

Autonomías indígenas en América Latina. Una mirada comparada a partir de las dificultades para la construcción de un Derecho intercultural

Asier Martínez de Bringas

Profesor encargado de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

Indigenous autonomy in Latin America. A comparative look based on the difficulties in creating an Intercultural Law

ABSTRACT Indigenous autonomy, as a right, is expressed and projected as a political process through which indigenous peoples exercise their right to self-determination within the framework of the State. This is concretized as the ability to freely determine their political status as peoples, their own economic development, as well as their social and cultural structures for the production, reproduction and development of individual and collective life. In this essay we will proceed to carry out a comparative analysis in Latin America (Bolivia, Ecuador, Colombia and Peru) of the difficulties that arise for the construction of the indigenous autonomous processes and how this greatly hinders the creation of an intercultural law between the State and the indigenous peoples.

KEYWORDS Autonomy; Interculturality; Territoriality; Jurisdiction; Rights.

RESUMEN La autonomía indígena, en cuanto derecho, se expresa y proyecta como proceso político a través del cual los pueblos indígenas ejercen su derecho a la libre determinación en el marco del Estado. Ello se concreta como la capacidad para determinar libremente su condición política como pueblos, su propio desarrollo económico, así como sus estructuras sociales y culturales para la producción, reproducción y desarrollo de la vida individual y colectiva. En este ensayo procederemos a realizar un análisis comparativo en América Latina (Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú) de las dificultades que se presentan en la construcción de los procesos autonómicos indígenas, y cómo dificultan enormemente la construcción de un Derecho intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas.

PALABRAS CLAVE autonomía indígena; interculturalidad; territorialidad; jurisdicción; derechos.

Artículo recibido el 07/07/2018; aceptado el 14/09/2018.

1. Introducción

La autonomía indígena, en cuanto derecho, se expresa y proyecta como proceso político a través del cual los pueblos indígenas ejercen su derecho a la libre determinación en el marco del Estado. Ello se concreta como la capacidad para determinar libremente su condición política como pueblos, su propio desarrollo económico, así como sus estructuras sociales y culturales para la producción, reproducción y desarrollo de la vida individual y colectiva. Para todo ello resulta fundamental el reconocimiento de la subjetividad política colectiva —pueblo indígena— en el marco del Estado.¹

Sin embargo, la *subjetividad política indígena* tiene un carácter eminentemente relacional² que resulta fundamental para explicar y comprender los procesos autonómicos. La autonomía indígena no es un proceso autorreflexivo, racionalmente teorizado, construido a partir de los parámetros que la teoría del Estado oferta y propone; es más bien un proceso y dinámica que se construye y formaliza a través de las relaciones corporales; de las interacciones comunitarias; del modo de relación, construcción y confrontación con la naturaleza, el territorio y los recursos que tienen los pueblos indígenas; de las formas de expresión y articulación que la organización política indígena expresa, y un largo etc. Posee, además, una densa raigambre en los vínculos comunita-

1. James Anaya delimita el contenido y perfil del *derecho a la autodeterminación indígena* a partir de las posibilidades que abre la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de la siguiente manera: “...la Declaración, por sus propios términos, reconoce que los pueblos indígenas tienen el mismo derecho a la libre determinación que el que disfrutaban otros pueblos. La libre determinación se interpreta, adecuadamente, como surgida del marco de los derechos humanos del derecho internacional contemporáneo, más que del marco tradicional de los derechos de los estados. (...) La Declaración identifica a los pueblos indígenas ahora como ‘pueblos’ libremente determinados sin calificación, en un marco de derechos humanos en oposición a los derechos de los estados. Al pertenecer a los ‘pueblos’, el derecho de libre determinación, y otros derechos afirmados en la Declaración, son derechos colectivos pero, en cualquier caso, son en el fondo derechos humanos o, al menos, se derivan de ellos o son instrumentales para los mismos. (...) 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. (...) La libre determinación se fundamenta en los preceptos de libertad e igualdad que pueden encontrarse enraizados, a lo largo del tiempo y el espacio, en diferentes tradiciones culturales en todo el mundo. Anaya, *El derecho de los pueblos indígenas*, 194-209.

2. Hernando, “¿Por qué la arqueología oculta la importancia de la comunidad?”, 22-40; “Identidad relacional y orden patriarcal”, 83-124.

rios, más que en la racionalidad teórica —tan propia de la ciencia política y constitucional en la manera de pensar los modelos autonómicos, y que se ha venido imponiendo como patrón paradigmático para entender y construir la autonomía en el marco del Estado—. De ahí los desfases teóricos y prácticos (cosmovisionales, diríamos) entre el derecho de autodeterminación —tal y como es entendido por el Derecho Internacional— y la autonomía indígena.

Como se ha expresado, la pertenencia colectiva y los vínculos comunitarios constituyen la base de la *seguridad ontológica* de los pueblos indígenas, siendo la función última de las autonomías garantizar y dar protección a dicha seguridad, a esa manera relacional de entender el mundo, la vida y los procesos sociales, cuestión dífilamente comprensible desde la *razón de estado* como soporte último para entender y dar solución a la integración intercultural de las autonomías indígenas en el marco del Estado.

La autonomía indígena se actualiza constantemente a partir de las maneras de estructuración en que se expresan las cosmovisiones de cada pueblo; por tanto, no existe un patrón ni un paradigma estático y concreto en el que apoyarse y desde el que construir el modelo autonómico indígena. Esta es una realidad dinámica, compleja, estrictamente vinculada a la cosmovisión y a la espiritualidad, que propone maneras diferentes de entender las relaciones sociales, las formas de representación y el poder político. Es una tensión intercultural fundamental que complica y hace difícilmente traducible el modelo indígena de autonomía a las maneras estatales de comprenderla, formalizarla y normativizarla. Es de esta dificultad intercultural, que genera fuertes tensiones en las relaciones *pueblos indígenas-Estado*, de la que queremos dar medida en este escrito.

Por otro lado, el manejo ideológico de la categoría “autonomía indígena” que se viene haciendo desde instancias discursivas de *poder-saber*, a partir de su flamante recepción en textos de derechos humanos, como la *Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, o como muchos otros textos constitucionales en América Latina que han intentado dar recepción a los reclamos indígenas de autonomía y otros derechos asociados a esta, nos ubica ante la dialéctica —derivado lógico de la tensión intercultural anticipada— de dos presupuestos irreconciliables: i) ¿sirve y se presta la autonomía indígena como instrumento necesario para revitalizar el modo de gobernanza estatal, a la vez que coadyuva a reconstituir la maltrecha legitimidad del Estado en su tratamiento con los pueblos indígenas? ii) ¿o

está orientada realmente a la construcción, capacitación y fortalecimiento del *sujeto pueblo indígena*? Esto es, el tratamiento que se está haciendo de la autonomía indígena en el marco de los Estados, ¿ayuda a la construcción de los reclamos indígenas en forma de derechos, o más bien coadyuva a su dependencia y subordinación a las lógicas del Estado? ¿Constituye, por tanto, la autonomía indígena una mediación instrumental necesaria para consolidar la dimensión democrática en los Estados, pero sin derechos para los pueblos indígenas? O por el contrario, ¿podemos asistir a la construcción de procesos autonómicos indígenas que permitan la consolidación política del concepto pueblo indígena, a la vez que el desarrollo y coagulación de sus formas y expectativas de vida, lo que implicaría un límite al poder de los Estados y a sus deseos de implacable expansión sobre la territorialidad indígena?

Esta tensión entre la dimensión emancipadora-crítica de la autonomía indígena y la dimensión legitimadora de las formas de gobernanza estatal es el presupuesto -incontestado y de difícil respuesta- que va a interrogarnos a lo largo de todo este ensayo. Esta dialéctica ambivalente y conflictiva ha marcado la construcción teórica y práctica del término *autonomía indígena* en América Latina produciendo dos maneras antitéticas de entender este proceso: autonomía entendida y expresada como *razón de Estado*, desactivadora de luchas, reclamos y reivindicaciones indígenas; o autonomía como proceso y límite a los excesos del poder estatal en su tratamiento a los pueblos indígenas.³

Teniendo en cuenta cómo se está afrontando y se pueda afrontar en el futuro esta tensión, inmanente a la autonomía indígena, nos asomaremos a otros interrogantes que despliegan y complementan los dos presupuestos anteriormente citados. En este sentido, a partir del estado de la cuestión de las autonomías indígenas en América Latina, nos podemos preguntar: ¿es la autonomía indígena una alternativa real a los pueblos indígenas?; si fuese así, ¿cómo da respuesta —jurídica, política y social— a los anhelos de autodeterminación indígena?; ¿qué impacto produce el reconocimiento y desarrollo de la autonomía indígena en las estructuras políticas del Estado y cuáles son las consecuencias reales de todo ello?

3. Ortiz, *Dilemas y desafíos*, 10-129; González, *Autonomías territoriales indígenas*, 35-62; Fukasaku, y Hausmann, *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America*; Montero y Samuels, *Decentralization and Democracy in Latin America*; Kingstone, *After the Washington Consensus*, 153-164.

Todas estas preguntas, que apuntan a las razones políticas últimas de la autonomía indígena, encierran una complejidad a la que no pretendemos dar respuesta en este escrito; pero sí las mantendremos como una tensión inmanente, una interpelación crítica necesaria para afrontar las dificultades y las dinámicas de instrumentalización que acompañan los procesos de autonomía indígena, conscientes de que cualquier alternativa a una implementación ventajosa y beneficiosa para los pueblos indígenas debe tenerlas como fundamento último para poder entender el para qué de estos procesos y proyectos.

La complejidad referida se hace más intensa si tenemos en cuenta que el concepto de autonomía es interpretado normativamente de manera polifacética y dispersa, sin criterios homogéneos de armonización entre los diferentes Estados que la han regulado constitucionalmente y que han intentado dar un desarrollo de la misma en su legislación interna.⁴ A ello habría que sumar el hecho —problemático— de que cada pueblo indígena posee una diferente comprensión de la autonomía y sus procesos, lo que hace difícil llegar a consensos sobre los contenidos mínimos que podrían identificar y delimitar la autonomía indígena en el marco del Estado, así como de sus condiciones de realización práctica.

Partiendo de este enmarque, el objetivo último de este ensayo es presentar una pequeña radiografía de los procesos autonómicos indígenas en algunos países de América Latina, aquellos en los que hemos considerado que los procesos de construcción autonómica han tenido mayor protagonismo, relevancia e intensidad política, como Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia. No es pretensión de este estudio hacer un análisis en profundidad de los países referidos,⁵ sino presentar una serie de elementos problemáticos que irrumpen de

4. Una reformulación política y crítica de estas complejidades puede verse en Rosales, *Autonomía indígena en Bolivia*, 143-179; Prada, *Articulaciones de la complejidad*, Mimeo.

5. En este sentido son muchos los estudios que analizan en profundidad y de manera sistemática la problemática de la autonomía indígena en estos países. No nos ha interesado la orografía y etnografía de estos procesos; tampoco el arduo detalle en la consolidación de los mismos; antes bien hemos querido poner el foco de atención en la *calidad* problemática que irrumpe y se reitera sistemáticamente en los procesos de construcción de las autonomías indígenas. Pueden consultarse como sólidas exposiciones y estudios de lo que decimos: Schavelzon, *El nacimiento del Estado plurinacional de Bolivia*; Tomaselli, *Autonomía Indígena*, 5-56; Romero y Albó, *Autonomías indígenas*; Mayorga, *Bolivia*; Albó y Barrios, *Por una Bolivia...*; Fundación Tierra, Bolivia, *Territorios Indígenas*; Chirif, *Estudio Regional*; González et al., *La autonomía a debate*; Tamburini, *Contexto constitucional y legal...*; Roldán y Sánchez, *La problemática de tierras y territorios...*, 189-273; Ortiz, *Dilemas y desafíos*, 10-129; Houghton, *Los territorios indígenas*.

manera sistemática y continua en la construcción de los procesos autonómicos en América Latina. Estas dificultades emergen como una variable constante y repetitiva en la construcción de muchos de los procesos autonómicos que vamos a analizar. Para ello, la mirada metodológica con la que avanzaremos partirá de lo que consideramos elementos esenciales de la autonomía indígena, algunas de sus notas constitutivas sin las cuales esta no podría existir ni desarrollarse, para hacernos cargo y presentar algunas de las limitaciones estructurales con las que dichos procesos se están encontrando, lugares comunes desde los que partir para sugerir y encontrar alternativas a esas dificultades.

2. Elementos de la autonomía indígena

Cuando hablamos de autonomía desde la perspectiva de los pueblos indígenas es necesario referir la existencia de una serie de componentes o elementos básicos de la misma sin los cuales la *autonomía indígena* queda troceada, recortada e instrumentalizada. Dichos componentes se deducen de la comprensión territorial que los propios pueblos indígenas han venido expresando, así como de la implementación de planes de manejo territorial y de recursos naturales que algunos pueblos han venido desarrollando y exponiendo.⁶

Por otro lado, la tendencia de los Estados es suprimir (negociadamente) o reprimir (violentamente) algunos de estos componentes esenciales de los procesos autonómicos, sin los cuáles no podríamos acercarnos a una comprensión plena de la autonomía indígena. El resultado final sería la puesta en escena de procesos autonómicos fragmentados, profundamente limitados en sus aspiraciones, recortados según los propósitos y de acuerdo a la comprensión estatal del territorio, así como de las necesidades de administración del mismo.

El gran peligro de las autonomías indígenas —por supresión de algunos de esos elementos fundamentales que afectan a derechos indígenas— es la puesta en escena de una dinámica unilateral y coercitiva de adaptación del territorio

6. En el caso de Bolivia, hablaríamos de Raqaypampa o Monte Verde; en Ecuador, el supuesto del manejo territorial del pueblo indígena Sarayacu, o del pueblo Shuar Arutam; en Perú, la iniciativa territorial de los pueblos indígenas de la provincia Datem del Marañón, o la plataforma de asociaciones indígenas coaguladas en torno a Puinamudt, como estrategia para luchar contra la invasiva y tóxica acción de las petroleras; o la situación del Resguardo Karmata Rua en Cristianía o del Resguardo Putumayo en Colombia, entre muchas otras.

indígena al territorio del Estado, a sus marcos de posibilidad y de gestión, rompiendo el carácter *intercultural* —basado en la bilateralidad, la reciprocidad y simetría— que los procesos de autonomía exigirían desde la perspectiva de los pueblos indígenas.

Hablar de elementos esenciales de la autonomía indígena implica un proceso de racionalización, de comprensión estatalizada del Derecho, que pueda descomponer la parte vital, cosmovisional y existencial de las autonomías indígenas. De hecho, como ha ocurrido en Bolivia y Ecuador, la incorporación de la autonomía indígena al aparato normativo del Estado, su subsunción bajo el paraguas normativo estatal, ha implicado en gran medida el vaciamiento de un concepto, de su contenido originario y existencial. La implementación de los nuevos textos constitucionales de Bolivia y Ecuador ha supuesto y suponen una reducción de la densidad creativa y de los ricos contenidos que el concepto de autonomía indígena mantuvo en los procesos constituyentes. Esta es una limitación de la que necesariamente hay que hacerse cargo para poder entender y gestionar el proceso político de construcción autonómica. Por ello, antes de que el poder constituido limara a contrapelo las reivindicaciones y enunciaciones de autonomía indígena en Bolivia y Ecuador, ésta se enunciaba y explicaba a partir de una matriz trinitaria como es: i) la autonomía indígena exige la desconcentración territorial del poder para poder dar cabida a los modos de autoorganización indígena como pueblos y naciones; ii) exige la plurinacionalidad,⁷ lo que implica la habilitación intercultural de pueblos y naciones como sujetos políticos con soberanía, dimensiones hasta ahora desconocidas en el marco del Estado; iii) y exige también el reconocimiento de *economía plural*, tensionada como pluralismo jurídico, lo que implicaba la coexistencia articulada en el Estado de diferentes modos de producción y organización de la vida, así como de una plural comprensión de lo jurídico para su desarrollo e implementación.⁸

La autonomía indígena ha sido polimórfica en sus formas de expresión y representación en muchos países de América Latina, especialmente en Bolivia, Ecuador y Colombia. La estrategia política ha llevado a que las diferentes formas en que se expresaba la autonomía adquirieran dominancia en función de criterios de oportunidad política. Unas veces la autonomía se expresaba

7. Bautista, *Pensar Bolivia*; Núñez del Prado, *Utopía indígena truncada*, 252 y ss.

8. García Linera, *Geopolítica de la Amazonia*.

—como en el proceso constituyente boliviano— como un pétreo bloque con liderazgo nacional. Una suerte de coagulación estratégica del movimiento indígena para poder generar una organización política consistente, sólida y consensuada, que pudiera funcionar como fuerza social emergente frente a otros bloques sociales del país con talante netamente antindígena. Una propuesta de federalismo indígena, combinado con movimientos sociales del país para la construcción de formas de democracia comunitarias no liberales (ayllus, juntas vecinales, parroquias, resguardos...)⁹

Otras veces se expresaba como un movimiento accionado y promocionado por líderes indígenas locales. La autonomía aquí era concebida fundamentalmente como un mecanismo para la recuperación de espacios políticos perdidos; como medio para la reconstitución de territorios ancestrales, como el el Qollasuyu o el Tawantinsuyu. Se trataba de lograr una conciencia de sí y para sí como pueblos y naciones originarias, de reivindicar el sujeto político indígena como agente independiente y autoafirmativo, con fuerte conciencia de pueblo y de territorio. Esta ha sido una estrategia muy fértil para la institucionalización del movimiento indígena en lucha por sus derechos en toda América Latina.

Y otras veces, la autonomía se expresaba como una experiencia plena de vida, como reivindicación enérgica de la cosmovisión indígena en su relación con el territorio y la vida. Autonomía como proceso en construcción.¹⁰

Teniendo en cuenta estas consideraciones como precondiciones para acercarse a la comprensión indígena de la autonomía, podemos referir algunos componentes esenciales de la autonomía que muchas veces han sido abordados de manera aislada, pero no sistémica e interdependiente, como un cuerpo inconsútil que solo en estricta unidad e interrelación constituye la gramática de la autonomía indígena. En este sentido hablamos de:

1. Territorio integral asegurado, lo que implicaría la configuración de territorios con un claro contenido jurisdiccional a través del cual los pueblos indígenas puedan ejercer el autogobierno y la justicia, siendo la jurisdicción la base material desde la que desplegar formas y expresiones de pluralismo jurídico

9. Hylton, *El federalismo insurgente*, 99-118.

10. Tapia. *Política Salvaje*, 25 y ss.

entre el derecho indígena y el derecho estatal. La autonomía se afirma como estrategia para defender y arraigar los derechos de los pueblos indígenas.¹¹ Sin embargo, es necesario tener en cuenta que no todas las organizaciones y movimientos indígenas en América Latina asocian de manera interdependiente la defensa del territorio con la autonomía indígena, separando dichos elementos como si se trataran de reclamos disociados, a partir de la definición restrictiva de territorio que se produce en el Convenio 169 de la OIT, en su artículo 13.2, poniendo el énfasis en la “totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan”. Una comprensión así del territorio tiene una pretensión fuertemente despolitizadora, puesto que la concepción de hábitat no tiene implicaciones políticas ni jurisdiccionales. Esta es también una constante en el tratamiento y comprensión del territorio por parte de los Estados en su modulación normativa. Desligar el territorio de sus funciones jurisdiccionales supone instrumentalizar un derecho como la autonomía y vaciarlo de contenido básico. En los procesos de autonomía, el territorio guarda una función política, jurisdiccional, económica, cultural, simbólica y ecológica fundamental.¹² Para poder ejercer los derechos indígenas se hace necesario que el territorio indígena funcione como territorio autónomo. En definitiva, se trataría de construir una base política territorial para lo que la autonomía es un complemento garantista indispensable. El territorio autónomo indígena permite exponer una nueva lógica en la distribución y configuración del poder estatal; sugiere una nueva comprensión en la configuración del ordenamiento político territorial estatal y esa es, en última instancia, la pretensión fundamental de la autonomía indígena. El sentido de la proclamación de algunas “autonomías indígenas de hecho”, “sin permiso”, como en México o en Perú, tiene que ver con esta disfunción: la despolitización del contenido fundamental del derecho indígena a la autonomía. Derechos territoriales sin autonomía son procesos y dinámicas arrojadas y expuestas a la explotación y al despojo, como estamos viviendo recientemente en América Latina. Solo se puede hablar genuinamente de territorios indígenas si estos incluyen control colectivo del mismo, junto con procesos de autogobierno en los que se evidencien formas de organización y gestión indígena que expresen sus modos de vida colectivos.¹³

11. Mamani, Pablo. *Memoria y geoestrategia social*, 165-194.

12. Tamburini, *La importancia del territorio y el autogobierno*, 177-186.

13. Como expresa el voto razonado del Juez Sergio García Ramírez con respecto a la sentencia de la Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya contra Paraguay, de 29 de marzo de 2006, los derechos comunitarios que forman parte de la cultura de los pueblos indígenas

2. Competencias, en cuanto conjunto de poderes y capacidades que se otorgan a los pueblos indígenas para habitar y gobernar el territorio. Ello implicará necesariamente competencias sobre medio ambiente, conocimientos tradicionales, tierras, patrimonio cultural e intelectual, soberanía y seguridad alimentaria, educación intercultural, prácticas medicinales indígenas y un largo etcétera. Para el ejercicio de estas competencias se exige, como condición previa, que la territorialidad indígena incluya derechos de titulación colectiva, así como el control efectivo de sus recursos naturales de propiedad común. Un ramal importante de esas competencias, en conexión con la esencia del pluralismo jurídico, sería el establecimiento de un nuevo marco de relaciones con el Estado, con sus diferentes regiones y ámbitos territoriales.

3. La participación y representación política en la vida del Estado.¹⁴ Esta es la base de la interculturalidad: la participación de los pueblos indígenas en procesos institucionales y políticos con el Estado que les permita tomar y asumir decisiones como prolongación necesaria y concluyente del régimen de autonomía. Todo ello reclama una reorganización del poder, de las instituciones y de los sujetos en clave plurinacional. La esencia de la plurinacionalidad reposa, por tanto, en una comprensión centrífuga del poder a partir del reclamo de las autonomías indígenas, lo que implica una transformación de la estructura política, administrativa, territorial, jurídica y económica del Estado mediante la creación de entidades territoriales indígenas autónomas, por las cuales la territorialidad se adapta al Estado y este a las entidades territoriales indígenas, produciéndose una transformación estructural de la distribución territorial del poder dentro del Estado en su relación con los pueblos indígenas.¹⁵

son, a su vez, fundamento y amparo de los derechos subjetivos individuales. La sentencia de la Corte IDH, Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador (Fondo y Reparaciones), sentencia de 27 de junio de 2012, Corte IDH, Serie C n.º 245, 2012, párrafo 231, también fundamenta esta dimensión al afirmar: "...la normativa internacional relativa a los pueblos y comunidades indígenas o tribales reconoce derechos a los pueblos como *sujetos colectivos del Derecho Internacional y no únicamente a sus miembros*". En el caso de *Saramaka contra Surinam* se es más categórico, a este respecto, al expresar que el *titular del derecho de la consulta son los pueblos* o comunidades, en cuanto *sujetos del derecho de propiedad comunal*, Cf. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka contra Surinam, Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de agosto de 2008, Corte IDH, Serie C n.º 185, 2008, párrafo 22.

14. ONIC, *Proyecto de capacitación*.

15. Prada, *Antecedentes y objetivos*, 21-30.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, una mirada retrospectiva sobre los diferentes modelos y prácticas desarrolladas en América Latina para la implementación de la autonomía indígena nos permite constatar algunas variables conflictivas,¹⁶ pero relevantes, para poder determinar las problemáticas y las necesidades que los modelos de autonomía indígena presentan para su implementación.

1. Mientras algunos proyectos de autonomía han intentado incorporar todos los elementos que se consideran esenciales para poder hablar de autonomía indígena, otros proyectos solo incorporan, de manera fragmentaria, algunos de ellos.

2. Los mecanismos para garantizar e implementar la autonomía indígena han sido entendidos y afrontados de manera diversa, tanto por Estados como por pueblos indígenas. Algunos modelos se han entendido exclusivamente como un régimen de regulación jurídico-político en el marco del Estado, mientras otros proyectos, más anclados en el movimiento indígena, han interpretado la autonomía como un proceso, una mediación necesaria para la construcción y consolidación de otros derechos.

3. Una cuestión fundamental es la consideración de los diferentes niveles o estratos territoriales para la aplicación de la autonomía indígena. En este sentido, se puede hablar de construcción multinivel de la autonomía indígena a través de los diferentes estratos en los que se articula administrativamente la organización territorial de un Estado; o se puede hablar de autonomía indígena como algo que afecta al territorio (indígena) de manera sistémica y estructural, una dimensión que no entiende de niveles y que escapa a la regulación administrativa del territorio, y a la manera de estructurar y regular el mismo en el marco del Estado. Así, se puede hablar de autonomía comunal, municipal, regional, territorial indígena, intentando desarrollar dinámicas de autonomía en todos o en algunos de esos niveles, o podemos comprender que no se puede construir la autonomía indígena sin una comprensión transversal y estructural del territorio, lo que trasciende esa manera de “administrativizar”, regular y tasar el territorio.

16. Estas variables las proyectaremos y servirán de guía y brújula para detectar y comprender la problemática en los países elegidos como experiencia de análisis de las autonomías.

4. Una última cuestión relevante tiene que ver con las precondiciones para la implementación de los procesos de creación de autonomía. En este sentido, el reconocimiento y regulación normativa de los procesos autonómicos indígenas, en el contexto de América Latina, puede implicar: a) la creación de nuevas constituciones que afronten el tema autonómico, al menos programáticamente, como un elemento nuclear en los procesos de transformación constitucional del Estado, como ha sido el caso de las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador; b) la realización de profundas transformaciones y reformas políticas, con el despliegue de toda una arquitectura normativa complementaria que permita el desarrollo de los procesos autonómicos, como pueda ser el caso de Colombia, Panamá, Nicaragua, México o Perú, entre otros; c) la regulación de mínimos cambios en la estructura del Estado para dar cabida a la autonomía indígena, lo que nos pone, de nuevo, ante un formato de asimilación blanda de la cuestión indígena, sin cambios estructurales en el Estado, como es el caso de Chile, Brasil o Argentina, entre otros.

3. Una mirada comparada sobre las Autonomías indígenas

En este epígrafe desarrollaremos un breve análisis comparado a partir del estudio de algunos de los procesos de creación de autonomía indígena en América Latina. Para dicho análisis hemos tenido en cuenta aquellos países en los que la construcción del proceso autonómico ha resultado más prolífico e intenso desde un punto de vista normativo, tanto en sede constitucional como en el desarrollo de legislación secundaria (como es el caso de Bolivia y Ecuador), lo que se ha traducido en avances técnico-jurídicos, en la implementación de una importante arquitectura procesal para su desarrollo. Tendremos en cuenta también procesos en los que la autonomía se ha construido de manera más fáctica que normativa, permitiendo otras estrategias políticas para la consolidación de una concepción fuerte de los derechos territoriales indígenas, como es el caso de Colombia. Finalmente, haremos alusión a supuestos en donde la agresión y vulneración a los derechos indígenas ha sido una manera sistemática de entender y acercarse a la realidad de los pueblos indígenas, lo que ha dificultado en todo momento no solo la construcción del proceso autonómico, sino la consolidación mínima de los derechos indígenas, como es el caso de Perú.

La mirada metodológica está orientada a desvelar las dificultades estructurales que los procesos de construcción autonómica indígena están sufriendo en estos países por la intervención de múltiples actores. Desde ahí obtendremos un material político interesante para trabajar y afrontar esas dificultades, y vislumbrar vías de salida al estancado y estatalizado proceso de construcción de las autonomías en América Latina.

3.1. Bolivia

La regulación de los procesos de construcción autonómica en Bolivia —sujetos de autonomía, junto con la base territorial que los contiene y sustenta— vienen recogidos en la Constitución Política del Estado (CPE) y en la Ley Marco de Autonomía y Descentralización (LMAD). En Bolivia, las vías de acceso a la autonomía indígena a partir de estos presupuestos normativos han sido tres: i) la vía de los Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC); ii) la de los municipios (indígenas); iii) y la de las regiones. Las vías de acceso a la autonomía indígena en Bolivia vienen desarrolladas en la LMAD con un lenguaje complejo, densamente normativo, diseñando una arquitectura jurídica y procesal de difícil comprensión para los pueblos indígenas.

La vía de acceso a las autonomías a partir de los TIOC tiene como base para su construcción las *Tierras Comunitarias de Origen* (TCO), que existían en Bolivia desde los cambios constitucionales de 1994 y desde la Ley INRA de 1996. En el entramado de esta Ley se crean las TCO, un modo de propiedad colectiva —aunque no de jurisdicción—¹⁷ que introduce ya el concepto de autonomía indígena al hablar del control de recursos renovables y la posibilidad

17. Cuando hablamos aquí de jurisdicción nos estamos refiriendo al reconocimiento de los sistemas de justicia propios de los pueblos indígenas, a las posibilidades de desplegar sus propias formas de organización, articulación y desempeño jurídico, en confrontación dialéctica con los sistemas de justicia que propone el Estado. Estos eran ya un proceso en construcción, no reconocido pero sí reclamado. En el marco de la Nueva Constitución Política, el Tribunal Constitucional Plurinacional reconoce que la Autonomía indígena es cualitativamente diferente a otras formas de autonomía reconocidas en la Constitución, y uno de los destellos de ese plus de cualidad es el reconocimiento de los sistemas de justicia indígena. Esta reivindicación estaba ya en barbecho en esta primera manera de estructurar la territorialidad indígena con dimensión colectiva. Cf. Tribunal Constitucional Plurinacional, Declaración Constitucional Plurinacional 9/2013, 27 de junio del 2013, 11 y ss.

de consulta sobre los no renovables. Las TCO constituyen el medio de entrada y consideración de las autonomías indígenas en la agenda pública del Estado boliviano. Las TCO funcionaron como la antesala de los TIOC a través de un doble proceso: por un lado, las TCO ya tituladas como propiedad colectiva pasan a convertirse en TIOC; por otro lado estos pueden, además, adoptar la cualidad de Autonomía Indígena (AI) a partir de la manifestación de la voluntad de su población (indígena) de conformidad con sus propias normas y procedimientos (art. 293-I de la CPE). El término TIOC sin embargo resulta ambiguo, pues refiere tanto a una forma particular de propiedad agraria, que puede constituirse en AI, como a una categoría de estructuración y estratificación del ordenamiento territorial del Estado.¹⁸

La vía de acceso municipal, por el contrario, ha sido utilizada en aquellos supuestos de municipios con composición poblacional fundamentalmente indígena, lo que implica la ventaja de disponer de las competencias propias de los municipios así como de los medios de financiación de los que estos disponen. La vía del TIOC permitía disponer de una base material de titulación territorial colectiva. La vía regional de acceso a la autonomía ha sido, sin embargo, la vía más extraña y artificial para acceder a la autonomía, e implicaba la existencia de varios municipios o provincias con continuidad geográfica, pero que no superaban los límites departamentales.¹⁹

En este marco arquitectónico complejo se presentan una serie de problemáticas para la construcción de la autonomía indígena que resultan ser un lugar común en la manera en que se expresan las dificultades en la construcción de los procesos autonómicos indígenas en otros lugares de América Latina. Estas dificultades son:

– Los TIOC no se ajustan ni corresponden con la disposición político-administrativa del Estado boliviano, lo que como punto de partida, implica una dificultad grande para ajustar el territorio indígena a los marcos administrativos del Estado. Muchos TIOC van más allá de los marcos municipales y departamentales, resultando enormemente extensos, lo que implica una dificultad para la constitución de una unidad territorial compacta y ho-

18. Albó y Romero, *Autonomías indígenas*, cap. I.

19. Albó, *Las flamantes autonomías*, 355-390.

mogénea, orgánicamente indígena. El resultado es: TIOC sin continuidad territorial, enormemente atomizados y fragmentados.²⁰

– La superposición de derechos sobre recursos naturales entre los TIOC y el Estado. Los pueblos indígenas tienen derechos sobre tierras, bosques, y recursos mineros e hidrocarburos, aunque también el Estado los reclama para sí como competencias propias.²¹ En este sentido, resulta paradójico que se defina como competencia exclusiva del Estado la política general sobre tierras y territorios, siendo este elemento la base, uno de los núcleos esenciales para la constitución de la autonomía indígena (art. 298-II-38, CPE).

– Las superposición de derechos entre los TIOC y las áreas protegidas,²² estableciendo una suerte de confrontación paradójica entre la manera indígena de entender la sostenibilidad, el desarrollo y la protección del medio ambiente, y la manera estatal de articular esta protección. Nuevamente nos encontramos ante un choque de cosmovisiones, ante el gran reto de la interculturalidad: la confrontación de la razón de estado con la comprensión indígena de la vida.

– Superposición de TIOC y concesiones mineras. En el 2008, el 32% de las concesiones mineras se encontraban dentro de los territorios indígenas del altiplano y de los valles interandinos.²³

20. Tres de cada diez TIOC no tienen continuidad territorial, lo que constituye un fuerte impedimento para la constitución de las autonomías indígenas. El caso del TIOC Guaraní del Iso, en el Chaco, es discontinuo en 35 bloques. En tierras bajas, el 58% de los TIOC son discontinuos. Según la *Fundación Tierra*, aunque esto expresa la voluntad estatal por proteger territorios y comunidades indígenas en medio de tierras de propiedad de terceros, elimina las posibilidades de que los TIOC se conviertan en unidades territoriales viables para la formación de autogobiernos indígenas. La discontinuidad es, por tanto, una forma de fractura y diseminación de la autonomía indígena. Fundación Tierra Bolivia, *Territorios Indígenas*, 40 y ss. Resulta, sin embargo, peligrosamente paradójico que la LMAD establezca que la presencia de terceros no implique discontinuidad (Art. 47, VII), siendo esta reconocida solo en aquellos supuestos en los que las TCO han sido fraccionadas en dos o más bloques.

21. El 20% de las concesiones forestales, que asciende a 1,2 millones de hectáreas, está dentro de las áreas demandadas por los indígenas pero que, en general, han sido excluidos de sus derechos. *Ibidem*, 326.

22. Cerca de 3,2 millones de hectáreas de las 20.70 tituladas como TCO son a su vez ANP. Es el caso de los parques Eduardo Abaroa en Potosí, TIPNIS en Beni y Cochabamba, Madidi en La Paz y San Matías en Santa Cruz, y de la Reserva de Biosfera Pílon Lajas en La Paz y Beni. *Ibidem*.

23. Chirif, *Pueblos indígenas*, 35.

Son múltiples los retos y dificultades que el proceso de construcción de la autonomía indígena en Bolivia está implicando. Entre ellos, a modo de vector crítico para poder mejorar la implementación de las autonomías indígenas, destacaremos las siguientes:

– Las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) —en cuanto primer estrato normativo para el reconocimiento y asentamiento de la propiedad colectiva en Bolivia— no se construyeron con la intención estratégica de consolidar sistemas de justicia indígenas. Esta dificultad originaria, vital para nuestros intereses, se traslada y proyecta también como problema a la LMAD, así como al proceso actual de construcción de las autonomías indígenas.

– La falta de voluntad política por parte del Estado boliviano para el desarrollo e implementación de las autonomías indígenas. La autonomía indígena no es una prioridad para el actual gobierno boliviano, sino más bien un conflicto estructural para el desarrollo productivo del país.²⁴

– Los complejos y burocráticos protocolos diseñados para el acceso a la autonomía indígena han desincentivado a los pueblos indígenas para la consolidación de sus derechos a través de esta vía. Un análisis funcional y estructural de la LMAD nos da medida del tedioso grado de tecnificación y sofisticación que soporta el espíritu de la Ley, ininteligible en muchos aspectos para los principales destinatarios de la autonomía indígena, los pueblos indígenas.

– La construcción de las autonomías indígenas implica una reconfiguración estructural del Derecho Público boliviano, de la articulación territorial del país y del ámbito competencial de los diferentes sujetos de autonomía que se reconocen. En este sentido, si la municipalidad (indígena) es una de las vías privilegiadas de acceso a la autonomía, al encontrarnos con TIOC que trascienden y van más allá de la base municipal, ocupando varios municipios, las estrategias que se abren para la construcción de la autonomía son varias: o reforzar la municipalidad como base territorial de la autonomía, o priorizar los TIOC como estructura nominal desde la que la LMAD permite la consolidación de territorios indígenas con el reconocimiento de sistema de justicia propios. Sin embargo, esta última alternativa plantea un problema al Estado en términos competenciales: si se disuelven los municipios, en cuanto soporte

24. *Ibidem*, 36 y ss.

administrativo del Estado, ello tiene serias consecuencias desde el punto de vista del Estado. Por un lado, la pérdida del caudal electoral existente en los municipios indígenas; por otro lado, la disolución del protagonismo que hasta ahora han tenido los partidos políticos —en cuantos medios privilegiados para la canalización de la participación política— en los municipios. Las dos vías a través de las cuales se hace presente la huella del Estado en territorialidad indígena —como es la base municipal y la presencia de partidos políticos— quedarían muy minimizados. Ello evidencia la dificultad para establecer un Derecho intercultural que permita una fluida coordinación entre jurisdicciones territoriales estatal e indígena, con la consecuente dificultad para la construcción de las autonomías. La complejidad intercultural se encuentra en cómo las formas indígenas de organización interna, de articulación, de participación y de canalización de sus formas de gobierno y autonomía, chocan frontalmente con las maneras que tiene el Estado de entender estas cuestiones y gestionarlas.

– Otra importante dificultad sería el carácter asimétrico que comportan las jurisdicciones territoriales indígenas, lo que impide establecer protocolos simplificados de acceso a las autonomías, multiplicando exponencialmente la casuística y las problemáticas. Ello implica una multiplicación de las formas en las que puede expresarse la autonomía, con su complejidad concreta y específica, impidiendo establecer procedimientos relativamente simétricos y homogéneos de acceso a la misma. El resultado de todo ello son demarcaciones indígenas muy desproporcionadas en territorio y geografía, desbordando los límites departamentales,²⁵ con composición de población muy variadas (unas

25. La LMAD establece que: “podrán constituir autonomías indígenas originarias campesinas dentro de los límites de cada uno de los departamentos, estableciendo mancomunidades entre sí, a fin de preservar su unidad de gestión” (Art. 29, III). Por tanto, si la jurisdicción indígena trasciende los límites departamentales —esto es, desborda la demarcación territorial establecida por el Estado desde un punto de vista administrativo—, la solución legal es establecer AIOC dentro del ámbito y de los límites departamentales, para luego proceder a establecer mancomunidades indígenas, a fin de preservar la unidad de gestión. Pero el problema radical de fondo no es un cuestión de gestión (administrativa), sino de soberanía territorial indígena, conscientes de que los ámbitos de jurisdicción territorial indígena difícilmente son trasladables a un mapa estatal. La gestión no puede subsumir un tema de soberanía territorial colectiva; la soberanía trasciende materialmente la gestión, siendo la gestión un mero recurso, una herramienta para la canalización de la soberanía. Sin embargo, aquí se invierten los procesos y la gestión es utilizada como una vía de expropiación territorial, jurisdiccional y de soberanía indígena. Este era un problema ya avistado desde el principio: cómo traducir interculturalmente la territorialidad indígena al territorio estatal, y cómo

más esencialmente indígenas y otras más mixtas y menos indígenas, lo que genera enormes conflictos a la hora de delimitar competencias jurisdiccionales).

– Una última dificultad sería de índole económico, esto es, el diseño de autonomías indígenas sin presupuestos que las respalden e impulsen, así como la ausencia de reconocimientos competenciales fundamentales para el afianzamiento y consolidación de la autonomía indígena, como son la educación intercultural, o la capacidad de control, gestión y regulación territorial, base material de cualquier forma de autonomía indígena. A todo ello habría que añadir las dificultades procedimentales y procesales que el complejo sistema de construcción de las autonomías ha diseñado en Bolivia.²⁶

3.2. Ecuador

La regulación de los procesos de construcción autonómica en Ecuador queda recogida en la nueva Constitución del 2008, complementando dicha regulación el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, de 19 de octubre de 2010, que se encarga de desarrollar la parte más procedimental de este proceso.

El origen político de los procesos autonómicos en Ecuador hay que localizarlos en la acción proactiva del movimiento indígena ecuatoriano, movilizado por influencia política de la Constitución colombiana de 1991. Ello llevó a introducir la categoría de *Circunscripciones Territoriales Indígenas* (CTI) como

amoldar a este los reclamos soberanos de aquella. Para una consideración en profundidad de todas estas cuestiones, puede consultarse de la Fundación Tierra Bolivia *Territorios Indígenas*, 2011, 321-333; Tamburini, “Contexto constitucional y legal”, 10-31.

26. La autonomía, tal y como es entendida en la LMAD, exige la elaboración de un Estatuto en el caso de los Departamentos, y de una Carta Orgánica en el supuesto de los municipios. Estos instrumentos normativos para poder acceder a la autonomía deben pasar por el control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional Pluricultural (TPC). En el marco del proceso autonómico boliviano, más de 15 municipios han puesto en vigencia sus cartas orgánicas, mientras que dos departamentos (Tarija y Pando, Estatutos Departamentales), tres pueblos indígenas (Estatutos IOC) y la autonomía regional del Gran Chaco (Estatuto Regional) hicieron lo mismo con la aprobación de sus estatutos autonómicos jurisdiccionales. A ello hay que sumar que una cuantía muy amplia de municipios con sus Cartas Orgánicas redactadas están esperando el referendo de los mismos; muchas Cartas Orgánicas municipales están sometidas a control de constitucionalidad parcial, y otras tantas han sido rechazadas, tanto por cuestiones formales como materiales.

expresión que pudiese reflejar, expresar y contener las formas autónomas de gobierno territorial indígena, los regímenes especiales de gobierno, así como otras formas específicas de administración del territorio indígena. Otras jurisdicciones incluidas en dichos regímenes fueron las circunscripciones territoriales afroecuatorianas y montubias, así como la provincia de Galápagos. Sin embargo las CTI, en cuanto expresión normativa-administrativa para la articulación de la autonomía indígena en Ecuador, no llegaron a fraguar ni a funcionar por múltiples factores. Algunos tienen que ver con la falta de compromiso estatal con este proceso. Así, puede hablarse de la falta de desarrollo de toda una legislación secundaria que creara los procedimientos y las mediaciones necesarias para la articulación de la autonomía indígena, de la ausencia de las competencias necesarias para la implementación real de un modelo autonómico, así como la carencia de financiación suficiente para llevar a buen término la construcción de las autonomías indígenas.

Otros factores, sin embargo, son imputables al propio movimiento indígena. Así, el temor y el recelo que las propias organizaciones indígenas han mostrado sistemáticamente ante las CTI tenía que ver con la posibilidad de perder el poder conquistado por ciertos pueblos indígenas, a partir de su especial capacidad de negociación para la instauración de “autonomías de hecho”, lo que refería a la fortaleza y la articulación interna de estos pueblos para negociar con el Estado; o la recelosa actitud de cierto liderazgo indígena a la cooptación estatal, lo que podría traducirse en una incómoda dependencia normativa y financiera del Estado y de su estructura jurídica, orientada más a la recentralización estatal, que a una consideración plurinacional de las autonomías indígenas.

Las CTI fueron diseñadas normativamente por primera vez en la Constitución de 1998, y retomadas como posibilidad real en la Constitución de 2008. En el 2010 se promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que aborda cuestiones más específicas y concretas sobre la construcción e implementación de las autonomías indígenas.²⁷

27. Una mirada más profunda y dilatada de estos procesos puede verse en Martínez de Bringas, *Tierras, territorios y recursos naturales en el Ecuador*, 329-362.

Sin embargo, son varios los elementos y circunstancias que determinan que este espectacular intento de construcción de las autonomías (indígenas), a partir de la carcasa administrativa de las CTI, no solo no fraguara, sino que fracasara.²⁸ Entre ellos están:

1. La debilidad del movimiento indígena ecuatoriano, seccionado por múltiples luchas y fracturas internas, así como por estrategias políticas mal diseñadas. Toda negociación autonómica sería requiere fortaleza interna, así como una buena estructuración orgánica del movimiento indígena (ecuatoriano).²⁹ Aquí se produce una tensión interna, de difícil manejo y gestión, entre la dimensión táctica y estratégica, ambas necesarias para la construcción e implementación de las autonomías por parte del movimiento indígena. Lo estratégico es la imperiosa necesidad de caminar hacia procesos de construcción autonómica; lo táctico pasa por la valoración de criterios de oportunidad política, entre los que resulta clave la fortaleza del sujeto político indígena para movilizar y accionar un proceso que exige solidez y entereza.
2. La excesiva atomización del territorio indígena, escindido y fragmentado entre población indígena y no indígena, así como por múltiples intereses en conflicto sobre los territorios indígenas, imposibilitan la construcción de procesos con continuidad territorial y jurisdiccional netamente indígenas.
3. El tendente proceso de urbanización y abandono del territorio ancestral por parte de los pueblos indígenas está produciendo una relocalización y reorganización en las formas de entender y ejercitar el territorio y la jurisdicción, y en definitiva, de la propia autonomía indígena.
4. La existencia de una fuerte fractura dentro del propio movimiento indígena ecuatoriano para desarrollar estrategias que coadyuven a la construcción de las autonomías. Por un lado, irrumpe una concepción densa y férrea de la

28. Ortiz, "Dilemas y desafíos de la autonomía territorial"; *Territorialidades, autonomía y conflictos*, 60-85; "Entre la cooptación y el simulacro: la lucha por el derecho de autodeterminación de las nacionalidades indígenas del centro sur amazónico del Ecuador", 455-508.

29. En palabras de Patricia Gualinga, lideresa del Pueblo Kichwa de Sarayaku, "las CTI no pueden funcionar si los pueblos indígenas se encuentran débiles y se estima que ahora la mayoría de ellos están endeble. Si la CTI se construye solo en los papeles pero sin la participación de los pueblos, sin su aporte, será una propuesta frágil. Para que las cosas prosperen debe basarse en una estructura colectiva". Chirif, *Estudio Regional*, 101.

autonomía, orientada a la profundización en modelos de gestión territorial y jurisdiccional (sistema de justicia indígena), proponiendo estrategias que implican cambios radicales en la distribución del poder en el marco del Estado. La construcción de la autonomía indígena exige redistribución del poder territorial y de la soberanía del Estado, lo que implica una reconfiguración territorial, normativa y administrativa de la estructura del Estado. Para ello se rescata la idea de la plurinacionalidad como elemento nuclear y fundamental de este reclamo autonómico (el ejemplo de Sarayacu). Por otro lado, aparecen procesos de construcción autonómica más tenues, orientados a la negociación y la concertación del poder en el marco del Estado, poniendo énfasis en la descentralización competencial entre el Estado y las autonomías indígenas.

5. La existencia de un fuerte vacío en la legislación ecuatoriana que otorgue claridad para entender y allanar el camino hacia la implementación de las autonomías indígenas. Como consecuencia de todo ello —la desconfianza estructural y la falta de una legislación garantista al respecto— es necesario interrogarse sobre la viabilidad y factibilidad concreta y real de las CTI como instrumento normativo necesario para la construcción de la autonomía indígena. Cabe preguntarse problemáticamente: ¿quién tiene el poder para constituir, en última instancia, una CTI? ¿Es ello una cuestión que corresponde determinar a los poderes del Estado?, ¿o es algo que forma parte consustancial de las formas de organización política del movimiento indígena, elemento esencial en la negociación con el Estado?; ¿qué medios para la explotación del territorio van a corresponder realmente a los pueblos indígenas, en cuanto habilitación normativa para ejercer el derecho a la autonomía?; el reconocimiento de las autonomías, con sus formas de gestión territorial, ¿implica, también, reconocimiento superpuesto de los sistemas de justicia indígena?, ¿o esta es una competencia exclusiva del Estado de imposible transferencia y adjudicación a las autonomías?; ¿la autonomía indígena implica la disposición y gestión de los recursos naturales del subsuelo territorial, o esta es una competencia del Estado, en ningún momento susceptible de ser compartida o cogestionada por las dos partes implicadas en la negociación?. Todas estas cuestiones no han sido planteadas ni afrontadas en toda su radicalidad.

6. Otra problemática nuclear en todos los procesos de construcción autonómica en América Latina, y que se reitera como una transversal, con diferentes formatos, en los diferentes países que venimos analizando, es el supuesto de la existencia de territorios indígenas fragmentados por jurisdicciones estatales. En el caso de Ecuador, si tomamos como ejemplo la sierra, nos encontramos

con enormes dificultades para la implantación de CTI con base municipal, ya que los municipios en la sierra tienen una composición netamente indígena, lo que ha permitido la construcción *de facto* de procesos de autogestión y autonomía, más allá de las posibilidades que podrían otorgar las CTI. Las CTI resultarían ser una imposición administrativa que se agrega a una manera indígena de habitar el territorio que ya funciona de manera autónoma. Se trata de una imposición del procedimiento normativo sobre procesos de autonomía ya en curso. La base municipal de la autonomía indígena en la sierra está consolidada, siendo superflua la estructura de las CTI. Sin embargo, en la costa, la situación es justo la contraria. En este caso, las CTI tampoco podrían funcionar debido a la baja densidad de población indígena en esta parte del país, lo que daría territorios enormemente fragmentados a nivel poblacional. Por último, en la Amazonía, existen territorios indígenas contiguos que, sin embargo, están fragmentados por múltiples jurisdicciones, estatales e indígenas.³⁰

7. Finalmente, no existe una comprensión territorial global que permita una consideración sostenible y estructural de los procesos ambientales. Esa es otra de las grandes dificultades para la construcción de procesos autonómicos en el Ecuador.

3.3. Colombia

Colombia es el país que ha consolidado más tierras y territorios a los pueblos indígenas. Hablaríamos de más de un 35% del territorio nacional colom-

30. En el caso de los Huaroani, estos se encuentran ubicados en tres provincias, ocho cantones y un número grande de parroquias. En el caso de los pueblos Shuar, Achuar y Kichwa la situación es diferente y las CTI podrían funcionar como una herramienta útil para avanzar en los procesos autonómicos. A los Shuar, hace años lo que les interesaba era legalizar su territorio de manera contigua, ya que sus territorios habían sido titulados como comunas separadas. Ahora las cosas han cambiado y los Shuar pueden legalizar sus territorios e incluso ampliarlos. El tema de la autonomía, tal y como es planteada desde el Estado, no les interesa, ya que disponen de ella de facto; son fuertes como pueblos en su implantación y en la manera de expresar sus formas de lucha. La presencia del Estado en sus territorios es débil, con lo cual la amenaza para estos pueblos es de menor intensidad. Sin embargo, estas condiciones no son así para otros pueblos. Lo que sí es una constante en todo Ecuador son los continuos cambios de perspectiva y de enfoque en la manera de afrontar las cuestiones autonómicas por parte de los diferentes pueblos indígenas, y ello forma parte de la dificultad a la hora de entender y afrontar la cuestión autonómica. Chirif, *Estudio Regional*, 104 y ss.

biano titulado. Varios son los factores que han influido favorablemente en el reconocimiento de derechos indígenas y que han impulsado los procesos normativos para la consolidación de la autonomía indígena: i) el carácter receptivo y generoso de esta cuestión en la Constitución de 1991, y la incorporación a la misma, y a leyes secundarias que la desarrollan, de los derechos indígenas establecidos en el Convenio 169 de la OIT; ii) el desarrollo de una jurisprudencia muy favorable para los pueblos indígenas —a partir de la incorporación de los derechos colectivos indígenas reconocidos en tratados internacionales— por parte de la Corte Constitucional de Colombia; iii) la definición de los territorios indígenas como Entidades Territoriales Indígenas (ETI),³¹ funcionando con gobiernos indígenas autónomos y recibiendo fondos del Estado para su consolidación y conformación.

Sin embargo, la conformación de territorios indígenas como ETI no ha tenido desarrollo legal posterior. En los primeros años de entrada en vigor de la Constitución se planteó como un proyecto revolucionario importante darle participación activa a los pueblos indígenas para que pudieran asumir el control y manejo de sus territorios. Esto no se ha cumplido por falta de compromisos explícitos del Estado, tanto en un nivel de gobierno central como regional.³² A día de hoy, los resguardos indígenas ocupan más de 400 municipios y, de crearse las ETI, esas áreas serían segregadas de los municipios, lo que implicaría que estos perderían su capacidad impositiva y, por tanto, su capacidad de gestión económica. Además, no se ha pensado qué pasaría con territorios indígenas que están en más de un departamento, esto es, aquellos que tengan una implantación territorial y jurisdiccional que desborda el mar-

31. La Constitución de Colombia establece: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”, señalando que estas “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley”, atribuyéndoles una serie de derechos importantes para la consolidación de las autonomías, como son gobierno propio, ejercicio de competencias, capacidad para administrar recursos y establecer los tributos necesarios, así como participar en las rentas nacionales para el desarrollo de las competencias suficientes para la consolidación de las ETI (artículos 286-287). Posteriormente establece que las Entidades Territoriales Indígenas se conformarán de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Art. 329) y da pautas generales sobre los Consejos que deberán gobernar esas Entidades, los cuales estarán “conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades” (Arts. 329-330).

32. Roldán, y Sánchez, *La problemática de tierras y territorios*, 189-273; Houghton, “Desterritorialización”, 15-55; y *Los territorios indígenas colombianos*.

co y la estructura administrativa del Estado.³³ Las ETI proyectan a los pueblos indígenas en Colombia una problemática similar a la analizada en Bolivia y Ecuador: el miedo a que su reconocimiento e implementación pueda implicar una pérdida de la autonomía de facto que han conseguido y que disfrutaban algunos pueblos indígenas.³⁴

Pese a ello, Colombia ha consolidado el resguardo³⁵ como categoría normativa para el reconocimiento de la propiedad colectiva indígena no enajenable (art. 329 de la Constitución Política de Colombia, CPC), cualificada desde este marco de protección como inalienable, imprescriptible e inembargable (art. 63 CPC).

En Colombia, la Consulta³⁶ —en cuanto factor coadyuvante a la consolidación de las autonomías indígenas—, no ha desarrollado una legislación propia,

33. El territorio del Resguardo Predio Putumayo ocupa más de seis millones de hectáreas, espacio que desborda el territorio de muchos departamentos del Estado. ¿Cómo proceder en supuestos como este? De nuevo nos encontramos ante una problemática común, transversal a muchos países en América Latina en su manera de gestionar la autonomía indígena. Esto es, cómo adaptar el territorio indígena al territorio estatal, y éste al territorio indígena.

34. La territorialidad indígena, anclada eminentemente en base municipal, corre el peligro de diluirse, de perder contenido y competencias, si transita hacia la conformación de ETI. Las problemáticas que asisten a los pueblos indígenas en relación a esta cuestión —problemática que es estructural a toda comprensión de la autonomía indígena— son: si las ETI tuvieran una implantación transmunicipal, ¿cómo se gestionaría la autonomía en estos supuestos?; ¿Todas las ETI se configurarían normativamente a partir de un patrón común, lo que implica un sistema de competencias homogéneos para todas ellas?; ¿O asistiremos a una construcción asimétrica e irregular, en contenido y funciones, de las diferentes ETI?; ¿Qué pasaría con aquellas ETI que trascienden el ámbito territorial de más de un resguardo?; ¿o de aquellas que se constituyen sobre la base de resguardos todavía no titulados? Todas estas cuestiones flotan como dudas fantasmales que no hacen más que alimentar el escepticismo de las organizaciones indígenas ante la viabilidad y efectividad de las ETI como modo de construir y gestionar la autonomía indígena.

35. El resguardo es una figura legal reconocida por la ley 89 de 1890, donde se establecían las condiciones necesarias para la protección de los salvajes hasta que pudieran civilizarse. El Estado pondría en manos de la Iglesia Católica esta misión civilizadora. En este sentido, la gran movilización indígena de los años 80, abanderada por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) se orientaron a la recuperación de los resguardos en cuanto categorías normativas que ayudarían a la construcción y consolidación de la autonomía indígena, lo que implicaba competencias en materia de educación indígena, salud e igualdad, entre otras. Chirif, y García, *Marcando territorio*, 71 y ss.

36. La *Consulta previa libre e informada* se ha convertido en un elemento nuclear para el ejercicio y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas. El Convenio 169 de la OIT —en sus artículos 6, 7, 15 y 16— establece que los Estados deben consultar todas las medidas

ni dispone de un mecanismo específico para su implementación, pero se ha venido configurado como una acción constitucional de tutela, recogido así en la CPC. Como se ha anticipado, la Corte de Constitucionalidad ha venido jugando un papel importante en la innovación y creación de instrumentos normativos de protección para los pueblos indígenas, a partir de las exigencias que la Consulta establece y propone, tanto en el Convenio 169 como en la Declaración, o en los pronunciamientos del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas.³⁷ La Corte ha recreado un contenido material concreto para poder entender el derecho a la consulta como un dere-

administrativas y legislativas que afecten a los pueblos indígenas y tribales (arts. 6 y 7), así como los proyectos de prospección y explotación de los recursos naturales existentes en sus tierras (art. 15). Asimismo, el Convenio menciona específicamente que las comunidades indígenas deberán ser tenidas en cuenta en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas nacionales y regionales de desarrollo (arts. 6 y 7), y que cuando por circunstancias excepcionales sea necesario el traslado y la reubicación de pueblos indígenas, este solo podrá llevarse a cabo con su consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa (art. 16.2). De la misma manera la *Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* establece que los pueblos indígenas deben ser consultados antes de adoptar medidas legislativas y administrativas que les afecten, antes de aprobar cualquier proyecto que impacte sobre sus tierras o territorios y los recursos existentes en ellas. En el mismo orden de ideas, establece que el consentimiento libre, previo e informado es imprescindible en casos de traslados o reubicaciones de comunidades (arts. 10, 19, 30 y 32). Adicionalmente se incluyen algunas situaciones no contempladas por el Convenio 169 y se especifica con mayor precisión el tipo de medidas que deben ser consultadas. Se establece, por ejemplo, el deber de realizar consultas antes de utilizar las tierras o territorios de las comunidades indígenas para actividades militares (art. 30), provisión que no está específicamente contemplada en el Convenio 169.

La Consulta, tal como ha ido evolucionando, ha pasado de ser un mero recurso administrativo, potestativo para empresas y Estados, a un elemento nuclear para garantizar el reconocimiento y aplicación de muchos derechos indígenas reconocidos en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de Naciones Unidas. Es por ello que se está hablando cada vez más y de forma generalizada de la consulta indígena como derecho, tanto en el ámbito de Naciones Unidas como en el de los pueblos indígenas y el movimiento de derechos. El discurso de la Consulta como derecho está implicando un desplazamiento del lugar de enunciación de la misma: se pugna dialécticamente para que esta pase a ser una capacidad de los pueblos indígenas, correspondiendo a ellos fijar el contenido material de la misma, sus condiciones de legitimidad y ejercicio, así como la validación de su efectividad y resultado. Para ampliar estas cuestiones consúltese Martínez de Bringas *El derecho a la consulta en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 127-150.

37. Anaya, Doc. A/HRC/12/34, 15 July 2009, para. 41; *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people*; *Report of the former Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples*; *Report of the former Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples*; *The situation of the indigenous peoples affected by the El Diquís hydroelectric project in Costa Rica*.

cho-instrumento para la protección de los territorios, la jurisdicción y los modos de autonomía indígena.³⁸ Todo ello hay que considerarlo junto con la matización garantista que establece el artículo 330 de la CPC, al establecer que la explotación de los recursos naturales en territorio indígena se hará siempre teniendo en cuenta la “integridad cultural, social y económica” de los pueblos indígenas, fomentando en dichos procesos la participación indígena.

Además de todo ello, hay que considerar la actividad desarrollada por el Gobierno colombiano para el reconocimiento e implementación de la consulta como derecho. Con la Directiva Presidencial 01 del 2010, el Presidente de la República ordenó al gobierno aplicar ciertas directrices e instrucciones que ayudaran a garantizar este derecho. Otra Directiva Presidencial, 10 del 2013, estableció la *Guía para la Realización de la Consulta Previa*, instrumento legal vinculante para funcionarios del Ejecutivo. Ambas directivas fueron retomadas por el *Documento Conpes 3762* del 2013, que recomendó establecer protocolos para la optimización del funcionamiento de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Así, a través del Decreto 2613 del 2013, dicho ministerio adoptó un protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa, con el propósito de coordinar las responsabilidades de las entidades públicas en todo lo relacionado con este tema. Sin embargo, pese a estos esfuerzos, aún no se ha regulado el derecho a la consulta indígena a través de una Ley Estatutaria, que sería el instrumento normativo necesario para darle forma. Las demoras en su negociación se dilatan en el tiempo, careciendo por tanto todavía de un dispositivo normativo que regule íntegramente

38. La Corte Constitucional de Colombia (CCC) ha desarrollado una jurisprudencia singularmente rica y progresista sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas. Destaca el desarrollo jurisprudencial del derecho al consentimiento previo, libre e informado, y su compatibilidad con lo señalado por la Corte IDH en el Caso del *Pueblo Saramaka contra Surinam*. Cf. Sentencia T-769 de 2009, Sentencia T-129 de 2011 y Sentencia T-376 de 2012. La CCC ha señalado que “si bien el deber general del Estado en materia de consulta previa consiste en asegurar una participación activa y efectiva de las comunidades con el objeto de obtener su consentimiento, cuando la medida representa una afectación intensa del derecho al territorio colectivo, es obligatoria la obtención del consentimiento de la comunidad previa a la implantación de la medida política, plan o proyecto”, Cf. *Sentencia T-376 de 2012*, párr. 25. En un sentido parecido, la CCC ha declarado la violación del derecho a la Consulta porque los planes o proyectos no han sido previamente consultados con los pueblos indígenas. El caso del proyecto Mandé Norte en los departamentos de Antioquia y Chocó, Sentencia T-769 de 2009; el Proyecto de Puerto Multipropósito de Brisa de la Sierra Nevada, Sentencia T-547 de 2010; el proyecto para la construcción y mejoramiento de la vía transversal de Barú de Consorcio Vial Barú, Sentencia T-745 de 2010; la construcción de la carretera Unguía-Acandí o Titumate-Balboa-San Miguel-Acandí, Sentencia T-129 de 2011, entre otras.

el derecho a la Consulta previa. Recientemente, la Corte Constitucional ha emitido una sentencia, SU-217 del 2017, en donde se establece la necesidad de obtener el consentimiento de la comunidad consultada si las disposiciones normativas pudieran implicar la extinción física y cultural de la comunidad, o implicase el uso de materiales peligrosos en sus territorios.

Sin embargo, como también ha venido informando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), existe en Colombia una estrecha conexión entre los intereses extractivos y los desplazamientos de los pueblos indígenas fuera de sus territorios. De hecho, el desplazamiento es promovido como una estrategia de despojo territorial y desarraigo comunitario para garantizar el acceso a las tierras a los mega-proyectos,³⁹ descomponiendo con ello todo proceso de construcción de la autonomía indígena.

3.4. Perú

Perú es posiblemente, del marco comparativo que aquí proponemos, el país más regresivo en cuanto a instauración y reconocimiento de procesos de autonomía indígena. En relación al reconocimiento y protección del sujeto jurídico-político de las autonomías indígenas, se reconoce el concepto de comunidad nativa y comunidad campesina, expurgando de su contenido normativo el estatus de “pueblo indígena”. El propio Comité de Expertos de la OIT llamó la atención sobre la necesidad de un reconocimiento formal y jurídico de “pueblos indígenas”, concepto normativo que trasciende la idea de mera comunidad.

Siendo esto así, el espacio de gobierno y control territorial indígena es más bien un espacio atomizado, segregado en islas, ofertándose la territorialidad indígena como un espacio discontinuo, fragmentado y desconectado que no permite establecer un vínculo estructural entre el territorio y los pueblos indígenas. De ahí la utilización meditada del concepto de comunidad por parte del Estado, orientado a fracturar y segmentar una consideración sólida, colectiva y continua de territorio como proponen los pueblos indígenas.

39. CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividad de extracción, explotación y desarrollo*, 170.

En Perú fue una ley de 1974 la primera en reconocer derechos de propiedad a los pueblos indígenas en la Amazonía, llamados oficialmente comunidades nativas. Esta ley se modificaría más tarde por otra aún vigente, la Ley de Comunidades Nativas, aunque esta se encuentra parcialmente recortada a partir de las políticas neoliberales implementadas por Fujimori. En esta Ley se reconoce la integridad de la propiedad territorial de las “comunidades nativas”, que tienen un carácter inalienable, imprescriptible e inembargable. Sin embargo, estas garantías se han ido diluyendo, permaneciendo tan solo el carácter de imprescriptibilidad de los territorios en la Constitución del 1993. Todos estos derechos colectivos se han ido recortando como consecuencia de la legislación antiindígena desarrollada a partir de 1995 por Fujimori. Eran leyes que limitaban y amenazaban la integridad y seguridad de los territorios indígenas, proponiendo la total supresión de un concepto de titularidad territorial colectiva propuesto por las comunidades indígenas.⁴⁰

El derecho social agrario peruano ha procedido a una fragmentación de la propiedad colectiva indígena al diferenciar entre tierras agropecuarias, sobre las que sí cabe la propiedad y la titulación, y tierras forestales, sobre las que solo cabe el uso.⁴¹ Aunque la Ley reconoce que tanto unas como otras son parte de los territorios comunales, y por tanto, solo estas comunidades (nativas) podrán determinar su uso, en la práctica todo ello se presta a interpretaciones arbitrarias y abusivas por parte de los miembros del Estado y otros operadores jurídicos.

Desde el año 2000, con la promulgación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se han dejado de otorgar contratos de cesión de uso sobre territorios comunales clasificados como forestales. Ello se fundamenta en una práctica política desarrollada en el Perú, cada vez más limitativa de los derechos de los pueblos indígenas, y orientada a la promoción e incentivación de la *actividad privada* en territorialidad indígena. Ilegalidad, junto con promoción estatal de la misma, son las dos variables necesarias para poder entender el recorte sistemático en las formas de posesión y gestión de la territorialidad indígena en Perú, y por extensión, de las formas de autonomía. Además de la exclusión de territorios de cualidad forestal del ámbito de la territorialidad

40. García, *Territorio, autogestión territorial y derechos*.

41. García, *Territorios indígenas y la nueva legislación*; Defensoría del Pueblo del Perú, *Análisis de la normatividad*.

indígena, se ha venido produciendo la exclusión de los pueblos indígenas sobre la propiedad de los recursos del subsuelo. Esta es una cuestión fundamental para la consolidación y sostenibilidad de los procesos de autonomía, o para su descomposición. Actualmente, más del 75% de la región amazónica peruana está dividida en lotes, con situaciones y regímenes diferenciados, unos en procesos de negociación, otros en prospección y explotación,⁴² etc. Solo han escapado a esta dramática situación áreas naturales de protección estricta, como parques y santuarios nacionales—, aunque con intentos de explotación por parte del capital privado.⁴³

La tendencia en Perú ha sido el no reconocimiento de los derechos de propiedad-posesión sobre territorialidad indígena, junto con un incremento, en paralelo, de la inversión privada en estos territorios. Existe una estrategia legislativa, con carácter estructural, que apunta a fraccionar, dividir y atomizar la propiedad comunal a partir de la modificación de su estructura organizativa, esto es, afectando medularmente a las formas de autonomía y gestión indígena. Diluir los vínculos ancestrales, la dimensión colectiva del territorio indígena, para convertirlo en espacios territoriales de personas y empresas, un espacio fracturado, donde lo comunitario —y sus modos ancestrales de cosmovisión en la comprensión de los usos y gestión del territorio— da paso a una interpretación individualizante de la tierra, por asociación de personas e intereses productivos y empresariales. Los Decretos de Gobierno de la época de Alán García vienen a apuntillar todo este proceso, descomponiendo los reconocimientos territoriales de los derechos indígenas que se habían venido produciendo por mediación del Derecho internacional de los derechos humanos (Convenio 169 de la OIT). Esta legislación institucionaliza una dinámica que tiene que ver con la utilización de los procesos de consulta de manera regresiva, recortando drásticamente los intereses de los derechos indígenas.

Finalmente, la Ley de consulta previa, aprobada en agosto de 2011, constituye el paroxismo de este proceso de retroceso y limitación de los derechos indígenas a través de la consulta, al introducir una serie de medidas que implican una auténtica inversión de cómo estaba regulada la misma en el Convenio 169 de la OIT. Mientras las organizaciones indígenas plantearon que la consulta debería ser previa a la celebración de contratos que otorguen derechos para

42. Chirif y García, *Marcando territorio*, 75 y ss.

43. Chirif, *Estudio Regional*, 124.

explorar o explotar recursos naturales, al igual que los estudios de impacto ambiental deberían ser sometidos a procesos de consulta antes de su aprobación, el Estado impuso en la Ley que la consulta debería realizarse después de la firma de los contratos de exploración y explotación. La Ley también excluye la consulta en la construcción de grandes infraestructuras (salud, educación, servicios públicos, etc.) que, en coordinación con los pueblos indígenas, estén orientadas al beneficio de los mismos, bajo la ingenua afirmación de que estos proyectos no producen impactos sobre los pueblos, en contra de lo reconocido en el artículo 6 del Convenio 169. Tampoco requiere el consentimiento en aquellos proyectos de inversión que, afectando al desarrollo de los pueblos, impliquen un gran impacto sobre sus formas de vida. La consulta, que funcionaba como una estructura garantista en favor de los pueblos indígenas, se convirtió por arte de la negociación estatal en un mecanismo para la instrumentalización de los derechos indígenas (Samon, 2012: 121 y s.). A ello habría que añadir que el Estado condicionó quién podría ser sujeto del derecho a la Consulta, dejando fuera de esta condición a las comunidades campesinas y excluyendo situaciones de desposesión territorial, análogas a la situación de los pueblos indígenas, de este mecanismo de protección, y proyectando el conflicto sobre la titularidad del derecho a la consulta a los pueblos indígenas, invirtiendo lo que era en principio un derecho en un privilegio conflictivo.

Finalmente es importante destacar que el reconocimiento de Parques Naturales en Perú se había utilizado como elemento estratégico fundamental para la protección de los derechos indígenas. En el caso del Parque Nacional Ichigkat Muja, en la Cordillera del Cóndor, su creación fue objeto de consulta a la población Awajún, a través de sus organizaciones representativas. Sin embargo, una vez que las partes llegaron a un acuerdo, el gobierno procedió arbitrariamente a recortar el Parque Nacional, que constituía para los Awajún garantía de que en ese espacio territorial no se realizarían actividades extractivas, entregando la parte recortada a empresas mineras.

4. A modo de conclusión

Este texto trataba de dar medida de las dificultades que los procesos de construcción de autonomía indígena expresan para la consolidación de un Derecho intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas en América Latina. Como se anticipó, el texto exponía una orientación dialéctica-conflictiva y

eminentemente política, para poder dar medida de las dificultades que de manera genérica y sistemática afectan a muchos procesos de autonomía indígena. Procederemos ahora a sintetizar algunas de esas dificultades, junto con las dimensiones positivas encontradas, para poder articular, en el futuro, una estrategia política real para la construcción de las autonomías.

1. De los países analizados, ninguno de ellos ha culminado, en cuanto proceso articulado en el marco del Estado, la declaración formal (mucho menos material) para la construcción de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (Bolivia), de las Entidades Territoriales Indígenas (Colombia), ni de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (Ecuador). Ha habido avances significativos que han implicado transformaciones importantes en la organización territorial de los Estados. Sin embargo, ello no es suficiente. Es paradigmático, además, que pese al gran giro constituyente y constitucional operado en Bolivia y en Ecuador, el proceso en estos países está absolutamente estancado. En Colombia, en cambio, el Estado, en coordinación con las organizaciones indígenas, ha dado pasos en los procesos de descentralización autonómica indígena, transfiriendo fondos y competencias a los resguardos para poder avanzar en este aspecto.

2. En algunos Estados (Ecuador y Colombia), y de la mano de algunos pueblos, las organizaciones indígenas no comprenden la autonomía como un simple traspaso de funciones y fondos del Estado, esto es, como una mera descentralización que no conlleve serias transformaciones en la manera de organizar y estructurar el Estado, así como de entender las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. Las autonomías indígenas tienen que ver con un salto cualitativo en las maneras de comprender el Estado de Derecho y las relaciones de poder. La simple transformación administrativa, con ribetes de descentralización, está muy lejos del proceso autonómico diseñado por algunas organizaciones indígenas. Ello genera fractura entre pueblos indígenas pues implica una forma muy polarizada y poco unificada de entender los procesos autonómicos —desde el punto de vista ideológico y funcional—, lo que deja un marco de negociación general para el consenso muy bajo con el Estado, siendo más bien las opciones de pueblos concretos, dentro de cada Estado, lo que está permitiendo constituir procesos autonómicos, muchas veces sin permiso y sin el aval de la dimensión normativa, así como sin diálogos interjurisdiccionales e interculturales con el Estado.

3. La atomización y fragmentación de los territorios indígenas ha sido una estrategia instituida para descomponer y fracturar la dimensión colectiva indígena en su manera de habitar y apropiar el territorio —lo que ha sido una transversal en los cuatro países analizados—, así como para diluir paulatinamente otros elementos nucleares de la autonomía que tenían su condición de posibilidad y su fundamento último en la territorialidad indígena. A ello hay que añadir el alto grado de urbanización indígena que se viene produciendo en estos países, fragmentando las maneras clásicas de entender los derechos indígenas, fundamentalmente la territorialidad, la autonomía y la jurisdicción; deslocalizando las formas indígenas de entender la política (modos de organización y participación); recolocando el énfasis, en el proceso de construcción de las autonomías, en las entidades administrativas del Estado (la municipal), y en las formas estatales de participación y organización (sistema electoral estatal). Todo ello fragiliza las fuerzas necesarias para la construcción de autonomías indígenas a partir de una manera no indígena de entender la política y sus procesos.

4. La creación de circunscripciones indígenas, con base municipal, viene generando fuertes tensiones y conflictos (Bolivia, Ecuador), ya que el proceso indígena de construcción autonómica supone una redimensión de la organización territorial del Estado, lo que implica que la jurisdicción indígena y sus formas de demarcación y asiento superen y trascienden las maneras estatales de entender el territorio, la jurisdicción y el ámbito local de gobierno municipal. Ello genera una lógica diferente en la manera de entender el poder, los procesos electorales y las maneras de organización y representación en el marco del Estado.

5. A ello habría que sumar un fuerte retroceso en las dinámicas de construcción autonómica y de fortalecimiento del poder indígena en algunos países (Bolivia, Ecuador), a partir de un proceso complejo de tecnificación y burocratización en la manera de entender el proceso autonómico. A ello se suma una seria limitación en el reconocimiento de los derechos indígenas que se había venido produciendo por la influencia del Derecho internacional de los derechos humanos, como la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

6. Se han venido desarrollando formas y modos para construir la autonomía indígena *sin reconocimiento estatal*, como una interesante salida a las vías

estancadas y paralizadas de implementación de la autonomía en América Latina. Proyectos como los de Raqaypampa en Bolivia han constituido un impulso interesante para ejercer la autonomía, saliendo del bloqueo oficial y el entrapamiento en el que ha caído el Estado boliviano. Ello no significa abandonar la vía legal de construcción autonómica, sino buscar alternativas ante un proceso generalizado de estancamiento. De manera análoga podría hablarse en Perú del proyecto de Datem Marañón, en cuanto necesidad de buscar una vía autonómica alternativa a la falta de propuestas y a la falta de disposición del Estado para construirlas. Este proyecto pretendía crear unas condiciones de gobierno territorial indígena que sintetice una constelación rica de pueblos, entendiendo el proceso autonómico como una dinámica en construcción que reclama múltiples consensos intraindígenas, con independencia del reconocimiento estatal. Una situación parecida, fuertemente estructurada, puede verse en Ecuador con el pueblo de Sarayacu, donde se ha procedido a la construcción de planes de gestión territorial y modelos de autonomía propios sin reconocimiento y apoyo por parte del Estado.

7. La calidad y cualidad normativa, en el reconocimiento de las autonomías indígenas, es muy diferente en los diferentes países objeto de comparación. Colombia ha desarrollado una normativa propicia para el reconocimiento indígena en materia autonómica, a lo que habría que añadir todo el trabajo de construcción y facilitación desarrollado por muchos operadores jurídicos, entre los que estaría la Corte de Constitucionalidad y la CIDH. Bolivia y Ecuador mantienen una situación paradigmática: siendo los dos países cuyas regulaciones constitucionales son las más avanzadas en materia de reconocimiento de derechos indígenas, y cuya legislación secundaria y de desarrollo permitía crear, en un principio, un renovado y cualitativo avance en el reconocimiento de las autonomías, la práctica y voluntad política años después ha configurado una situación fuertemente polarizada y conflictiva: fuertes y sólidos reconocimientos normativos en sede constitucional, junto con una ausencia de desarrollo de legislación primaria y secundaria que permita implementar esos reconocimientos constitucionales. En Perú, por contraposición, el atropello y apabullamiento de los derechos indígenas desde sede legislativa ha sido una práctica sistemática y continuada. Las autonomías indígenas son unas de las dimensiones sacrificadas en estos países.

8. En relación con los Parques Naturales, estos se han utilizado como estrategia de protección o desprotección según los países. La normativa de Parques Naturales ha sido interpretada de manera flexible, selectiva y táctica según

procesos y momentos. Colombia y Perú han desarrollado una praxis de respeto a la intangibilidad de los Parques Naturales y de protección territorial, con la excepción comentada de los Awajún en Perú, y la tendencia a delimitar y constituir estos espacios de intangibilidad con población no indígena. En Bolivia (Isiboro Sécure) y Ecuador (Yasuní) la debilidad de los Parques Naturales como estrategia para la protección de la territorialidad indígena ha sido clamorosa y creciente. Teniendo todo ello en cuenta, es fácil interpretar que la construcción de los procesos de autonomía no haya fructificado, sino más bien declinado, teniendo en cuenta que no ha habido una estrategia garantista para la protección de elementos fundamentales de la autonomía, como la territorialidad y la jurisdicción indígena.

9. Finalmente, ha sido común a los cuatro países analizados la inexistencia de una comprensión territorial que incluyera la totalidad cosmovisional del espacio-territorio reclamado por los pueblos indígenas. No se ha producido una reflexión global sobre estas cuestiones; más bien se ha procedido, por vía legislativa y administrativa, a descomponer la comprensión cosmovisional y colectiva de los pueblos indígenas en relación con el territorio, para proceder a una consideración desterritorializada, fragmentada e individualizante de la autonomía. La lógica de comprensiones territoriales sustentadas por títulos individuales, o por dinámicas territoriales en la que se da confluencia de una multiplicidad de propietarios (comuneros, páramos fiscales, propiedades agrícolas privadas, etc.) ha hecho imposible caminar hacia una comprensión holística y compleja de las autonomías indígenas.

Bibliografía

- Albó, Xavier. “Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia”. En: M. González, *et al. La autonomía a debate. Autogobierno indígena y estado plurinacional en América Latina*. Ecuador: Flacso, 2010, 355-390.
- Albó, Xavier, y Franz Barrios. *Por una Bolivia pluricultural e intercultural con autonomías*. Bolivia: PNUD, 2006.
- Albó, Xavier, y Carlos Romero. *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia de la República, 2009.
- Anaya, James. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”. En: C. Chambers, y R. Stavenhagen. *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos indígenas*. Dinamarca: IWGIA, 2010:194-209.

- . (2009). Doc. A/HRC/12/34.
- . (2010). Doc. A/HRC/15/37.
- . (2011). Doc. A/HRC/18/35.
- . (2012). Doc. A/HRC/21/47.
- . (2013). Doc. A/HRC/24/41.
- Bautista, Rafael. *Pensar Bolivia. Del Estado colonial al Estado plurinacional*. Vol. II: “La reposición del Estado señorial: 2009-2012”. La Paz: Rincón Ediciones, 2012.
- Chirif, Alberto. *Estudio Regional. Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay*. Quito: Programa Pro-indígena, 2015.
- Chirif, Alberto, y Pedro García. *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorio indígenas en la Amazonía*. Copenhague: IWGIA, 2007.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección derechos humanos en el contexto de actividad de extracción, explotación y desarrollo*. Washington: IWGIA, 2015.
- Defensoría del Pueblo del Perú. *Análisis de la normatividad sobre la existencia legal y personalidad jurídica de las comunidades nativas*. Lima: Defensoría Del Pueblo, 1998.
- Fukasaku, Kiichiro, y Ricardo Hausmann. *Democracy, decentralization and deficits in Latin America*. Inter-American Development Bank: Development Centre of the Organization for Economic Co-operation and Development, 1998.
- Fundación Tierra Bolivia. *Territorios Indígenas Originarios Campesinos en Bolivia, entre la Loma Santa y la Pachamama*. La Paz: Fundación Tierra, 2011.
- García, Pedro. *Territorios indígenas y la nueva legislación agraria en el Perú*. Lima: IWGIA, 1995.
- . *Territorio, autogestión territorial y derechos de los pueblos indígenas en la Región Andina*. Ecuador: Cooperación Alemana, 2016.
- García Linera, Álvaro. *Geopolítica de la Amazonia. Poder hacendal, patrimonial y acumulación capitalista*. Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinominal-Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, 2012.
- González, Manuela. “Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina”. En: M. González, *et al. La autonomía a debate. Autogobierno indígena y estado plurinacional en América Latina*. Ecuador: Flacso, 2010, 35-62.

- Hernando, Almudena. “¿Por qué la arqueología oculta la importancia de la comunidad?” *Trabajos de Prehistoria* 72, n.º 1 (enero-junio 2015): 22-40.
- . “Identidad relacional y orden patriarcal”. En: Almudena Hernando (ed.). *Mujeres, hombres, poder. Sobre la reproducción del dispositivo de género en la modernidad*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2015, 83-124.
- Houghton, Juan Carlos. “Desterritorialización y pueblos indígenas”. En: Cecocin-Oia. *La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: CECOIN-OIA, 2008, 15-55.
- . *Los territorios indígenas colombianos: teorías y prácticas*. Bogotá, 2013 (Mimeo).
- Hylton, Forrest. “El federalismo insurgente: una aproximación a Juan Lero, los comunarios y la guerra federal”. *Tinkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, año 7, n.º 16, mayo. La Paz. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (2004): 99-118.
- Kingstone, Peter. “After the Washington Consensus. The Limits do Democratization and Development in Latin America”. *Latin American Research Review* 41 (2006): 153-164.
- Mamani, Pablo. “Memoria y geoestratégica social. Apuntes para pensar en otros territorios epistemológicos”. En: Gaya Makaram (coord.). *Perfil de Bolivia (1940-2009)*. México DF: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe. Universidad Nacional Autónoma de México, 165-194.
- Martínez de Bringas, Asier. “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: naturaleza, elementos y procedimientos para su aplicación en el Estado”. *RVAP*, n.º 93 (2012): 127-149.
- . “Tierras, territorios y recursos naturales en el Ecuador. Un análisis del contexto y la legislación”. En: Marco Aparicio (ed.). *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina*. Madrid: Icaria, 2011, 329-362.
- Mayorga, Fernando. “Bolivia: democracia intercultural y Estado Plurinacional”. En: Seminario Internacional FLACSO. *El debate contemporáneo sobre los fundamentos de la democracia en la región: participación popular y arquitectura del Estado*. Quito, 2013.
- Montero, Alfred, y David Samuel. *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.
- Núñez del Prado. *Autonomía indígena truncada. Proyectos y praxis de poder indígena en Bolivia Plurinacional*. La Paz: Cides/Umsa, 2015.

- Organización Indígena de Colombia - ONIC. *Proyecto de capacitación para el fortalecimiento al proceso de preparación de planes de vida*. Bogotá: ONIC, 1998.
- . *Derechos de los pueblos indígenas y sistemas de jurisdicción propia*. Bogotá: ONIC, 2007.
- Ortiz, Pablo. “Dilemas y desafíos de la autonomía territorial indígena en Latinoamérica”. En: P. Ortiz, y A. Chirif. *¿Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica*. Quito: Intercooperación/RRI., 2010, 10-129.
- . “Entre la cooptación y el simulacro: la lucha por el derecho de autodeterminación de las nacionalidades indígenas del centro sur amazónico del Ecuador”. En: Miguel González, *et al.* *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y estado plurinacional en América Latina*. Ecuador: Flacso, 2010, 455-508.
- . *Territorialidades, autonomía y conflictos. Los kichwa de Pastaza en la segunda mitad del siglo XX*. Quito: Universidad Pontificia Salesiana, 2016.
- Prada, Raúl. “Antecedentes y objetivos de un estado plurinacional bajo amenaza”. En: CIPCA. *Memoria del Seminario Nacional 2011. Transformaciones estatales: avances, dificultades y desafíos*. La Paz, Bolivia, 2011, 21-30.
- Roldán, Roque, y Esther Sánchez Botero. “La problemática de tierras y territorios indígenas en el desarrollo rural”. En: DD. AA. *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia: Problemáticas y retos actuales*. Bogotá: Oxfam, 2013, 189-273.
- Rosales, Guillermo. “Autonomía indígena en Bolivia: mecanismo de articulación y dispositivo de complejidad social”. *Sociológica* 30, n.º 84 (enero-abril de 2015): 143-179.
- Samon, Elizabeth. *La consulta previa, libre e informada en el Perú: hacia la inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos*. IDEHPUCP: Fundación Konrad Adenauer, 2012.
- Schavelzon, Salvador. *El nacimiento del Estado plurinacional en Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: Clacso, Cejis, Iwgia, Plural, 2012.
- Tamburini, Leonardo. “La importancia del territorio y el autogobierno en el sistema jurídico indígena”. En: CIPCA. *Memoria del Seminario Nacional 2011. Transformaciones estatales: avances, dificultades y desafíos*. La Paz, Bolivia, 2011, 177-186.
- . “Contexto constitucional y legal de las autonomías indígenas”. *Artículo Primero. Separata sobre autonomía indígena*, n.º 20. Santa Cruz (2013): 10-31.

- Tapia, Luis. *Política Salvaje*. La Paz: Muela del Diablo Editores, 2008.
- Tomaselli, Alexandra. "Autonomía Indígena Originaria Campesina in Bolivia: Realizing the Indigenous Autonomy?" *European Diversity and Autonomy Papers*. EDAP (01/2012): 5-56.