UNIDAD 1: Francisco Sequeira

Autonomía Regional y autogobierno indígena en Mesoamérica

ipdrs INSTITUTO PARA EL DESARROLLO RURAL DE SUDAMÉRICA
interaprendizaje Campo virtual por la tierra y el desarrollo rural
CIPCA Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
A.P.G CAPITANIA ZONA MACHARETI
NACIÓN QHARA QHARA
CIDES - UMSA

© Sequeiros, Francisco (2018). Unidad 1. Autonomía Regional y autonomía indígena en Mesoamérica. En: Curso virtual. Autonomías en Bolivia: perspectivas y alternativas. La Paz: IPDRS -Interaprendizaje. Campo virtual por la tierra y el desarrollo rural.

© Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica

© Foto portada: Archivo BICU

www.sudamericarural.org
www.interaprendizaje.ipdrs.org
interaprendizaje@ipdrs.org
Av. 20 de octubre # 2396, casi esq. Belisario Salinas Edif. María Haydee. Piso 12 Telf. 591-2-2115952 Casilla No 9052

Índice

1. Introducción 3
2. Una aproximación conceptual hacia las autonomías 4
3. Experiencias de autonomía regional y autogobierno indígena 7
   - 3.1. La autonomía multicultural de la Costa Caribe de Nicaragua 7
   - 3.2. Experiencias alternativas de autonomía indígena en México 10
   - 3.3. El sistema de comarcas y la autonomía indígena en Panamá 15
4. Aprendizajes relevantes de las experiencias de autonomía en Mesoamérica 18
5. Bibliografía 20

1. Introducción

En América Latina las experiencias de autonomía regional o indígena son diversas. Esta diversidad está relacionada a las trayectorias históricas, el contexto político, social, cultural y económico en el cual emergieron y las demandas que dieron forma a esta reivindicación.

La primera forma de autonomía territorial indígena que se experimentó en la región fue en Panamá (1972) con la movilización del pueblo Kuna de San Blas. Por su relevancia y particularidades políticas y jurídicas, la autonomía regional multiétnica de Nicaragua (1987) es otra experiencia considerada pionera. A partir de estas experiencias concretas de autonomía, las demandas de pueblos indígenas en Colombia (1991), México (1996) y Bolivia (2009) entre otros países, se han ampliado y consolidado abarcando reivindicaciones de autonomía que implican la autodeterminación, autogobierno, reconocimiento de identidades y particularidades culturales, reconocimiento de sus territorios ancestrales y la gobernanza sobre sus recursos naturales.

Las autonomías regionales o indígenas han irrumpido y conllevado a la transformación de la concepción del Estado-Nación tanto en su estructura, como en elementos trascendentales como son el reconocimiento legal de la diversidad étnica de su población (grupos étnicos, pueblos o naciones). En algunos casos, por medio de procesos de profundos (Bolivia) o por medio de conflictos armados y disputas con el Estado (Panamá, México, Nicaragua).

Las trayectorias históricas de las diferentes experiencias autonómicas de la región, constituyen una fuente importante de aprendizajes, así como un conjunto de luchas sociales, (indígenas y afrodescendientes) que permiten abrir oportunidades a la reflexión sobre la práctica misma y en cierta forma, un diálogo (indirecto) de saberes acumulados.

En el marco del curso virtual *"Autonomías indígenas en Bolivia: perspectivas críticas y alternativas"*, la unidad 1 *"Autonomía Regional y autogobierno indígena en Mesoamérica"* nos permitirá conocer las experiencias de autonomía en Nicaragua, México y Panamá; como ejercicio que invita a reflexionar la "realidad propia" a partir de los aprendizajes generados en "otros" contextos.

El presente documento se estructura en cuatro apartados tomando en cuenta la introducción. En la segunda sección se aborda una aproximación conceptual sobre las autonomías, en la tercera sección se presentan esbozos de las experiencias de autonomía en Nicaragua, México y Panamá; su finalidad es conocer elementos centrales de estas experiencias como son sus antecedentes históricos, características principales y desafíos. Finalmente, la

cuarta sección nos introduce en un balance de las experiencias descritas que busca aportar aprendizajes relevantes de utilidad para el posterior análisis y profundización sobre las autonomías en Bolivia.

2. Una aproximación conceptual hacia las autonomías

La autonomía vista de una concepción general, es definida como la "potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios ("Diccionario de la lengua española - Vigésima segunda edición", s/f)". Es un término vinculado usualmente con conceptos del derecho administrativo tales como descentralización y regionalización o bien, desde el derecho internacional, vinculado a la autodeterminación como un derecho de los pueblos reconocido en los pactos internacionales. Para René Kuppe, la autonomía "es una manera de adaptar la organización de un Estado a las particularidades de minorías étnicas o lingüísticas, a regiones con particularidades históricas y demográficas (René Kuppe, 2010, p. 95)". En esta línea, Hooker, citando a Lapidoth (Juliet Hooker, 2010, p. 178; Lapidoth, 1996) señala que "La autonomía es principalmente concebida como un medio que permite a los grupos minoritarios espacialmente concentrados ganar control sobre las relaciones locales". Si bien Hooker hace referencia a reivindicaciones de grupos minoritarios, hay realidades latinoamericanas en donde la población indígena resulta mayoritaria tal es el caso de Bolivia y Guatemala con 60% de población, Perú 45%, entre otros.

Estas referencias permiten entender a la autonomía como una extensión organizativa del Estado que responde principalmente a criterios históricos, demográficos y de reivindicaciones étnicas; facilitándose a través de dicha adaptación, respuestas a las particularidades étnicas (que también son culturales) de determinados grupos minoritarios, incluyendo una distribución de poder político que permitiría cierto control sobre las relaciones locales.

En cuanto a la autonomía como expresión y resultado de las manifestaciones de la resistencia indígena, ésta ha emergido como un nuevo paradigma por la descolonización, situándose su construcción teórica -política en el contexto de surgimiento de un paradigma mayor, como lo es los derechos humanos (Araceli Burguete Cal y Mayor, 2010, p. 64).

Cal y Mayor, analizando el surgimiento de este paradigma y sus tensiones en el contexto latinoamericano, presentan un resumen sobre el recorrido del movimiento indígena que generó el planteamiento autonómico:

> La Declaración de Barbados y el establecimiento de un Régimen de Autonomía Regional en Nicaragua, pusieron las coordenadas por donde transitaría el movimiento indígena en las décadas de los años setenta y ochenta. En los años noventa surgen nuevas formas de movilización. Masivas concentraciones en las plazas, marchas,

> caminatas y encuentros, fueron frecuentes. Desde la "Marcha por el Territorio y la Dignidad" en 1990, que partió de las tierras bajas de Bolivia, así como las movilizaciones a los que convocó el Movimiento 500 Años de Resistencia Indígena a nivel continental. En la construcción del paradigma autonómico, fueron relevantes las "Cumbres Indígenas" o reuniones continentales. Arrancan de manera sistemática con el "Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios" realizado en 1990 en Quito, Ecuador; que emitió la "Declaración de Quito", colocando el derecho de libre determinación y a su realización mediante la autonomía, como el eje articulador del emergente movimiento indígena continental. Siendo el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, en 1994, el que hizo posible visibilizar con mayor amplitud, el planteamiento autonómico, colocándolo en el imaginario colectivo.(Araceli Burguete Cal y Mayor, 2010, p. 64).

Los planteamientos autonómicos han tomado diferentes manifestaciones, propuestas y enfoques adaptándose a las nuevas realidades y a los contextos locales propios de los pueblos indígenas, sus visiones culturales e identitarias, su pasado histórico y de forma clara, el planteamiento autonómico se ha consolidado y diversificado sus enfoques; a partir de las relaciones establecidas entre el Estado y los grupos demandantes, las respuestas mismas del Estado y los procesos/dinámicas políticas generadas tanto en el ámbito nacional como en los ámbitos regionales y locales.

Según la misma autora, las luchas indígenas pueden ser vistas de dos maneras:

> (…) la autonomía como fin; es decir, como régimen autonómico, como ocurre en Nicaragua, Colombia, o como parte constitutiva de la organización del (nuevo) Estado multinacional, como ocurre hoy día en Bolivia y Ecuador. Y, la autonomía como proceso; esto es como luchas en gramática autonómica, de pueblos y organizaciones que despliegan estrategias para ganar mayores espacios de libertad, de control de territorios, de control cultural y de autogobierno, entre otros.(Araceli Burguete Cal y Mayor, 2010, p. 65)

Estas manifestaciones concretas del planteamiento autonómico como contenido de las luchas indígenas en América Latina, toman por eje inspirador, movilizador de propuestas y empoderador de actores, el derecho a la autodeterminación. Sobre este particular, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[1], reconoce a los pueblos indígenas su derecho a la autonomía y al autogobierno, situándose el núcleo normativo sobre este aspecto en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la misma declaración. Con respecto a este reconocimiento, el análisis de Kuppe resulta clarificador:

> El Art. 4 es el reconocimiento explícito del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno en relación a sus asuntos internos y a los asuntos locales.

[1] Si bien la Declaración fue aprobada en septiembre de 2007, ha sido resultado de debates y procesos de incidencia intensos por parte de organización indígenas nacionales e internacionales, enfrentando principalmente la resistencia por parte de los Estados en lo que respecta al reconocimiento del derecho a la libre determinación, por cuanto el reconocimiento de este derecho puede constituir una venta jurídica y policía que atentan contra los principios de soberanía estatal e integridad territorial. El texto citado de Kuppe, se ofrece un recorrido extensivo sobre los debates y principales posiciones referidas al derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación.

> Aspecto interesante es que se relacionan estos derechos con el derecho a la libre determinación. Como autonomía y autogobierno les corresponden "en ejercicio de su derecho de libre determinación", y como el derecho a la libre determinación es un aspecto fundamental de los derechos indígenas, es evidente que un régimen de autonomía es un estándar mínimo a ser concedido por los estados a los pueblos indígenas, de manera que los pueblos indígenas son el único grupo que tienen un derecho a la autonomía explícitamente consagrado por el derecho internacional universal (René Kuppe, 2010, p. 98).

El posicionamiento de la autonomía y el autogobierno como derechos que se fundan en el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas (siendo esta misma un derecho reconocido en la declaración) debe ser entendido en su doble dimensión, es decir, como resultado del proceso de lucha del movimiento indígena por la positivización de sus demandas y *normativización* de sus necesidades a fin de lograr mayor sustento jurídico en sus procesos reivindicativos frente al Estado; y como avance teórico- político vinculado con la ruta histórica de evolución del planteamiento autonómico presentado anteriormente.

Otro aspecto importante del análisis ofrecido por Kuppe, es la consideración de los regímenes de autonomía como mínimos a través de los cuales es posible la realización del derecho a la libre determinación y el autogobierno por parte de pueblos indígenas; agregando este aspecto en particular, un elemento complementario a las definiciones de autonomía presentadas inicialmente, es decir, la autonomía como un ejercicio mínimo del derecho a la libre determinación y el autogobierno. Si bien, este planteamiento emerge posterior a experiencias de autonomías territoriales y regímenes autonómicos concretas en América Latina[2], su fuerza ha inspirado procesos de transformación, redefinición y reconstitución del Estado como los vividos en Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

Como se mencionó anteriormente, la autonomía como planteamiento del movimiento indígena ha adoptado formas variadas en dependencia de las circunstancias políticas, sociales, económicas y culturales en las cuales la consolidación de autonomías territoriales y regímenes autonómicos se han originado, teniendo particular peso, las posiciones de Estado (principalmente, las élites gobernantes) respecto a estas demandas.

En consideración a este reconocimiento, los análisis comparados sobre las experiencias autonómicas han resaltado las diversidades y particularidades concretas, así como las circunstancias históricas que le posibilitaron.

Para Kuppe la esencia del régimen de autonomía es la modificación del derecho nacional, ajustado a las necesidades de la población beneficiaria de este régimen, pero siempre sobre base del derecho general, y considerando

[2] Panamá, 1972; Nicaragua, 1987; Colombia, 1991 y Venezuela, 1999. Estudios comparativos entre la experiencia autonómica de Nicaragua, Ecuador, Bolivia y Panamá pueden encontrarse en: (Fernanda Soto, 2011; González, 2008).

sus principios y límites inherentes, como son las garantías de los derechos humanos (René Kuppe, 2010).

La autonomía se encuentra vinculada con el ejercicio de la autodeterminación o el autogobierno como derecho, es decir, un medio para el ejercicio del mismo; así como modelo de gobierno con características particulares y atributos específicos que opera en el marco jurídico, político e institucional del Estado, constituyéndose como expresión de éste. Así, la autonomía es una respuesta variada y dinámica a las contingencias que se generan a lo interno del Estado, producto de las interacciones entre este y grupos étnicos que reclaman reconocimientos específicos en virtud de sus identidades étnicas, historicidades y aspiraciones.

De esta forma, la autonomía constituye un modelo de gobierno que facilita la realización -particularmente en el caso de los pueblos indígenas y afrodescendientes según el caso- del derecho a la autodeterminación como mecanismo que busca la generación de oportunidades que hacen posible una vida digna de ser vivida.

3. Experiencias de autonomía regional y autogobierno indígena

Las experiencias de autonomía que encontrarán a continuación han sido recopiladas de diferentes fuentes. Para cada caso se relevan aspectos resultan pertinentes a fin de facilitar una comprensión sobre las diferentes experiencias, recordando que se ha propuesto una aproximación para comprender y "reconocer" aprendizajes.

3.1. La autonomía multicultural de la Costa Caribe de Nicaragua

El régimen de autonomía de la Costa Caribe de Nicaragua inició su vida formal en 1987, a través de la reforma a la Constitución Política del país en la cual se reconocieron los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes a la propiedad comunal de sus tierras ancestrales, la administración de sus recursos naturales y la organización social a través de sus propias formas de gobierno y tradiciones. Posterior a la reforma Constitucional, se aprobó el Estatuto de Autonomía de las Comunidades de la Costa Atlántica (Ley N°28), en el cual se establecen tanto los derechos específicos para los pueblos y comunidades étnicas de la costa Caribe, así como las instituciones políticas a través de las cuales se daría vida y materializaría el derecho a la autodeterminación. En su conjunto estos derechos integran ordenamiento

jurídico autonómico del país, con importantes implicaciones a nivel político, cultural, económico, social y ambiental para las regiones del Caribe del país.

Tanto las reformas Constitucionales como el Estatuto, fueron respuestas y salidas negociadas a un conflicto armado regional que formaba parte de un escenario complejo de guerra a nivel nacional. En lo nacional, el gobierno revolucionario del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) defendía la Revolución y su proyecto político, frente a las fuerzas contrarrevolucionarias auspiciadas por Estados Unidos que buscaban derrocar al gobierno; a nivel regional, principalmente en el Caribe Norte, el conflicto se distinguía por representar una lucha por la autodeterminación indígena. Este conflicto estaba mediado por desconfianzas históricas entre líderes indígenas y el Estado nicaragüense, así como una interpretación equivocada del Gobierno del FSLN, sobre las trayectorias históricas, contexto, realidades y demandas de autonomía en la costa Caribe.

En este escenario, la autonomía aprobada en 1987 e instalada en 1990 con la elección de las primeras autoridades regionales, constituyó un acuerdo marco que apostaba por la construcción de la "unidad en la diversidad" y facilitaba un consenso sobre el proyecto político que promovería la realización de las aspiraciones de los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y mestizos por una vida mejor.

A 30 años de haber sido aprobado el Estatuto de Autonomía, los logros y avances son importantes y han trastocado diversos ámbitos de la realidad regional. Entre ellos destaca la aprobación e implementación –no sin limitaciones importantes- del Sistema Educativo Autonómico Regional (SEAR), el Modelo de Atención Intercultural en Salud, la existencia misma de BICU y URACCAN, la demarcación y reconocimiento de 23 títulos territoriales[3] a 304 comunidades indígenas y afrodescendientes en el Caribe Norte, Caribe Sur y en la Zona de Régimen Especial del Alto Wangky Bocay[4]; así como el reciente avance en la consolidación de los Consejos Regionales y Coordinaciones de Gobierno como instituciones políticas representativas del régimen autonómico.

Estos avances deben entenderse como resultados de los procesos de lucha de los pueblos y comunidades de la región, no han sido concesiones del Estado.

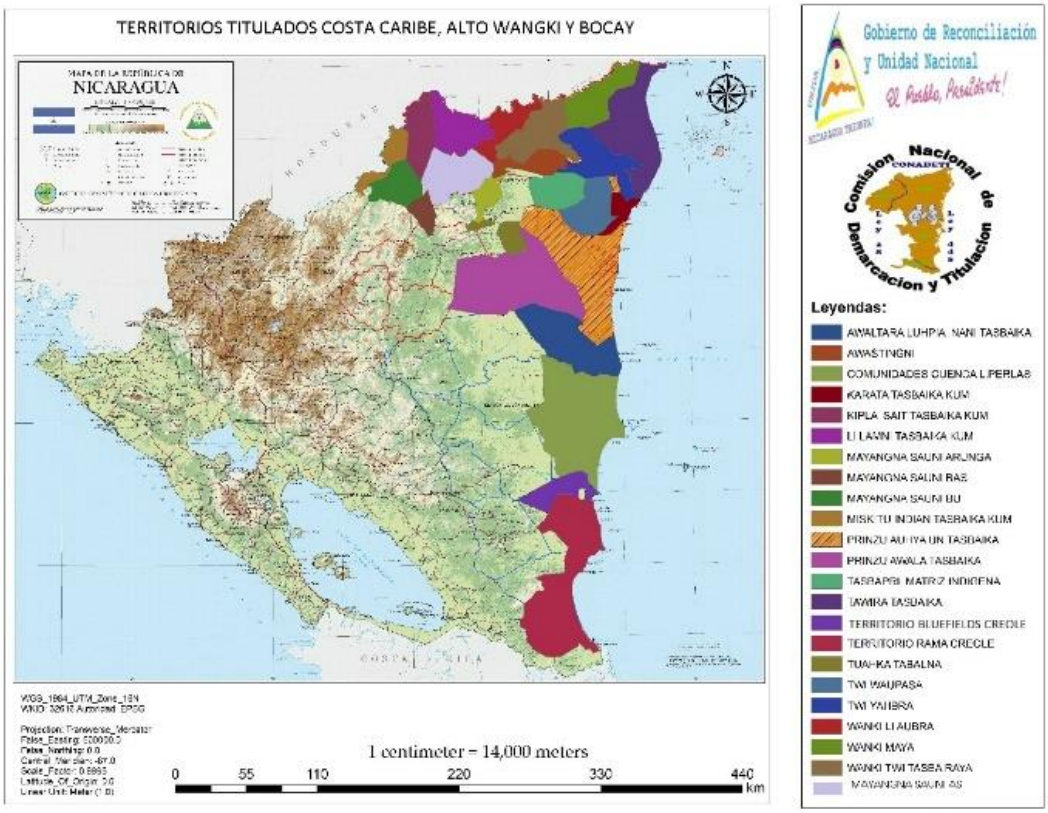
---

[3] El proceso de demarcación y titulación territorial se realizó al amparo de las disposiciones establecidas por la Ley N° 445 "Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de los Ríos, Bocay, Coco, Indio y Maíz". Dicha ley fue resultado de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado de Nicaragua por la violación de los derechos a la administración de los recursos naturales de la comunidad indígena de Awas Tingni.

[4] En ese territorio, que equivale al 31.6% del territorio de Nicaragua, habitan unas 39 mil 531 familias.

Los mismos han sido alcanzados en el contexto de un escenario social y económico de altas privaciones para los pueblos de la costa Caribe de Nicaragua. Entre 1990 y 2007 en dicha región se concentraban los municipios con mayor índice de pobreza y pobreza extrema; y si bien de 2007 a la fecha se han implementado políticas y planes de inversión que han mitigado las privaciones materiales en la región, en muchas comunidades indígenas y afrodescendientes las limitaciones en el acceso a educación de calidad, salud y empleo son aún evidentes. En el ámbito político institucional, la autonomía fue limitada a través de mecanismos legales, administrativos y financieros que socavaron la capacidad para el ejercicio efectivo de competencias legislativas y ejecutivas establecidas por el Estatuto para los Consejos Regionales y coordinaciones de Gobierno.

Mapa 1. Territorios titulados en la Costa Caribe de Nicaragua



Fuente: https://bit.ly/2K2lVo9

Las complejidades en las realidades de la Costa Caribe, también se encuentran impregnadas por las tendencias globales de la económica de mercado y el neoliberalismo. Las matrices productivas extractivistas –presentes en la región

desde mediados del siglo XVIII– amenazan la sostenibilidad de los recursos naturales, así como las formas tradicionales de gestión de los mismos por parte de las comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes. Los avances en materia de demarcación y titulación son logros positivos. No obstante, las tensiones actuales por la efectiva gobernanza de los territorios indígenas y afrodescendientes han conllevado a enfrentamientos y una escalada sostenida de violencia entre mestizos-colonos y líderes/comunitarios indígenas en el Caribe Norte y Caribe Sur. Esta delicada situación no ha recibido la debida atención por parte del Estado.

El escaso abordaje de las tensiones y situaciones de violencia, la promoción de matrices económicas y productivas que fomentan el extractivismo, aunados a la erosión de las dinámicas territoriales y comunitarias de convivencia multicultural, colocan a la región y la autonomía en particular, en una situación de alta vulnerabilidad en la cual el ejercicio real de derechos de autodeterminación se ve limitado.

3.2. Experiencias alternativas de autonomía indígena en México

Desde 1996, las bases de apoyo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas, México se han dedicado a crear sistemas de gobierno y políticas sociales propias como parte de un reordenamiento territorial. Los más de 42 municipios autónomos indígenas en los Altos, la zona Norte y las cañadas de la selva Lacandona se caracterizan por rechazar la presencia de instituciones gubernamentales como parte de su posicionamiento contra el Estado neoliberal mexicano, las lógicas del capital y el legado de un poder-conocimiento colonial (Quijano1998 en Mora, 2010).

Si ubicáramos este caso del sureste mexicano en un esquema de tipos de autonomía indígena, con las políticas de descentralización del Estado en un extremo, y, en el otro, los casos en que los mismos pueblos se mantienen explícitamente y estratégicamente al margen de las instituciones estatales, los municipios autónomos estarían colocados en la categoría del segundo, al rango de las experiencias radicales en el continente.

A partir de 1996, desde los Diálogos de Paz de San Andrés S'akamchen de los Pobres entre el EZLN y el Gobierno federal, la autonomía se convirtió en una bandera de lucha, en un objetivo que necesariamente lleva a la transformación social. El hecho de que durante los Diálogos de San Andrés y posteriormente en las reformas constitucionales del 2001, el Estado mexicano no reconoció jurídicamente el derecho a la autonomía hizo que el reclamo se convirtiera en

el terreno de disputa principal entre éste y los movimientos sociales vinculados al zapatismo.

A lo largo de los últimos doce años, los centenares de marchas y manifestaciones por su reconocimiento convirtieron a la autonomía en un fin, en un objetivo político, en vez de un proceso, una táctica para transformar las relaciones con el Estado. Para diversas organizaciones indígenas en la República y para ciertos actores mestizos, el planteamiento autonómico ha sido señalado como una respuesta inherentemente alternativa al neoliberalismo y como el modelo a seguir.

Los municipios autónomos indígenas zapatistas se distinguen de los demás casos presentados en esta compilación por tres factores principales. En primer lugar, los municipios surgen como parte una lógica política militar de control territorial, propia de la lógica de un ejército rebelde, la que a veces entra en tensión con las prácticas cotidianas de sus bases de apoyo civiles. A casi un año del levantamiento armado, en el comunicado del 19 de diciembre de 1994, el EZLN menciona por primera vez la existencia de los municipios zapatistas.

Después de la firma de los Acuerdos de San Andrés en materia de derechos y cultura indígena, los municipios autónomos empezaron a implementar lo acordado entre el Gobierno federal y el EZLN, independientemente si lo pactado se convirtiera en reformas constitucionales y en políticas públicas.

Desde los primeros años se mezclaron ambas estrategias, la que pertenece a las lógicas rebeldes de una estructura político-militar y la que responde a los procesos civiles de sus bases de apoyo que pretenden generar prácticas democráticas organizativas y responden a las necesidades económicas sociales de la población. Según la coyuntura, las dos lógicas han coincidido o entrado en conflicto, sobre todo, porque existe una tensión inherente entre una estructura vertical y autoritaria y una que pretende fomentar prácticas democráticas participativas.

La segunda característica se define por la relación entre las bases de apoyo y las instituciones estatales. En países como Ecuador y Bolivia, los movimientos indígenas y afro-descendientes han enfocado sus acciones organizativas con vista en los procesos de las asambleas constituyentes y a la implementación de reformas constitucionales. En estos casos, las modificaciones a los sistemas normativos y jurídicos se han convertido en terrenos principales de disputa. Las bases de apoyo indígenas zapatistas optaron por otro camino, en parte porque el Gobierno federal no mostró ni la voluntad política ni el interés en entablar un diálogo real, y en parte por la misma lógica rebelde del zapatismo.

A raíz del levantamiento armado y de la fundación de los municipios autónomos, existe un rechazo a las instituciones estatales y una suspensión

casi definitiva de negociaciones con el Gobierno federal y estatal. En las comunidades que forman parte de los municipios autónomos indígenas zapatistas, las bases de apoyo han expulsado a los maestros gubernamentales, rechazado programas de asistencia social y de producción agrícola y restringido la entrada a representantes de los gobiernos locales y estatales, a la vez que ejercen funciones paralelas a las del Gobierno local oficial. Los organismos autónomos incluyen comisiones técnicas y administrativas que diseñan propuestas sociales alternativas –por ejemplo, educación, salud, tecnología apropiada, justicia, producción agrícola–.

Por último, en esta década pasada, la tendencia política del Estado-nación mexicano se ha estado moviendo en un sentido opuesto al resto del continente. Mientras en las últimas dos décadas, la mayoría de los países latinoamericanos implementaron reformas constitucionales relativamente sustantivas en materia de derechos y cultura indígena, en 2001 el Congreso de la Unión Mexicana aprobó unas reformas diluidas, enfocadas casi exclusivamente en los derechos culturales y que no recogen los reclamos principales de los pueblos. En vez de reconocer jurídicamente el derecho a la autonomía indígena como un sujeto de derecho público, tal como se había pactado en San Andrés, la comunidad indígena se reconoce como una entidad de interés público, lo que en esencia reproduce una relación de tutela (Gómez, 2001). Tampoco se reconoce el derecho colectivo de uso y disfrute de los recursos naturales, ni el derecho al territorio.

A partir de 1996, decenas de miles de bases de apoyo zapatista, que viven en la tercera parte del estado de Chiapas, se organizaron en municipios autónomos como parte de las tácticas de una estructura político militar que demuestra control territorial, y al mismo tiempo, para implementar los Acuerdos de San Andrés. Independientemente si el Gobierno respetaría lo pactado, ellos optaron por ejercer la autonomía por la vía de los hechos en por lo menos 38 municipios. Les pusieron nombres que invocan luchas sociales a lo largo de la historia –Ernesto Che Guevara, Lucio Cabañas, Miguel Hidalgo, Tierra y libertad y Libertad de los pueblos mayas–.

Los discursos y convocatorias a la transformación social aterrizaron en la fundación de gobiernos autónomos y comisiones administrativas que empezaron a implementar sistemas alternativos de salud, de educación, justicia, y de producción agrícola. Como parte de estas prácticas de autonomía, las bases zapatistas declararon su rechazo a cualquier programa de asistencia social estatal, por ejemplo proyectos de agricultura, subsidios para la producción, incluso la expulsión de los maestros oficiales.

Sin embargo, hay que aclarar que los municipios zapatistas no representan espacios geográficos separados de los oficiales, más bien ambos coexisten

sobre jurisdicciones y territorios paralelos. El municipio autónomo de 17 de Noviembre, por ejemplo, tiene su sede a poco más de 7 kilómetros de distancia de la cabecera municipal oficial de Altamirano. La comisión de honor y justicia, entidad del gobierno autónomo responsable de impartir justicia, opera a la par del Ministerio Público. El consejo autónomo administra y gestiona recursos en la misma región que los funcionarios de la Presidencia Municipal de Altamirano. Las comunidades son en su gran mayoría mixtas en cuanto a afiliaciones políticas, es decir algunas familias son zapatistas, otras son miembros de los partidos políticos y de organizaciones campesinas. Los municipios autónomos, entonces existen sobre un terreno altamente politizado, con procesos desiguales, contradictorios, que operan en múltiples niveles. Cada zona zapatista, ejerce las prácticas culturales de forma distinta, por lo que resulta imposible generalizar sobre sus procesos.

En un contexto de negociación con el Gobierno Federal sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, fue prioritario empezar a ejercer lo pactado, especialmente en los temas de mayor disputa–el derecho al territorio, el uso y disfrute colectivo de los recursos naturales y el derecho a la autonomía–. Fue así como la combinación de procesos de negociación política con el Gobierno federal se articularon a la (re) interpretación de experiencias locales. Su fusión fue lo que empezó a darle sentido a la palabra autonomía.

En 2003, inicia una nueva etapa de lucha zapatista a nivel local. A finales de ese año se celebró el décimo aniversario del levantamiento, los 20 años de la fundación del EZLN y los 30 desde que se fundaron las Fuerzas de Liberación Nacional, organización política militar que le dio vida. La autonomía se encontraba en una nueva etapa. Los consejos y las comisiones de los municipios autónomos se habían agrupado en sedes regionales llamadas Caracoles, en las que se llevan a cabo juntas de buen gobierno y a las que asistían diferentes representantes de cada uno de los consejos en turnos semanales.

Al mismo tiempo, las prioridades de la autonomía habían cambiado. Si en otros años la repartición de tierras era lo más importante, en esta nueva etapa la resolución de conflictos cobraba mayor importancia. La capacidad de respuesta de la organización fue tal que incluso a las juntas de buen gobierno llegaban más representantes de comunidades no zapatistas e individuos adheridos al ex-partido de Estado, el PRI. Una generación entera de jóvenes zapatistas se había formado en las aulas de la educación autónoma. Y las políticas públicas autónomas entrelazaban los sectores de salud, educación y producción agrícola para establecer estrategias de desarrollo alternativo que anteponían la salud integral de las comunidades y su medioambiente.

Desde el levantamiento, las bases de apoyo zapatista, sus autoridades, y el EZLN que los resguarda, le apostaron a las posibilidades de un cambio social al margen del Estado. Desde los márgenes y rechazando las instituciones oficiales se puede consolidar un poder político constitutivo que genera prácticas culturales y produce conocimientos alternativos a las lógicas del capital. En este sentido, el terreno de disputa es distinto a otros países en que los debates se generan en torno a cómo se establece un nuevo pacto social mediante una asamblea constituyente o una constitución. El terreno de disputa es la subjetividad indígena, y las condiciones bajo las que se ejerce la reproducción biológica y social de la población.

Tal como se ha descrito y los han señalado diferentes autores, la "vivencia" de la autonomía en los territorios zapatistas se ha realizado sin "permiso" del Estado; una característica particular que evidencia mecanismos de "resistencia" de pueblos indígenas ante la falta de voluntad del Estado-Nación por reconocer sus derechos a la autodeterminación.

Otra experiencia mesoamericana de autonomía lo constituye la experiencia de Cherán. Cherán es una comunidad ubicada en la Región de la Meseta Purépecha del Estado de Michoacán México al noroeste del Estado. Se ubica en el municipio del mismo nombre que, conforme al Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI), cuenta con una población total de 18,141 habitantes, repartida principalmente en dos comunidades Cherán (14,245) y Tanaco (2,947).

La guerra contra el narcotráfico emprendida en 2006 por el Gobierno Federal y la crisis económica mundial de 2008 generaron un aumento y diversificación de las actividades delictivas en Michoacán. Una de las nuevas actividades fue la explotación ilegal de recursos maderables, extorsiones y secuestros, que afectaron directamente a la comunidad indígena de Cheran. El 15 abril 2011, las y los comuneros de Cherán se organizaron para expulsar de su territorio no sólo a los criminales de la delincuencia organizada, sino a los integrantes del gobierno municipal que los solapaban y tomaron el control de su comunidad. Asimismo, decidieron regresar a sus formas ancestrales de organización político social y de gobierno. La autoridad electoral local rechazó la solicitud correspondiente, aduciendo que el régimen de elección de autoridades municipales por "usos y costumbres" no estaba reconocido en la legislación local. Tal determinación se impugnó ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual, en la sentencia emitida el 2 de noviembre de 2012, con base en el derecho colectivo a la libre determinación, reconoció el

derecho de la Comunidad Indígena de Cherán de nombrar a sus autoridades de acuerdo a su sistema normativo propio[5].

3.3. El sistema de comarcas y la autonomía indígena en Panamá

El caso panameño es considerado pionero en América Latina por dos motivos. Primero, la movilización del pueblo Kuna de San Blas en los años veinte, exigiendo el reconocimiento de su territorio fue referente para posteriores movilizaciones indígenas en el continente. Segundo, la respuesta del entonces recién creado Estado Panameño ante el levantamiento llevó al establecimiento de la primera experiencia de autonomía territorial en la región. Actualmente existen cinco comarcas indígenas: Kuna Yala (1938, antes de 1998 era conocida como San Blas); Emberá- Wounaán (1983); Madungandi (1996); Ngöbe- Buglé (1996) y Wargandi (2000) (ver mapa 1). Sin embargo, a pesar de haber sentado un precedente en la región, como veremos a seguir, los pueblos indígenas de Panamá aún confrontan grandes retos.

Mapa 2. Comarcas indígenas de la República de Panamá

Fuente: https://bit.ly/2MDtIsn

Existen 7 pueblos indígenas en Panamá: los Kuna, Emberá, Wounaan, Ngöbe, Buglé, Naso y Bri Bri. Según el censo del 2010, la población indígena de

[5] Fuente: Pacarina del Sur - http://pacarinadelsur.com/dossier-12/975-cheran-un-ejercicio-de-autonomia-purepecha

Panamá es de 417, 559 personas, representando cerca del 12% de la población nacional. En el 2001, se estimó que cerca del 53% de los pobladores indígenas habitaban en las 5 comarcas indígenas ya establecidas y que estas comarcas representan el 20% del territorio nacional. El resto de los pobladores indígenas se ubican en áreas aún no reconocidas como comarcas o en zonas urbanas. La población indígena, como en otras regiones de América latina, se encuentra entre los sectores más pobres de la sociedad panameña.

El primer territorio indígena reconocido por el Estado panameño fue el Kuna Yala (San Blas entonces), en 1930, siguiendo como referencia el modelo norteamericano de reserva, evidenciado así los vínculos de la nueva nación con los EUA. Fueron las demandas de la comunidad Kuna, las que llevaron al establecimiento de la figura de comarca en 1938.

A pesar del establecimiento del territorio Kuna, es hasta 1972 que en la Constitución de Panamá se reconocen los patrones culturales propios de los grupos indígenas, el respeto a la identidad étnica, la provisión de tierras y el derecho a la educación bilingüe, entre otros aspectos. Sin embargo, esa misma constitución está caracterizada por una posición asistencialista y por un modelo de integración que evidencia viejas posiciones indigenistas. Por ejemplo, el Capítulo VIII sobre la reforma agraria, establece: "la política establecida para este capítulo será aplicable a las comunidades indígenas de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural (art.122).

Hasta la fecha, Panamá aún no ha reconocido el carácter multicultural de la nación y no ha ratificado el convenio 169 de la OIT—sigue vigente el convenio 107 de 1957—aunque es parte del sistema interamericano de derechos humanos. La constitución tampoco reconoce la autonomía indígena, que sólo aparece en las "Cartas Orgánicas", las leyes indígenas que rigen a las comarcas. Ante esta situación, Barié concluye que el perfil constitucional de Panamá en materia indígena resulta bajo, pero considera que el cuerpo de leyes parece compensar esa debilidad. No en tanto, Ramos y González, cuestionan el carácter "compensatorio" del cuerpo legal. Ellos argumentan que la ausencia de un régimen autonómico limita el potencial de empoderamiento de los pueblos indígenas, puesto que para avanzar en sus demandas, ellos acaban dependiendo de las posiciones y voluntad de los gobiernos de turno.

González señala que los regímenes de autonomía implican la modificación del Estado en los territorios autónomos, estableciendo nuevas jurisdicciones de organización político- administrativa estatal. Este es un nuevo orden de gobierno que permite definir las competencias de las entidades autónomas y da mayores garantías a los sujetos de derechos. En contraposición, las autonomías que se establecen a través de legislaciones secundarias, como es el caso de Panamá, pueden reconocer la propiedad comunal pero no siempre

se confieren derechos de autogobierno. El marco normativo es, además, disperso y ofrece protecciones muy desiguales a las distintas comarcas indígenas, excluyendo a estos pueblos de las decisiones centrales que toma el Estado

La resistencia del pueblo Kuna y el establecimiento de la comarca Kuna Yala en 1938, es un referente en la lucha autonómica de los pueblos indígenas de América Latina. Sin duda, esta reivindicación y la conformación de comarcas indígenas ha sido un enorme logro para los pueblos indígenas de Panamá. El Estado panameño ha elaborado leyes avanzadas en materia de derechos colectivos de propiedad intelectual (ley 20, 2000), ha definido el derecho a la educación bilingüe (artículo 84), un ministerio de salud Medicina Tradicional (resuelto núm. 4.376) y la posibilidad de que en algunas comarcas los pueblos indígenas puedan definir los marcos de desarrollo de sus comunidades.

Sin embargo, la autonomía indígena en Panamá confronta hoy muchos desafíos, entre ellos: i) La incursión de compañías multinacionales—hidroeléctricas y mineras—interesadas en explotar los recursos naturales de los territorios indígenas; ii) la migración de colonos no indígenas; iii) la ausencia de coordinación entre entidades de gobierno y los Congresos Comarcales y la falta de respeto a las autoridades comunales; y iv) la ausencia de un Plan de Desarrollo Nacional Indígena. Sin embargo, para algunos analistas, el marco legal sobre el cual se estableció la autonomía comarcal es, hoy por hoy, la limitación más grande de este proceso autonómico y uno de sus grandes retos.

Al establecer la autonomía basado en leyes secundarias, se otorgan protecciones desiguales a los pueblos indígenas. Actualmente, algunas comarcas, como Kuna Yala, cuentan con marcos legales que posibilitan el autogobierno. Sin embargo, las comarcas más jóvenes han visto sus posibilidades de autodeterminación limitadas por nuevas leyes que priorizan los intereses privados de ciertos actores sobre los derechos colectivos de la población. Beneficios desiguales entre los pueblos indígenas tienen el potencial de llevar a fraccionamiento y, sin un movimiento unificado para exigir sus derechos, las posibilidades de negociación de los grupos más pequeños y con menos poder quedan circunscritos a los términos definidos por el Estado. Un segundo punto a destacar aquí la ausencia en la literatura de cualquier mención sobre los pueblos afrodescendientes y los derechos territoriales de aquellos que viven en zonas rurales del país.

Finalmente, es esencial resaltar que, actualmente, los pueblos indígenas de Panamá consideran que en pro de cierto tipo de desarrollo, el Estado de Panamá ha iniciado un proceso de desmantelamiento de los derechos reconocidos en el pasado. Para autores como González y Ramos, esta situación señala que ante la ausencia un régimen autonómico, el Estado continua

definiendo los procesos en los territorios indígenas, aun cuando estos territorios sean reconocidos como autónomos.

4. Aprendizajes relevantes de las experiencias de autonomía en Mesoamérica

A partir de las experiencias presentadas ¿es posible extraer aprendizajes? ¿Qué nos enseñan estas experiencias sobre las luchas de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la búsqueda de autonomía? ¿En qué ámbitos es posible ubicar estos aprendizajes? Y ¿estos aprendizajes pueden contribuir a fortalecer las iniciativas de autonomía en Bolivia? En los siguientes párrafos trataremos de dar respuesta a estas inquietudes.

Uno de los primeros aprendizajes que es posible extraer a partir de un vistazo general a las experiencias descritas, es que *las autonomías en Latinoamérica son resultado de un proceso de lucha*. Ante las demandas/reivindicaciones por el autogobierno, la base y vertebra colonial de los estados-nación latinoamericanos se ve desafiada y desbordada.

Por un lado, este desafío y desborde en las concepciones tradicionales del "Estado-Nación" está relacionado tanto con la organización territorial, como con la "propiedad" del territorio y los recursos naturales que en ellos se encuentra. Del otro lado, podemos encontrar desafíos y desbordes vinculados con la demanda de "poder", visibilización, participación y respuestas del Estado que plantean los pueblos indígenas en sus reivindicaciones por autonomía.

De la mano con lo anterior, encontramos otro aprendizaje importante: *las demandas de autonomía (regional-multiétnica o indígena) conllevan y a la vez son resultado de un replanteamiento y empoderamiento sobre y desde la identidad étnico-cultural de los grupos que la demandan*. Así mismo, este empoderamiento irrumpe en los escenarios nacionales poniendo en debate las metanarrativas sobre la identidad nacional, evidenciando el racismo y la discriminación solapada que existe en las elites nacionales y diferentes segmentos o sectores de la población.

La "dimensión" cultural en las diferentes experiencias de autonomía descritas tiene un peso importante. En base a ellas (pero no únicamente) se generan mecanismos de obstrucción de las reivindicaciones autonomías que transitan desde la defensa de la "integridad" e "indisolubilidad" del territorio nacional a la adopciones de mecanismos legales o de políticas públicas que no reconocen o bien, que debilitan las autonomías.

Observando cada experiencia en particular, en el caso de la autonomía regional multiétnica en Nicaragua es posible afirmar que el reconocimiento legal de los derechos de autodeterminación en las normas constitucionales, habilitan

mejores recursos para su defensa en tanto cuentan con el nivel más alto de respaldo normativo. Desde esta experiencia también es posible afirmar que *si bien las autonomías responden a reivindicaciones de pueblos indígenas y afrodescendientes, no están exentas de mecanismos tácitos de inhabilitación por parte del Estado o las elites políticas nacionales* por medio de partidos políticos, políticas públicas u obstrucción de los recursos económicos necesarios para la consolidación institucional de la autonomía.

La experiencia ha demostrado que son diversos los procesos emprendidos para el control del ejercicio autonómico algunos de carácter económico como escaso presupuesto público, coaptación de liderazgos locales, sobre posición de autoridades comunitarias e influencia de partidos políticos sobre el ejercicio de liderazgos y prácticas comunitarias.

Por su parte, la demarcación y titulación de territorios indígenas ha implicado un avance importante, sin embargo, la gobernanza territorial real y efectiva se ha visto obstruida por el mismo Estado al no continuarse (y obstaculizarse por omisión) el proceso de titulación en su etapa de saneamiento.

A través de las experiencias de autonomías *de facto* en los territorios zapatistas en México, cobra relevancia el papel que juega la reivindicación por el autogobierno en la *construcción de rutas que buscan generar "nuevas" subjetividades indígenas por medio del rescate de valores culturales que habilitan la producción y reproducción de la identidad indígena*. Así mismo, este proceso es central en *la construcción de resistencias que buscan limitar el impacto de las políticas neoliberales en territorios indígenas y habilitar posibilidades de concebir modelos "propios" de desarrollo y buen vivir*.

Finalmente, la experiencia de Panamá resulta ilustrativa sobre *la conciencia y empoderamiento colectivo sobre la lucha por autonomía y la perspectiva intergeneracional que la misma debe adoptar* a fin de conservar derechos demandados/reconocidos por Estado y continuar los esfuerzos necesarios para ampliar las posibilidades de realizar plenamente el autogobierno en sus diferentes ámbitos.

Los aprendizajes resaltados no son los únicos, sin embargo, contribuyen a la reflexión, dialogo de saberes y problematización sobre las autonomías en Latinoamérica. En cuanto a la pregunta ¿Estos aprendizajes pueden contribuir a fortalecer las iniciativas de autonomía en Bolivia? Les invitamos a la reflexión y a compartir sus aportes

5. Bibliografía

BURGUETE, Araceli y Mayor. (2010). Autonomía: la emergencia de un paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (1ra ed., pp. 63–94). Quito, Ecuador; Copenhague; México, D.F.; San Cristóbal de Las Casas, Chiapas [México]: FLACSO Ecuador ; GTZ ; Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo : IWGIA ; CIESAS ; Universidad Intercultural de Chiapas.

DICCIONARIO de la lengua española - Vigésima segunda edición. (s/f). Recuperado el 8 de octubre de 2012, a partir de http://lema.rae.es/drae/

GONZÁLES, Miguel (2008). *Governing multi-ethnic societies in Latin America: regional autonomy, democracy, and the state in Nicaragua 1987-2007*.

GONZÁLES Miguel (2010). Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina. En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (1ra ed., pp. 35–62). Quito, Ecuador; Copenhague; México, D.F.; San Cristóbal de Las Casas, Chiapas [México]: FLACSO Ecuador ; GTZ ; Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo :IWGIA ; CIESAS ; Universidad Intercultural de Chiapas.

HOOKER, Juliet (2010). De la autonomía multiétnica a...? supervivencia cultural, relaciones inter-étnicas, autogobierno y el modelo de autonomía en la Costa Atlántica de Nicaragua. En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (1ra ed., pp. 177–198). Quito, Ecuador; Copenhague; México, D.F.; San Cristóbal de Las Casas, Chiapas [México]: FLACSO Ecuador ; GTZ ; Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo :IWGIA ; CIESAS ; Universidad Intercultural de Chiapas.

KUPPE, René (2010).Autonomía de los pueblos indígenas- la perspectiva desde la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas. En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (1ra ed., pp. 95–145). Quito, Ecuador; Copenhague; México, D.F.; San Cristóbal de Las Casas, Chiapas [México]: FLACSO Ecuador ; GTZ ; Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo :IWGIA ; CIESAS; Universidad Intercultural de Chiapas.

LAPIDOTH, R. (1996). *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts* (1ra ed.). Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

SOTO, Fernanda (2011). Estudio comparativo de experiencias Autonómicas en América Latina: Panamá, Nicaragua y Bolivia. Programa Regional de Análisis Político y Escenarios Prospectivos, PNUD.