

Autodeterminación y Autonomías Indígenas: Entre teoría y praxis

Juan Esteban Fernández

Escuela de Sociología
Universidad Diego Portales

Investigador del Laboratorio Constitucional UDP

DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 60/ 2020
Serie Laboratorio Constitucional UDP

Santiago, Julio 2019

Autodeterminación y Autonomías Indígenas: Entre teoría y praxis

Juan Esteban Fernández¹

Resumen: En el contexto de movilización social indígena a gran escala llevado a cabo en la gran mayoría de los países de América Latina desde la década de 1970's, la principal bandera de lucha ha sido la del derecho a la autonomía. Aunque con matices, en décadas recientes instrumentos jurídicos internacionales han incorporado este derecho como una forma práctica del ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, lo cual ha derivado en una serie de reformas constitucionales que han intentado hacer frente a este nuevo panorama. Es en ese contexto que el presente documento se presenta, en primer lugar, como una revisión bibliográfica cuyo objetivo es dar cuenta de los diferentes caminos que ha tomado esta discusión y en segundo, como una revisión práctica de las condiciones e implicancias que ha tenido el reconocimiento – o no – de este derecho en algunos países del continente. Se concluye que el concepto implementado responde más bien a una lógica liberal occidental que no satisface correctamente la demanda por autonomía de los pueblos. En este sentido, la demanda autonomista indígena supone e invita a una revisión profunda a la constitución misma de los estados nacionales Latinoamericanos.

Palabras Clave: *Libre Determinación, Autonomía, América Latina, Reformas Constitucionales, Derechos de pueblos indígenas.*

Abstract: In the context of large-scale indigenous social mobilization carried out in the vast majority of Latin American countries since the 1970s, the main banner of struggle has been the right to autonomy. Although with nuances, in recent decades international legal instruments have incorporated this right as a practical form of the exercise of self-determination by indigenous peoples, which has led to a series of constitutional reforms that have attempted to confront this new panorama. It is in this context that this document is presented, first of all, as a bibliographic review whose objective is to account for the different paths that this discussion has taken and secondly, as a practical review of the conditions and implications that the recognition - or not - of this right in some countries of the continent. It is concluded that the implemented concept responds rather to a Western liberal logic that does not correctly satisfy the demand for autonomy of the peoples. In this sense, the indigenous autonomist demand supposes and invites to an deep revision to the very constitution of the Latin American national states.

Keywords: *Self Determination, Autonomy, Latin America, Constitutional Reforms, Indigenous peoples rights.*

¹ Sociólogo UDP, Estudiante de magíster en sociología de la Pontificia Universidad Católica y asistente de investigación en Laboratorio Constitucional UDP.

“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.”

Artículo 3, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)

Introducción

Sabido es que, desde la perspectiva de los pueblos originarios que habitan el territorio que hoy conocemos como América Latina, existe una deuda en torno a determinados derechos que, desde su perspectiva, les han sido negados de manera sistemática a lo largo de la corta pero intensa trayectoria e historia de los Estado-Nación que componen al continente. Si lo situamos desde una perspectiva histórica, las diferentes demandas indígenas actuales tienen su origen en las condiciones resultantes de los procesos de ocupación y conquista de nuevos territorios por parte de los Estados latinoamericanos y que tuvieron lugar desde mediados del siglo XIX hasta los albores del siglo XX. Es en este período de auge para las nacientes naciones, que los pueblos indígenas, muchos de ellos independientes hasta dicha época, deben someterse ya sea por la fuerza, por persuasión o por no tener otra opción, al dominio y a la jurisdicción extranjera dejando atrás elementos culturales, sociales, políticos y económicos que les eran propios desde tiempos ancestrales. El caso chileno es bastante elocuente además de cercano, es en este lapso de tiempo donde en este país se dan procesos de genocidio como lo que ocurrió con la llegada de colonos europeos a la zona más austral del continente, habitadas por diferentes pueblos, como Selk-Nam, Yamana etc. que vieron el fin de su historia a manos del fúsil del hombre blanco (Alonso Marchante, 2014). Es en este mismo periodo que ocurre la ocupación de la isla de Rapa Nui, proceso que no tuvo como protagonista al fúsil pero que si echó mano a otro método violento de aculturación como lo es la instauración obligatoria del sistema educacional chileno para los habitantes originarios de aquel territorio (Corvalán, 2014). Es también en este lapso de tiempo cuando ocurre una de las mayores expansiones territoriales de la historia de Chile, época en que el territorio bajo la jurisdicción chilena llegaba únicamente hasta el río Bio-Bio encontrándonos más hacia el sur con un vasto territorio habitado por una nación independiente, con sus mecanismos propios de organización y regulación social, política y económica como lo es el pueblo mapuche y que de manera sistemática pasan a ser parte del Estado nacional chileno (Bengoa, 2014) . Ya sea mediante la fuerza o por la escolarización forzada, lo que se repite en estas historias es la pérdida de una cualidad intrínseca a toda nación: la autodeterminación y el derecho de cada pueblo a decidir sobre su propio porvenir.

Esto, sin embargo, no es endémico de Chile: se encuentra dentro de un contexto mayor. La conquista de territorios indígenas, en aquellos tiempos considerados como vírgenes, se transformó en una prioridad geopolítica de los nacientes estados latinoamericanos en su lucha por consolidar un territorio cada vez más vasto y así posicionarse correctamente en una economía global de mercado que por aquel entonces daba sus primeros pasos. Es así entonces, como mientras en Chile ocurría la “Pacificación de la Araucanía”, por el otro lado de la cordillera se llevaba a cabo un proceso de similares características denominado “La campaña del desierto”. Mientras que el proceso chileno era liderado por el general Cornelio Saavedra, el proceso argentino lo lideraba el general Julio Argentino Roca. Ambos países disputaban la hegemonía del cono sur de América, y para ello se hacía necesario conquistar territorios ocupados por la entonces independiente nación Mapuche. Ejemplos como estos son frecuentes en la América Latina del siglo XIX y XX.

Ahora bien, con el paso de las décadas se fue tomando cada vez más conciencia de esta injusta situación histórica que perjudicó enormemente a los pueblos indígenas del continente. Fue así como alrededor de un siglo después de esta sangrienta etapa de la historia, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Desde ahora en adelante “DDPI”) cuyos artículos 3 y 4 declaran el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos:

“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.

Artículo 4: Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de 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 los medios para financiar sus funciones autónomas.”²

El organismo declara de manera explícita que la libre determinación de los pueblos, en sus diferentes modalidades, es un derecho humano fundamental y de alguna manera empuja a los países a cumplir con este derecho dentro de su jurisdicción. Es entonces con el respaldo de esta declaración, más la progresiva toma de conciencia de la historia de dominación y subyugación que han sufrido los pueblos indígenas – lo que algunos autores van a denominar la “memoria en movimiento” (Tricot, 2013) – y que se venía dando desde al menos la década de los 1980’s, que los movimientos autonomistas indígenas van a tomar aún mayor fuerza y van a lograr instalar en el debate nacional cuestiones referentes a la autodeterminación, al reconocimiento constitucional, a cuotas de representatividad en el congreso y otros temas relevantes para la demanda.

Ahora bien, el documento antes citado genera tensiones en la medida que a la vez que conceptualiza el derecho de autonomía de los pueblos indígenas como un derecho humano universal, también deja en claro que cualquiera sea el arreglo que se haga en cuanto a ello no debe, bajo ninguna circunstancia, quebrantar la integridad territorial de los Estados soberanos:

“Artículo 46.1: Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.”³

Como veremos más adelante en el presente documento, la tensión entre autonomía de pueblos indígenas y soberanía de los Estados presente en la declaración ha llevado a una multiplicidad de

² Asamblea General “Resolución 61/295: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” O.N.U. Doc. A/61/67, Annex (13 de Septiembre, 2007).

³ Ibidem.

conflictos que involucran a diversos actores con intereses en determinados territorios. Es esta una de las aristas que la presente investigación pretende mostrar.

Es en este contexto, entonces, que el presente documento tiene como objetivo dar cuenta del concepto de autonomía tanto en términos filosóficos como prácticos. Para ello, en un primer apartado se dará cuenta de las definiciones clásicas del concepto de Libre Determinación, la historia de este – que no necesariamente está ligada a los pueblos indígenas – y la forma en que evolucionó al punto que fue apropiada por los pueblos indígenas. Como forma de ejercicio del derecho humano a la libre determinación se encuentra la autonomía de los pueblos, es por ello que en un segundo apartado damos cuenta de las definiciones y contradicciones que este concepto polisémico supone. En un tercer apartado se trata específicamente el tema de las autonomías indígenas en América Latina, analizando casos prácticos de países como México, Colombia y Bolivia así como también de Chile, país que no reconoce este derecho en ninguno de sus niveles. La elección de estos casos no responde a criterios de representatividad, más bien se declara que cada uno de ellos representa su propia realidad, sin embargo, como veremos, entre ellos se presentan algunas similitudes y diferencias que permiten dilucidar determinadas tendencias regionales.

El caso chileno es de particular interés para esta investigación, pues si bien es cierto que los movimientos autonomistas acá son de larga data, también lo es el hecho de que no hace mucho se han hecho más conocidos a nivel nacional – precisamente por los motivos antes expuestos – lo cual ha despertado miedos profundos sobre todo en los sectores más conservadores de la sociedad. Esto nos habla de un cuerpo de mitos que se ha tejido en torno al fenómeno de la autonomía territorial que muchas veces proviene de la ignorancia o de la intención deliberada de desinformar de algunos agentes de la sociedad chilena. Es por ello que la presente investigación pretende ser un aporte hacia el conocimiento de la demanda autonomista, sus implicancias políticas y prácticas y la posibilidad real de su implementación basado en casos similares de países de la región.

Libre Determinación (o autodeterminación)

La idea de libre determinación no es algo nuevo o propio de la DDPI, sino que es una idea discutida ampliamente en diferentes periodos y contextos. Cuenta con fundamentos políticos y filosóficos que se remiten a la época de la revolución francesa y de la independencia estadounidense, sin embargo, su primera entrada oficial al derecho positivo se da finalizada la primera guerra mundial, cuando el bando ganador instaura esta idea sobre los pueblos que antes se encontraban bajo el dominio de las potencias imperiales de la triple entente (Kuppe, 2010). Un segundo hilo de desarrollo jurídico para la idea de libre determinación, dice Kuppe, se da en el contexto de la descolonización con la idea de “un Estado para cada pueblo” que la recién fundada Organización de las Naciones Unidas proclamó en su Carta⁴ de 1945 donde se reconoce en algunos de sus artículos el principio de igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos. En los años que siguen se adoptan algunos instrumentos relevantes entre los que se encuentran la Convención para la

⁴ “Carta de las Naciones Unidas” O.N.U. Firmada en la ciudad de San Francisco, Estados Unidos (26 de Junio, 1945).

Eliminación de la Discriminación Racial (1965) y dos pactos internacionales sobre derechos humanos (1966). Si bien hasta acá aún no se toca el tema de los derechos de los pueblos indígenas, estos últimos instrumentos serán de gran relevancia pues contienen un artículo que rectifica el derecho de los pueblos a la libre determinación como derecho humano fundamental (Williensen Díaz, 2010) y que será replicado después en las diferentes declaraciones, entre ellas la de 2007 dirigida especialmente hacia los derechos de los pueblos indígenas.

Ahora bien, como se dijo en la introducción la DDPI del año 2007 ratifica el derecho a la libre determinación, pero esta vez dirigido hacia los pueblos indígenas cuya existencia se remonta a épocas previas a la creación de los estados nacionales modernos. La definición básica del derecho a la libre determinación que está detrás de esta declaración 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). De acuerdo a esta definición se abre la posibilidad de tener diferentes formas de libre determinación dentro de los países que la suscriben, de igual manera se da pie para pensar ya no sólo en derechos individuales sino que en derechos colectivos, como grupos humanos y como pueblos. De acuerdo a esto, se exige una forma de participación que permita que los resultados de las decisiones políticas representen a la voluntad colectiva de los diferentes pueblos y, por lo tanto, de mecanismos que permitan poner en práctica el derecho a la libre determinación. Uno de ellos es la autonomía, concepto sin una definición clara pero que para la DDPI representa una forma en que los pueblos indígenas pueden ejercer su derecho a libre determinación y que se ha enarbolado como la bandera de lucha de los movimientos indígenas en América Latina.

Sobre la Autonomía

A la luz de la discusión teórica que se ha formulado en torno al concepto de autonomía es que podemos decir que no existe un acuerdo específico respecto a su definición, sino que más bien se evidencian distintos significados tanto jurídicos como políticos que han ido cambiando a través de la historia y de acuerdo a los diferentes escenarios en que se presentan. La multiplicidad de definiciones se debe a que cada una ha sido creada para adaptarse a un contexto político, social y cultural específico. Es por ello que para los fines de esta investigación, nos interesa ver de qué manera se ha entendido el concepto desde diferentes aristas. A la luz de las declaraciones de la DDPI y de las definiciones de autores internacionales, el siguiente párrafo va a dar cuenta de las diferentes dimensiones que componen el concepto autonomía en el debate intelectual y político internacional.

Se mencionaba con anterioridad que la DDPI declara en su artículo nº 4 el derecho a la autonomía y al autogobierno como expresión del ejercicio de libre determinación. Según este documento, uno de los pilares fundamentales de un régimen autonómico para pueblos indígenas es no replicar necesaria y obligatoriamente las instituciones estatales a nivel de los territorios y pueblos beneficiarios de dicho arreglo, sino que más bien se trata de reconocer las instituciones propias de los pueblos y sus funciones comunes para regular los diferentes ámbitos de la vida social de sus miembros (Kuppe, 2010). Esto no impide que se puedan replicar las instituciones estatales si los

pueblos así lo desean, como veremos en los párrafos siguientes algunas de las propuestas autonomistas para el caso de Chile implican la instauración de gobiernos y parlamentos regionales en territorios de alta concentración de determinadas etnias. Existen diversos casos en que los estatutos autonómicos para pueblos indígenas – como también otros grupos étnicos no necesariamente indígenas – han recogido elementos de la institucionalidad estatal y las han replicado a nivel local, lo cual habla de un proceso de aculturación que en algunos casos evidencia la pérdida de sus propias formas de regulación y en otros simplemente muestra el fenómeno de intercambio cultural que ha implicado vivir bajo el dominio de una legislación particular. Sea cual sea el caso, lo que se exige es que la elección sea hecha por los propios pueblos de acuerdo al derecho de libre determinación.

No obstante las definiciones de DDPI hay algunos autores que tanto en tiempos previos o posteriores a la declaración, han tratado el tema de la autonomía y han intentado definir el concepto. Para Yash Ghai la autonomía:

“es un dispositivo que permite a los grupos étnicos u otros que adscriban a una identidad distinta el ejercicio de control directo de sus propias necesidades y preocupaciones mientras relega a la entidad más grande cubrir esos poderes que garantizan los intereses comunes”⁵ (2000: 8).

Tras esta definición general del concepto, el autor da cuenta de lo que a su parecer son las dos expresiones en que se puede presentar la autonomía: una federal, en la cual las diferentes entidades de un país se caracterizan por sus atributos autónomos de manera simétrica – donde destacan el caso de Canadá y Suiza –, y una regional, en la cual se establecen estatutos autonómicos únicamente en ciertas regiones de un país como lo es el caso de las comunidades históricas en España. La definición que plantea Ghai pone el acento en la dimensión política del concepto, haciendo referencia al derecho de los pueblos con características étnicas particulares a poder decidir, en base a sus propias necesidades y de manera autónoma, sobre su propio porvenir. Esto implica un poder político que se da en un contexto limitado específico – federal o regional – y que por lo tanto aún se circunscribe a un poder mayor que “cubre los intereses comunes”, es decir, es una autonomía que no implica separatismo del Estado mayor (muy en línea con el artículo 46 de la DDPI citado más arriba).

Para Kuppe, el concepto de autonomía refiere a “ciertos arreglos que se aplican en un ámbito geográfico o territorial particular dentro de la estructura de organización territorial de un Estado.” (2010: 109). Agrega después que dichos arreglos tienen su fundamento en las características culturales específicas de la población correspondiente, por lo que la condición de aplicación es la existencia de áreas territoriales, delimitables e identificables, de asentamientos de los grupos que van a ser los beneficiarios de dichos arreglos. Vemos en esta definición un énfasis especial en la dimensión territorial del concepto de autonomía, donde se destaca la importancia de delimitar un

⁵ Traducción propia.

espacio geográfico en particular donde ejercerla y una población objetivo que viva en dicho espacio y que comparte características identitarias y culturales específicas.

El autor Lauri Hannikainen, inspirado en el caso de su país Finlandia – que ya goza de estatutos autonómicos largamente discutidos tanto en el ámbito político como académico para el caso específico del pueblo Sami en las islas Åland – plantea que la autonomía, como una manera de llevar a la práctica el derecho de la autodeterminación, requiere de la creación de tres órganos relevantes en los territorios autónomos: una asamblea legislativa (parlamento local) que represente al pueblo autónomo en sus propios asuntos, un poder ejecutivo (gobierno local) que se forme de acuerdo a los principios democráticos y que cuente con la aprobación de la asamblea legislativa. Este gobierno podrá dictar decretos sobre la organización y actividades de la administración del territorio, así como también sobre la ejecución de leyes o materias que se hallen dentro de las competencias autonómicas. Finalmente, el autor menciona la creación de una delegación que funcione como un órgano conjunto del Estado mayor y del gobierno autónomo, cuyos miembros, para el caso de Finlandia, son elegidos tanto por el gobierno local como por el gobierno nacional y tiene como objetivo solucionar los potenciales conflictos entre el Estado y las autoridades locales (Hannikainen, 2013). En otro de sus textos (Ibidem, 1998), el mismo autor abre la posibilidad a que esta delegación se exprese de diferentes maneras, como lo puede ser a través de representación parlamentaria en forma de escaños reservados, con lo que se plantea otra dimensión política de la autonomía que hace referencia a la representación de los pueblos bajo este estatuto en la toma de decisiones del Estado mayor.

Las definiciones internacionales que se presentan acá dan cuenta de una discusión que lleva años en boga y que, como veremos a continuación, tiene su expresión en formas fácticas de ejercer la autonomía por parte de movimientos indígenas en América Latina.

El derecho a la autonomía indígena en América Latina

En América Latina solo 9 países de los 15 que documentan existencia oficial de poblaciones indígenas en sus territorios – en términos de registros censales – reconocen el derecho a la autonomía en sus constituciones (Fernández & Fuentes, 2018). Entre ellos, destacan los casos de Ecuador, Bolivia, Perú, México y Nicaragua. El reconocimiento de determinados derechos a los pueblos indígenas responde a lo que Van de Cott va a denominar “Constitucionalismo Multicultural” (Van Cott, 2000), es decir, una ola de reformas constitucionales que tienen lugar en América Latina desde la década de los 1990’s y que tienen como denominador común el reconocimiento de derechos indígenas con el objetivo de apaciguar la creciente conflictividad que desde los años 1980’s se venía dando. Sin embargo, como veremos a continuación, entre los diferentes países que componen esta ola se presentan múltiples diferencias, las que van desde la redacción misma del texto constitucional hasta las implicancias prácticas que el reconocimiento del derecho tiene. A continuación, veremos algunos ejemplos de países que se encuentran dentro de este grupo, sus trayectorias y contextos, para luego finalizar con un análisis respecto al estado y características del movimiento autonomista en Chile.

México: El peso del movimiento social

El caso mexicano se presenta como una de las experiencias más complejas en lo que al reconocimiento del derecho de autonomía indígena refiere. Esta complejidad se debe a la fuerte movilización indígena que sucede a lo largo y ancho de todo el país teniendo como principal exponente al movimiento zapatista, para quienes la lucha por la autonomía fue – y sigue siendo – la principal bandera de lucha política (Wilhelmi, 2009). El derecho a la autonomía en México fue reconocido a nivel constitucional en una reforma que tuvo lugar el año 2001, la cual se plantea como una respuesta del gobierno para apaciguar la fuerte rebelión armada que el *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN) estaba llevando a cabo (López, 2006). Para dar cuenta de los alcances y características de dicha reforma es importante mencionar el contexto previo a ella. En los años previos a la reforma se organiza a lo largo del país la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (de ahora en más, ANIPA). Esta fue fundada en abril del año 1995 y se estableció como una de las figuras de enlace del hasta entonces disperso movimiento indígena nacional. En un total de 5 asambleas que se desarrollaron entre los años 1995 y 1996 surgen diversas propuestas sobre autonomías que difieren entre sí.

Las propuestas de la ANIPA

La principal propuesta que surge de la ANIPA es la de una autonomía regional, cuyos partidarios aspiraban a hacer de la autonomía un cuarto nivel de gobierno situado entre el municipio y el gobierno del Estado (Velasco, 2003). La autonomía regional planteaba grandes extensiones de territorio autónomo que se dividirían en tres zonas del país: centro, sur, sureste y norte, pudiendo cada una de estas zonas, dependiendo de sus características étnicas definirse como pluriétnica o monoétnica. Cada una de las zonas, además, tendría como autoridades a un gobierno interno elegido democráticamente de acuerdo con los usos y costumbres de dichas regiones, un ayuntamiento pluriétnico y diputados locales y federales que garanticen la representación de los intereses de la región autónoma en el Congreso Nacional. Con esta estructura política, se pretende otorgar a cada región amplias competencias sobre los territorios que incluyan elementos políticos, administrativos, económicos, sociales, culturales, educativos, judiciales y de manejo de recursos y medio ambiente (Díaz-Polanco & Sánchez, 1993). Hasta acá, una propuesta de corte más bien federal que se adecuaba a los principios establecidos por Hannikainen.

Sin embargo, al calor de las discusiones de la ANIPA, surge como respuesta a la propuesta regional, una de corte comunal basada en la crítica hacia la primera de que dado el alto grado de atomización de los pueblos indígenas, “cualquier posibilidad de régimen autonómico debía comenzar en la propia comunidad indígena” (Velasco, 2003: 79), pues es esta el espacio social primario de convivencia por lo tanto el contexto central para la reproducción de la cultura. Respecto a las autoridades de dicho espacio autonómico, se otorga libertad en el entendido que cada pueblo tendría sus propias formas de organización social. En este sentido, la comunidad es la que define qué autoridades tradicionales van a tener, cómo será la forma de elección de ellos y quienes serán las personas que encarnen dicha posición. Esto, no obstante, que cada comunidad autónoma deberá elegir un representante para el ayuntamiento municipal, asegurando así la representación de sus

intereses frente a la autoridad estatal. Como vemos, esta es una propuesta que pone el acento en el autogobierno como forma de ejercer la autonomía en grupos más pequeños, poniendo el acento en tres grandes competencias: (1) Justicia y representación: aplicar sistemas normativos consuetudinarios en la regulación y solución de conflictos internos de la comunidad así como también elegir autoridades de acuerdo con normas propias, (2) economía: acceder de manera colectiva al uso y disfrute de recursos naturales que se encuentren en el territorio comunal y (3) cultura: preservar y enriquecer lenguas, conocimientos y otros elementos.

Finalmente, y en el mismo contexto, surge una tercera propuesta que se ubica entre ambas – regional y comunal – y que plantea la autonomía indígena a una escala municipal. Para los precursores de esta posición una política de autonomía regional tiene el potencial de alterar radicalmente los sistemas políticos nativos y la estructura de organización social propia de los pueblos bajo su jurisdicción, lo cual derivaría en un fraccionalismo que haría difícil la gobernabilidad de dichas regiones. Por otra parte, una propuesta de corte comunal cuyo pie de partida es la idea de la comunidad como única y exclusiva instancia de reproducción cultural conlleva negar los nexos y lazos históricos que han existido entre comunidades distintas. Aislarlas en términos jurídicos podría derivar en otro tipo de fraccionalismo y posibles conflictos (Barabas, 1998). La propuesta original plantea que los municipios autónomos, su territorio y población, pueden variar de acuerdo a las características particulares, es por ello, que un primer paso para establecer dicha política es necesario un redistritaje en términos municipales y la creación de nuevas unidades geográficas que aglutinen población indígena. Las autoridades que este tipo de autonomía tendría serían las mismas que la constitución le reconoce a la municipalidad, con la salvedad que su elección podría darse mediante procedimientos y usos consuetudinarios de selección de autoridades por parte de las comunidades indígenas. Las atribuciones y competencias que cada municipio tendría serían prácticamente las mismas que propone el ala comunal, pero esta vez aplicadas a un territorio más extenso gobernado por una municipalidad autónoma indígena.

La reforma constitucional de 2001 y las formas fácticas de ejercicio de autonomía

Tras esta serie de discusiones que tuvieron lugar durante la década de los 1990's, es que entonces se aprueba en el año 2001 una reforma que, entre otras cosas, modifica el artículo 2º de la Carta Constitucional para incluir el siguiente párrafo:

“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.”⁶

⁶ Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Frente a la ambigüedad que supone este párrafo, que a la luz de los críticos no establece ninguna claridad en torno a la manera práctica en que las autonomías indígenas se llevan a cabo, han surgido una serie de acciones políticas reivindicativas, por parte de los propios pueblos indígenas, de ejercicio de *facto* del derecho a la autonomía. Frente a esta respuesta del Estado mexicano surgieron una serie de comunicados, por parte de asociaciones indígenas, que anunciaban la creación de regiones autónomas multiétnicas, municipios autónomos y coaliciones de comunidades autonomistas. Con el tiempo, muchas de estas organizaciones fueron desapareciendo ya sea por la cooptación de sus líderes, la falta de apoyo de las comunidades o por la represión estatal.

Para López (2006), la construcción de autonomías de *facto* por parte de los pueblos indígenas en México es una respuesta específica a la necesidad de formular, de manera seria, una política que de respuesta a la pluriculturalidad de la nación mexicana. Pluriculturalidad que es reconocida de manera textual en la Constitución, pero que no está debidamente reglamentada en la realidad política nacional. Para este y otros autores, la pluriculturalidad efectiva es aquella que no sólo reconoce la existencia de múltiples culturas, sino que asegura su calidad de pueblo y, por lo tanto, de sujeto colectivo de derecho político lo cual implica por un lado dejar establecidas las bases del accionar político de dicho sujeto, así como también modificar las bases mismas en las que se sustenta la creación del estado mexicano con el fin de asegurar esos derechos colectivos.

La Autonomía en Colombia: entre el extractivismo y el conflicto armado

El caso colombiano es bastante particular y reviste gran interés para este documento en la medida que el reconocimiento del derecho indígena ha ido creciendo significativamente en el aparato estatal a la vez que también lo ha hecho la presión por explotar recursos naturales en los territorios tradicionalmente ocupados por las comunidades indígenas. En las tres últimas décadas, la Amazonía colombiana ha pasado de ser vista como una región que sólo significa gasto y problemas para el Estado, a una zona con alto interés económico para la revitalización de la economía colombiana de la mano de la explotación de recursos minero-energéticos por parte de empresas transnacionales. Por otro lado, las guerrillas tienen una fuerte presencia en los territorios indígenas y se instalan en ellos en busca de zonas estratégicas en términos militares así como también en cuanto a la presencia de recursos naturales de alto valor (Osorio, 2017). Esto hace de la autonomía indígena colombiana un fenómeno en constante disputa cuya legislación oficial, aunque a simple vista bien planteada, no puede garantizar el ejercicio real dado los diferentes actores no estatales que lo tensionan.

La constitución colombiana

La constitución de Colombia reconoce una serie de derechos para los pueblos indígenas constituyéndose como una de las cartas magnas más avanzadas de la región en esta materia (Fernández & Fuentes, 2018). El caso de Colombia es bastante particular en la medida que es un país cuya política pública indígena se ajusta y es una respuesta directa – al menos en los papeles – a los convenios internacionales que el estado ha firmado.

La reforma constitucional del año 1991 es una respuesta a la firma del Convenio 169 de la OIT por parte del Estado Colombiano, y en concordancia con aquello ponía el acento en tres ejes principales: (1) el ordenamiento territorial, (2) la apertura de espacios políticos de participación y (3) el carácter multiétnico y pluricultural del país. La autonomía está implicada en los tres puntos que acá se mencionan. El Artículo 286 de la Constitución de la República afirma que “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”⁷ para luego asegurar, en el artículo 286 del mismo texto, que

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar de las rentas nacionales.”⁸

Entonces los territorios indígenas son una entidad territorial más del estado colombiano cuya característica principal es el manejo autónomo de determinados asuntos que tienen que ver con la gestión de su territorio. Los territorios indígenas son gobernados por “consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades”⁹ y podrán ejercer funciones relativas a la aplicación de normas de usos de suelo, diseño de políticas y planes de desarrollo económico, promoción de inversión pública, distribución de recursos, preservación de recursos naturales entre otras.

Para Semper (2006) en la Constitución colombiana autonomía tiene determinadas características que la diferencian de otras constituciones del mundo: (1) está circunscrita a una franja territorial delimitable, es decir, que no es concebible sin hacer referencia a un territorio determinado. (2) Aunque eleva a los “territorios indígenas” al mismo nivel que otras entidades territoriales autónomas del Estado, les agrega una cierta autonomía en elementos jurídicos y políticos. (3) Se incluyen elementos de autonomía individual relacionados con el idioma, educación y cultura de los indígenas. (4) Continúa el legado de legislaciones del siglo XIX y que establecen al *cabildo indígena* como la institución más importante de autogobierno de los pueblos indígenas, a cuya cabeza se encuentra un gobernador.

La autonomía versus intereses estatales y extrativistas

Aunque la Amazonía colombiana alberga a la mayor cantidad de grupos indígenas de aquel país, su número relativo sigue siendo bajo. A pesar de aquello, en términos legales, en su conjunto son poseedores de los “resguardos” o territorios indígenas de mayor extensión y ocupan alrededor de un 34% del territorio nacional (Correa, 2014). Para Correa, las grandes extensiones de territorios indígenas presentes en la Amazonía, y resguardados por las disposiciones constitucionales revisadas

⁷ Constitución Política de Colombia, Artículo 286.

⁸ Ibidem, Artículo 287.

⁹ Ibidem, Artículo 330

anteriormente, son el claro ejemplo de lo difícil y contradictorio que en la práctica resulta el ejercicio de la autonomía indígena. Para este autor, los resguardos no son garantía de autonomía sobre el territorio por varios motivos.

En primer lugar, estos territorios se hallan al interior de las jurisdicciones administrativas nacionales, y a pesar de que la constitución reconoció las autoridades y asociaciones indígenas como entidades de carácter público especial, estas deben certificarse ante gobernadores y alcaldes que tienen el control sobre los Planes de Vida Indígena¹⁰: “En realidad, casi todas las funciones reconocidas a las autoridades indígenas, incluyendo las jurisdiccionales, están a cargo de autoridades administrativas del Estado” (Correa, 2014: 80). En segundo lugar, muchos de los territorios autónomos indígenas se hallan traslapados con parques nacionales de conservación lo cual conlleva que, en la práctica, instituciones como la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur y la Corporación del Nororiente de la Amazonía se superponen en términos jerárquicos sobre la función pública que la constitución les reconoce a las autoridades indígenas. En tercer lugar, y este es un problema que va creciendo con el tiempo está la política económica que ha adoptado el Estado de Colombia para la Amazonía. Del total de 80.000 hectáreas que para el año 2014 la minería intervenía en la región, un 90% de ellas corresponde a territorios indígenas, las concesiones mineras intervienen 11 resguardos indígenas. Esto, en la práctica, merma el derecho de autonomía de los pueblos indígenas sobre sus territorios pues les quita control territorial y favorece la explotación de recursos, y por ende el control del territorio, por parte de agentes externos.

El peso del conflicto armado

No obstante la obtención de títulos de dominio y gestión sobre los territorios por parte de comunidades indígenas, el control territorial *de facto* de dichos espacios a estado sujeta y condicionada a la supremacía militar en un contexto de conflicto político-armado en la región de la Amazonía. Referimos acá al fenómeno de los grupos insurgentes y la expansión del conflicto armado hacia el oriente colombiano, conflicto que incluye tanto a grupos guerrilleros como a grandes carteles de narcotráfico.

El conflicto armado y la intervención de cultivos ilícitos en territorios indígenas han ocasionado diversos perjuicios para las poblaciones de dichos sectores. Esto, de acuerdo con Correa, queda mejor graficado en las cifras que arroja el *Informe Nacional de Desplazamiento en Colombia, 1985 a 2012*, cuyos datos aseguran que en departamentos como Vaupés y Guainía más del 50% de la población indígena ha sido desplazada, mientras que el departamento de Amazonas esta cifra llega a un 35%¹¹.

El desplazamiento, sin embargo, no es la única cara del efecto del conflicto armado sobre las reivindicaciones territoriales indígenas. De acuerdo con Osorio (2017), en su acción política, más allá del control del territorio, los grupos armados buscan constantemente apropiarse de las dinámicas

¹⁰ Planes estatales que controlan y gestionan el financiamiento y regulación de territorios indígenas.

¹¹ Para mayor información revisar Correa (2014), pág. 83.

sociales de los grupos indígenas. La relación entre estos grupos armados y las comunidades indígenas se da:

“en el marco de un permanente contrapunteo entre la guerrilla y su accionar y las definiciones y acciones del movimiento indígena. De parte de la guerrilla hay intentos de penetración en las organizaciones regionales; intentos de intervención en la organización nacional; reclutamiento de indígenas para sus filas; ataques violentos directos, desde la lógica de la guerra, a la población indígena y señalamientos y condenas a las definiciones y acciones del movimiento” (Osorio, 2017: 114)

Las organizaciones armadas entonces son un actor clave en torno a los derechos de los pueblos indígenas en Colombia. Para Osorio, éstas lesionan la autonomía de los pueblos indígenas y se apropian de los procesos de liberación de estos mediante el reclutamiento y los desplazamientos forzados. Un caso como el colombiano da cuenta de la complejidad que implica legislar sobre la autonomía indígena en territorios que en los papeles están bajo la jurisdicción del Estado, pero que en la práctica su control está en constante disputa por diferentes grupos ya sea armados, desplazados o amparados por lagunas legislativas (como lo es el caso de la extracción minera).

Bolivia: La panacea autonomista indígena en cuestión

Bolivia ha sido en muchas ocasiones reconocido como el país más avanzado de América Latina en lo que a derechos de pueblos indígenas refiere. Esto, al igual que en la mayoría de los casos de la región, se debe en gran parte a la presión que proviene del movimiento social indígena de décadas pasadas, cuya lucha incide en lo que más atrás denominábamos la ola de “constitucionalismo multicultural”. Ahora bien, Bolivia se diferencia de la gran mayoría de los demás países de la región en un tema que para muchos hoy es clave: se reconoce como un Estado Plurinacional. Esto quiere decir, en resumidas cuentas, que Bolivia es un Estado que administra un territorio donde habitan ya no múltiples culturas o etnias, sino que naciones, y que, en tanto tal, tienen determinados derechos políticos. Entre ellos la autodeterminación en forma de autonomías territoriales llevadas a cabo a través del ejercicio del autogobierno.

El ascenso al poder: Desde movimientos revolucionarios a la presión indígena-cocalera

Pero para que esto ocurriera el país debió pasar por diferentes procesos sociales, muchos de ellos conflictivos, que permitieron, a la postre, la llegada al poder de un grupo proclive al reconocimiento de derechos indígenas y una reforma constitucional acorde a ello. Para Silvia Rivera Cusicanqui (2010), uno de los hitos más importantes del movimiento indígena boliviano durante el siglo XX, y sobre el cual se cimientan las bases de todo lo que vendrá, tiene lugar en el año 1973 cuando dos organizaciones fuertes indígenas, el Centro de Coordinación y Promoción Campesina Mink'a y el Centro Campesino Tupaj Katari, firman el Manifiesto de Tiwanaku. Si bien acá no se hace mención explícita a la demanda por autonomía, sí se da cuenta de un proceso de subjetivación política en que las poblaciones indígenas rurales, hasta entonces también reconocidos como campesinos, comienzan a reconfigurar la forma de auto concebirse para dar cuenta de la explotación y sujeción

de la que han sido víctimas por parte del estado y de los dueños de los medios de producción capitalista (Díaz, 2017). Este manifiesto, de corte marxista, dará inicio a un movimiento indígena campesino que con el pasar de los años, y principalmente durante la década de los 1980's, se diversificará y tomará múltiples caminos: surgen movimientos en la zona oriente del país (zonas bajas), el movimiento Tupaj Katari se divide entre una rama democrática y un brazo armada, y surgen los movimientos cocaleros.

Ya entrados los años 1990's, las reformas privatizadoras en Bolivia empujaban al país a lo que algunos autores han denominado los "multiculturalismos neoliberales" (Boccaro & Ayala, 2012; Hale, 2005; Richards, 2010) lo cual acrecentaba los conflictos principalmente en las zonas rurales y territorios indígenas del país. Por otra parte, la política de represión contra la actividad cocalera empujada por el gobierno de Hugo Banzer (1997-2001) y apoyada por EEUU, hizo surgir con fuerza a otros movimientos indígena-socialistas tales como el Movimiento al Socialismo (MAS) refundado por el entonces Diputado Evo Morales en 1997. Morales, tras un primer intento fallido de ser Presidente de Bolivia en las elecciones del año 2002, llega a la presidencia de la república en una segunda elección llevada a cabo en 2005, donde gana con un 53,8% de los votos, convirtiéndose así en el primer presidente indígena del país.

Morales y la nueva Constitución: consolidación del derecho a la autonomía

Es importante destacar que la autonomía en Bolivia no es únicamente una demanda de los movimientos indígenas. El conflicto histórico que los departamentos orientales – a ratos con aires independentistas – han tenido con el estado boliviano empujaron al Gobierno a conceder diferentes tipos de autonomías. Para ello, Evo Morales, en un contexto de descolonización del estado boliviano, tuvo la suspicacia de generar diferentes alianzas que le permitieron avanzar en la reforma constitucional y dejar – en buena medida – contentas a una buena parte de los actores interesados.

La Constitución Política del Estado de Bolivia (2009) reconoce 4 tipos de autonomías. (1) Autonomía departamental, entendida como una cualidad gubernativa que adquiere cada uno de los 9 departamentos que conforman el país. Cada departamento contiene una Asamblea Departamental, la cual está presidida por un gobernador y asambleístas elegidos democráticamente por criterios de población, territorio y género. También contiene a representantes de las naciones indígenas que habitan dicho departamento. La Asamblea Departamental tiene facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas sobre el departamento (2) Autonomía Regional, la cual adquiere un conjunto de municipios o provincias (que componen una región) y que comparten cultura, lengua, historia, cosmovisión etc. Sus autoridades tienen facultades administrativas, fiscalizadoras y reglamentarias. (3) Autonomía Municipal, constituida por un Concejo Municipal presidido por un Alcalde. Finalmente (4), está la figura de la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC), entendida esta última como el autogobierno ejercido por las acciones indígena originario campesinos cuya población comparte territorio, cultura, lengua y organización social propia (Paredes, 2019).

Ahora bien, como se decía al principio de este apartado, la consolidación del derecho a la Autonomía en la Constitución del país fue fruto de una serie de negociaciones en el seno mismo de la Asamblea Constituyente. Acá, los movimientos indígenas – hasta entonces aliados con el gobierno de Evo Morales – tuvieron una serie de avances en cuanto a su demanda, pero también retrocesos (Rosales, 2015). Frente a la posibilidad de que el derecho a la autonomía indígena sucumbiera ante los intereses de otros actores, el Poder Legislativo formuló una idea acotada de autonomía, la cual fue aceptada de forma estratégica por el movimiento y por el propio Evo Morales. Uno de los problemas que presentaba esta formulación tiene que ver precisamente con la constitución de AIOC, figura que sería únicamente aplicable a las tierras comunitarias de origen y no a las que no estén tituladas. Esto significa, en la práctica, que estas últimas – por lo general comunidades más pequeñas – deberán someterse a la autonomía municipal.

Las AIOC en la práctica: las trabas políticas y burocráticas

Las diferentes trabas legislativas que tuvo que sortear el proceso Constituyente boliviano derivaron en una legislación que, a ojos de los expertos, no favorece, contrariamente a la intención original del gobierno de Morales, la proliferación de autonomías indígenas. Los motivos de este fenómeno son varios.

En el año 2010 se promulga la Ley Marco de Autonomías y Descentralización la cual define los mecanismos concretos para constituir las AIOC y los requisitos que estas debían cumplir. Uno de estos requisitos es la redacción de un estatuto autonómico que reafirme la subordinación de la comunidad al estado boliviano como mecanismo de control y dominación política-estatal. Otra de las medidas incluye la obligación, por parte de cada comunidad autónoma, de dividir los poderes entre ejecutivo, legislativo y judicial. Ambas medidas representan, para Laurenti (2017), dictámenes de corte liberal que chocan no sólo con las pretensiones descolonizadoras originales del gobierno de Morales, sino que con las instituciones mismas de autogobierno indígena generando así un desincentivo para la constitución de AIOC. Además, existen una serie de trabas burocráticas – “las catorce etapas de la carrera de obstáculos” (Colque, 2015) – que las comunidades deben pasar para constituirse como AIOC, las cuales significan importantes gastos y periodos prolongados de tiempo. Esto ha derivado en que las 34 comunidades que empezaron el trámite para volverse AIOC desde 2009 hasta 2017, se encuentren todas en diferentes etapas del proceso y la gran mayoría de ellas estancadas en alguna de ellas (Laurenti, 2017: 233).

Por otro lado, existen trabas económicas. De acuerdo con Colque (2015), la autonomía indígena boliviana no tiene posibilidad de surgir pues tal como está concebida, no otorga poderes reales a las comunidades. Otorga responsabilidades que los propios indígenas no pueden llevar a cabo debido a la falta de recursos para ello. Fenómenos modernos como las nuevas formas de producción y trabajo capitalista y la migración campo-ciudad que deja a las comunidades rurales con muy pocos habitantes, no pueden ser contrastados por las economías a pequeña escala de las comunidades. En este sentido, dice Colque, el Gobierno finalmente no pudo superar el temor ante la posibilidad real de formación de territorios indígenas autónomos con una lógica de autogobierno. Además,

todas las trabas burocráticas han devenido en que los pueblos indígenas finalmente se resistan al camino legal para establecer autonomías y, al igual que en el caso mexicano, lo hagan *de facto*.

Chile: El movimiento político-intelectual indígena contra un muro político

No obstante la existencia de un rico corpus teórico sobre el derecho a autonomía en el mundo, además de experiencias prácticas cercanas en la región, en Chile esta discusión no ha traspasado los límites de la academia y del movimiento social. Chile no se encuentra dentro de esta ola de “Constitucionalismo multicultural”, pues si bien hay una serie de reformas a partir de la década de los 1990’s en torno a la cuestión indígena, éstas no son de carácter constitucional por lo que no revisten la misma importancia e implicancias que sí tuvieron en los demás países revisados en este documento. Ahora bien, el movimiento social autonomista en el contexto chileno tiene ya una larga data y se expresa principalmente a través de la elaboración de diferentes estrategias, tanto desde el plano político como académico, que si bien difieren en algunos puntos, coinciden con las tres dimensiones planteadas en apartados anteriores. También, y al igual que en muchos países de la región, en Chile se dan autonomías *de facto*, una de las cuales procederemos a revisar en los siguientes apartados.

Estado del arte en torno a la demanda

José Marimán (1992) plantea la necesidad de superar el conflicto étnico-territorial que aqueja al pueblo mapuche y para ello propone un nuevo marco político e institucional que contemple otorgar autonomía a la región que concentra a gran parte de la población de dicho pueblo. Esto, pues desde su perspectiva la única manera eficaz de crear condiciones de igualdad para los pueblos indígenas es asegurándola a nivel de los territorios que dichos pueblos reivindican como propios. Desde esta perspectiva se va a proponer la creación de un estatuto autonómico para la IX región de la Araucanía que contemple la implementación de un Gobierno Autónomo regional, así como también de la constitución de un Parlamento local electo de acuerdo a un sistema proporcional lo que permitiría dar a esta nueva institucionalidad un carácter pluriétnico – es decir que incluye a todos los sectores que viven en la región, tanto chilenos como mapuche – antes que únicamente mapuche (Marimán, 1992). No obstante este carácter particular del estatuto autonómico que se propone, Marimán hace hincapié que para que esto tenga sentido y eficiencia en la solución del conflicto, se debe garantizar el acceso de la población mapuche a las tierras de la región, elemento primordial y del cual ha sido excluida sistemáticamente. Para ello debe fomentarse la creación de mecanismos institucionales que permitan la devolución masiva de tierras, así como también el control de los recursos que en ellas existen. Vemos entonces como esta propuesta responde a las dimensiones territoriales y políticas señaladas en los párrafos anteriores – muy parecidas a las autonomías departamentales en Bolivia y a la propuesta regional de la ANIPA en México – dando cuenta que finalmente lo que se propone es la reivindicación de un territorio y la creación de una nueva institucionalidad autónoma en él.

Otras perspectivas ponen el acento más bien en las características del movimiento en sí que en las definiciones en torno a las cuales la autonomía se puede implementar. Un primer elemento que se

desprende de la revisión indica que el movimiento autonomista – principalmente mapuche – es una demanda que proviene de sectores rurales. Tito Tricot (2013) plantea que la génesis contemporánea¹² y las bases de dicha demanda datan del año 1997 cuando ocurren una serie de hechos en la comuna rural de Lumaco relacionados con tomas de terrenos y otros actos reivindicativos y que constituyen, para el autor, el inicio del movimiento en su dimensión territorial: las comunidades rurales ya no reivindican únicamente la tierra sino que reivindica un territorio autónomo en su dimensión social y política. Si bien es en el campo donde ocurre esto, se plantea que lo ocurrido demostró que las vías de desarrollo de los pueblos pasan por los derechos colectivos y políticos “pero no sólo por las comunidades indígenas, sino que también por la consideración de los mapuche urbanos.” (Caniuqueo en Tricot, 2013: 262).

Otra de las álgidas discusiones que giran en torno a la demanda autonomista tiene que ver con la relación que dichas propuestas pueden tener con los sectores políticos tradicionales. Saavedra (2002) plantea que el proceso de dominación del que han sido víctimas los pueblos indígenas no se distancian del que han vivido otros sectores empobrecidos de la sociedad chilena. Desde su perspectiva el conflicto entre Estado y pueblo Mapuche no tiene un componente cultural de por medio, sino que más bien comparte características con la demanda campesina en la medida que el empobrecimiento material a proletariado su situación. Una perspectiva como esta – de índole marxista – pone a la demanda mapuche como una demanda campesina-proletaria dejando de lado el factor étnico que el conflicto presenta. Sin embargo, algunos autores ponen en entredicho esta suposición alegando que en un conflicto de este tipo, el carácter cultural y étnico juega un papel primordial. José Marimán (2012) plantea que una de las limitaciones que han tenido los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia¹³ para solucionar el conflicto ha sido precisamente la perspectiva proletarizada del indígena, donde se ha priorizado el fomento de aptitudes económicas por sobre el desarrollo de derechos políticos sobre la base de la particularidad étnica y cultural, lo cual, a la postre, ha mermado considerablemente la concepción de la autonomía como derecho y solución principal al conflicto. Esto ha desencadenado un progresivo abandono de los partidos de izquierda por parte de los agentes indígenas quienes consideran que han distorsionado y manipulado el fondo de la demanda y del movimiento (Tricot, 2013).

*La autonomía indígena de facto: el caso de Temuicui*¹⁴

En este apartado se ha puesto fuerte énfasis en el hecho de que Chile tiene la particularidad que a pesar de todo el movimiento social que ha habido en torno a la demanda indígena de autonomía, esta no ha tenido recibimiento en el cuerpo político oficial chileno. No obstante esta gran diferencia

¹² Se habla de una génesis contemporánea pues para Tricot el movimiento autonomista remonta su existencia a la época de la ocupación militar de territorio mapuche, sin embargo, plantea que el movimiento actual se ha redefinido en torno a diferentes elementos contextuales y son estos elementos los que se encuentran al centro de su análisis.

¹³ Coalición política que reunió diferentes partidos de la centro izquierda chilena y que gobernó desde la vuelta a la democracia hasta el año 2010.

¹⁴ La Comunidad Mapuche Autónoma de Temuicui no es la única que ejerce autonomía *de facto* en Chile, sin embargo, se ocupa acá como ejemplo por ser una de las más organizadas y conocidas en el territorio.

con los países de la región – y por supuesto, con los demás que hemos descrito en este documento – el movimiento indígena en Chile, al igual que sus pares de México y Bolivia, ha generado autonomías *de facto*, es decir, regímenes autonómicos no reconocidos oficialmente por el estado pero llevado a cabo a través de acciones prácticas de reivindicación de territorios y control sobre ellos. Para dar cuenta de este fenómeno nos centraremos acá en el caso de la Comunidad Mapuche Autónoma Temucuicui (CMAT¹⁵), una comunidad mapuche compuesta por alrededor de 20 familias ubicadas en la comuna de Ercilla, provincia de Malleco en la Región de la Araucanía.

El día 4 de febrero de 2019, la comunidad publicaba un comunicado titulado “Crónica del proceso de recuperación y Control Territorial del Lof Temucuicui” (CMAT, 2019). En él se relata el proceso mediante el cual la comunidad ejerce autonomía cultural y territorial: “En el marco de la continuidad del Proceso de Recuperación y Control Territorial de nuestras tierras y territorio ancestral, iniciado el año 2015 por parte del lof, se demarcó 12.000 hectáreas aproximadamente, en la localidad de Pailahueque, camino a la Montaña (...) quedando dentro de esta demarcación predios ocupados por las empresas forestales MININCO, ARAUCI y MASISA.”. Luego continúa “Para demarcar estas 12.000 hectáreas, hemos considerado la memoria colectiva de nuestra comunidad, que aún conserva el conocimiento del territorio ancestral ocupado por Temucuicui, antes del proceso de ocupación militar de la Araucanía”. Es decir, un primer apronte a la autonomía por parte de Temucuicui tiene relación con un territorio demarcable, cuyo derecho de propiedad no descansa en aparatos legales sino que en la memoria colectiva de un pueblo y en los usos tradicionales históricos que de él se han hecho. Luego se describen algunas actividades cotidianas:

“Al amanecer nos reunimos junto al Rewue, para realizar la ceremonia de nguilamawun con el fin de dar inicio a las actividades diarias que implican la recuperación, talleres de formación y fortalecimiento sobre conocimiento tradicional y derecho indígena para luego dar paso a la labor del reconocimiento de los predios en cuestión mediante el ejercicio de “demarcación” que consiste en situar carteles que muestran el alcance de nuestra demanda territorial, este es una labor que realizamos de manera colectiva con los peñis y lagmien”¹⁶

El territorio, para el pueblo mapuche, no es concebido como un pedazo de terreno. Es más bien todo lo que habita en él, seres vivos y materiales, animales y humanos, por tanto, el control territorial excede el simple uso de la tierra. En la cita anterior vemos que parte del control territorial autónomo dice relación con las formas de organización social y con las enseñanzas tradicionales que les son enseñadas a los miembros de la comunidad, lo cual se hace de manera colectiva y en directa relación con el concepto de territorio.

La CMAT es, sin duda alguna, la más conocida a nivel nacional. Constantemente aparece en los noticiarios debido a sus acciones de reivindicación territorial que son descritas, por buena parte de la prensa y el mundo político, como “terroristas”. Una de las acciones que más revuelo han causado

¹⁵ Sigla no oficial, utilizada en esta investigación sólo para facilitar la escritura.

¹⁶ Blog Comunidad Autónoma de Temucuicui. Disponible en:

<http://comunidadtemucuicui.blogspot.com/2019/02/cronica-del-proceso-de-recuperacion-y.html>

en los últimos años tiene que ver con el Censo que se realizó el día 19 de abril de 2017. 4 días antes de aquello, un *werken* de la comunidad defendía el derecho a no participar en el Censo definiendo a Temucuicui como “una comunidad autónoma, la cual, y así lo definimos, ya no depende del Estado. No vamos a permitir que ningún personero de Gobierno ingrese a nuestra comunidad a contarnos como verdaderos animales”¹⁷. Unos días después, la CMAT publicaba un comunicado donde argumentaban

“hemos tomado la decisión de no participar en el CENSO realizado en abril 2017, consideramos que el CENSO no es el procedimiento, ni la herramienta y tampoco la institución adecuada para definir las políticas públicas con el Pueblo Mapuche, la política pública no es suficiente con el Pueblo Mapuche y sus derechos.”¹⁸

El día del Censo la comunidad cortó los caminos que llevaban a su territorio, no dejando entrar así, a ningún personero del estado. Clara señal de control territorial que indica que en aquel territorio el estado de Chile no tiene jurisdicción.

Discusión y conclusiones

Autonomía: entre teoría y praxis

Como vimos en este documento, la autonomía de los pueblos indígenas tiene varias concepciones. Por una parte, se presenta como una figura jurídica desarrollada en instrumentos internacionales que responde a una forma práctica de ejercer el derecho a la libre determinación de los pueblos. Esta última, de acuerdo con las Naciones Unidas, es un derecho humano universal que, si bien no tiene como población objetivo original a los pueblos indígenas, si fue adaptada con el tiempo a este segmento de la población en la medida que progresivamente fueron siendo concebidas más como naciones, con derechos políticos, que como simples grupos que comparten rasgos culturales – definición clásica de etnia –. En su vertiente más académica, la autonomía carga consigo tres condiciones de existencias que se transforman, a la vez, en implicancias. Por un lado, una dimensión territorial, que indica que esta se ejerce en un espacio geográfico correctamente delimitado, una dimensión política referida a la cualidad que toda nación tiene sobre la capacidad de decisión autónoma sobre el porvenir político y social de sus miembros. Y por último una dimensión de representación, que descansa en el supuesto que la libre determinación no implica independencia de los estados, por lo que parte del ejercicio de la autonomía dice relación por un lado con elegir a sus propias autoridades, y por otro que existan canales de representación oficial frente al estado mayor. Hasta acá, la visión académica y política de la autonomía como ejercicio de la libre determinación tiene bastantes coincidencias, y tal como revisamos en los casos precedentes – con excepción de Chile – los estados que han reconocido este derecho han puesto el énfasis, en mayor o menor medida, en estas tres dimensiones. Ahora bien, a la hora de proponer formas efectivas de

¹⁷ Recogido de la prensa. Disponible en: <http://www.primeralineaprensa.cl/?p=135>

¹⁸ Blog Comunidad Autónoma de Temucuicui. Disponible en:

<http://comunidadtemucuicui.blogspot.com/2017/05/ante-el-ataque-de-los-diversos-poderes.html>

ejercer autonomías territoriales dentro de la legalidad, son los propios pueblos indígenas quienes han hecho el mayor esfuerzo, y quienes han aportado la mayor diversidad en las formas de entender este derecho. Vimos que en algunos casos se proponen autonomías regionales – o departamentales – las cuales se asemejan mucho a la construcción de estados federales. También hay propuestas de mediana escala – a nivel de provincias o municipios – y otras de escala pequeña – autonomías comunales –. Esta delimitación conceptual del concepto de autonomía, más la revisión de la historia de su implementación práctica en algunos estados nos permiten recoger una serie de consideraciones que hacen de este derecho algo complejo y que va mucho más allá de su reconocimiento oficial en las constituciones nacionales.

(1) Una de las primeras conclusiones que saltan a la vista de esta revisión es que la autonomía, como derecho, más allá de su inclusión en instrumentos internacionales, debe su existencia al empuje histórico de los movimientos sociales indígenas ocurridos desde la década de los 1970's y hasta la actualidad. Ya vimos como en México o Bolivia los movimientos como la ANIPA o el Katarista desde temprano incluyen, de manera más explícita o implícita, a la autonomía como bandera de lucha y solución principal para los conflictos entre estado y pueblos indígenas. Ahora bien, aunque en estos dos últimos países la larga protesta llega a buen puerto – en términos de reconocimiento constitucional – esta no es la regla. En Chile el movimiento indígena ha sido tanto o más fuerte que en otras partes del mundo, sin embargo, la demanda por autonomía nunca ha sido si quiera discutida en las altas esferas de la élite política.

(2) El derecho a la autonomía choca, en la gran mayoría de los casos, contra el sistema extractivista neoliberal impuesto en América Latina. En Chile, las comunidades que ejercen autonomía *de facto*, chocan contra usurpación de terrenos por parte de la industria forestal a gran escala, mientras que en Bolivia lo hacen contra la gran minería. En Colombia, aunque la Constitución reconoce el derecho a la autonomía, en la práctica se conceden cada vez más extensiones de territorio reconocidos como autónomos – principalmente en la Amazonía – a la explotación minera. Entonces pareciera que independiente de si se reconoce o no, el derecho a la autonomía está plenamente condicionado al valor económico que tengan los territorios otorgados.

(3) El punto anterior pone el acento en las grandes empresas extractivas como un actor clave en los asuntos que conciernen a la autonomía indígena. Sin embargo, casos como el de Colombia indican que el campo de la autonomía política está cruzado por diferentes actores que ejercen presión sobre los territorios. Uno de ellos, y de gran peso, son los grupos armados. En Colombia el derecho a la autonomía, aunque reconocido a nivel político, choca contra grupos insurgentes que controlan *de facto* los territorios que les son otorgados legalmente a los pueblos indígenas. Frente a esto, y sumado al punto anterior, damos cuenta que el mero reconocimiento no es suficiente en la medida que los estados otorgan a comunidades indígenas títulos de propiedad autónoma que en la práctica no están bajo jurisdicción del estado, ya sea por lagunas legislativas que permiten la irrupción de mega proyectos extractivos o por el control que por la fuerza ejercen grupos armados.

(4) El caso boliviano, aunque reconocido a nivel internacional como ejemplar, presenta otro tipo de trabas: las burocráticas. Aunque se reconoce el derecho a la autonomía, para ejercerlo de manera

legal se debe pasar una serie de etapas burocráticas que demandan tiempo y recursos que muchas veces las comunidades no tienen. Además, en concordancia con el punto 2, la orientación descolonizadora y anticapitalista que llevó al poder a Evo Morales y que a simple vista parece congruente, muestra una profunda contradicción que termina por perjudicar a las autonomías. Mientras que la descolonización implica ceder control y otorgar poder a los pueblos indígenas, la orientación anticapitalista implica el control estatal de los recursos naturales. Estos, muchas veces se encuentran en territorios indígenas por lo que el control territorial indígena se ve fuertemente condicionado.

La autonomía como un ejercicio de facto

La revisión bibliográfica y análisis de casos que se llevó a cabo permiten dar cuenta de dos grandes conclusiones. Por un lado, y en línea con lo planteado por Fernández y Fuentes (2018), el reconocimiento constitucional de un país respecto a la naturaleza de su composición cultural-nacional no deriva en determinadas formas estandarizadas de derechos indígenas. La autonomía es un ejemplo de aquello, pues tenemos a Bolivia que se reconoce como plurinacional o México que se reconoce como pluricultural y ambos reconocen este derecho, sin embargo, lo hacen de diferentes formas y tiene diferentes implicancias. En ambos países, los expertos e intelectuales aseguran que no existe realmente el derecho a la autonomía. Ahora bien, a la tesis de Fernández y Fuentes se suma los hallazgos de este documento: que se reconozca a nivel constitucional el derecho a la autonomía no implica la solución a los problemas. Es un avance, sin duda alguna, pero ya vimos que ejercer la autonomía en forma legal significa mucho más que reconocerla, implica trabas burocráticas, entramados con actores armados o empresas extractivas etc. Reconocer el derecho a la autonomía entonces tiene el potencial no sólo de apaciguar los conflictos con los movimientos indígenas, sino que de inmovilizarlos y transformarse así en otro dispositivo más de dominación en un contexto de multiculturalismo neoliberal.

Por otro lado, y esto como un aporte a la discusión sobre la definición de autonomías, diremos que estas no se remiten a los marcos jurídicos legales. Las autonomías indígenas no dependen únicamente de las voluntades políticas de los estados, estos pueden facilitar su implementación, pero independiente del marco jurídico legal, las autonomías indígenas fueron y siguen siendo *de facto*. El caso chileno es probablemente el más elocuente a este respecto, donde si bien no se reconoce este derecho en términos legales, hay algunas comunidades que lo ejercen como un ejercicio de libre determinación no sólo porque está plasmado en instrumentos internacionales, sino que como parte de la memoria colectiva misma de un pueblo-nación. Este sentido histórico mueve a algunas comunidades a ir más allá de los límites de la legalidad y entender la autonomía como parte intrínseca de su forma de existir. Mirándolo así, los marcos legales pasan a ser contingentes a un tiempo y espacio determinados y, por ende, traspasables. Los casos de México y Bolivia también aportan a esta teoría, pues dadas las dificultades para constituir autonomías legales y los desacuerdos con la autoridad legislativa, los pueblos ejercen autonomías *de facto*, a su manera y sorteando dificultades que en muchos casos llegan a conflictos violentos con los agentes que controlan el monopolio de la fuerza en los países o con otros actores civiles de la sociedad.

Reducir la conflictividad parece una tarea compleja toda vez que, por lo visto, el derecho a la autonomía plasmado en la Constitución o en una política pública no es garantía de solución. El problema parece ir más allá, dice relación quizás con dejar de entender la autonomía desde su vertiente liberal que impone determinadas directrices que los pueblos en muchos casos, y tomando en cuenta su tradición ancestral, se resisten a incorporar. En ese sentido, ni los instrumentos internacionales – cuyas definiciones de derecho se basan en los derechos individuales de la filosofía liberal occidental de siglos pasados – ni las cartas de buena intención de los gobiernos parecen ser suficientes.

Bibliografía

- Alonso Marchante, J. L. (2014). *Menéndez, Rey de la Patagonia*. Buenos Aires: Losada.
- Anaya, J. (2010). El derecho de los Pueblos Indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración. En C. Chartes, & R. Stavenhagen (Edits.), *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*.
- Barabas, A. (1998). Reorganización etnopolítica y territorial: caminos oaxaqueños para la autonomía. En M. Bartolomé, *Autonomías étnicas y Estados nacionales* (págs. 344-366). Conaculta.
- Bengoa, J. (2014). *Historia del pueblo mapuche Siglo XIX y XX*. Santiago: Editorial LOM.
- Boccaro, G., & Ayala, P. (2012). Patrimonializar al indígena. Imaginación del multiculturalismo neoliberal en Chile. *Cahiers des Amériques latines*(67), 206-227.
- CMAT. (4 de febrero de 2019). *Comunidad Autónoma Temucuicui*. Obtenido de <http://comunidadtemucuicui.blogspot.com/2019/02/cronica-del-proceso-de-recuperacion-y.html>
- Colque, G. (2015). *El punto de quiebre de las autonomías indígenas*. Fundación Tierra.
- Correa, F. (2014). Límites a la autonomía indígena en la Amazonía colombiana. *Revista Colombiana de Sociología*, 37(2), 65-90.
- Corvalán, J. (2014). De escuela evangelizadora colonial a sistema educativo competitivo y segmentado en isla de pascua. *Chungará, Revista de Antropología Chilena*, 46(4), 681-692.
- Díaz, R. (2017). Movimientos Indígenas en Ecuador y Bolivia: Entre la sujeción y la subjetivación política. *Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos*.
- Díaz-Polanco, H., & Sánchez, C. (1993). Las Autonomías: una formulación mexicana. *Boletín de Antropología Americana*(28), 43-57.
- Fernández, J., & Fuentes, C. (2018). Reconocimiento de los pueblos indígenas: Qué y cuánto se reconoce en las constituciones del mundo. *Documento de trabajo ICSO: Serie Laboratorio Constitucional*(46), 2-27.
- Hale, C. (2005). Neoliberal Multiculturalism. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 28(1), 10-28.
- Hannikainen, L. (2013). La Autonomía en Finlandia: la autonomía territorial de las islas Aland y la autonomía cultural del pueblo indígena saami. *Revista d'estudis autonòmics i federals*(17), 71-106.

- Kuppe, R. (2010). Autonomía de los pueblos indígenas - La perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. En M. Gonzáles, A. Burguete Cal y Mayor, & P. Ortiz-T (Edits.), *La Autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado Plurinacional en América Latina* (págs. 95-145). Quito: FLACSO.
- Laurenti, D. (2017). Autonomía Indígena Originario Campesina en las tierras altas de Bolivia. *Izquierdas*(36), 222-252.
- López, F. (2006). Autonomía y derechos indígenas en México. *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*(39).
- Marimán, J. (1992). Cuestión Mapuche, descentralización del Estado y Autonomía Regional. *Caravelle*, 59(1), 189-205.
- Marimán, J. (2012). *Autodeterminación. Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI*. Santiago: LOM.
- Osorio, C. (2017). Autonomía Indígena y democracia en Colombia. *El Ágora USB*, 17(1), 105-127.
- Paredes, R. (24 de Junio de 2019). *¿Qué tipos de autonomía reconoce la Constitución Política del Estado?* Obtenido de <https://www.rigobertoparedes.com/es/que-tipos-de-autonomia-reconoce-la-constitucion-politica-del-estado>
- Richards, P. (2010). Of Indians and Terrorist: How the State and Locla Elites Construct the Mapuche in Neoliberal Multicultural Chile. *Journal of Latin American Studies*(42), 59-90.
- Rivera Cusicanqui, S. (2010). *Oprimidos, pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y q'hechwa 1900-1980*. La Paz: La Mirada Salvaje.
- Rosales, G. (2015). Autonomía indígena en Bolivia: Mecanismo de articulación y dispositivo de complejidad social. *Sociológica*, 143-179.
- Saavedra, A. (2002). *Los mapuche en la sociedad chilena actual*. Santiago: LOM.
- Semper, F. (2006). Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*(2), 761-778.
- Tricot, T. (2013). *Autonomía. El Movimiento Mapuche de Resistencia*. Santiago: CEIBO.
- Van Cott, D. (2000). *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- Velasco, S. (2003). La autonomía indígena en México. Una revisión del debate de las propuestas para su aplicación práctica. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*(24), 71-99.
- Wilhelmi, M. (2009). La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLII(124), 13-38.

Williensen Díaz, A. (2010). Cómo llegaron los derechos de los pueblos indígenas a la ONU. En C. Chartes, & R. Stavenhagen (Edits.), *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas* (págs. 16-33). IWGIA.