

Fisuras en la globalización: autonomías territoriales en América Latina: Ecuador, Bolivia y Colombia.

Otilia del Carmen Puiggros

otiliapg02@yahoo.fr

puio01@uqo.ca

Universidad de Québec en Outaouais

Canada

RESUMEN

En la época de la globalización de los mercados y de los capitales aparecen en América Latina nuevas formas de organización territorial que reivindican formas de autonomías o de autogobierno manteniéndose generalmente dentro de los Estados unitarios. Esta «organización territorial», a diferencia de la «división territorial» busca el equilibrio y la equidad dentro de los territorios, con arreglos horizontales que salgan de las tradicionales formas jerárquicas de la división del Estado. Se trata de promover formas de organización que permitan romper con el centralismo estatal que ha generado inequidades y desigual desarrollo de las ciudades, los pueblos y las regiones constituyendo lo que hemos llamado “fisuras en la globalización”. Nuestro trabajo se propone discutir las autonomías logradas por los movimientos indígenas de Ecuador y de Bolivia que modificaron la naturaleza del Estado unitario llevándolo al reconocimiento del Estado plurinacional y las autonomías de algunas regiones de Colombia. Los nuevos formatos se encuentran dentro del modelo unitario de Estado, bajo esquemas de gobernanza multinivel. El análisis se centra sobre los reales alcances de estas nuevas modalidades territoriales en América Latina y propone una reflexión sobre la institucionalidad jurídica necesaria para consolidación de las nuevas epistemologías políticas del Sur latinoamericano (de Souza Santos, 2010) frente a estados que conservan el monopolio de la legislación y de la violencia.

Palabras claves: autonomías territoriales indígenas, neoliberalismo. Ecuador, Bolivia, Colombia.

I. Introducción

En la época de la globalización de los mercados y de los capitales aparecen en América Latina nuevas formas de organización territorial que reivindican formas de

autonomías o de autogobierno manteniéndose generalmente dentro de los Estados unitarios. Esta «organización territorial», a diferencia de la «división territorial» busca el equilibrio y la equidad dentro de los territorios, con arreglos horizontales que salgan de las tradicionales formas jerárquicas de la división del Estado a fin de romper con el centralismo estatal que ha generado desigual desarrollo de las regiones y sus pueblos. Las autonomías regionales buscan salir de la relación «centro-periferia» constituyéndose en otros centros con relaciones de cooperación y no de dependencia. Nuestro trabajo se propone discutir las autonomías logradas por los movimientos indígenas de Ecuador y de Bolivia que modificaron la naturaleza del Estado unitario llevándolo al reconocimiento del Estado plurinacional y las autonomías de algunas regiones de Colombia. Los formatos se encuentran dentro del modelo unitario de Estado, bajo esquemas de gobernanza multinivel. El análisis se centra sobre los reales alcances de estas nuevas modalidades territoriales en América Latina y propone una reflexión sobre la institucionalidad jurídica necesaria para la consolidación de las nuevas organizaciones territoriales. Discutiremos también sobre interpretaciones diversas dadas por quienes han estudiado estas nuevas configuraciones: desde la reacción a la actual crisis civilizatoria (Lander, 2012) impulsada por el «capitalismo de despojo», a la reapropiación de los derechos colectivos de los pueblos y la búsqueda de alternativas en armonía con cosmovisiones comunitarias anteriores a la creación de los Estados unitarios. Finalmente, si las autonomías existentes en América Latina parecen cuestionar la forma política heredada de la democracia liberal y el dogma hegemónico del Estado unitario como únicas formas de vida en sociedad (Zibechi, 2008), ¿no estamos también reconstruyendo epistemologías silenciadas con la modernidad/colonialidad instaladas en América Latina al momento de la invasión europea? ¿Qué viabilidad tienen estas reconstrucciones sin el fin del monopolio de la violencia legítima y de la creación de la ley por parte del Estado? Abordaremos las autonomías mencionadas, sus alcances y límites, reflexionando sobre la institucionalidad jurídica necesaria a la

viabilidad de las nuevas epistemologías políticas del Sur latinoamericano (de Souza Santos, 2010).

II. Marco teórico y conceptual

La globalización económica golpeó duramente a toda América Latina, que a fines de los 90 pasaba por una crisis importante como consecuencia de las recomendaciones del «Consenso de Washington». Los estados redujeron su peso y disminuyeron sus inversiones públicas, privatizaron masivamente, flexibilizaron las contrataciones, y el sector financiero transnacional pasó a tener mayor peso. Como consecuencia, hubo pérdida de soberanía política hacia afuera y graves costos sociales hacia adentro. Hacia afuera, porque el auge de financiamiento externo provocó endeudamiento y generó vulnerabilidades que quedaron expuestas en las crisis mexicana en 1995 y argentina en 1998, además de generar una recesión en toda la región (Ocampo, 2001; Rodrik, 2001). Los costos sociales hacia dentro de los países, fueron una intensificación de la pobreza y una regresión distributiva que golpeó más fuerte a quienes estaban en los quintiles de menores ingresos. Por otra parte, hubo una insuficiente inversión productiva que causó un pobre crecimiento económico y un magro crecimiento del PIB, con excepción de Chile, (Ffrench-Davis, 2007). Hubo logros, como un mejoramiento de la disciplina fiscal y una notable baja de la inflación, pero las desigualdades sociales y la exclusión influyeron de manera diferenciada en la población, que confrontó a los gobernantes con demandas económicas, sociales y culturales sin precedentes. En este contexto, las débiles democracias que suplantaron a los gobiernos dictatoriales de la región, dejaron paso a nuevos gobiernos progresistas que combinaron crecimiento económico con mejor distribución de la riqueza (Bárcena A. y Prado A., 2016). Tal fue el caso de Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela. La emergencia de líderes políticos como Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa y Tabaré Vázquez responde a la crisis de representatividad de los partidos tradicionales. En el caso de Bolivia y Ecuador responde también a la ampliación de los derechos indígenas de varios países de América Latina, cuya población representa cerca del 10% del total de sus habitantes, pertenecientes a más

de ochocientos pueblos y nacionalidades reconocidos por los Estados (CEPAL, 2006). De acuerdo al investigador Rodolfo Stavenhagen (1988), a fines de los 80 la mayoría de las Constituciones de América Latina desconocía los derechos de los pueblos indígenas. Actualmente, salvo contadas excepciones, todas las cartas magnas de la región reconocen dichos derechos. Bolivia y Ecuador constituyen los casos más notorios, puesto que sus Constituciones reconocen la plurinacionalidad del Estado. Sin cuestionar al Estado unitario, estas Constituciones han ampliado la participación y representación política de los pueblos y naciones originarios, en un proceso que ha sido llamado «constitucionalismo plurinacional» (Yrigoyen, 2011), «constitucionalismo dialógico» (Aparicio, 2011) o «constitucionalismo plurinacional e intercultural de transición» (Fernández, 2014).

Ampliaciones de derechos constitucionales: crisis de civilización y fisuras habilitantes

Los cambios sociales se nutren en raíces culturales y procesos históricos algunas veces olvidados. En América Latina las crisis comenzaron con la invasión europea, que no solo significó el saqueo y la dominación de sus poblaciones, sino que se invisibilizaron los saberes de los pueblos ancestrales. Para justificar la imposición de los nuevos patrones culturales impuestos por la Iglesia católica y la corona española, una parte de la realidad dejó de existir, creándose lo que Boaventura do Santos (2007) llama una línea abismal de conocimiento: de un lado de la línea, la realidad desaparece, no existe, y del otro, se encuentra la realidad y el derecho modernos basados en la razón y, paradójicamente, en la «verdad religiosa». De un lado de la línea hay conocimiento científico y legal, y del otro hay barbarie e ignorancia. Las experiencias desechadas se ubicaron geográficamente en los territorios coloniales, donde vivían seres en «estado de naturaleza» (Hobbes, 1985; Santos 2007) de los cuales se dudaba que tuvieran alma. El Papa Pablo III, en su bula *Sublimis Deus* de 1537, contestó afirmativamente aclarando que dicha alma era como un receptáculo vacío: «*animas nullios*», que como el «*terra nullios*» (tierras vacías, tierras de nadie) había que poblar, justificando así la invasión y la imposición del modelo político europeo, con su sistema jurídico y su (in)justicia social global (Santos, 2016). El

pensamiento abismal funda una violencia epistémica y jurídica que heredan, en el momento de las independencias, los nuevos estados de América Latina. Heredando, también el «fascismo territorial» (Santos, 2007) impuesto por los conquistadores al apropiarse de territorios como prerrogativa de la conquista, despojando a los pueblos originarios de sus tierras, de sus recursos y hasta de su humanidad (Memmi, 1957). Los nuevos Estados siguen despojando a las poblaciones indígenas en aras del capitalismo global. Este capitalismo de despojo (Lander, 2012), abrió una de las fisuras que el movimiento indígena aprovechó para exigir el respeto de sus derechos.

La oposición y resistencia de los pueblos originarios a los procesos coloniales de exclusión y de exterminio existió desde el principio de la conquista. Sin embargo, la resistencia organizada bajo forma de movimiento social cobra fuerza a partir de los 70, cuando la misma pasa de ser defensiva a propositiva, y aparecen movimientos organizados con propuestas alternativas de formas de organización política y económica (Fernández, 2014). Lo que algunos autores llaman el «retorno del indio» (Albo, 1991) o el «despertar étnico» (Smith, 1981) corresponde a este período en el que la resistencia cobra más visibilidad y obtiene resultados concretos en términos de reconocimiento de derechos.

Los distintos factores que favorecen la emergencia de los movimientos indígenas y de sus demandas en materia de derechos políticos y constitucionales, provocando fisuras en globalización pueden agruparse en tres grandes causales: 1) la crisis de la civilización provocada por las políticas neoliberales y el capitalismo de despojo ya vista; 2) los avances en la legislación internacional en materia de protección de los pueblos Indígenas y 3) la búsqueda de visiones de alternativas de «desarrollo» en armonía con las cosmovisiones de los pueblos ancestrales.

En relación con la segunda fisura, en materia del derecho internacional sobre derechos de los pueblos indígenas, cabe señalar dos entre los más importantes, a) la «Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas» aprobada el 13 de setiembre del 2007; b) el «Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm.

169)», de la OIT (Organización Internacional del Trabajo). El artículo 32 de la Declaración de la ONU se refiere explícitamente al derecho de estos pueblos: «*a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos*». El Convenio 169 de la OIT regula ciertos aspectos del derecho consuetudinario, así como del uso y de la transferencia de las tierras indígenas y sus recursos naturales. Además de la legislación internacional, los tres países que nos interesan en este artículo han adoptado leyes nacionales para la protección de sus pueblos originarios. Amparado por esta legislación internacional, el movimiento indígena ha desarrollado propuestas y procesos autonómicos que fueron reconocidos por los gobiernos como «autonomías indígenas». Pese a que este reconocimiento es mayormente discursivo, ha llevado a una re-significación en clave territorial de los actores indígenas, que se constituyen en sujetos de derecho y sujetos políticos de estos nuevos territorios imaginados que demuestran ser «territorios posibles». (Bozzano, 2000).

La tercera fisura señalada es la búsqueda de visiones alternativas de «desarrollo» en armonía con las cosmovisiones de los pueblos ancestrales. El deterioro ambiental, fruto del abuso de los recursos naturales, es el resultado de la visión occidental de la tierra, que se opone a las cosmovisiones amerindias donde la tierra es sagrada. Contrariamente a la visión de la modernidad occidental, donde la razón y la ciencia hacen del ser humano el «dueño» de la tierra, para las cosmovisiones indígenas el ser humano es el hijo de la tierra, «matriz de vida» (Mamani Muñoz, 2001; Martin y Girard, 2009). Para los pueblos indígenas no se trata únicamente del uso del territorio, sino de la destrucción de su propia identidad. Frente a la crisis ambiental actual, el movimiento indígena se moviliza para promover otro paradigma de vida y de «desarrollo», el cual toma cuerpo en la filosofía del «Buen Vivir», donde el ser humano vive en equilibrio con la *Pachamama* (Mamani Muñoz, 2001).

Frente a estas tres grandes fisuras los movimientos indígenas cuestionan: 1) la imposición de una teoría política y de Estados monoculturales que no se ajustan a sus realidades; 2) El sistema estatal racista y patriarcal que se construyó a partir de la modernidad europea

y que fue constitutiva de la colonialidad¹ imperante (Quijano, 1992); y 3) el sistema capitalista depredador, que considera a la naturaleza un objeto de explotación. La combinación de estos tres cuestionamientos se cristaliza en las luchas para cambiar de paradigma.

III. Metodología

A partir de una metodología comparativa, presentaremos los avances y límites de las autonomías mencionadas presentando en un primer momento los avances de cada país como un caso separado, y comparando luego, los límites comunes a fin reflexionar sobre la institucionalidad jurídica necesaria a la transformación duradera y real de las nuevas configuraciones territoriales. El estudio se basa en una investigación documental de fuentes secundarias de artículos indexados y de documentos oficiales.

IV. Análisis y discusión de datos

Ecuador: el movimiento indígena entre luchas, alianzas y decepciones

Ecuador es uno de los países de mayor inestabilidad política de América Latina, habiendo tenido, en un período de diez años, diez presidentes diferentes, tres de los cuales fueron derrocados por la ciudadanía movilizada por el pujante movimiento indígena. Las deposiciones de los presidentes, así como los cambios constitucionales, fueron posibles por la radicalización del neoliberalismo que golpeó mayormente a los sectores populares, y por la organización y el poder del movimiento indígena que asumió el liderazgo de las acciones contestatarias. Así, mientras algunos investigadores relacionan las turbulencias políticas de Ecuador con la existencia de la cultura de la confrontación de corrientes partidistas rivales y con el protagonismo personal de los dirigentes (Conaghan, 1989; Thoumi y Grindle, 1992), y otros las relacionan con las reglas del juego electoral (Conaghan y Espinal, 1990; Schuldt, 1994), nosotros sostenemos que la fractura del poder

¹ El concepto de colonialidad fue acuñado originariamente por Aníbal Quijano para hacer referencia a un patrón de poder, dominación y explotación que abarca todos los ámbitos de la existencia social y que fue instaurado durante la colonización por los invasores. El mismo se mantiene aún hoy en los países independientes de América Latina. Es decir, siguen sometidos al patrón del poder imperialista, capitalista y neocolonial.

aparece como resultado de los intentos de imponer reformas neoliberales y de la emergencia del movimiento indígena organizado a partir de fines de los 80. El movimiento indígena comienza a organizarse en los 70 cuando las comunidades empiezan a proyectarse a niveles regionales (Zamosc, 1994), en la Amazonia, como respuesta a la llegada de los colonos y de las empresas mineras, y en la Sierra, en las luchas por la reforma agraria (Zamosc, 2005). A fines de los 80, con la creación de la CONAIE, el movimiento indígena coordina un frente contestatario amplio que incluye sindicatos y organizaciones agrarias, presentando un alto grado de organicidad que une las luchas de clase con las reivindicaciones étnicas (CONAIE, 1988; Kipu, 1994).

Durante el gobierno de Rodrigo Borja Cevallos, de agosto de 1988 a agosto de 1992, tuvo lugar el primer levantamiento organizado por la CONAIE que paralizó al país durante varios días. La protesta en torno al alto costo de vida y la falta de respuestas para conflictos de tierra y territorios autónomos, terminó con la demarcación y la titularidad de las tierras (Zamosc, 1994, Sawyer, 1997).

El gobierno de Sixto Durán, que se extendió de agosto de 1992 a agosto de 1996, trató de imponer la desregulación y la apertura a los mercados, recortando drásticamente el gasto social con el «Plan de Ajuste y Estabilización», elaborado con asesoría del FMI (Viteri Díaz, 1998). En la consulta popular de 1995 para aprobar una serie de reformas constitucionales ganó el «no», como un rechazo a la gestión de Durán y un triunfo de la resistencia al neoliberalismo.

El gobierno de Abdala Bucaram duró un periodo de seis meses, de 1996 a 1997, cuando fue destituido por «incapacidad mental para ejercer el poder». Su gobierno, caracterizado por buscar dividir al movimiento indígena, enfrentó al recientemente creado «Movimiento de Unidad Popular Pachakutik», brazo electoral de la CONAIE. Los «paquetazos» que intentó imponer y su promoción del capitalismo provocaron su caída luego de una movilización contra la corrupción y por su destitución. En la Asamblea Constituyente de fines de 1997, Pachakutik obtuvo el reconocimiento de Ecuador como

Estado plurinacional, además de prerrogativas sobre autonomías territoriales en áreas indígenas (Zamosc, 2005, Andolina, 2003).

El gobierno de Jamil Mahuad, que se extendió de 1998 a 2000, terminó con un golpe militar que lo depuso de sus funciones. La crisis económica de los años 1998 y 1999, provocada por la caída del precio del petróleo y los daños causados por el fenómeno climático «El Niño», llevaron al presidente a tomar una serie de medidas impopulares para reducir el déficit fiscal. Mahuad hizo frente a tres grandes movilizaciones, una en 1998 y dos en 1999. Cuando anunció la dolarización de la economía, los indígenas llenaron Quito pidiendo su destitución (Zamosc, 2005, Economist, 1999) y lograron revertir la mayor parte de sus medidas.

Finalmente, Rafael Correa gobernó el país durante tres periodos de gobierno, que se extendieron diez años, de enero de 2007 a mayo de 2017. Desde su primer mandato, Correa convocó una asamblea constituyente para reformar la Constitución, aprobada con el nombre de «Sumak Kawsay», que en quechua significa «Buen Vivir», en referencia a las cosmovisiones andinas de equilibrio entre los seres humanos y la naturaleza. Esta Constitución, aprobada en 2008, tiene algunas innovaciones importantes: 1) todo el capítulo de los Derechos de las Comunidades, Pueblos y Nacionalidades, que amplía los derechos colectivos y comunitarios; 2) el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, que constituye una novedad en el constitucionalismo mundial (Andrade, 2012). El largo mandato de Correa terminó dejando al país con el movimiento indígena dividido y con una crisis económica importante. Llevado al poder por el movimiento indígena, éste no tardó en acusarlo de reprimir los movimientos sociales y de haber, a lo sumo, «modernizado el capitalismo» (Houtart, 2017). Contrariamente a lo que dice la Constitución de Montecristi, Correa favoreció la explotación petrolera; ridiculizó al movimiento indígena tratándolo de infantil, y le dio un golpe de gracia a la Constitución de 2008 cuando hizo aprobar la Ley de Minería, dando importantes concesiones a las empresas extractivas extranjeras. Correa nunca hizo aprobar la reforma agraria para respetar el derecho de las comunidades indígenas a sus territorios (Ferrari, 2017; Zibell,

2017). Pese a ello, la Constitución de 2008 abre una brecha en materia de derechos de la naturaleza, constituyendo una fisura en la globalización actual.

Bolivia: del Estado excluyente al Estado plurinacional de democracia intercultural

Luego de cinco siglos de exclusión política de los pueblos indígenas, y durante un proceso caracterizado por la resistencia, las alianzas y los reconocimientos legales, dichos pueblos lograron pasar del Estado excluyente al Estado plurinacional que reconoce hoy día la Constitución boliviana. El movimiento indígena utilizó distintas estrategias políticas para abrir espacios que les permitieran recuperar tierras, administrar territorios y participar políticamente. Si bien las distintas investigaciones ponen el énfasis en las movilizaciones y la resistencia, el camino estuvo pautado por alianzas con sindicatos, partidos políticos, empresarios y el Estado.

Luego de la revolución de 1952, conducida por el histórico partido «Movimiento Nacionalista Revolucionario» (MNR) creado por Paz Estenssoro, el Estado comenzó a implantar reformas de reconocimiento de derechos a las comunidades indígenas; entre ellas, una reforma agraria y el derecho universal al voto, que no existía hasta la fecha. Siguió un largo paréntesis marcado por el golpe de Estado de 1964, que duró hasta 1982; un breve gobierno del partido izquierdista «Unión Democrática Popular» (UDP), y, entre 1985 y 1989, el gobierno de Paz Estenssoro, que implantó medidas de ajuste estructural y sumió a la izquierda en un período de crisis. En este contexto, Gonzalo Sánchez de Lozada llegó al gobierno siguiendo la aplicación de la política económica neoliberal, y obteniendo el apoyo del sector empresarial. La apertura a la participación de la sociedad civil le permitió ganar adhesiones de grupos indígenas y de algunos sindicatos (Van Cott, 2000). Sánchez Lozada tuvo dos mandatos: durante el primero se asoció al intelectual Víctor Hugo Cárdenas, primer vicepresidente indígena de la historia republicana de Bolivia. Su discurso de una «Bolivia multicultural» permitió darle al país una visión de modernidad que incorpora a la «indianidad», superando al racismo y legitimando así las instituciones liberales (Povinelli, 1988). Su segundo mandato terminó prematuramente tras la llamada «Guerra del gas».

Durante su gobierno, Lozada hizo dos reformas importantes. La primera, la nueva ley de reforma agraria, la ley INRA, que permitió a varios grupos indígenas elevar sus demandas territoriales, aunque solo recibió titulación el 8% de las tierras reclamadas, quedando, en aquel entonces, más de veintiún millones de hectáreas fuera del proceso (Flores, 2001). La segunda ley importante fue la Ley de Participación Popular (LPP), que significó un cambio en el juego político, llevando la acción política y la lucha por el poder a los niveles locales, con la creación de más de trescientos gobiernos locales y los denominados «Territorios Comunitarios de Origen» (TCO) para pueblos indígenas. La creación de los TCO abrió una brecha que llevó, en el año 2006, a la promulgación de Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, la cual permitió, en menos de un año, la titulación de 1,9 millones de hectáreas para veinticuatro TIOC (Territorios Indígenas Originarios Campesinos) (Fundación Tierra, 2010). El proceso de superficies tituladas continúa, y pese a que beneficia mayormente a las élites locales, constituye una fisura importante del viejo modelo de Estado unitario (Kohl, 2003).

Dos grandes movilizaciones marcan quiebres importantes en la estructura del Estado boliviano: la «Marcha por el territorio y la dignidad», de 1990; y la segunda, la «Guerra del gas», en 2003. La primera, que duró treinta y dos días, obligó al gobierno de Jaime Paz Zamora a emitir tres decretos supremos que reconocían la existencia de territorios indígenas y llevó al reconocimiento internacional de los pueblos indígenas, mediante la ratificación del Convenio 169 de la OIT. La segunda se inicia con el recrudecimiento de la oposición a las medidas gubernamentales de erradicación de los cultivos de la hoja de coca bajo el liderazgo de Evo Morales, a lo cual se sumaron los planes de exportar gas, pasando por Chile, para venderlo a bajo precio a California y México. En octubre de 2003, el movimiento indígena llamó a huelgas nacionales y «Octubre negro» terminó con un saldo de setenta y ocho muertos y centenares de heridos, principalmente indígenas (Postero, 2005). La renuncia del presidente Sánchez de Lozada, marcó una victoria de los pueblos indígenas y un rechazo claro de la población a las políticas neoliberales. En febrero del 2009 y bajo el primer gobierno de Evo Morales, la Asamblea Constituyente promulgó una nueva Constitución que constituye una mutación del sistema jurídico del

país. Entre los cambios más importantes, notamos la consagración jurídica de la «plurinacionalidad» y la «interculturalidad», así como la de las autonomías territoriales con derecho a autogobierno y la creación de un sistema judicial campesino al mismo nivel que la justicia ordinaria. Otra innovación es el reconocimiento de dos nuevos tipos de democracia que se agregan a la democracia representativa: la democracia directa y participativa (iniciativa legislativa ciudadana) y la democracia comunitaria (elección de autoridades mediante normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas campesinos originarios (Art. 11)). La nueva institucionalidad busca también terminar el «colonialismo interno», es decir, la persistencia del régimen colonial donde las nuevas élites buscan dominar a los pueblos indígenas (González Casanova, 1969).

Colombia: el lento camino entre los terratenientes, la guerrilla, el Estado y las empresas petroleras

Los pueblos indígenas colombianos tienen una larga historia de resistencia que comienza con la conquista, cuando adaptaron instituciones coloniales para mantener su cultura y tener un mínimo de autogestión, como sucedió con la institución del cabildo, que aún hoy está reconocido como una organización de gobierno de las comunidades indígenas. Aunque en Colombia hay muchos casos de luchas indígenas para resistir a las clases dominantes, como la rebelión comunera de 1781 o las luchas de los años 30 por la reforma agraria, es en los años 70 cuando el movimiento indígena comienza a actuar más organizado.

El proceso organizativo de Colombia, que llevó a las luchas indígenas contemporáneas, fue ocasionado en mayor parte por las políticas neoliberales y la marginalización y jerarquización étnica, llevando a comunidades tradicionalmente aisladas, a organizarse y formar organizaciones regionales y nacionales.

A nivel político, el latifundio mantuvo el autoritarismo y tanto el Estado como la guerrilla utilizaron el asesinato y la intimidación para desalojar a las comunidades, violando garantías que los pueblos indígenas habían obtenido en virtud de acuerdos constitucionales o internacionales (Convenio 169 de la OIT). La violencia en Colombia

ha sido endémica. Durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), el país fue azotado por una ola de represión para acabar con la guerrilla, y durante la campaña presidencial de 1989-90, fueron asesinados tres candidatos presidenciales. Durante los periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) el país revivió los métodos autoritarios de Turbay Ayala: la represión no vino solo del gobierno, sino también de grupos paramilitares y de autodefensa apoyados por el orden público. Las guerras y el autoritarismo han producido una cultura de confrontación que caracteriza la «resolución» de los conflictos en Colombia (Camacho, 1986; Pizarro, 1985).

Pese a ese telón de fondo, los movimientos indígenas han logrado fracturar al sistema y desafiar las estructuras impuestas por la globalización y sus aliados, las élites dominantes. En la década de los 70, el movimiento indígena caucano hizo grandes movilizaciones que llevaron a la recuperación masiva de tierras ocupadas por haciendas y por la Iglesia. En los 80, lograron la titulación de dieciocho millones de hectáreas, y en los años 90 se definió el concepto de «autonomía» para el manejo de los recursos naturales, la elección de autoridades conforme a las tradiciones de las comunidades, y el respeto a la justicia indígena basada en el derecho consuetudinario (Camacho, 1986; Pineda Camacho, 1995). Pese a los reconocimientos jurídicos de las instituciones indígenas, muchas veces sus autoridades necesitan negociar permisos con los militares o los guerrilleros para recuperar sus tierras o convocar asambleas.

La Constitución de Colombia reconoce los territorios indígenas. Los mismos pueden ser creados de común acuerdo con los indígenas y adquirir el estatus de «entidad territorial», según lo estipulan los artículos 329 y 330 de la Constitución. Actualmente, estos territorios cubren un área aproximada de 30 845 231 hectáreas. Existen trescientos dos resguardos y diecinueve reservas indígenas. La descentralización del Estado en Colombia constituye un reto importante, contrastando con toda la historia previa de exclusión indígena. Pese a ello, el movimiento indígena colombiano ha tenido que hacer alianzas con la izquierda, con partidos progresistas, con la guerrilla y con el Estado. Un «vaya y venga» que ha enlentecido el proceso de reconocimiento y garantía de sus derechos.

El infierno está empedrado de buenas intenciones.

Los cambios de Ecuador, Bolivia y Colombia, si bien son importantes y fisuran la vieja concepción del Estado unitario proveniente de la modernidad europea, no consiguen cristalizar cambios reales en el ejercicio del poder. Por un lado, está la trampa de las burocracias de la gestión pública del Estado, y por otro, el difícil equilibrio de la gobernabilidad, que amortigua la posibilidad de nuevas hegemonías indigenistas. Los cambios son prisioneros de estrategias que muchas veces se anulan, como las restricciones incluidas en los propios textos constitucionales.

Otro problema es la posibilidad de reformar la Constitución que tienen los presidentes. Rafael Correa, ex presidente de Ecuador, reformó la Constitución tres veces, en 2008, en 2011 y en 2015. Así, luego de haber dicho públicamente que la Constitución de Montecristi (2008) era la mejor del mundo y que duraría trescientos años, sostuvo que es una Constitución que otorga demasiados derechos, que es «hipergarantista», y que por lo tanto hay que modificarla (Gaudichaud, 2013). Lo más irónico, tal vez, ocurre en relación con los «Derechos de la Naturaleza» consagrados tanto en las Constituciones de Bolivia y de Ecuador. En Ecuador, el gobierno de Correa amplió la explotación petrolera y minera a gran escala. Mientras el artículo 407 prohíbe la actividad extractiva en las zonas protegidas, dicha protección queda invalidada por «petición fundamentada del presidente de la República». El subterfugio de la «excepcionalidad» permitió aprobar la explotación del petróleo del Parque Nacional Yasuní, uno de los sitios de mayor biodiversidad del planeta.

En Bolivia, Evo Morales, el fundador del Estado plurinacional, califica de enemigos internos a los indígenas que hoy marchan en defensa de su territorio ancestral, y pese a la oposición de los indígenas a construir una carretera, porque afecta sus territorios y el Parque Nacional Isiboro Sécuré, Evo contesta que la carretera se hace, porque se hace (Segura Lapouble, 2012). Liderazgo dictatorial vestido de étnico pluralista.

En Colombia, las autoridades del cabildo tienen autoridad moral pero no vinculante con sus comunidades, lo cual lleva a una práctica sistemática de ignorar su poder por parte de

distintas instituciones estatales, como la Justicia, la Policía e instituciones municipales. Otra incongruencia entre la realidad y la constitucionalidad colombiana (Ley 135 de 1961, la Ley 31 de 1967 [aprobatoria del convenio de la OIT de 1957] y la Ley de Nueva Reforma Agraria) es que las tierras denominadas «territorios indígenas de los resguardos» (figura que otorga derechos a las comunidades indígenas sobre los territorios tradicionalmente ocupados) no son reconocidas por algunas agencias estatales, como el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) que desconoce a las comunidades el reconocimiento de título sobre sus tierras ancestrales organizadas como «Resguardos» (Meneses, 2016).

V. Conclusiones

Reflexiones finales: sin recetas, pero lejos del caballo de la plaza.

Las falencias de los gobiernos de Ecuador, Bolivia y Colombia, así como la evaporación de las promesas del llamado «socialismo del siglo XXI», no han podido impedir la emergencia de experiencias que desafían los pilares del Estado tradicional y que constituyen fisuras importantes en la actual globalización. Los que antes eran pueblos indígenas marginalizados, hoy son actores importantes de cambios constitucionales. De las ideologías petrificadas surgen nuevos paradigmas como el *Sumak Kawsay* o «Buen Vivir» de la filosofía quechua, o el reconocimiento de Estados plurinacionales.

Sin embargo, como hemos señalado, el camino que están recorriendo los pueblos está lleno de avances y de retrocesos. Como en el dicho del caballo de la plaza, que no caga a nadie, pero tampoco conduce a ninguna parte, las nuevas Constituciones y arreglos jurídicos no llevan muy lejos, en tanto el poder del Estado sigue siendo ejercido mayoritariamente por el Ejecutivo. Los presidentes hacen y deshacen las leyes siguiendo los intereses del capital transnacional. El Estado mantiene la ilusión de transcendencia, de principio inmanente de organización de la sociedad basada en la cooperación, cuando en realidad su única lealtad responde a los intereses económicos de las oligarquías nacionales e internacionales. Para que los Estados plurinacionales se basen en

democracias reales, habría que deconstruir la soberanía del Estado central y dar paso a «la república de los comunes», sin crear nuevos Estados que van a nutrir a nuevas oligarquías. El modelo Suizo, donde veintiséis cantones con religiones y lenguas diferentes coexisten dentro de una unidad política que reconoce autonomías y da participación en las decisiones colectivas, podría ser un ejemplo de gobernanza (MacKenzie, 2014).

Dentro del movimiento indígena, algunas veces se constituyen fuerzas de resistencia, pero otras veces se hacen alianzas constituyendo «bloques históricos» para conformar un «campo de fuerza» que les permita trabajar por sus intereses o, estar en posición de hegemonía (Gramsci, 1971). Pese a los retrocesos, hoy se puede sostener que los pueblos indígenas participan políticamente como sujetos de derecho dentro de los Estados. El Estado es el campo privilegiado de negociación y de inscripción de los derechos, y es, al mismo tiempo, una instancia de legitimación de las relaciones de poder. Bhabha sostenía que las identidades nacionales son ambivalentes, porque tienen una construcción bifronte: caras de modernidad universal, por un lado, y, por otro, de luchas culturales identitarias (Bhabha, 1990). Las fisuras son reales, pero no logran llegar a ser fracturas. Mientras el Estado tenga el monopolio de la ley y de la violencia institucionalizada, la creación del «Estado plurinacional» no deja de ser una ilusión constitucionalista.

A nuestro parecer, lo que se necesita es una mutación de los marcos legales estatales. Si existe el «sujeto plurinacional», habría que construir nuevos modelos, que respeten los derechos colectivos de los pueblos y las autonomías indígenas. Posiblemente, el modelo sería el de naciones soberanas asociadas, con todos los poderes. Nuestro planteo es subversivo porque sugerimos pasar del «compromiso legal» a la «mutación legal», y de la homogeneización de lo diverso en estructuras jerárquicas, a la diversificación de lo uniforme en estructuras autónomas y asociadas en igualdad de condiciones. Las fisuras en la globalización han permitido el logro de conquistas importantes. La mutación futura nos llevara al cambio de paradigma de civilización.

VI. Bibliografía

Albó, X. (1991). El retorno del indio. *Revista andina*, 9(2), 299-345.

Andolina, R. (2003). The sovereign and its shadow: constituent assembly and indigenous movement in Ecuador. *Journal of Latin American Studies*, 35(4), 721-750. Aparicio, M. (2011). Pueblos indígenas y constitucionalismo: de la igualdad multicultural al diálogo entre iguales. *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina, Icaria, Barcelona*, 7-30.

Andrade, P. (2012). El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008 (Tema Central).

Bárcena, A., & Prado, A. (2016). El imperativo de la igualdad. *Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*.

Bozzano, H. (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente*. Espacio Editorial.

Camacho, Á., & Guzmán, Á. (1986). Política y violencia en la coyuntura colombiana actual. *La Colombia hoy*.

CEPAL, N. (2006). *Panorama Social de América Latina 2005*. Cepal.

CEPAL, N. (2012). *Panorama Social de América Latina 2011*. Cepal.

Conaghan, C. (1989). Ecuador: The politics of locos. *Hemisphere*, 1(1), 13-15.

Conaghan, C. M., & Espinal, R. (1990). Unlikely transitions to uncertain regimes? Democracy without compromise in the Dominican Republic and Ecuador. *Journal of Latin American Studies*, 22(3), 553-574.

Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (1998). Memorias del segundo congreso de la CONAIE.

Economist (semanario). (1999). Under the vulcano (noviembre 27).

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Nueva Constitución Política del Estado Boliviano. *Recuperado de <http://www.comunicacion.gob.bo>*.

Fernández, R. L. (2014). Constitucionalismo plurinacional e intercultural de transición: Ecuador y Bolivia, v. 9, n. 1. *Belo Horizonte, Meritum*, 295-319.

Ferrari, S. (2017). Entrevista a François Houtart. *Courrier international*: https://www.lecourrier.ch/148148/revolution_timoree_vs_restauracion

Ffrench-Davis, R. (2007). América Latina después del consenso de Washington.

Flores, E. (2001). La TCO de las Tierras Bajas de Bolivia. *Artículo Primero*, August-December 2001. Bolivia, Santa Cruz: CEJIS.

Fundación Tierra (2011). Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia entre la Loma Santa y la Pachamama Informe 2010.

Gaudichaud, F. (2013). La revolución ciudadana, el modelo extractivista y las izquierdas críticas. . Retrieved from http://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=8810

Gonzalez Casanova, P. (1980). *Sociología de la explotación*. Siglo veintiuno editores.

Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci: Ed. and Transl. by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith*. International Publishers.

Hobbes, T. 1651/1985. *Leviathan* (edited by CB Macpherson).

Homi, K. (1990). Bhabha (ed.): *Nation and Narration*, London and New York.

Houtart, F. (2017). La agricultura campesina e indígena como una transición hacia el bien común de la humanidad: el caso del Ecuador. Retrieved from <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=225334>

Kipu (1994). El mundo indígena en la prensa ecuatoriana. Informes de prensa sobre la Ley de Modernización Agraria, las movilizaciones contra el proyecto de ley y las negociaciones subsecuentes (Mayo7-julio16).

Kohl, B. (2003). Restructuring citizenship in Bolivia: El plan de todos. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(2), 337-351.

Lander, E. (2012). Crisis Civilizatoria y geopolítica del saber. *Chiapas, San Cristóbal de las Casas, México: CIDECI/Unitierra*.

MacKenzie, D. (2014). End of nations: Is there an alternative to countries. *New Scientist*, 2985.

Mamani, F. (2001). Síntesis histórica de la cultura Aymara. *Cuaderno de Investigación*, (12).

Marín, J. G. (2017). Entrevista a François Houtart/Interview with François Houtart. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 5(2), 210-220.

Martin, T., & Amélie, G. (2009). Le territoire, «matrice» de culture: Analyse des mémoires déposés à la commission Coulombe par les premières nations du Québec1. *Recherches amérindiennes au Québec*, 39(1-2), 61-70.

Memmi, A. (1957). *Portrait du colonisé: précédé du Portrait du colonisateur: essai*. Buchet/Chastel.

Meneses, A., & Alberto, R. (2016). *Territorio, territorialidades en disputa y gobernanza: el caso de las organizaciones y comunidades Wounann ubicadas en el municipio del litoral del San Juan, departamento de Chocó, Colombia* (Master's thesis, Quito, Ecuador: Flacso Ecuador).

Ocampo, J. A. (2001). Retomar la agenda del desarrollo. *Revista de la CEPAL*.

ONU. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Organisation Internationale du Travail (2009). Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique: un guide sur la convention n. ° 169 de l'OIT. *Genève: OIT, 1*.

Pineda Camacho, R. (1995). Pueblos indígenas de Colombia: una aproximación a su historia, economía y sociedad. *Tierra profanada. Grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia*.

Pizarro, E. (1985). Colombie: entre démocratie et autoritarisme. *Amérique latine*, (21).

Postero, N. (2005). Indigenous responses to neoliberalism. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 28(1), 73-92.

Povinelli, E. A. (1998). The state of shame: Australian multiculturalism and the crisis of indigenous citizenship. *Critical Inquiry*, 24(2), 575-610.

Quijano, A. (1992). Colonialidad y modernidad/racionalidad. *Perú indígena*, 13(29), 11-20.

Rodrik, D. (2001). ¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina? *Revista de la CEPAL*.

Sawyer, S. (1997). The 1992 Indian mobilization in lowland Ecuador. *Latin American Perspectives*, 24(3), 65-82.

Schuldt, J. S. (1994). *Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994*. ILDIS.

Segura Lapouble, V. (2012). Entrevista a Efraín Jaramillo Jaramillo: “¿Hacia dónde va el movimiento indígena colombiano?”

Smith, A. D. (1981). *The ethnic revival*. CUP Archive.

Sousa Santos, B. D. (2016). *Épistémologies du Sud: mouvements citoyens et polémique sur la science*. Desclée De Brouwer.

Sousa Santos, B. D. (2007). Beyond abyssal thinking: From global lines to ecologies of knowledges. *Review (Fernand Braudel Center)*, 45-89.

Stavenhagen, R., & Carrasco, T. (1988). *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Thoumi, F. E., & Grindle, M. S. (1992). *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana* (Vol. 5). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador.

Tribunal Constitucional de Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador. *Quito-Ecuador: Registro Oficial*, 449, 20-10.

Van Cott, D. L. (2000). *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Pre.

Viteri Díaz, G. (1998). Las políticas de ajuste, Ecuador 1982-1996. *Quito: Corporación Editora Nacional*.

Yrigoyen, R. (2011). El horizonte del constitucionalismo pluralista. Del multiculturalismo a la descolonización. *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Siglo Veintiuno.

Zamosc, L. (2005). El movimiento indígena ecuatoriano: de la política de la influencia a la política del poder. *La luchas por los derechos indígenas en América Latina, Abya Yala, Quito*, 193-227.

Zamosc, L. (1994). Agrarian protest and the Indian movement in the Ecuadorian highlands. *Latin American Research Review*, 29(3), 37-68.

Zibechi, R. (2008). La compleja relación entre gobiernos y movimientos ¿Autonomía o nuevas formas de dominación? Intervención en el Primer festival mundial de la Digna Rabia.

Zibell, M. (2017). Tras diez años de gobierno, además de un Ecuador dividido, ¿qué más deja Rafael Correa? (Zibell, Matias).