferreira, G. (2015). The Michoacanazo: A Case-Study of Wrongdoing in the Mexican Federal Judiciary. *Mexican Law Review*, 28(1), 3-31. <http://dx.doi.org/10.1016/j.mexlaw.2015.12.001>
- Figuerola, S., & Ariza, A. (2015). Derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista de Estudios Sociales*, 53, 65-76. <http://dx.doi.org/10.7440/res53.2015.05>.
- Gledhill, J. (2017). *La cara oculta de la inseguridad en México*. Paidós.
- Hale, C. (2004). El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo de la época del “indio permitido”. En Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, *Paz y democracia en Guatemala: desafíos pendientes. Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA* (pp. 51-66). Naciones Unidas.

- Hernández, A. (2004). La diferencia en debate. La política de identidades en tiempos del PAN. En A. Hernández, S. Paz y M.T. Sierra (Coords.), *El Estado y los pueblos indígenas en los tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad* (pp. 287-306). CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- López Bárcenas, F. (2019). La autonomía de los pueblos indígenas en México. *Revista de la Universidad de México*, 847, 117-122. <https://bit.ly/359KWY6>
- Maldonado, S. (2018). *La ilusión de la seguridad: política y violencia en la periferia michoacana*. El Colegio de Michoacán.
- Olmedo, R. (1999). *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares*. Comuna.
- Olmos, J.G. (2015). *Batallas de Michoacán. Autodefensas, el proyecto colombiano de Peña Nieto*. Proceso.
- Ríos, J. (2007). Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-200. *Latin American Politics and Society*, 49(1), 31-57. <https://bit.ly/3jekFx7>
- Sánchez, C. (2010). Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos. En M. González, A., Burguete y P. Ortiz (Coords.), *La autonomía a debate. Autogobierno y Estado plurinacional en América Latina* (pp. 259-288). FLACSO, GTZ, IWGIA, CIESAS, UNICH.
- Sieder, R., Schjolden, L., & Angell, A. (Coords.) (2011). *La judicialización de la política en América Latina*. CIESAS, Universidad Externado de Colombia.
- TEPJF (2014). *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*. TEPJF.
- Turati, M. (2011). *Fuego cruzado. Las víctimas atrapadas en la guerra del narco*. Grijalbo.
- Ventura, M. (2010). *Volver a la comunidad. Derechos indígenas y procesos autonómicos en Michoacán*. El Colegio de Michoacán.
- West, R. (2013). *Geografía cultural de la moderna área tarasca*. El Colegio de Michoacán.
- Ziccardi, A., & Assad, C. (1988). *Política y gestión municipal en México*. UNAM.



# Innovación en la gobernanza indígena en Canadá y Latinoamérica: prácticas emergentes y desafíos reales

Roberta Rice

## Introducción

La exclusión de los pueblos indígenas en los Estados colonizados tiene gran impacto no solo en la legitimidad de la democracia, sino también en el desempeño y la efectividad de las instituciones y procesos democráticos (Eversole, 2010; Papillon, 2008). Las democracias en las Américas que actúan sin la participación indígena son deficientes (CEPAL, 2014). Los actuales intentos realizados en Canadá y América Latina por vincular este sector de la sociedad excluido desde hace mucho tiempo con la política, plantean importantes preguntas sobre el papel de los partidos políticos y la naturaleza de la representación política en entornos interculturales. ¿Cuáles son los éxitos, los fracasos y las lecciones aprendidas de los experimentos innovadores en descolonización que se están llevando a cabo actualmente en Canadá y América Latina? Esta pregunta es la base de este capítulo. A partir de ejemplos de estudios de caso de Bolivia, Ecuador, Nunavut y Yukón<sup>1</sup> se desarrolla el argumento de que la capacidad de iniciativa para la innovación política se encuentra en el ámbito de la sociedad civil, mientras que la posibilidad de adoptar tales innovaciones se encuentra en el Estado y su disposición a trabajar con las comunidades indígenas. Los movimientos indígenas fuertes y bien organizados que han seguido una estrategia de compromiso institucional han tomado la delantera en descolonizar los esfuerzos en estos cuatro casos. Individualmente,

---

1 La investigación para este capítulo fue llevada a cabo por la autora en Iqaluit (Nunavut), La Paz (Bolivia), Quito (Ecuador) y Whitehorse (Yukón) en 2012, 2013 y 2014 con el financiamiento de una beca estándar de investigación del Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC). Todas las traducciones del inglés al español son realizadas por la autora, a menos que se indique lo contrario.



los casos destacan diferentes modelos y enfoques de autonomía indígena y auto-gobierno que se han logrado en Canadá y América Latina. Juntos, demuestran que existen alternativas al *status quo* para los gobiernos nacionales y subnacionales.

En los casos considerados en este capítulo, los movimientos indígenas ven el cambio institucional como clave para la autodeterminación. En el norte de Canadá y los Andes centrales, el orden democrático de inspiración liberal coexiste y compite con las estructuras tradicionales y adaptadas de gobernanza indígena. Sin embargo, entre los extremos de las formas de gobierno occidentales e indígenas, existe un amplio espacio para la experimentación política, lo cual permite vincular instituciones formales con tipos no formales, con el fin de mejorar la gobernabilidad democrática general (Retolaza-Eguren, 2008; Postero & Tockman, 2020). El proceso, para ser efectivo, no debería formalizar todas las instituciones (ya que ello solo inclinaría la arena política y les daría ventaja adicional a los políticamente poderosos), sino promover la interacción productiva entre ambos tipos de instituciones. Esto permitiría construir un sistema democrático con la capacidad de producir los resultados exigidos por la sociedad civil y consolidar instituciones políticas que garanticen los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

El estudio emplea un diseño de investigación comparativa de “sistemas más diferentes” que implica el estudio de similitudes entre casos estructuralmente diferentes. La inclusión de cuatro casos relativamente exitosos de autonomía indígena en la práctica, dos del Norte Global y dos del Sur Global, sirve para reunir casos y cuerpos de literatura altamente distintos en el mismo espacio teórico y conceptual. El enfoque del estudio es de naturaleza institucionalista, enfatizando cómo los arreglos institucionales dan forma a los resultados políticos a través de la forma en que estructuran las reglas del juego (Rothstein, 1996). El estudio tiene como objetivo demostrar cómo las instituciones, en teoría y práctica, están diseñadas o construidas para lograr un grado de autonomía para las comunidades indígenas en Bolivia, Ecuador, Yukón y Nunavut. En todos estos casos, los líderes y políticos indígenas están buscando formas de hacer la democracia de manera diferente.

El capítulo comienza con una descripción general del concepto de descolonización aplicado a los experimentos institucionales que se están llevando a cabo en Canadá y en América Latina. Se sugiere que el proceso de descolonización democrática sea facilitado haciendo énfasis en el proceso de gobernanza, como distinto al ejercicio de gobierno, con la incorporación significativa de instituciones no formales en la política y, en el papel de la ciudadanía como agencia, para pre-

sionar los límites de la democracia representativa. En el capítulo se presta especial atención a cómo la participación institucional indígena promueve la creación de nuevas formas de gobernanza centradas en la sociedad, incluido en el sector de recursos naturales. El capítulo también aborda cómo las instituciones formales, informales y no formales están involucradas en los esfuerzos actuales para rediseñar las instituciones de gobierno de una manera culturalmente más relevante. Finalmente, el capítulo examina la relación entre el compromiso de la sociedad civil y la gobernanza democrática inclusiva. Luego, el capítulo explora cómo se desarrollan estas dinámicas en el terreno mediante el uso de ejemplos de casos de estudio. Los movimientos indígenas han desempeñado un papel decisivo en la determinación del alcance y la naturaleza de la inclusión democrática en Bolivia, Ecuador, Nunavut y Yukón. Los ejemplos de estudio de caso se presentan, no con la intención de usarlos como criterios para medir uno contra el otro, sino más bien con el espíritu de avanzar en el proyecto de descolonización en todos ellos y al proporcionar lecciones de instrucción para los movimientos indígenas en otros lugares que luchan contra los gobiernos de mentalidad colonial.

## **Descolonizando la democracia**

Los gobiernos de Bolivia, Ecuador, Nunavut y Yukón se han embarcado en ambiciosos proyectos de descolonización, aunque en distinto grado. Aunque Nunavut y Yukón son gobiernos subnacionales dentro de Canadá (a diferencia de los Estados-nación), también están luchando con muchos de los problemas que enfrentan los gobiernos boliviano y ecuatoriano, especialmente en términos de cómo incorporar a sus respectivos sistemas políticos a las poblaciones indígenas relativamente grandes y no asimiladas. A pesar de las dramáticas diferencias en desarrollo económico, geografía e historia política, han surgido movimientos indígenas poderosos y bien organizados para presionar por el cambio en Bolivia, Canadá y Ecuador (ver Tabla 1). En este estudio, la descolonización se refiere a la revalorización, el reconocimiento y el restablecimiento de las culturas, tradiciones y valores indígenas dentro de las instituciones, reglas y arreglos que gobiernan la sociedad (Viceministerio de Descolonización, 2013). Según el Viceministro de Descolonización de Bolivia, Félix Cárdenas, el Estado boliviano no solo ha excluido históricamente a los pueblos indígenas, sino que fue fundado en oposición o en contra de ellos.<sup>2</sup> Lo mismo puede y debe decirse de todos los Estados colo-

2 Entrevista realizada por la autora en La Paz, Bolivia, 22 de agosto de 2014.

niales. El proyecto de descolonización implica imaginar al Estado-nación como indígena. Esto significa no solo infundir en el Estado principios indígenas, sino un intento de crear una cultura indígena nacional, con nuevos sujetos políticos y formas de ciudadanía (Canessa, 2012; García Linera, 2014). Los intentos previos de vincular a los pueblos indígenas con el Estado a través del corporativismo patrocinado por el Estado o el multiculturalismo, buscaron remodelar la sociedad en la línea deseada por las élites gobernantes (Hale, 2002). Tales enfoques tendían a apuntar a los pueblos indígenas como el problema que necesitaba un cambio. La descolonización, por el contrario, plantea la incorporación significativa de los pueblos indígenas en los Estados-nación democráticos, al enfocarse en transformar el Estado para servir y reflejar mejor las necesidades e intereses de la sociedad.

Tabla 1  
Indicadores sociales y económicos seleccionados  
(año más reciente disponible)

Ítem	Bolivia	Ecuador	Nunavut	Yukón
Población Total	11 153 785	16 773 473	38 243	33 897
Superficie Total (km <sup>2</sup> )	1 098 581	283 560	2 093 190	482 443
Población Indígena (%)	62	25	84	23
PBI Per Cápita (USD)	3105	5969	46 981	56 931
Tasa de Mortalidad Infantil (/1000)	35.3	16.4	21.4	5.0
Índice de Desarrollo Humano	0.674	0.739	0.821	0.889

Fuentes: Nunavut Bureau of Statistics (<https://bit.ly/3kJddem>); Statistics Canada (<https://bit.ly/368XqBt>); United Nations Development Programme (<https://bit.ly/363UDti>); World Atlas (<https://bit.ly/2HreUPb>); World Bank (<https://bit.ly/2G6NSw0>).

La descolonización impone nuevas demandas a la democracia. La democracia liberal o representativa, con su dependencia de las elecciones y los partidos como los únicos canales de comunicación disponibles entre representantes y ciudadanos, no requiere la deliberación de los ciudadanos sobre asuntos de política o acción colectiva. Según Cameron (2014, p. 5): “[S]in una voz en las deliberaciones sobre las decisiones que pueden afectarlos directamente, muchos ciudadanos se desvinculan. Este malestar puede ser especialmente agudo en las comunidades indígenas con fuertes tradiciones de toma de decisiones colectivas”.

La innovación institucional es crucial para hacer que la democracia funcione para todos los sectores de la sociedad. Las innovaciones democráticas son

arreglos institucionales que abren el proceso de formulación de políticas a la participación ciudadana, la deliberación y la toma de decisiones (Smith, 2009; Talpin, 2015). Los arreglos integrales por reclamos de tierras, así como los acuerdos de autogobierno en el Norte y la introducción de elementos de democracia comunitaria y principios de gobierno indígena en las constituciones del Sur, son innovaciones democráticas clave que han proporcionado importantes medidas de autodeterminación para los pueblos indígenas. La autodeterminación desafía un contexto institucional que da forma y limita la participación indígena (Eversole, 2010). Como señala Montúfar (2007), los agentes de la democracia representativa son reacios a innovar, debido a que sus acciones están guiadas por su compromiso con el principio de responsabilidad política y sus criterios de evaluación están basados en el desempeño. A diferencia de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil tienen mayor libertad para proponer y actuar sobre nuevas iniciativas, ya que su legitimidad se deriva del consenso interno, en lugar de la aprobación externa. Por lo tanto, descolonizar la democracia requiere que los actores de la sociedad civil impulsen el cambio y que las instituciones estén basadas en, o al menos sean compatibles con, las tradiciones y valores de los pueblos a los que sirven (Eversole, 2010).

Basado en los ejemplos comparativos de casos de estudio presentados en este capítulo, los componentes críticos de un sistema democrático descolonizado sugieren incluir: 1) una sociedad civil activamente comprometida, que presiona por un cambio institucional; 2) instituciones no formales como espacio de innovación política; y 3) la extensión de la autoridad de gobierno más allá de los centros tradicionales de poder. Descolonizar la democracia significa que la representación y la participación pueden ocurrir más allá, y en ocasiones fuera, de los canales tradicionales de representación. Sin embargo, si bien el cambio a un sistema democrático descolonizado puede cambiar el carácter de la democracia representativa, no debe ser visto como un elemento que la debilite (Cameron et al., 2012; Exeni Rodríguez, 2012). Los nuevos mecanismos para la inclusión indígena tienen el potencial de fortalecer la democracia representativa al mejorar o ampliar las concepciones y expectativas democráticas liberales (Anria, 2016).

### *La gobernanza y el Estado*

La descolonización está estrechamente vinculada al concepto de gobernanza. La gobernanza puede entenderse como:

...las estructuras y procesos que permiten a los actores gubernamentales y no gubernamentales, en ausencia de una autoridad política unificadora, coordinar sus necesidades e intereses interdependientes, a través de la formulación e implementación de políticas. (Krahmann, 2003, p. 331)

En otras palabras, mientras que el gobierno centraliza el poder en el Estado, la gobernanza distribuye la autoridad política entre los actores gubernamentales y no gubernamentales (por ejemplo, las comunidades indígenas), en formas potencialmente democratizadoras (Swyngedouw, 2005). La gobernanza es el proceso a través del cual los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones del sector privado interactúan y toman decisiones sobre asuntos de interés público (Graham et al., 2003; Levi Faur, 2012). Para promover el crecimiento de la gobernanza centrada en la sociedad, los gobiernos deben estar dispuestos a trabajar en asociación con la sociedad civil, en cada etapa del diseño de políticas y del proceso de su implementación. La práctica del diálogo público y la deliberación es tanto un medio como una oportunidad, para cerrar la brecha que existe entre las instituciones democráticas formales y las comunidades indígenas excluidas y sus autoridades (Retolaza-Eguren, 2008). Los nuevos arreglos institucionales para promover la participación y representación indígena en el norte de Canadá y en los Andes centrales, están desafiando las formas convencionales de formulación de políticas centradas en el Estado y, generando nuevas formas de gobernanza centradas en la sociedad, tales como juntas de gestión conjunta de recursos naturales y políticas públicas centradas en los indígenas (Clarke, 2017).

La autonomía indígena es el reclamo articulado de los movimientos indígenas en Canadá, América Latina y en todo el mundo. La demanda de autonomía se centra en el llamado a la autodeterminación y el autogobierno dentro de los territorios indígenas. Sin embargo, la autonomía es más que una simple demanda; es “la demanda que permite la realización de todas las demás demandas” (Díaz Polanco, 1998, p. 218). Asegurar los derechos políticos y económicos es la clave para avanzar en la autonomía indígena. Las nuevas instituciones de gobernanza participativa deben incluir sectores de la economía que afecten las tierras y los medios de vida de los pueblos indígenas. Las economías de Bolivia, Ecuador, Nunavut y Yukón dependen en gran medida de los recursos minerales, petrolíferos y de gas subterráneo. Dada la fuerte superposición entre la ubicación de las comunidades indígenas y la presencia de depósitos de minerales, petróleo y gas, los proyectos de extracción de recursos naturales en o cerca de los territorios indígenas representan una seria amenaza para la práctica de la autonomía indígena (Anaya, 2011). La

gobernanza de los recursos naturales centrada en la sociedad sirve para promover el desarrollo sostenible e inclusivo.

El derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI), que se establece en convenios internacionales, en particular el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 sobre Pueblos Indígenas y Tribales y en leyes no vinculantes o blandas, como el 2007 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) es una innovación institucional importante en la gobernanza de los recursos (Kirsch, 2014; O’Faircheallaigh, 2012). Es un estándar global contra el cual los gobiernos pueden medirse en sus interacciones con los pueblos indígenas. El CLPI es libre en el sentido de que se otorga el consentimiento sin coacción, intimidación o manipulación. Es previo que se busque el consentimiento antes de cada etapa significativa del desarrollo del proyecto. Es informado en el sentido que todas las partes comparten información, tienen acceso a la misma en una forma que se entiende fácilmente y tienen suficiente información para tomar decisiones. Y es consentimiento, lo que significa que viene con la opción de apoyar o rechazar desarrollos que impactan significativamente las tierras o culturas indígenas (Bustamante & Martin, 2014). Existe una amplia familia de CLPI y regímenes de gobernanza similares al CLPI. Según el marco de análisis de Szablowski (2010), un régimen de consulta está marcado por el intercambio de información bidireccional entre un proponente del proyecto y miembros de la comunidad indígena. A pesar de la presencia de diálogo, la opción de apoyar o rechazar el desarrollo propuesto se niega bajo un régimen de consulta. En otras palabras, se busca el consentimiento, pero no se requiere. En cambio, un régimen de consentimiento se caracteriza por la posibilidad de ofrecer o retener el consentimiento. Un verdadero proceso de CLPI implica el intercambio o la transferencia de autoridad entre los proponentes y las comunidades indígenas en negociaciones de tipo de nación a nación.<sup>3</sup> Con base en los descriptores anteriores, Nunavut y Yukón pueden clasificarse como regímenes de consentimiento clásicos, mientras que Bolivia y Ecuador pueden caracterizarse como regímenes de consulta.

3 Las relaciones de nación a nación entre el Estado y los pueblos indígenas se refieren a una relación bilateral basada en el respeto y la consideración mutuos.

## *Instituciones formales y no-formales*

En Canadá y América Latina, las instituciones formales de la democracia representativa (por ejemplo, partidos políticos, elecciones, legislaturas, tribunales) coexisten y compiten con estructuras e instituciones de gobierno indígena, vibrantes pero marginadas, tradicionales y, al mismo tiempo, adaptadas (por ejemplo, derecho consuetudinario y justicia comunal; líderes y autoridades; uso de la tierra y prácticas de tenencia). Según Retolaza-Eguren (2008):

En un extremo, tenemos instituciones formales de mentalidad occidental con un fuerte financiamiento público, así como financiamiento por parte de donantes y organismos internacionales de crédito; en el otro extremo, instituciones no formales autosuficientes o con fondos insuficientes, que condicionan severamente la vida social y política de los indígenas y campesinos y, por lo tanto, su interacción con el contexto más amplio. (p. 313)

En gran parte de América Latina, el alcance desigual del Estado y la democracia formal excluyeron a los pueblos indígenas y rurales y les proporcionaron una forma de autonomía de facto (Lucero, 2012). Se observa una dinámica similar en el norte de Canadá, donde los grupos indígenas están alejados de la sede del poder y han experimentado un proceso de ciudadanía mucho menos intenso y prolongado que sus contrapartes del sur, debido a los desafíos logísticos y técnicos involucrados (Henderson, 2008; Milen, 1991). La brecha de gobernanza que existe entre estas comunidades indígenas históricamente excluidas y las autoridades e instituciones públicas formales ha producido Estados democráticamente disfuncionales.

Las instituciones son las “reglas del juego” subyacentes que organizan las relaciones sociales, políticas y económicas dentro de un sistema de gobierno (North, 1990). Las instituciones de gobernanza indígena son distintas de las instituciones formales e informales. Las *instituciones formales* son las reglas y regulaciones escritas, como las constituciones, leyes y políticas, que las autoridades reconocidas oficialmente hacen cumplir. Gran parte de la literatura sobre democracia y desarrollo se centra en cómo las instituciones formales configuran las acciones y los resultados políticos (Mainwaring & Scully, 1995; March & Olsen, 1989; Rothstein, 1996). Este conjunto de literatura no nota la importante influencia que las instituciones informales y no formales tienen, en la práctica, en las expectativas y comportamientos de los actores. Las *instituciones informales* son reglas y regulaciones socialmente compartidas, generalmente no escritas, que se crean, comunican y aplican fuera de los canales oficialmente sancionados (Levitsky, 2012;

O'Donnell, 1996). Las *instituciones no formales* no son instituciones informales ni están formalmente reconocidas por el Estado. Incluyen leyes y prácticas consuetudinarias y estructuras tradicionales de autoridad y gobierno (Eversole, 2010; Retolaza-Eguren, 2008). Mientras que la literatura emergente sobre instituciones informales se divide entre sí o no, las prácticas informales, como el clientelismo y el patrimonialismo, compiten o complementan el desempeño de las instituciones formales, el papel de las instituciones no formales en hacer que las instituciones democráticas formales funcionen, aún no se ha abordado (Levitsky, 2012).

Las instituciones históricamente impuestas por la civilización occidental a las comunidades indígenas no han servido a los intereses de los pueblos indígenas (Eversole, 2010). La base cultural de las instituciones de gobernanza indígena, sin embargo, tampoco está exenta de controversia. Los estudios recientes sobre el multiculturalismo y los derechos indígenas se han centrado en la tensión percibida entre los derechos colectivos e individuales. Por un lado, se sugiere que el reconocimiento del derecho colectivo indígena a la autonomía sirva como un correctivo importante para las políticas y prácticas de asimilación e integración del pasado. Por otro lado, se argumenta que los espacios autónomos locales pueden llegar a constituirse a expensas de los derechos individuales, protegidos constitucionalmente, de los miembros de la comunidad, especialmente los derechos de las mujeres (Danielson & Eisenstadt, 2009). Según Lucero (2013):

Aunque se debe evitar cualquier noción romántica sobre los espacios indígenas, también es importante evitar el error opuesto de verlos como los contenedores estáticos de 'tradición' y acercarse más y mirar para ver cómo los hombres y las mujeres indígenas continúan transformando lo que significa ser 'indígenas,' 'hombres' y 'mujeres.' (p. 33)

En términos generales, los pueblos indígenas no pueden disfrutar de sus derechos individuales sin disfrutar primero de sus derechos colectivos (Regino Montes & Torres Cisneros, 2009). Coates y Morrison (2008) han sugerido que, a pesar de que el autogobierno basado en filosofías y prácticas tradicionales puede no ser democrático en el sentido liberal, parece servir bien a las necesidades de las comunidades al ayudar a educar a los jóvenes indígenas en las formas tradicionales, ampliando los debates de la comunidad y proporcionando una mayor inclusión potencial en los procesos de gobernanza. El reconocimiento oficial del importante papel desempeñado por las instituciones no formales dentro de las comunidades indígenas es esencial para promover el compromiso de los pueblos indígenas con el entorno político formal más amplio.



## Ciudadanía y agencia

La innovación de la gobernanza indígena exige una ciudadanía activa. La voluntad política y las instituciones democráticas inclusivas, aunque necesarias, no son suficientes para descolonizar la democracia. Los ciudadanos deben asumir el papel de protagonistas, exigiendo y defendiendo sus derechos, buscando un mayor control social de sus gobiernos, trabajando con las instituciones de la democracia y liderando la innovación política (Beatriz-Ruiz, 2007; Montúfar, 2007). En palabras de Guillermo O'Donnell (2010, p. 197), “[E]sta construcción implica, y legalmente demanda, el establecimiento de un sistema de reconocimiento mutuo, respetuoso como ciudadanos/agentes en nuestra legítima diversidad”. La ciudadanía está en el centro de la democracia. Dado que los ciudadanos traen consigo densas redes de relaciones sociales, afiliaciones colectivas, culturas e identidades, no puede haber un modelo único y superior de democracia, sino muchas variaciones y vías para una mayor democratización (O'Donnell, 2010). Las innovaciones democráticas, como el autogobierno, las asambleas populares o las comisiones para la discusión del presupuesto participativo, abren un espacio importante para que las iniciativas ciudadanas puedan influir en las instituciones y procesos formales, lo que a su vez permite el desarrollo de una ciudadanía más activa (Lupien, 2016; Oxhorn, 2016). Los mecanismos de colaboración indígena con las autoridades formales en asuntos clave de política no implican la erosión de la representación o la sustitución de los roles y responsabilidades de los partidos políticos, sino más bien permiten el desarrollo de una relación sinérgica entre las comunidades indígenas y el Estado.

Las luchas por la ciudadanía tienen profundas consecuencias para las relaciones entre el Estado y la sociedad. Oxhorn (2011) ha identificado tres modelos generales de ciudadanía: la ciudadanía como cooptación; ciudadanía como consumo; y ciudadanía como agencia. La *ciudadanía como cooptación* se refiere a la tendencia histórica de las élites latinoamericanas a otorgar derechos de ciudadanía selectivamente, para controlar y contener las demandas del sector popular por la igualdad socioeconómica y la inclusión política. Para los pueblos indígenas, esto significó la incorporación nacional como campesinos en los años sesenta y setenta del siglo pasado, como un medio para acceder a la tierra, al crédito y los servicios del Estado (Yashar, 2005). El cambio a las políticas económicas neoliberales en los años ochenta y noventa, dio como resultado el debilitamiento de las instituciones corporativas estatales y el paso a relaciones Estado-sociedad más atomizadas o

individualizadas. La *ciudadanía como consumo* entiende a los ciudadanos como consumidores que utilizan sus votos y recursos para acceder a derechos mínimos de ciudadanía democrática, en un entorno orientado al mercado (Oxhorn 2011, p. 32). Tanto la ciudadanía como cooptación como la ciudadanía como consumo, en gran medida limitan el papel de la sociedad civil en la gobernanza democrática. En contraste, la *ciudadanía como agencia* involucra la participación activa de los actores de la sociedad civil en la deliberación, diseño e implementación de políticas públicas. La ciudadanía activa implica un proceso de aprendizaje democrático, tanto para los actores de la sociedad civil, como para las autoridades políticas, que tiene el potencial de generar una nueva comprensión de la realidad social y de las formas de hacer democracia (Montúfar, 2007). Según Oxhorn (2011, p. 30), "... la ciudadanía como agencia idealmente refleja el papel activo que múltiples actores, particularmente aquellos que representan grupos desfavorecidos, deben jugar en la construcción social de la ciudadanía, para que la gobernanza democrática pueda alcanzar su máximo potencial". Solo la ciudadanía como agencia tiene la capacidad de lograr una gobernanza democrática inclusiva.

La acción colectiva ha sido el principal motor histórico para la expansión y universalización de los derechos civiles, políticos y económicos. En América Latina, los movimientos indígenas organizaron huelgas y protestas a nivel nacional, bloquearon reformas económicas impopulares, derrocaron a líderes corruptos y, en algunos casos, formaron partidos políticos e incluso capturaron presidencias (Albó, 2002; Bengoa, 2000; Van Cott, 2005; Yashar, 2005). En Canadá, los pueblos indígenas participaron en reformas constitucionales, negociaron reclamos de tierras, ganaron concesiones políticas y obtuvieron un grado considerable de autodeterminación (Abele & Prince, 2003; Cairns, 2000; Cameron & White, 1995; Henderson, 2007; Ladner & Orsini, 2003). Scholtz (2006) ha sugerido que una combinación de activismo junto con fallos judiciales históricos cambió el terreno político de Canadá hacia la negociación con relación a las cuestiones de control territorial y autogobierno. Los movimientos indígenas en Canadá y América Latina enfrentan un dilema central acerca de mantener una posición opositora en sus respectivos sistemas políticos o tratar de lograr un cambio a través de los mecanismos democráticos ya existentes. Convencionalmente, se supone que una estrategia de participación institucional pone en riesgo la legitimidad y autonomía del movimiento en la medida en que los grupos indígenas se sometan a las reglas y regulaciones del sistema político, en gran parte ajeno a ellos, el cual durante mucho tiempo sirvió como instrumento de su dominación y opresión (Ladner, 2003;

Massal & Bonilla, 2000). Como indican los casos considerados en este estudio, la autonomía y la participación no tienen que ser mutuamente excluyentes. La sociedad civil puede desempeñar un papel fundamental para facilitar la innovación de la gobernanza democrática al trabajar con el Estado en asuntos de políticas, establecer nuevas agendas públicas y abogar por un cambio institucional en las altas esferas del poder (Oxhorn, 2011).

## **La práctica de la autonomía indígena**

Bolivia y Nunavut son las primeras pruebas a gran escala de la gobernanza indígena en las Américas. En ambos casos, los pueblos indígenas son una mayoría marginada que ha asumido el poder a través de mecanismos democráticos. En Bolivia, la inclusión de elementos directos, participativos y comunitarios en el sistema democrático bajo la administración de Evo Morales (2006-2019), el primer presidente indígena del país, mejoró drásticamente la representación de los pueblos indígenas (Anria, 2016; Madrid, 2012; Rice, 2012). En Nunavut, los pueblos indígenas también han optado por buscar la autodeterminación a través de un sistema de gobierno público, en lugar de hacerlo a través de un acuerdo de autogobierno específico de los Inuit. En una dinámica ampliamente similar a la de Bolivia, el gobierno de Nunavut busca incorporar los valores, perspectivas y experiencias indígenas en un orden democrático liberal (Henderson, 2009; Timpson, 2006; White, 2006). En cualquier caso, las condiciones para el éxito están lejos de ser ideales. Problemas sociales, económicos e institucionales importantes siguen afectando a los nuevos gobiernos de Bolivia y Nunavut. Sin embargo, se han logrado importantes avances democráticos.

En Ecuador y el Yukón, los pueblos indígenas constituyen aproximadamente una cuarta parte de la población total (ver Tabla 1 arriba). A pesar del tamaño proporcional similar de la población indígena, las diferencias geográficas y socioeconómicas entre las dos jurisdicciones son asombrosas. El Yukón puede ser el territorio más pequeño de Canadá, pero su superficie total (482 443 km<sup>2</sup>) casi duplica la del territorio ecuatoriano (283 560 km<sup>2</sup>). El producto interno bruto per cápita de Ecuador (USD 5969) es solo una fracción del promedio del Yukoner (USD 56 931). Sin embargo, ambas entidades están luchando con la cuestión de cómo conciliar los derechos indígenas con las operaciones de la industria extractiva mientras intentan reconstruir las relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas de manera más justa (Rice, 2019). En el Yukón, la solución de un recla-

mo integral de tierras con derechos minerales bajo la superficie ha proporcionado la base institucional para la implementación de asociaciones de tipo de nación a nación en el manejo de la tierra y los recursos. En Ecuador, la presión social sostenida sobre el gobierno ha impulsado los esfuerzos para incorporar las prioridades de los pueblos indígenas en las agendas políticas nacionales.

## ***Bolivia***

La victoria presidencial de Evo Morales y su partido Movimiento al Socialismo (MAS) en 2005, marcó un cambio fundamental en las relaciones entre el Estado y la población indígena en Bolivia y en la composición y orientación política del Estado. El presidente Morales hizo de los derechos indígenas la piedra angular de su administración en su intento de promover una política más inclusiva. La Constitución de 2009 es fundamental para el avance de esta agenda. Según el preámbulo de la Constitución, Bolivia ha dejado atrás el Estado colonial, republicano y neoliberal del pasado.<sup>4</sup> En su lugar, se encuentra un Estado plurinacional que se basa en la autonomía indígena. La nueva constitución va más allá de cualquier legislación previa en el país, y quizás en el mundo, al asegurar la representación y participación de los pueblos indígenas de la nación, incluido, por ejemplo, el reconocimiento de las treinta y seis lenguas indígenas de Bolivia como lenguas oficiales del Estado (art. 5) y la garantía del derecho a la representación proporcional de los pueblos indígenas en la legislatura nacional (art. 147). También redefinió la democracia boliviana como “intercultural.” La democracia intercultural es una forma híbrida de democracia que es a la vez directa y participativa, representativa y comunitaria (Exeni Rodríguez, 2012). La democracia comunitaria se basa en las costumbres indígenas, sus tradiciones y procesos de toma de decisiones. Esta forma de democracia se ejerce en las comunidades indígenas a través de la elección o selección de autoridades de gobierno. El reconocimiento constitucional de la democracia comunitaria institucionaliza las formas indígenas de gobierno como parte del Estado (Zegada et al., 2011). Estas y otras innovaciones democráticas similares han hecho que la democracia de Bolivia sea más inclusiva, aunque definitivamente menos liberal (Anria, 2016).

El gobierno de Morales se comprometió a profundizar el proceso de descentralización que comenzó a mediados de la década de 1990. La Ley de Participación

---

4 La Constitución boliviana está disponible en: <https://bit.ly/3j6NXNM>

Popular (LPP) de 1994 creó más de 300 gobiernos municipales con amplios poderes administrativos, supervisión ciudadana directa y recursos dedicados como un medio para acercar al gobierno a las comunidades rurales e indígenas cada vez más movilizadas (Arce & Rice, 2009; Postero, 2007). Las reformas abrieron la puerta a la participación electoral de una nueva generación de líderes indígenas, incluido Morales. Una vez que el MAS capturó el poder a nivel nacional, instituyó reformas adicionales para otorgar un grado sustancial de autonomía a los gobiernos departamentales, regionales, municipales e indígenas (Centellas, 2010; Faguet, 2013). La Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010 regula la nueva organización territorial del estado tal como se define en la Constitución de 2009. Además del reconocimiento de los tres niveles jerárquicos de gobierno en Bolivia (por ejemplo, departamental, regional y municipal), la nueva constitución también identificó la autonomía indígena originario campesina (AIOC) como un orden de gobierno separado y distinto, uno que no es directamente subordinado a los otros niveles de gobierno (CIPCA, 2009). Según las disposiciones actuales, los territorios indígenas existentes, así como los municipios y regiones con una importante presencia indígena pueden convertirse en entidades autónomas basadas en normas culturales, costumbres, instituciones y autoridades de acuerdo con los derechos y garantías de la nueva constitución (Faguet, 2013, p. 6).<sup>5</sup> El experimento de Bolivia con las autonomías indígenas tiene como objetivo mejorar el compromiso ciudadano y la capacidad de respuesta del gobierno, y en última instancia, hacer que la democracia sea más significativa para los ciudadanos indígenas.

Las innovaciones del gobierno del MAS han provocado cambios importantes en la estructura del Estado y la práctica de la democracia en Bolivia. Sin embargo, las tensiones y contradicciones dentro de la nueva constitución han limitado la construcción del Estado plurinacional en la práctica. Según el académico constitucionalista Roberto Gargarella (2013), una organización de poder altamente centralizada tiende a trabajar en contra de la aplicación de los derechos indígenas. La nueva constitución de Bolivia concentra el poder del Estado, mientras expande los derechos indígenas. Dicho de otra manera, enfrenta la gobernanza contra el gobierno. Por ejemplo, el compromiso del gobierno de Morales con la autonomía indígena discrepa de su modelo de desarrollo dependiente de los recursos, dirigido por el Estado. La disposición constitucional de que todos los re-

5 En la actualidad, dos municipios (Charagua Iyambae y Uru Chipaya) y un territorio (Raqaypampa) han completado los requisitos para establecerse como AIOCs. Para obtener más información, consulte en: <https://bit.ly/341rUUx>

curso no renovables permanezcan bajo control estatal establece límites firmes al derecho al autogobierno y la autodeterminación (Tockman & Cameron, 2014). La Constitución de Bolivia (art. 30, 15) establece el derecho de los pueblos indígenas a una consulta libre, previa, informada y obligatoria, en relación con las medidas planificadas que los afectan, como la minería y la exploración de petróleo o gas. La Constitución estipula que el proceso de consulta previa por parte del Estado debe llevarse a cabo de buena fe y de manera concertada, y que debe respetar las normas y procedimientos indígenas locales. Sin embargo, los grupos indígenas no pueden vetar proyectos de desarrollo y extracción de recursos patrocinados por el Estado en sus territorios (Schilling Vacaflor & Kuppe, 2012; Wolff, 2012). El poder de veto es una característica de un régimen de consentimiento clásico. Tal como está, la nueva Constitución no cambia completamente las relaciones de poder entre el Estado y los pueblos indígenas.

## ***Nunavut***

El Acuerdo de Reclamaciones de Tierras de Nunavut de 1993 (NLCA por sus siglas en inglés), el más grande en la historia de Canadá, entre la Federación Inuit Tungavik de Nunavut, el gobierno federal de Canadá y el gobierno territorial de los Territorios del Noroeste trajo cambios sustanciales en la gobernanza del Ártico oriental. Además de una gran cantidad de derechos sobre la tierra y los recursos, el NLCA resultó en la creación de un nuevo territorio llamado Nunavut (“nuestra tierra” en Inuktitut). Los Inuit del Ártico Oriental de Canadá habían soñado durante mucho tiempo con su propia patria y se sentían cada vez más alienados culturalmente y geográficamente del Gobierno de los Territorios del Noroeste (Henderson, 2009; Hicks & White, 2015). El acuerdo integral de reclamos de tierras y el acuerdo político que lo acompaña marcaron el logro de este sueño al establecer un régimen político en el que los Inuit podían controlar sus propios asuntos. El NLCA otorgó a los Inuit títulos de más de 350 000 km<sup>2</sup> de tierra (equivalente al 18% de Nunavut), derechos minerales subsuperficiales a aproximadamente 36 000 km<sup>2</sup> de esa tierra y más de \$1 billón canadiense en dinero de compensación federal (Henderson, 2009). Los beneficiarios Inuit del reclamo también tienen derecho a una parte de las regalías de la extracción de petróleo y gas en tierras públicas, derechos adicionales de caza y pesca, y el derecho garantizado de participar en las decisiones sobre la gestión de la tierra y los recursos. Dado el tamaño desproporcionado y la relativa homogeneidad de su población, los Inuit decidieron en un sistema de gobierno público (que sirve a los pueblos

indígenas y no indígenas) en lugar de una forma más directa de autogobierno Inuit (White, 2006).

La Comisión de Implementación de Nunavut (NIC, por sus siglas en inglés) liderada por los Inuit, se encargó del diseño y la estructura del nuevo gobierno. El Gobierno de Nunavut se basa en gran medida en la forma de gobierno parlamentario euro-canadiense, con algunas innovaciones clave. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa de Nunavut opera a través de la toma de decisiones por consenso. No hay partidos políticos en el territorio. En cambio, los candidatos se presentan en las elecciones como independientes. La mayoría de los miembros de la asamblea son Inuit y gran parte del debate se lleva a cabo en idioma Inuktitut. Los miembros tienden a usar ropa tradicional y están sentados en círculo, en lugar de sentarse en filas opuestas de bancos, como lo están en el resto de Canadá (White, 2006). Desde el principio, la Comisión de Implementación buscó enfatizar el carácter distintivo de Nunavut. Los objetivos iniciales incluían incorporar valores y perspectivas Inuit en el sistema político, lograr un 85% de empleo Inuit en la nueva burocracia y tener al Inuktitut como el idioma de trabajo del gobierno para el año 2020 (NIC, 1995; Timpson, 2009). Las comisiones de gestión conjunta de Nunavut, que se ocupan de cuestiones de tierra, vida silvestre y medio ambiente, representan la innovación de gobierno más importante hasta la fecha. Las comisiones aseguran la participación indígena en las decisiones políticas que son centrales para su cultura y sustento, mientras mantienen el control del gobierno federal sobre el uso y la gestión de las tierras públicas (Nadasdy, 2005; Stevenson, 2006; White, 2008). El experimento institucional de Nunavut destaca la centralidad de los derechos económicos y políticos para avanzar en las agendas indígenas.

El principio rector del Gobierno de Nunavut es el *Inuit Qaujimajatuqangit* (o “lo que los Inuit conocen desde hace mucho tiempo”). El IQ (como se le conoce comúnmente en forma abreviada) es el mecanismo clave para la incorporación de los valores culturales Inuit en un sistema de gobierno canadiense. La Comisión de Implementación recomendó la creación de departamentos que tradujeran el IQ en políticas públicas. Dos departamentos de particular interés fueron el Departamento de Desarrollo Sostenible (DSD por sus siglas en inglés) y el Departamento de Cultura, Lenguaje, Ancianos y Jóvenes (CLEY por sus siglas en inglés). Aunque ambos departamentos fueron fundamentales para la creación de instituciones de gobierno sensibles a los Inuit, desde entonces han sido desmantelados. En 2004, el Departamento de Desarrollo Sostenible se dividió para formar el Departamento

de Medio Ambiente y el Departamento de Desarrollo Económico y Transporte para crear unidades más pequeñas y manejables (Timpson, 2009, p. 202). En 2012, el Departamento de Cultura, Lenguaje, Ancianos y Jóvenes se reestructuró en el convencional Departamento de Cultura y Patrimonio en respuesta a restricciones presupuestarias (Hicks & White, 2015, p. 245). Según el Director de IQ de Nunavut, Shuvinaí Mike, el proceso de reestructuración esencialmente dejó a su oficina como la única responsable de “*Inuitizar*” la política y los programas del gobierno.<sup>6</sup> Como White (2001, p. 93) advierte, “cómo los gobiernos hacen las cosas puede ser tan importante como qué es lo que hacen”. En muchos sentidos, IQ puede ser visto como un punto de referencia para juzgar el éxito y el fracaso del nuevo territorio, al hacer el gobierno de manera diferente.

## *Ecuador*

La Constitución de Ecuador de 2008 fue la primera en la región en institucionalizar los principios de gobierno de los indígenas andinos como parte del Estado. Bajo la dirección de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), el movimiento indígena de Ecuador fue una vez ampliamente considerado como el movimiento social más fuerte de América Latina (Van Cott, 2005; Yashar, 2005). La movilización indígena en torno a la promulgación de la nueva constitución resultó en uno de los textos constitucionales más progresistas del mundo, tanto en términos de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como en la atribución de derechos a la Naturaleza (Caria & Domínguez, 2016; Gudynas, 2011; Lalander, 2014).<sup>7</sup> La nueva constitución proclamó oficialmente que Ecuador era un Estado plurinacional, el objetivo histórico de los pueblos indígenas de la nación. También hizo un compromiso explícito con el principio indígena de “buen vivir” (*sumak kawsay*, en quichua) como un modelo alternativo de desarrollo, alrededor del cual el Estado y sus políticas están ahora organizados (Bretón et al., 2014; Ugalde, 2014). El principio de buen vivir se deriva de los valores de armonía, consenso y respeto de los indígenas andinos, la redistribución de la riqueza y la eliminación de la discriminación, todo dentro de un marco que valora la diversidad, la comunidad y el medio ambiente (Fischer & Fasol, 2013).

Según Delfín Tenesaca, expresidente de la principal confederación indígena de las tierras altas de Ecuador, ECUARUNARI: “En el pasado, la Iglesia nos decía

6 Entrevista realizada por la autora en Iqaluit, Nunavut, 11 de junio de 2013.

7 La Constitución de Ecuador está disponible en: <https://bit.ly/344N7NC>



que tendríamos *sumak kawsay* en la próxima vida. Luego nos preguntamos, ¿por qué todos menos nosotros tenemos la buena vida ahora? Queremos la buena vida también”.<sup>8</sup> Si bien el principio de *sumak kawsay* presenta una oportunidad para generar una alternativa al desarrollo, el gobierno ecuatoriano lo está utilizando para justificar la extracción de recursos en nombre de los programas progresivos de bienestar social (Lalander, 2014; Peña & Echeverría, 2012). Los movimientos indígenas parecen estar perdiendo la paciencia con la retórica oficial y se están movilizando cada vez más, contra las iniciativas de desarrollo patrocinadas por el gobierno.

El activismo indígena en las calles y en la arena electoral allanó el camino para un proyecto político alternativo en Ecuador, bajo el liderazgo del presidente izquierdista Rafael Correa (2007-2017). El gobierno de Correa introdujo varias medidas políticas importantes para abordar las demandas indígenas en el país, aunque sin incluir significativamente a los pueblos indígenas en las deliberaciones políticas. La “revolución ciudadana” de Correa logró institucionalizar la visión política del movimiento indígena, mientras marginaba el propio movimiento indígena (Becker, 2013; Rice, 2012). El reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad en 2008 marcó un momento decisivo en las relaciones entre las poblaciones indígenas y los Estados en América Latina. Sin embargo, el modelo de constitucionalismo plurinacional de Ecuador es bastante limitado en comparación con el de Bolivia. Por ejemplo, el español sigue siendo el idioma oficial de Ecuador (art. 2), mientras que los idiomas indígenas solo son reconocidos en el ámbito de las relaciones interculturales (Schilling Vacaflor & Kuppe 2012, p. 360). Además, si bien ambos países reconocen el derecho indígena o consuetudinario, la nueva constitución de Bolivia coloca los sistemas legales ordinarios y consuetudinarios en igualdad de condiciones (art. 179), mientras que la constitución ecuatoriana no (Wolff, 2012, p. 192). Martínez Novo (2013) sugiere que el énfasis del gobierno ecuatoriano en la interculturalidad contradice su compromiso con la plurinacionalidad. Mientras que la plurinacionalidad reconoce distintos órdenes legales y políticos dentro del Estado, la interculturalidad privilegia los derechos individuales de los grupos desfavorecidos a la inclusión y la equidad en la diversidad. Desde 2017, bajo la presidencia de Lenín Moreno (exvicepresidente de Rafael Correa), el movimiento indígena ha asumido el liderazgo social en defensa de sus derechos adquiridos constitucionalmente y en responsabilizar al gobierno. Este fue el caso en octubre de 2019, cuando las protestas masivas de austeridad cesaron

8 Entrevista realizada por la autora en Quito, Ecuador; 29 de agosto de 2012.

solo después de que los grupos indígenas y el presidente Moreno llegaron a un acuerdo para revertir las medidas de austeridad y comenzar una colaboración para combatir el gasto excesivo y la deuda pública (*Los Angeles Times*, 2019).

## Yukón

El Yukón es un líder mundial en el autogobierno moderno. Más de la mitad de las Primeras Naciones autónomas de Canadá, formalmente reconocidas, se encuentran en el Yukón. En 1990, el Gobierno de Canadá, el Gobierno de Yukón y el Consejo de los Indios de Yukón (lo que ahora es el Consejo de las Primeras Naciones de Yukón; CYFN, por sus siglas en inglés) firmaron un Acuerdo Final General para establecer un modelo innovador para el autogobierno indígena en el territorio (Alcantara, 2007; Cameron & White, 1995). Desde entonces, once de las catorce Primeras Naciones del Yukón han negociado con éxito reclamos integrales de tierras y acuerdos de autogobierno, que les proporcionan una impresionante variedad de poderes formales, cuyo alcance no tiene precedentes en las Américas. Los acuerdos transformaron los anteriores acuerdos de la Ley Indígena en Primeras Naciones autónomas. En términos de derechos territoriales, las Primeras Naciones autónomas en el Yukón disfrutaban de los derechos de superficie y subsuperficie de gran parte de sus tierras de asentamiento, incluidos los derechos de minería, petróleo y gas (CYFN y YTG, 1997, p. 11). Las Primeras Naciones autónomas también tienen la autoridad jurisdiccional para aprobar sus propias constituciones y leyes, incluido el derecho a determinar la ciudadanía y a asumir y emitir completamente responsabilidades legislativas de sus propios programas y servicios, si así lo desean. En asuntos de aplicación general, la ley de las Primeras Naciones tiene prioridad sobre la ley de Yukón (Cameron & White, 1995). En resumen, el poder de gobernar de las Primeras Naciones de Yukón es muy comparable al de los gobiernos provinciales y territoriales en Canadá. Son un nuevo orden de gobierno. Los reclamos integrales de tierras y los acuerdos de autogobierno son documentos protegidos constitucionalmente, lo que significa que no se pueden cambiar sin el consentimiento de las partes involucradas. Según Ruth Massie, ex Gran Jefe de la CYFN, “Las Primeras Naciones de Yukón comen, duermen y se inspiran en estos documentos”<sup>9</sup>.

Las Primeras Naciones de Yukón lograron poderes tan importantes de autogobierno mediante la adopción de una estrategia institucional participativa. En

9 Entrevista realizada por la autora en Whitehorse, Yukón, 5 de junio de 2012.

1973, el jefe Elijah Smith de la Primera Nación Kwanlin Dün pidió un mayor control de las Primeras Naciones sobre sus territorios y asuntos con la redacción del documento visionario, *Juntos hoy para nuestros niños mañana: una declaración de quejas y un enfoque para la solución* (CYI, 1977). El Jefe Smith fue el presidente fundador de Humanidad Nativa del Yukón (YNB, por sus siglas en inglés), una organización que representaba los intereses de los indígenas con estatus oficial (Johnston, 2011; Joseph Rear, 2011). Una delegación de Jefes de Yukón viajó a Ottawa para presentar el documento al Primer Ministro Trudeau y a su Ministro de Asuntos Indígenas. En un discurso al Primer Ministro, el Jefe Smith declaró:

Esta es la primera vez que los líderes del pueblo indígena Yukón hemos venido a la capital de Canadá. Estamos aquí para hablar sobre el futuro. La única forma en que sentimos que podemos tener un futuro es resolviendo nuestro reclamo de tierras. Este será un futuro que hará que regrese a nosotros nuestro orgullo perdido, nuestro respeto propio y nuestra independencia económica. No estamos aquí para un folleto. Estamos aquí con un plan. (CYFN, 2005, p. ii)

Juntos, los Jefes pudieron convencer al gobierno federal para que negociara un acuerdo de reclamo de tierras con las Primeras Naciones de Yukón. En 1975, el Consejo de los Indios de Yukón (CYI, por sus siglas en inglés) se incorporó formalmente como una organización no gubernamental con un mandato oficial para negociar y completar un reclamo de tierras de Yukón con el Gobierno de Canadá, en nombre de las catorce Primeras Naciones (Jensen, 2005). El CYI proporcionó el frente político y la voz poderosa que las Primeras Naciones del Yukón necesitaban para tener éxito. Este cambio radical en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas en Canadá no se produjo desde arriba, sino desde abajo a través de la ciudadanía como agencia.

## Conclusión

Este capítulo ha analizado diferentes modelos y enfoques de la autonomía indígena y el autogobierno en Canadá y América Latina con el objetivo de destacar las mejores prácticas y los desafíos. Se descubrió que los movimientos indígenas fuertes y bien organizados que presionan para un cambio institucional son el motor de la innovación política en Bolivia, Ecuador, Nunavut y Yukón. El respeto mutuo y el reconocimiento entre el Estado y los actores indígenas parece ser un ingrediente crítico para fortalecer la autonomía y la autodeterminación. Los hallazgos del capítulo sugieren que la innovación en la gobernanza indígena

juega un papel importante en la mejora del desempeño y la eficacia de las instituciones formales que, a su vez, pueden contribuir a la gobernabilidad democrática y avanzar en las agendas de derechos indígenas. La descolonización de la democracia requiere nuevas instituciones que brinden el espacio para una asociación activa entre los actores indígenas y el Estado, en la búsqueda de objetivos comunes (Oxhorn, 2011). En Bolivia, Ecuador, Nunavut y Yukón, un espacio incomparable y un impulso político para la innovación democrática han resultado en esfuerzos para incorporar instituciones indígenas o no formales en los arreglos democráticos formales. Esto ha ampliado las cualidades inclusivas de sus respectivas democracias. El alcance limitado de la democracia representativa en las comunidades indígenas de Canadá y América Latina ha creado un panorama democrático fluido, que está maduro para la experimentación (Roberts, 2016).

Los ejemplos de estudio de caso presentados en este capítulo también revelan varios desafíos para la implementación de la autonomía indígena y el autogobierno en la práctica. Primero, si bien los casos destacan los logros de los pueblos indígenas de trabajar dentro del sistema para impulsar un cambio positivo, en lugar de depender únicamente de tácticas extra-sistémicas, también demuestran la necesidad de voluntad política de las élites gubernamentales para abordar las demandas de derechos indígenas, una característica que es escasa en gran parte de las Américas. En segundo lugar, los ejemplos de estudio de caso revelan la importancia de establecer una base territorial segura, idealmente con derechos sobre minerales subterráneos, para que la autodeterminación y la autonomía se realicen en la práctica. Finalmente, los casos demuestran que existen serias tensiones entre la autonomía política y territorial indígena y los modelos de desarrollo extractivistas dependientes de los recursos que persiguen los gobiernos de Bolivia, Canadá y Ecuador. Conciliar el desarrollo de los recursos naturales con la soberanía indígena es un desafío crítico para las Américas. La reparación y la reconstrucción de las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado sobre una base más justa e igualitaria requieren el reconocimiento y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno. Los arreglos de gobernanza indígena de la variedad explorada aquí tienen un gran potencial para fomentar procesos democráticos inclusivos en Canadá, América Latina y más allá. Hay mucho que celebrar en los cuatro casos, al igual que falta mucho trabajo por realizar para hacer realidad sus visiones de una sociedad más justa.

## Bibliografía

- Abele, F., & Prince, M.J. (2003). Aboriginal Governance and Canadian Federalism: A To-Do List for Canada. In F. Rocher & M. Smith (Eds.), *New Trends in Canadian Federalism* (pp. 135-166). Broadview Press.
- Albó, X. (2002). *Pueblos Indios en la Política*. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- Alcantara, C. (2007). To 'Treaty or Not to 'Treaty? Aboriginal Peoples and Comprehensive Land Claims Negotiations in Canada. *Publius: The Journal of Federalism*, 38(2), 343-369. <http://dx.doi.org/10.1093/publius/pjm036>
- Anaya, J. (2011). Statement by the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples to the 66<sup>th</sup> Session of the General Assembly. New York, 17 October 2011. <https://bit.ly/3j6mqwb>
- Anria, S. (2016). More Inclusion, Less Liberalism in Bolivia. *Journal of Democracy*, 27(3), 99-108. <https://bit.ly/35986xO>
- Arce, M., & Rice, R. (2009). Societal Protest in Post-Stabilization Bolivia. *Latin American Research Review*, 44(1), 88-101. <http://dx.doi.org/10.1353/lar.0.0071>
- Beatriz-Ruiz, C. (2007). Between Paradoxes and Challenges: Promoting Citizenship in Bolivia. In J. Tulchin & M. Ruthenburg (Eds.), *Citizenship in Latin America* (pp. 199-218). Lynne Rienner.
- Becker, M. (2013). The Stormy Relations between Rafael Correa and Social Movements in Ecuador. *Latin American Perspectives*, 40(3), 43-62. <https://bit.ly/342uMk0>
- Bengoa, J. (2000). *La emergencia indígena en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Bretón, V, Cortez, D., & García, F. (2014). En busca del *Sumak Kawsay*: Presentación del Dossier. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 48, 9-24. <https://doi.org/10.17141/iconos.48.2014.1206>
- Bustamante, G., & Martin, T. (2014). Benefit Sharing and the Mobilization of ILO Convention 169. In *The Internationalization of Indigenous Rights: UNDRIP in the Canadian Context* (pp. 55-58). Centre for International Governance Innovation, Special Report.
- Cairns, A.C. (2000). *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*. University of British Columbia Press.
- Cameron, K., & White, G. (1995). *Northern Governments in Transition: Political and Constitutional Development in the Yukon, Nunavut and the Northwest Territories*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- Cameron, M.A. (2014). New Mechanisms of Democratic Participation in Latin America. *Latin American Studies Association Forum*, 45(1), 4-6. <https://bit.ly/3lOaRLC>
- Cameron, M.A., Hershberg, E. & Sharpe, K.E. (Eds.) (2012). *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Canessa, A. (2012). Conflict, Claim and Contradiction in the New Indigenous State of Bolivia. *Desigualdades.Net*, Working Paper Series No. 22.
- Caria, S., & Domínguez, R. (2016). Ecuador's *Buen Vivir*: A New Ideology for Development. *Latin American Perspectives*, 43(1), 18-33. <https://doi.org/10.1177/0094582X15611126>
- Centellas, M. (2010). Bolivia's Regional Elections: A Setback for Evo Morales. *Americas Quarterly*. April 8. <https://bit.ly/3k0t5Jv>
- CEPAL (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago: Naciones Unidas.
- CIPCA (2009). *Posibles caminos hacia las autonomías indígena originario campesinas*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

- Clarke, S.E. (2017). Local Place-Based Collaborative Governance: Comparing State-Centric and Society-Centered Models. *Urban Affairs Review*, 53(3), 578-602. <https://doi.org/10.1177/1078087416637126>
- Coates, K.S., & Morrison, W.R. (2008). From Panacea to Reality: The Practicalities of Canadian Aboriginal Self-Government Agreements. In Y. D. Belanger (Ed.), *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues* (pp. 105-122). Purich Publishing.
- Council of Yukon First Nations (2005). *Constitutional Commission: Final Report and Recommendations*. Whitehorse, Yukon: CYFN.
- Council of Yukon First Nations and the Government of Yukon (1997). *Understanding the Yukon Umbrella Agreement: A Land Claim Settlement Information Package*. Whitehorse, Yukon: CYFN and YTG.
- Council for Yukon Indians (1977). *Together Today for our Children Tomorrow: A Statement of Grievances and an Approach to Settlement*. Brampton: Charters Publishing.
- Danielson, M. S., & Eisenstadt, T.A. (2009). Walking Together, but in Which Direction? Gender Discrimination and Multicultural Practices in Oaxaca, Mexico. *Politics & Gender*, 5(2), 153-184.
- Díaz Polanco, H. (1998). La autonomía, demanda central de los pueblos indígenas: Significado e implicaciones. En V. Alta, D. Iturralde & M.A. López Bassola (Eds.), *Pueblos indígenas y estado en América Latina* (pp. 213-220). Editorial Abya-Yala.
- Eversole, R. (2010). Empowering Institutions: Indigenous Lessons and Policy Perils. *Development*, 53(1), 77-82. <https://doi.org/10.1057/dev.2009.81>
- Exeni Rodríguez, J.L. (2012). Elusive Demodiversity in Bolivia: Between Representation, Participation and Self-Government. In A.C. Maxwell, Hershberg E., & Sharpe K.E. (Eds.), *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America* (pp. 207-300). Palgrave Macmillan.
- Faguet, J.P. (2013). Can Subnational Autonomy Strengthen Democracy in Bolivia? *Publius: The Journal of Federalism*, 41(1), 1-31. <https://bit.ly/3lS4Jlz>
- Fischer, V., & Fasol, M. (2013). *Las semillas de 'Buen Vivir': La respuesta de los pueblos indígenas del Abya-Yala a la deriva del modelo de desarrollo occidental*. Ediciones Fondo Indígena.
- García Linera, A. (2014). *Identidad boliviana: Nación, mestizaje y plurinacionalidad*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- Gargarella, R. (2013). *Latin American Constitutionalism 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*. Oxford University Press.
- Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. (2003). *Principles for Good Governance in the 21st Century*. Institute on Governance, Policy Brief, 15.
- Gudynas, E. (2011). Buen Vivir: Today's Tomorrow. *Development*, 54(4), 441-447. <https://doi.org/10.1057/dev.2011.86>
- Hale, C.R. (2002). Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights, and the Politics of Identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies*, 34(2), 485-524. <https://doi.org/10.1017/S0022216X02006521>
- Henderson, A. (2007). *Nunavut: Rethinking Political Culture*. University of British Columbia Press.
- \_\_\_\_\_. (2008). Self-Government in Nunavut. In Y. D. Belanger (Ed.), *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues* (pp. 222-239). Purich Publishing.
- \_\_\_\_\_. (2009). Lessons for Social Science in the Study of New Polities: Nunavut at 10. *Journal of Canadian Studies*, 43(2), 5-22. <https://doi.org/10.3138/jcs.43.2.5>

- Hicks, J., & White, G. (2015). *Made in Nunavut: An Experiment in Decentralized Government*. University of British Columbia Press.
- Jensen, M. (2005). Institutional Capacity and Financial Viability Relating to Council of Yukon First Nations. In *Constitutional Commission: Background Papers*, 45-56. CYFN.
- Johnston, S. (2011). Voices of Vision: Yukon Aboriginal Self-Government. An Interview with Sam Johnston. <https://bit.ly/2SXH4Uu>
- Joseph Rear, A. (2011) Voices of Vision: Yukon Aboriginal Self-Government. An Interview with Angie Joseph Rear. <https://bit.ly/3lUmVLq>
- Kirsch, S. (2014). *Mining Capitalism: The Relationship between Corporation and Their Critics*. University of California Press.
- Krahmann, E. (2003). National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many? *Global Governance*, 9(3), 323-346. <https://bit.ly/3dxbarr>
- Ladner, K. (2003). The Alienation of Nation: Understanding Aboriginal Electoral Participation. *Electoral Insight*, 5(3), 21-26.
- Ladner, K., & Orsini, M. (2003). The Persistence of Paradigm Paralysis: The First Nations Governance Act as the Continuation of Colonial Policy. In M. Murphy (Ed.), *Reconfiguring Aboriginal-State Relations* (pp. 185-203). McGill-Queen's University Press.
- Lalander, R. (2014). Rights of Nature and the Indigenous Peoples in Bolivia and Ecuador: A Straitjacket for Progressive Development Politics? *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 3(2), 148-173. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.137](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.137)
- Levi Faur, D. (2012). From 'Big Government' to 'Big Governance'. In D. Levi-Faur (Ed.), *Oxford Handbook of Governance* (pp. 3-18). Oxford University Press.
- Levitsky, S. (2012). Informal Institutions and Politics in Latin America. In P. Kingstone & D. J. Yashar (Eds.), *Routledge Handbook of Latin American Politics* (pp. 88-100). Routledge.
- Los Angeles Times (2014). Ecuador deal cancels austerity plan, ends indigenous protest. October 14. <https://lat.ms/2FAHT2D>
- Lucero, J.A. (2012). Indigenous Politics: Between Democracy and Danger. In P. Kingstone & D. J. Yashar (Eds.), *Routledge Handbook of Latin American Politics* (pp.285-301). Routledge.
- \_\_\_\_\_ (2013). Ambivalent Multiculturalisms: Perversity, Futility, and Jeopardy in Latin America. In T.A. Eisenstadt, M.S. Danielson, M.J.B. Corres, & C. Sorroza-Polo (Eds.), *Latin America's Multicultural Movements: The Struggle between Communitarianism, Autonomy, and Human Rights* (pp.18-39). Oxford University Press.
- Lupien, P. (2016). 'Radical' Participatory Democracy Institutions in Venezuela and Ecuador: Strengthening Civil Society or Mechanisms for Controlled Inclusion? In R. Rice & G. Yovanovitch (Eds.), *Re-Imagining Community and Civil Society in Latin America and the Caribbean* (pp.197-217). Routledge.
- Madrid, R.L. (2012). *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., & Scully, T.R. (1995). Introduction. In S. Mainwaring & T. R. Scully (Eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (pp.1-34). Stanford University Press.
- March, J., & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press.
- Martínez Novo, C. (2013). The Backlash against Indigenous Rights in Ecuador's Citizen's Revolution. In T.A. Eisenstadt, M.S., Danielson, M.J. Bailon Corres & C. Sorroza Polo (Eds.), *Latin America's Multicultural Movements: The Struggle between Communitarianism, Autonomy, and Human Rights* (pp. 111-131). Oxford University Press.



- Massal, J., & Bonilla, M. (2000). Introducción: Movimientos Sociales, Democracia y Cambio Socio-Político en el Área Andina. In J. Massal & M. Bonilla (Eds.), *Los Movimientos Sociales en las Democracias Andinas* (pp. 7-38). FLACSO.
- Milen, R.A. (1991). Aboriginal Constitutional and Electoral Reform. In R. A. Millen (Ed.), *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada* (pp. 3-65). Dundurn Press.
- Montúfar, C. (2007). Representation and Active Citizenship in Ecuador. In J. S. Tulchin & M. Ruthenburg (Eds.), *Citizenship in Latin America* (pp. 235-249). Lynne Rienner.
- Nadasdy, P. (2005). The Anti-Politics of TEK: The Institutionalization of Co-Management Discourse and Practice. *Anthropologica*, 47(2), 215-232. <https://bit.ly/3dvl9xw>
- NIC (1995). Foot Prints in New Snow: A Comprehensive Report from the Nunavut Implementation Commission to the Department of Indian Affairs and Northern Development, Government of the Northwest Territories and Nunavut Tunngavik Incorporated Concerning the Establishment of the Nunavut Government. Iqaluit, NWT: NIC.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1996). Illusions about Consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), 34-51.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Democracy, Agency, and the State: Theory with Comparative Intent*. Oxford University Press.
- O'Faircheallaigh, C. (2012). International Recognition of Indigenous Rights, Indigenous Control of Development and Domestic Political Mobilisation. *Australian Journal of Political Science*, 47(4), 531-545. <https://doi.org/10.1080/10361146.2012.731484>
- Oxhorn, P. (2011). *Sustaining Civil Society: Economic Change, Democracy and the Social Construction of Citizenship in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- \_\_\_\_\_. (2016). Civil Society from the Inside Out: Community, Organization and the Challenge of Political Influence. In R. Rice & G. Yovanovich (Eds.), *Re-Imagining Community and Civil Society in Latin America and the Caribbean* (pp. 20-46). Routledge.
- Papillon, M. (2008). Canadian Federalism and the Emerging Mosaic of Aboriginal Multilevel Governance. In H. Bakvis & G. Skogstad (Eds.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy* (2<sup>nd</sup> edition) (pp. 291-313). Oxford University Press.
- Peña, J., & Echeverría, L. (2012). Estado y movimientos sociales: historia de una dialéctica impostergerable. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 44, 67-83. <https://doi.org/10.17141/iconos.44.2012.335>
- Postero, N.G. (2007). *Now We Are Citizens: Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*. Stanford University Press.
- Postero, N.G., & Tockman, J. (2020). Self-Governance in Bolivia's First Indigenous Autonomy: Chiriqua. *Latin American Research Review*, 55(1), 1-15. <https://doi.org/10.25222/larr.213>
- Regino Montes, A., & Torres Cisneros, G. (2009). The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: The Foundation of a New Relationship between Indigenous Peoples, States and Societies. In C. Charters & R. Stavenhagen (Eds.), *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (pp.138-168). IWGIA.
- Retolaza Eguren, I. (2008). Moving Up and Down the Ladder: Community-Based Participation in Public Dialogue and Deliberation in Bolivia and Guatemala. *Community Development Journal*, 43(3), 312-328. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsn016>
- Rice, R. (2012). *The New Politics of Protest: Indigenous Mobilization in Latin America's Neoliberal Era*. University of Arizona Press.



- \_\_\_\_\_. (2019). The Politics of Free, Prior and Informed Consent: Indigenous Rights and Resource Governance in Ecuador and Yukon, Canada. *International Journal on Minority and Group Rights*, 27, 336-356. <https://doi.org/10.1163/15718115-02702007>
- Roberts, K.M. (2016). Democracy in the Developing World: Challenges of Survival and Significance. *Studies in Comparative International Development*, 51, 32-49. <https://doi.org/10.1007/s12116-016-9216-8>
- Rothstein, B. (1996). Political Institutions: An Overview. In R. E. Goodin & H.D. Klingemann (Eds.), *A New Handbook of Political Science* (pp.133-166). Oxford University Press.
- Schilling Vacaflor, A., & Kuppe, R. (2012). Plurinational Constitutionalism: A New Era of Indigenous-State Relations? In D. Nolte & A. Schilling Vacaflor (Eds.), *New Constitutionalism In Latin America: Promises and Practices* (pp. 347-370). Ashgate.
- Scholtz, C. (2006). *Negotiating Claims: The Emergence of Indigenous Land Claim Negotiation Policies in Australia, Canada, New Zealand, and the United States*. Routledge.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press.
- Stevenson, M.G. (2006). The Possibility of Difference: Rethinking Co-Management. *Human Organization*, 65(2), 167-180. <https://doi.org/10.17730/humo.65.2.b2dm8thgb7wa4m53>
- Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-Beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006. <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>
- Szablowski, D. (2010). Operationalizing Free, Prior, and Informed Consent in the Extractive Industry Sector? Examining the Challenges of a Negotiated Model of Justice. *Canadian Journal of Development Studies*, 30(1-2), 111-130. <https://doi.org/10.1080/02255189.2010.9669284>
- Talpin, J. (2015). Democratic Innovations. In D. Della Porta & M. Diani (Eds.), *The Oxford Handbook of Social Movements* (pp. 1-16). Oxford University Press.
- Timpson, A.M. (2006). Stretching the Concept of Representative Bureaucracy: The Case of Nunavut. *International Review of Administrative Sciences*, 72(4), 517-530. <https://bit.ly/3o1ljRQ>
- \_\_\_\_\_. (2009). Rethinking the Administration of Government: Inuit Representation, Culture, and Language in the Nunavut Public Service. In A. M. Timpson (Ed.), *First Nations, First Thoughts: The Impact of Indigenous Thought in Canada* (pp.199-228). University of British Columbia Press.
- Tockman, J., & Cameron, J. (2014). Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 46-69. <https://bit.ly/3ITKuE9>
- Ugalde, S. (2014). El orden de género en el Sumak Kawsay y el Suma Qamaña. Un vistazo a los debates actuales en Bolivia y Ecuador. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 48, 73-91. <https://doi.org/10.17141/iconos.48.2014.1210>
- Van Cott, D.L. (2005). *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge University Press.
- Viceministerio de Descolonización (2013). *Resoluciones: Ira Cumbre Internacional de Descolonización, Despatriarcalización, Lucha Contra el Racismo y la Discriminación*. La Paz: Ministerio de Culturas y Turismo.
- White, G. (2001). And Now for something Completely Northern: Institutions of Governance in the Territorial North. *Journal of Canadian Studies*, 35(4), 80-99. <https://doi.org/10.3138/jcs.35.4.80>

- \_\_\_\_\_ (2006). Traditional Aboriginal Values in a Westminster Parliament: The Legislative Assembly of Nunavut. *Journal of Legislative Studies*, 12(1), 8-31. <https://doi.org/10.1080/13572330500483930a>
- \_\_\_\_\_ (2008). 'Not the Almighty': Evaluating Aboriginal Influence in Northern Land-Claim Boards. *Arctic*, 61(1), 71-85. <https://bit.ly/2Hdl9pC>
- Wolff, J. (2012). New Constitutions and the Transformation of Democracy in Bolivia and Ecuador. In D. Nolte & A. Schilling Vacaflor (Eds.), *New Constitutionalism In Latin America: Promises and Practices* (pp. 183-202). Ashgate.
- Yashar, D.J. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge University Press.
- Zegada, M.T., Arce, C., Canedo, G. & Quispe, A. (2011). *La democracia desde los márgenes: transformación en el campo político boliviano*. Muela del Diablo/CLACSO.



## Acerca de los autores

---

**Orlando Aragón Andrade.** Licenciado en derecho (UMSNH 2003), Maestro en historia de México (UMSNH, 2007) y Doctor en Ciencias Antropológicas (UAM-I, 2013). Actualmente es profesor investigador de tiempo completo de la Universidad Nacional Autónoma de México campus Morelia y miembro fundador del Colectivo Emancipaciones. Coordina actualmente los proyectos “Diálogo de saberes y prácticas jurídicas militantes en América Latina” y “Estar en el campo. Autonomía, cultura e historia en Arantepacua” bajo los auspicios de la UNAM. Sus más recientes publicaciones son “La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México. El caso de Pichátaro” (Cahiers des Amériques Latines, 2020); “Intercultural translation and ecology of legal knowledge in the Cherán, Mexico experience. Elements for a new critical and militant practice of law” (Journal of Latin American and Caribbean Ethnic Studies, 2020) y “El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México” (UNAM, 2019). orlando\_aragon@enesmorelia.unam.mx

**Ana Cecilia Arteaga Böhr.** Doctora y Maestra en Antropología del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de la Ciudad de México (CIESAS-CDMX). Egresada de la Maestría en Desarrollo Social del Posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (Bolivia). Licenciada en Psicología Social de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”. El 2019 recibió el Premio Fray Bernardino de Sahagún a la mejor tesis de doctorado en Antropología Social y Etnología, otorgado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, con la tesis “Complementariedad, derechos y despatriarcalización: El debate de los órdenes y las ideologías de género en el marco del proyecto autonómico de Totorá Marka (Bolivia)”. El 2015 recibió el Premio Casa Chata por la Mejor Tesis de Maestría en Antropología Social, con la investigación “Todas somos la semilla. Ser mujer en la Policía Comunitaria de Guerrero: Ideologías de género, participación política y seguridad”. Es autora de libros y artículos sobre autonomías indígenas, pluralidades jurídicas, derechos y justicia de género. Actualmente, es la responsable de la Unidad de Género de la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas, Chihuahua, México. anartbo@yahoo.es

**Verónica Azpiroz Cleñan.** Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de La Plata- 1998), Magister en Salud Intercultural (URACCAN-Universidad de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte de Nicaragua 2013), y actualmente es candidata a Doctora en Salud Colectiva (UnLa-Universidad Nacional de Lanús). Trabajó en la Cámara de Diputados de la Nación durante los primeros cuatro años del ejercicio profesional. Luego ha trabajado en diversos Ministerios Nacionales: Salud,

Educación, Desarrollo Social (2003-2012). Ha asesorado varios gobiernos municipales del conurbano bonaerense en salud socioambiental y con pueblos indígenas (2008-2014). Fue delegada del Consejo de Graduados de la Universidad Indígena Intercultural del Fondo Indígena para América Latina (FILAC-2013). Actualmente es Directora Provincial de Diversidad e Identidades en la Provincia de Buenos Aires. Es miembro-fundadora de la organización del Tejido de Profesionales Indígenas en Argentina. Su comunidad mapuche rural está ubicada en Los Toldos, provincia de Buenos Aires, donde actualmente reside. Es madre de Kajfüñam. zomonewen@gmail.com

**Frederica Barclay Rey de Castro.** Antropóloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú y el London School of Economics and Political Science y doctora en historia por la Universitat de Barcelona. Ha sido docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y en la Sede Ecuador de FLACSO. Su trabajo de investigación y publicaciones se centran en los procesos históricos, sociales y económicos de la Amazonía y de los territorios indígenas y en la situación de salud colectiva de los pueblos indígenas. Desde el 2015 trabaja en el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos-Perú Equidad que actualmente preside. barclayfster@gmail.com

**Araceli Burguete Cal y Mayor.** Nació en Arriaga, Chiapas. Es Profesora-Investigadora titular, y actualmente la Directora Regional del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Unidad Sureste, con sede en San Cristóbal de Las Casas. Es Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con especialidad en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha recibido reconocimientos académicos, como: “Premio Fray Bernardino de Sahagún” (INAH), por su tesis de maestría; “Premio de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER)” y Premio Jan de Vos, por su tesis doctoral. Es investigadora del Sistema Nacional de Investigación SNI-CONACYT. Ha sido docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; de la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH); de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNACH y del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNACH. Ha sido profesora-investigadora en el Centro de Estudios del Desarrollo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CEESTEM) (1980-1983), y desde 1999 del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) (1999-2020). De sus temas de investigación: Derechos Humanos; Derechos de Pueblos Indígenas; autonomías; municipio; mujeres y participación y violencia política. De su obra reciente, en 2018, el libro: “Justicia indígena. Derecho de consulta, autonomías y resistencias”, co-coordinado con José Rubén Orantes García, publicado por la UNAM. Ha sido conferencista en universidades nacionales y extranjeras. Ha coordinado diplomados de formación de liderazgos de mujeres indígenas en México, Guatemala, Bolivia y Ecuador. Forma parte de asociaciones de la sociedad civil organizada en defensa de los Derechos Humanos de las personas y de los colectivos. araceli\_burguete@yahoo.com.mx

**John Cameron.** Investigador-profesor del Departamento de Estudios de Desarrollo Internacional de Dalhousie University en Halifax, Canadá. Es doctor en Ciencias Políticas por York University en Toronto, Canadá y Maestro en Estudios Latinoamericanos por Simon Fraser University en Vancouver, Canadá. Sus temas de investigación incluyen: las luchas indígenas y campesinas por el poder local en los países andinos, la representación de la pobreza mundial por las ONG de los países del norte, las políticas de desarrollo internacional del gobierno canadiense, y la ética del cosmopolitanismo. Es autor del libro *Struggles for Local Democracy in the Andes* (2009) y co-editor con Liisa North de *Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparativa* (2008) y varios artículos sobre los derechos indígenas a la autonomía. Su proyecto de investigación más reciente analiza las estrategias de incidencia política de las ONG canadienses en relación con las políticas de desarrollo internacional del gobierno canadiense. john.cameron@dal.ca

**Magali Vienca Copa-Pabón.** Licenciada en Derecho (UMSS, 2008) y maestra en Derechos Humanos (UASLP, 2017). En la actualidad se desempeña como docente de la carrera de Derecho de la Universidad Salesiana y la Universidad Franz Tamayo en La Paz-Bolivia. Entre sus publicaciones más recientes están: *Desafíos y potencialidades de la autonomía y la gestión territorial indígena en el marco de los procesos de desarrollo* (en coautoría con Amy Kennemore y Elizabeth López, La Paz: Unitas, 2018); y *Construcción de la justicia desde la justicia indígena: Experiencias interlegales desde Inquisivi-Bolivia* (La Paz, IPDRS, 2019). viancacopa2020@gmail.com

**Elsy Curihuinca Neira.** Abogada mapuche, candidata a doctora en Derecho por la Universidad Diego Portales, Chile. Magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y diplomada en reconocimiento y protección jurídica de los derechos de la infancia indígena. Actualmente, reside en Chile y es consultora del Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas (IWGIA). Es profesional de formación interdisciplinaria, cuenta con amplia experiencia en coordinación de proyectos de investigación, especialmente en levantamiento y análisis de información etnográfica. Ha trabajado como asesora jurídica de entidades indígenas y de organismos nacionales e internacionales, como el Instituto de Estudios Indígenas e Interculturales de la Universidad de la Frontera; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; Consejo Nacional de la Infancia, Secretaría General de la Presidencia de Chile; y el Centro Iberoamericano de los Derechos del Niño. Además, ha ejercido docencia de posgrado en diversas universidades chilenas, en las áreas de interculturalidad y derechos de los pueblos indígenas. Cuenta con diversas publicaciones destacando las temáticas de libre determinación, jurisdicción indígena, Sistema Interamericano de Derechos Humanos y derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado. Hasta febrero de 2020, fue la abogada especialista de la Relatoría de Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington D.C. elsyncurihuinca@gmail.com

**Bernal Damián Castillo.** Investigador-profesor de la Universidad de Panamá en Antropología e Historia. Es Master en Antropología Social por la Universidad de Costa Rica y

Master en Historia de América Latina por la Universidad de Panamá. Sus temas de investigación incluyen: antropología social y cultural; historia oral; autonomía indígena; participación política indígena; educación intercultural bilingüe y la medicina tradicional. Es autor en el libro colectivo, “Pobreza y pueblos indígenas en Panamá” (2010), en *Acceso a la justicia de los pueblos indígenas: los peritajes culturales y la visión de pobreza desde su cosmovisión*. Es autor de diversas publicaciones sobre la medicina y la salud guna, la historia de los pueblos indígenas de Panamá, los derechos de los pueblos indígenas. Su proyecto de investigación más reciente es sobre “La investigación etnográfica sobre la salud guna y el traslado de la comunidad de Gardi Sugdub de la isla a tierra firme, Comarca de Gunayala”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2020 y sobre el Estudio sociocultural de los límites de Nurdargana”, Instituto de Investigación y Desarrollo de Kuna Yala, 2020. Es miembro investigador del Instituto de Patrimonio Cultural del Pueblo Guna y Director de la Oficina de los Pueblos Indígenas de la Universidad de Panamá (OPINUP).bernalcastillod@yahoo.es

**Dolores Figueroa Romero.** Doctora en Sociología por la Universidad de York en Toronto, Canadá, y es investigadora del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Antropología Social (CIESAS) de la Ciudad de México. Su expertise se enfoca en conceptualizar la violencia estructural, social y extrema contra las mujeres indígenas en áreas rurales desde una perspectiva interseccional y dialoga críticamente con el trabajo de incidencia feminista antifeminista en México. Ha publicado numerosos artículos en revistas académicas arbitradas y capítulos en volúmenes editados sobre la violencia contra las mujeres indígenas en Guerrero como se muestra en las siguientes referencias: Figueroa Romero, Dolores y Sierra Camacho, María Teresa (2020), Alertas de género y mujeres indígenas: interpelando las políticas públicas desde los contextos comunitarios en Guerrero, México *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 2020, Vol. 45, No. 1, 26-44 <https://doi.org/10.1080/08263663.2020.1690781>; Figueroa Romero, Dolores (2019) “Políticas de Femicidio en México: Perspectivas interseccionales de mujeres indígenas para reconsiderar su definición teórica-legal y la metodología de recolección de datos” *Journal of International Women’s Studies* Vol. 20, Número 8 Número 2 (de 2); Los movimientos de mujeres y la forma de la teoría y la praxis feminista en América Latina. Octubre. <https://vc.bridgew.edu/jiws/>; Figueroa Romero, Dolores (2017) “Los caminos de la paridad, violencia política y la participación de mujeres indígenas en gobiernos locales en Guerrero” en María Teresa Sierra y Santiago Bastos (coord.), *Estado y pueblos indígenas en México. La disputa por la justicia y los derechos* (pp. 32-63). Colección México. CIESAS. México. ISBN: 978-607-4864267, [figueroa.lola@gmail.com](mailto:figueroa.lola@gmail.com)

**Ritsuko Funaki.** Doctora en Ciencias Políticas, Escuela de Graduados en Estudios de Cooperación Internacional, Universidad de Kobe (2010). En el período de sus estudios de maestría y doctorado, se desempeñó como asistente de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (o JICA) en Argentina (2002-2003) y también ocupó una asignación de JICA en el municipio de El Torno, Santa Cruz, Bolivia. (2004-2006). Actualmente es profesora asociada en la Universidad de Chuo (Tokio) e investigadora visitante en la Uni-

versidad de York (2019-2021). Su investigación se relaciona con la autonomía indígena, la descentralización y la participación política. Algunas de sus publicaciones relevantes son: “Elección de las instituciones indígenas para la autonomía indígena: métodos mixtos de investigación sobre los municipios de la nación aymara de Bolivia”, AJIA KEIZAI 54 (2), Instituto de Economías en Desarrollo, Organización de Comercio Exterior de Japón (IDE-JETRO) 2013 ; “Referéndum ‘desde arriba’ en Bolivia: Determinantes del referéndum regional de autonomía en 2006” en Participación política en la “era posneoliberal” de América Latina, IDE-JETRO, “Un estudio de la conducta electoral en el sistema electoral mixto boliviano” en los Anuales de la Asociación Japonesa de Ciencias Políticas 2016 (2), publicados en japonés. funaki@tamacc.chuo-u.ac.jp

**Miguel González.** Es Profesor Asistente en el programa de Estudios de Desarrollo Internacional de la Universidad de York, Toronto, Canadá. En 2016 coeditó un número temático de la Revista de Estudios Étnicos de América Latina y el Caribe (LACES) sobre el tema de las Autonomías Indígenas en América Latina. Miguel es investigador asociado a la Alianza Global para la Investigación de la Pesca en Pequeña Escala y al Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe (CERLAC) de la Universidad de York. Su investigación actual involucra el estudio comparativo de los regímenes de gobernanza multiétnicos, indígenas y afro-descendientes en las Américas. migon@yorku.ca

**Laura Hernández.** Mujer indígena de raíces nahua, de madre y padre migrantes que se radicaron en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México. Licenciada en Trabajo Social, pasante de la Especialización en Modelos de Intervención con Jóvenes ambas de la Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM. Con 9 años de experiencia en trabajo comunitario con niñas, niños, jóvenes y mujeres indígenas en los temas de salud sexual, salud reproductiva, prevención de violencias, equidad de género y derechos humanos. Ha trabajado en comunidades nahuas del Estado de Puebla, otomí del Estado de Querétaro y en la Ciudad de México. Actualmente es integrante del Colectivo Yehcoa Um, representante legal de Alianza de Mujeres Indígenas por los Derechos Humanos y el Desarrollo Social AMIDES A.C. e integrante de la Coordinación General Colegiada de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas CONAMI México y responsable de la Comisión de Niñez y Juventud. En un trabajo coordinado entre CONAMI y la Dra. Jahel Guerrero del CEIICH-UNAM se ha realizado el Seminario de Investigación Las Mujeres Jóvenes Indígenas como Sujeto Social y de Estudio. Ha colaborado en la elaboración de manuales relacionados a los temas de equidad de género, derechos sexuales y reproductivos y prevención de violencias materiales dirigidos a niñas, niños, jóvenes y docentes indígenas. laurahdzperez@gmail.com

**María Fernanda Herrera Acuña.** Licenciada en Filosofía (PUCV), Magister en Filosofía (PUCV), Magister en Educación y Doctorada en Sociología (Universidad Alberto Hurtado). En la actualidad se desempeña como profesora en la Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Trabajo Social y Psicología de la Universidad Bernardo O’Higgins y en la Escuela de Salud y en el Núcleo de Formación General de la Universidad Mayor. Investigadora de la Univer-



alidad Alberto Hurtado. Ha publicado en diversas revistas de Chile y Europa. Participó en la traducción de *Ser y Tiempo* (M. Heidegger, Trotta, 2003) en su versión a la lengua castellana de Jorge E. Rivera. Becada CONICYT (2016-2020). fdaherrera@hotmail.com

**Amy M. Kennemore.** Maestra en Estudios Latinoamericanos (UNCC, 2009); Maestra y Doctorada en Antropología (UCSD 2012, 2020). En la actualidad se desempeña como docente de la carrera de Antropología y de la carrera de los Estudios Latinoamericanos de la Universidad de California, San Diego. Entre sus publicaciones más recientes están: *Collaborative ethnographic methods: dismantling the 'anthropological broom closet'?* (en coautoría con Nancy Postero, LACES, 2020); y *Desafíos y potencialidades de la autonomía y la gestión territorial indígena en el marco de los procesos de desarrollo* (en coautoría con Vianca Copa y Elizabeth López, La Paz: Unitas, 2018). akennemore@ucsd.edu

**Rodrigo Lillo Vera.** Abogado chileno con maestría en Criminología y Sistema Penal de la Universidad Central de Chile, y tiene un diplomado en Derechos Humanos de la Universidad de Talca, Chile. Actualmente se desempeña en el Departamento de Estudios de la Defensoría Penal de Chile, donde participa en el diseño e implementación de modelos de defensa especializada para personas indígenas y migrantes, y en la coordinación del Programa de Defensa Penitenciaria. Como investigador, en los últimos tres años participó en el Proyecto de investigación “La eficacia de las garantías constitucionales en el ámbito carcelario y el impacto de la Reforma Procesal Penal” de la Universidad Central, y en el Proyecto Fondecyt Regular N°1170505 “Justicia e interculturalidad en la macro-región sur de Chile. Un estudio de las transformaciones del campo jurídico y de la cultura jurídica chilena ante la emergencia del derecho a la identidad cultural” de la Universidad Católica de Temuco, Universidad de la Frontera, Universidad Austral de Chile. Ha publicado artículos sobre derechos humanos en el ámbito de la justicia penal, cárcel y pueblos indígenas, temáticas sobre las que ha enseñado en cursos de postgrado y magíster de antropología, trabajo social y derecho. Como litigante, ha ejercido la defensa de líderes y personas indígenas perseguidas penalmente por el estado chileno. rodrigolillovera@gmail.com

**Elizabeth López-Canelas.** Licenciada en Antropología (UTO, 2008) y Maestra en Gestión Ambiental y Desarrollo (FLACSO, 2010) y activista en defensa de los derechos sociales y ambientales de pueblos indígenas. En la actualidad es investigadora de la Organización no Gubernamental Terra Justa sobre corporaciones extractivas en América del Sur. Entre sus publicaciones más recientes están: *Mujeres guardas del cerro Rico de Potosí: una lectura desde la feminización del trabajo* (CIEG, UNAM México 2018); y *Desafíos y potencialidades de la autonomía y la gestión territorial indígena en el marco de los procesos de desarrollo* (en coautoría con Ami M. Kennemore y Vianca Copa, La Paz: Unitas, 2018). elylopezcanelas@gmail.com

**José A. Mariman.** Doctor en Ciencia Política (Universidad de Santiago de Compostela, Galicia, España, 2008), Máster en Ciencia Política (Universidad de Colorado en Denver, USA, 2000), Historiador y Geógrafo (Universidad de la Frontera, Temuco, Chile, 1993), y

profesor de Educación General Básica (Universidad Católica de Chile, 989). Tiene experiencia docente tanto en Chile (2013-2017) como en USA (Denver, CO, 2006-2010). Ha publicado los libros: *Autodeterminación. Ideas políticas mapuche en el Albor del siglo XXI*, Editorial LOM, Santiago de Chile, 2012; y *Aukan tañi müleam mapun kimüm. Manke ñi pu kintüm* (Combates por una historia mapuche. La perspectiva de un cóndor), Fundación Hernrich Böll Stiftung, y el Centro de Estudios Rümtun, Santiago de Chile, 2017. En coautoría ha publicado otros dos textos y es autor, además, de capítulos en libros y artículos en revistas y periódicos. Entre el 2011 y el 2020 ha trabajado en consultorías para organismo internacionales y universidades chilenas. Tiene una larga trayectoria en activismo político, vinculada a las luchas contra la dictadura en Chile (1973-1990) y por derechos políticos, sociales, económicos y humanos tanto para chilenos como mapuche y otras minorías en Chile (1972-2020): ppariman@hotmail.com

**Mariana Mora Bayo.** Investigadora-Profesora titular del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en la Ciudad de México. Es doctora en Antropología por la Universidad de Texas, Austin y Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Stanford. Sus temas de investigación incluyen: antropología jurídica; género y feminismos decoloniales; procesos de racialización y violencia; movimientos sociales, decolonialidad y la formación del Estado. Es autora del libro, *Kuxlejal Politics: Indigenous Autonomy, Race and Decolonizing Research in Zapatista Communities* (2017) y co-coordinadora del libro, *Luchas muy otras: Zapatismo y autonomía en comunidades indígenas de Chiapas* (2011). Es autora de diversas publicaciones sobre los derechos de los pueblos indígenas, políticas de descolonización y el zapatismo. Su proyecto de investigación más reciente es sobre violencia de estado, racialización, criminalización y el uso crítico del derecho en la región de la Montaña de Guerrero. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. marmorab@gmail.com

**Pere Morell i Torra.** Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra y Doctor en Antropología por la Universidad de Barcelona, donde desarrolló una investigación sobre el proceso autonómico guaraní de Charagua (Bolivia). Su tesis, “‘Pronto aquí vamos a mandar nosotros.’ Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, la construcción de un proyecto político indígena en la Bolivia Plurinacional”, obtuvo el premio extraordinario de doctorado. Sus temas de interés e investigación incluyen: antropología y etnografía política; etnicidad; teoría política; procesos de autodeterminación y liberación nacional; movimientos sociales. Actualmente es investigador post-doctoral en la Universidad de Girona, donde coordina el proyecto de investigación colectiva: “Autodeterminación y soberanía de los pueblos indígenas: atlas de un proyecto en perspectiva interdisciplinar y comparada”. p.morelltorra@gmail.com

**Shapiom Noningo Sesén.** De nacionalidad wampís actualmente ocupa el cargo de Secretario Técnico del Gobierno Territorial Wampis. Desde muy joven ha venido asumiendo la defensa de los derechos territoriales, sociales, culturales, educativos y económicos, ocu-

pando cargos desde nivel comunal hasta la organización nacional AIDSESEP. En esa ruta ha sido promotor activo de los derechos humanos y gestor de proyectos socios productivos de pueblos indígenas amazónicos y defensor de los derechos humanos y socio territoriales. Actualmente viene promoviendo activamente al fortalecimiento y consolidación de la autonomía de la nación Wampís, en relacionamiento positivo, creativo y permanente con los sectores estatales y niveles de gobierno y sociedad civil. Así mismo, desde la posición de dirigencia ha participado activamente en eventos internacionales, incluyendo el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. shapiom@gmail.com

**Pablo Ortiz-T.** Es sociólogo ecuatoriano con una una Maestría en Ciencias Políticas y un Doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos. Actualmente es profesor asociado e investigador universitario en Programas de Posgrado en Ciencias Sociales en Ecuador y Colombia. También coordina el Grupo de Investigación Estado y Desarrollo (GIEDE) y es Director de la Carrera de Gestión para el Desarrollo Local de la Universidad Politécnica Salesiana de Quito, Ecuador. Como investigador, trabaja sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas; procesos de autogestión territorial y autodeterminación indígena en los Andes y Amazonía; y tratamiento participativo de los conflictos socioambientales, especialmente en entornos ecológicamente frágiles y culturalmente vulnerables. Ha publicado varios libros y artículos sobre estos temas. Colabora con el Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas (IWGIA) y es investigador asociado del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. mushukster@gmail.com

**Wilfredo Plata.** Investigador de Fundación TIERRA. Tiene una licenciatura en Sociología de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba, Bolivia y una maestría en Desarrollo Rural Sostenible en Post Grado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) de La Paz. Ha sido miembro del equipo de investigadores jóvenes del Programa de Investigaciones Estratégicas en Bolivia (PIEB). Sus temas de investigación incluyen el desarrollo rural, derechos, gestión territorial y autonomías indígenas. En coautoría ha publicado los libros: *Visiones de desarrollo en comunidades aymaras: Tradición y modernidad en tiempos de globalización* (2003), *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy* (2008), *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia* (2015) y varios artículos en coautoría sobre los derechos indígenas a la autonomía. w.plata@ftierra.org

**Roberta Rice.** Tiene una Maestría en Estudios Medioambientales (Universidad de York, 1998) y un Doctorado en Ciencias Políticas (Universidad de Nuevo México, 2006). Actualmente es Profesora Asociada de Política Indígena en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Calgary, Canadá. También enseña en su Programa de Estudios Indígenas Internacionales. Rice es una activista académica que vive en el territorio del Tratado 7. Es autora de: *The New Politics of Protest: Indigenous Mobilization in Latin America's Neoliberal Era* (University of Arizona Press, 2012) y coeditora de: *Protest and Democracy* (University of Calgary Press, 2019) y *Re-Imagining Community and Civil Society*

*in Latin America and the Caribbean* (Routledge, 2016). Su trabajo ha aparecido en: *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, *International Indigenous Policy Journal*, *International Journal on Minority and Group Rights*, *Latin American Research Review*, *Comparative Political Studies*, y *Party Politics*. Rice está completando un proyecto de libro sobre derechos y representación indígena en Canadá y América Latina. También está trabajando en un nuevo proyecto sobre activismo indígena e industria extractiva en Bolivia, Ecuador y Filipinas que está patrocinado por el Consejo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá. [roberta.rice@ucalgary.ca](mailto:roberta.rice@ucalgary.ca)

**Dalee Sambo Dorough.** Dalee Sambo Dorough (Inuit-Alaska) es la Presidenta Internacional del Consejo Circumpolar Inuit, una organización no gubernamental que representa a aproximadamente 180 mil inuits desde el Lejano Oriente ruso, Alaska, Canadá y Groenlandia. Tiene un doctorado de la Universidad de British Columbia, Facultad de Derecho (2002) y una Maestría en Derecho y Diplomacia de The Fletcher School en la Universidad de Tufts (1991). Es afiliada a la Universidad de Alaska Anchorage, donde trabajó como Profesora Asistente de Relaciones Internacionales dentro del Departamento de Ciencias Políticas desde 2008 hasta 2018. Su cargo actual es el de Investigadora Senior y Consejera Especial sobre los Pueblos Indígenas del Ártico.

Se ha desempeñado como Miembro Experta del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas durante dos términos consecutivos de tres años, y ocupó el lugar de Presidenta entre 2014 y 2015. También fue miembro y Presidenta de la Junta Directiva del Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas. Actualmente se desempeña como co-Presidenta del Comité sobre la Implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Asociación Internacional del Derecho (ILA, por sus siglas en inglés). Anteriormente su trabajo en la ILA incluyó ser miembro en el entonces Comité sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Sus publicaciones recientes incluyen un capítulo como coautora con Siegfried Wiessner titulado “Pueblos indígenas y herencia cultural” en el *Oxford Handbook on International Cultural Heritage Law*, compilado por F. Francioni y A. Vrdoljak (Oxford: Oxford University Press, 2020); un breve ensayo y comentario titulado “Perspectiva sobre la Convención Nro. 169, su significancia para los Inuit y algunos acontecimientos preocupantes”, compilado por P. Larsen y J. Gilbert, *The International Journal of Human Rights*, Tomo 24, 2020 -Número 2-3: ILO Convention 169: Critical Perspectives, Taylor y Francis Online, 2019; y un capítulo titulado “Una tierra sin fronteras – Integridad Cultural Inuit” en *The North American Arctic Themes in Regional Security*, compilado por D.R. Menezes y H.N. Micol (Londres: UCL Press, 2019) en <https://www.uclpress.co.uk/products/126972>

Vive en Anchorage, Alaska con su esposo Luke. Su hija Hannah, de 25 años de edad, con una maestría recientemente alcanzada en escritura creativa, de la Universidad de Bir-

mingham en el Reino Unido, es la luz de su vida. Se mantienen activos con Lyko, su perro Oso de Carelia, un cazador constante. dsdorough@alaska.edu

**Consuelo Sánchez.** Profesora-investigadora del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH-ENAH). Es Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Licenciada en Antropología por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). Ha publicado más de sesenta trabajos sobre diversos temas de su especialidad. Entre sus obras se cuentan: *La conformación étnico-nacional en Nicaragua* (INAH, 1994), que obtuvo el premio “Fray Bernardino de Sahagún”, otorgado por el INAH en 1991; *Los pueblos indígenas. Del indigenismo a la autonomía* (publicado por Siglo XXI Editores, 1999); *México diverso. El debate por la autonomía* (Siglo XXI Editores, 2002); *Ciudad de pueblos. La macrocomunidad de Milpa Alta en la Ciudad de México* (Secretaría de Cultura del Distrito Federal, 2006), que obtuvo el “Premio de Ensayo de la Ciudad de México, 2006”, otorgado por la Secretaría de Cultura del Distrito Federal; y recientemente *Construir comunidad. El Estado Plurinacional en América Latina* (Siglo XXI Editores, 2019).

Fue Diputada Constituyente de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, de la que emanó la primera Constitución de la Ciudad de México (2017). Fue asesora del *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN) durante el Diálogo de San Andrés sobre *Derechos y cultura indígena*, del que resultaron los Acuerdos de San Andrés. Fue integrante (en calidad de “académica experta”) del Comité de Mecanismo de la Consulta para la Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Distrito Federal, dentro del Proceso Legislativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2014-2015).

Miembro de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica y del Colegio de Etnología y Antropología Social. Miembro-fundadora de *Tequio*, Grupo para la Defensa del Patrimonio Histórico, Cultural y Natural. konsuelomx@yahoo.com.mx

**Viviane Weitzner.** Investigadora postdoctoral, Centro Indígena para la Conservación y Alternativas al Desarrollo (Centre for Indigenous Conservation and Development Alternatives-CICADA), Departamento de Antropología, McGill U., Montreal. Se desempeña también como asesora política (consultora), Programa de los Pueblos de los Bosques (Forest Peoples Programme), Reino Unido. Es Doctora en Antropología Social (CIESAS-CD-MX), México; y Magister en Manejo de Recursos Naturales (U. Manitoba). Lleva más de 15 años apoyando a pueblos ancestrales en las Américas desde la Amazonía hasta el Ártico luchando por sus derechos territoriales en el contexto del extractivismo. Se especializa en la investigación y etnografía activista, con interés específico en el derecho y el gobierno propio, la autodeterminación, y la teoría y la praxis de las pluralidades legales. viviane.weitzner@mcgill.edu; vweitzner@gmail.com.

Los activismos globales de los pueblos indígenas y afrodescendientes han puesto en la arena de los debates el reclamo de autodeterminación, autonomía y autogobierno, logrando avances relevantes en las normas internacionales. Sin embargo, estos logros se enfrentan a políticas y realidades de los gobiernos nacionales y los intereses económicos de todo tipo en sus países, que los amenazan y pretenden profundizar el despojo.

En este libro concebimos a la autonomía como una variedad de prácticas, procesos y mecanismos de auto-gobernanza a través de los cuales se expresan y se dotan de sentido los derechos inherentes y aspiraciones soberanas de los pueblos indígenas y afrodescendientes alrededor del mundo. El derecho a la libre determinación es una parte consustancial de la vida sociopolítica contemporánea y, su ejercicio en sus territorios es hoy, probablemente, uno de los únicos caminos para la persistencia de la vida en el planeta.

Las contribuciones que integran este volumen, muchas de ellas de autoría indígena, colocan debates que abordan esos desafíos y enlazan las voces ancestrales con las luchas de hoy y la defensa del futuro.



f @autonomiasyautogobierno

@autonomiasyauto

contacto@autonomiasyautogobierno.com



ISBN: 978-9978-10-550-4



9 789978 1105504