

Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Raúl Illaqui Licta

Resumen Ejecutivo

El autor plantea una reflexión a partir de la noción de plurinacionalidad propuesta por el movimiento indígena ecuatoriano, y el discurso de la descentralización y las autonomías. La idea fundamental del movimiento indígena, no es construir un estado nación aparte, sino la de integrar en un solo proyecto, en una sola visión, las diversidades existentes. Solamente cuando se reconozcan esos contenidos de autonomía indígena, como posibilidad de pueblos diferentes que tienen opciones históricas determinadas, puede tener viabilidad la democracia ecuatoriana, sostiene el autor en sus conclusiones.

Introducción

En los últimos años los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, han puesto en el tapete de discusión algunos problemas no resueltos desde la constitución de los Estados nacionales y la aplicación de las diversas teorías y modelos de desarrollo. Estos problemas constituyen la razón de ser para emprender un estudio sobre la relación entre autonomía y desarrollo para los pueblos indígenas, lo que implica pensar qué significa autonomía para los pueblos indígenas, así también para vislumbrar el porqué de los planteamientos de los pueblos indígenas sobre las autonomías.

Con este objetivo en primer término se estudia el problema de la constitución de los estados nacionales y los modelos de desarrollo aplicados. Luego se aborda el tema de las autonomías conceptualizando e interpretando desde los pueblos indios, con el objetivo de posteriormente justificar el pedido de las autonomías como un derecho de los pueblos desde su propia cosmovisión.

El problema de la autonomía hace referencia al Estado y su constitución dentro de la mentalidad moderna. Ese estado se fundó en la idea de un poder soberano único sobre toda la sociedad homogénea, con iguales derechos para sus miembros, sometido al mismo orden jurídico. Consiguientemente se perseguía la uniformización de una sociedad heterogénea y múltiple, subordinándola a un poder centralizador y benefactor que concentra el poder sin la posibilidad de participación de los sectores sociales y pueblos indígenas en las decisiones e intereses nacionales.

En nuestro país, la república se constituyó por un grupo de criollos y mestizos, que impuso su concepción del Estado moderno a los pueblos indígenas, ignorando

deliberadamente la existencia de diversos pueblos, con características específicas como la lengua, las costumbres, las tradiciones, la organización social, etc., que constituyó el abanico de las culturas indígenas existentes en este espacio. Este hecho llegó al extremo del olvido, exclusión, integración forzosa y homogenización dentro del marco de los Estados nacionales.

Es decir que, **"Los Estados nacionales en América Latina intentaron constituirse a imagen y semejanza del Estado Europeo, como una imposición de un dominio que negó la diversidad existente y los intereses que la constituían. Los criollos buscaron mediante la idea del "orden y del progreso" legitimar su afán homogenizador"** (TORRES: 1998:98)

Al dejar al margen de esta constitución, sin posibilidades de participación en las decisiones e intereses nacionales a los pueblos indígenas, los Estados nacionales nacen con una tensión interna entre el poder central que intenta imponer la unidad entre los diversos pueblos a través **"de las reducciones en reservaciones o las deportaciones masivas (como en la Rusia de Stalin), hasta formas de violencia disfrazada, como las políticas de integración forzada a la cultura nacional homogénica"** (VILLORO: 1994:2).

En suma, la constitución de los Estados nacionales respondió a una necesidad de establecer una unidad política y una identidad cultural en una agrupación de grupos múltiples con intereses diversos. No fue el resultado de un pacto entre partes iguales. De hecho se constituyó por la imposición de una parte de la población sobre el resto del grupo. La constitución de los Estados fue ajena a la realidad diversa en lo geográfico, cultural, social, ambiental y lingüístico.

Frente a estos problemas y como una solución a las tensiones internas, los pueblos indígenas han planteado política y jurídicamente el reconocimiento de una autonomía interna en los territorios ocupados ancestralmente, en la que las autoridades del cabildo, que desde siempre han ejercido el control social, tengan cierto poder para controlar todos los procesos sociales, económicos y culturales que allí ocurren, así también controlar los recursos naturales renovables y no renovables. Para de esta forma generar recursos propios tendientes a solucionar los problemas y necesidades de los pueblos indígenas y de la sociedad en su conjunto.

Al plantear la posibilidad de la autonomía, también han cuestionado las teorías y modelos de desarrollo aplicados en los Estados nacionales, que antes de solucionar los problemas acuciantes de los habitantes, se han constituido en sometimientos a las exigencias de los grandes grupos hegemónicos, de los organismos internacionales como el FMI, BM, BID, etc. Esto ha conllevado a adoptar fórmulas de reajustes económicos con el objetivo de lograr una estabilidad económica con crecimiento, mediante la reducción del déficit fiscal, control de la inflación, privatizaciones, reducción del tamaño del Estado, devaluaciones, etc., sin tomar en cuenta los costos sociales, que en la mayoría de los casos han sido muy altos y graves para los sectores de bajos ingresos económicos (pueblos

indígenas), quienes se han visto sumidos en la extrema pobreza, sin posibilidades de contar con servicios básicos (agua, luz, teléfono), asistencia y protección social.

Si queremos disminuir estas tensiones y lograr una solución al problema del desarrollo, los Estados nacionales deben resolver los problemas de manera urgente con la adopción de un nuevo modelo de desarrollo - que puede ser uno a partir de las autonomías y la descentralización -, en donde participen a base de consensos todos los que conforman las sociedades; de esta forma generar la participación y el ejercicio pleno de la democracia. Vale decir, una participación activa en las decisiones e intereses de la localidad generando planes y programas acorde a las realidades como de las necesidades de la localidad, sin que impongan ningún otro grupo de poder.

LAS AUTONOMIAS : Un contexto general

Los pueblos indígenas han venido reclamando insistentemente el derecho a la autonomía, como condición necesaria para la solución definitiva de sus problemas y en aras de ejercer este derecho a través de un régimen de autonomías en el marco de los Estados nacionales donde se encuentran insertos.

Estas reivindicaciones encuentran su sustento en los documentos internacionales (Carta de las Naciones Unidas, los Pactos Internacionales, el Convenio 169 de la O.I.T., etc.), que reconocen y garantizan los legítimos derechos de los pueblos indígenas conculcados a lo largo de la historia de los Estados nacionales.

Estos documentos dan sustento legal a los pueblos indígenas que requieren de autonomía para que puedan asumir las decisiones así como el control sobre sus propios asuntos.

Pero, qué es lo que se debe entender por autonomía y cuál es el concepto manejado por las organizaciones indígenas? Para despejar estas dudas y entender de la mejor manera, Díaz Polanco propone la siguiente definición: ***"un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos"*** (Díaz: 1993, 151).

Se precisa fácilmente que la autonomía no corresponde al sentido etimológico de la palabra, equivalente a independencia. Existen, sí, las facultades de gobierno, legislación y organización interna propia. Pero así mismo están subordinados en el ejercicio de sus atribuciones a la tutela política del gobierno central: pues pueden ejercer solamente aquellos poderes que delegue el gobierno central.

La autonomía, como señala Díaz Polanco, no busca satisfacer los intereses de algunas comunidades, sino que intenta asegurar la integración de la sociedad nacional basándose en la coordinación, en vez de la subordinación, de las

colectividades que integran el Estado. El régimen de autonomía es, por lo tanto, parte del Estado. Por medio de la autonomía se pretende distribuir las competencias de las colectividades del Estado, con el objetivo de velar por los intereses de la colectividad en su totalidad, por lo que el fundamento jurídico y político del régimen de autonomía estaría en la ley fundamental del Estado (en nuestro caso la Constitución) y no en las mismas comunidades. Aunque hoy nuestra Constitución reconoce, limitadamente, los sistemas normativos de los pueblos indios, al regular un régimen de autonomía, las comunidades indígenas se regirían por sus estatutos.

Por su parte, la CONAIE como vocera oficial de los indígenas en el Ecuador, define a la autonomía como **"la capacidad de decisión y control propio de los pueblos y nacionalidades indígenas en nuestros territorios en el orden administrativo, jurídico, político, económico, social y cultural con la existencia y reconocimiento de las autoridades propias en coordinación con las autoridades centrales. Ser autónomos o aspirar a serlo no significa el aislamiento, separación o rechazo a otros sectores de la población"** (CONAIE: 1997:50).

Al interpretar estos conceptos, vemos que la autonomía es una facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias (costumbres), por sus autoridades elegidas en su seno. Es un sistema que puede cobrar vigencia dentro de un Estado del cual es parte integrante.

Se desprende claramente que los pueblos indígenas pretenden ejercer este derecho como una forma de participación directa en la vida política, económica y cultural. Este constituye el derecho de los pueblos indígenas a elegir a sus propias autoridades para administrar justicia, ejercer el control de todos los procesos sociales y culturales, los recursos naturales del suelo y subsuelo que se hallan en los territorios indígenas.

Este derecho constituye un respeto a los derechos propios para desarrollar la identidad, la cultura, el arte, las costumbres, el reconocimiento de las organizaciones, el reconocimiento de las tierras y territorios; es decir el derecho de disponer de los medios materiales necesarios para el progreso de los pueblos diversos del país. Es un derecho a intervenir en forma directa y permanente en todos los asuntos, planes, programas, proyectos que tengan relación con las vidas y destinos de los indígenas.

En el aspecto político, la autonomía implica una organización política fundada en el autogobierno, el rescate y reconocimiento de la historia, particularmente de las tradiciones democráticas y comunitarias de los pueblos indígenas, afianzándose así el vínculo estrecho entre el pasado y la construcción de un futuro mejor.

También conlleva la aplicación y ejercicio de una verdadera democracia participativa, además del reconocimiento de las formas tradicionales de la organización comunitaria, el respeto a la vida y el ejercicio de uno de los derechos

fundamentales; que es muy diferente del formalismo de la democracia actual, en donde sólo los que ostentan el poder económico acaparan también el poder político, sin la participación real de los diversos pueblos.

En el aspecto económico, supone un control efectivo de los recursos existentes en los territorios indígenas (hoy circunscripciones territoriales, Art. 224 Constitución Política), para destinarlos al servicio de la comunidad local, y evitar que sean explotados en beneficio exclusivo de las empresas extranjeras. De este modo, la autonomía está estrechamente relacionada con el medio ambiente, con el tema del desarrollo sustentable que implica, al decir de CATHERINE MARIELLE: **"asumir responsablemente lo que se tiene y lo que se quiere; reordenar de manera participativa y progresiva; el uso y apropiación del suelo y territorio; delimitación, posesión y autonomía en el territorio; autoafirmación de la población; identidad de la población; se fortalece a los ámbitos de comunidades"** (1998:169). De esta forma se preservaría la relación armoniosa que existe entre el hombre y la naturaleza según la cosmovisión indígena.

La autonomía, en el frente educativo y cultural, obliga a elaborar alternativas a un sistema de educación que ha destruido las culturas indígenas. Esto no puede ser más que una Educación Intercultural Bilingüe, que responda a su cosmovisión, a su filosofía y que se imparta en los idiomas respectivos. Por lo tanto, la tarea es luchar por la implantación de este sistema educativo, pero exigiendo importantes mejoras en su calidad, lo que supone una mejor formación de los profesores con recursos suficientes. Así se podrá rescatar las culturas originarias y desarrollarlas.

Esta ansiada autonomía les permitiría a los pueblos indígenas, redefinir los conceptos de desarrollo, progreso, racionalidad económica, subordinándolos a sus propios intereses, rescatando las experiencias, cultivos y tecnologías tradicionales.

En último término, la autonomía es la posibilidad de crear una economía alternativa en alguna medida de las leyes de mercado, sin excluir totalmente estas dependencias, inevitables en el mundo de hoy modernizante y globalizante.

Estos planteamientos han tenido sus dificultades, como la de haber sido catalogada y tergiversada, en el sentido de que los pueblos indígenas pretenden constituir Estados paralelos. Inclusive las disposiciones de los primeros artículos de los Pactos Internacionales enunciados, han sido vedados por considerarlos una separación total.

Estas confusiones e interpretaciones con gran malicia política han conllevado a que en el ámbito internacional, se haya aclarado y establecido el manejo adecuado del concepto de autodeterminación y quien es el sujeto de este derecho; que no pueden ser más que los pueblos (los pueblos indígenas).

En el Ecuador estas demandas han merecido un trato bastante escueto y muy vago. Sin embargo, las disposiciones de los artículos 83 y 84 de la Carta Magna con sus numerales, al elevar a los indígenas a la categoría de pueblos y sujetos

de derechos, responden implícitamente a las pretensiones de la autonomía, es decir el derecho a decidir sobre los aspectos que les conciernen.

Además se establecen las circunscripciones territoriales indígenas (Arts. 224, 228 C.P.E.); esto es de suma importancia, puesto que la autonomía requiere de una base territorial, ya que la autonomía **"no solo define derechos para ciertas personas, sino que constituye verdaderos entes políticos en el seno de un Estado; y no hay colectividad en un sentido político sin ámbito territorial. Puede esperarse que el principio territorial siga siendo indispensable para los proyectos de autonomía en el futuro, dado que el territorio (vinculado a los recursos naturales y el medio ambiente) constituye una demanda sólida entre los pueblos indígenas"** (DIAZ: 1993: 116).

Estas circunscripciones, entendidas como la división de un territorio, parece ser la respuesta dada a los pueblos indígenas en cuanto a la demanda de autonomía. De la disposición del Art. 224 de la C.P.E. se colige que estas circunscripciones se establecerán en lo futuro. Para ello es necesario la adopción de una ley secundaria o un estatuto de autonomías, en donde se establezcan específicamente los derechos de los pueblos indígenas, los límites de las circunscripciones territoriales autónomas, la competencia que le corresponden en relación con el propio Estado central, etc.

Este reconocimiento supondría una transformación radical del Estado. La aspiración de los pueblos indígenas a este derecho para solucionar sus propios asuntos de manera autónoma, no implica separación, sino colaboración en el seno de una Patria grande, plurinacional, pluricultural y multilingüe. De esta forma, se instauraría una nueva sociedad, un nuevo porvenir, un nuevo mundo, donde los pueblos y nacionalidades del Ecuador, diversos pero unidos, serían realmente los protagonistas de una nueva historia.

Estas interpretaciones vislumbran claramente que las autonomías son una forma de descentralización, entendida como un modo de organización político-administrativa del territorio. Es también **"acción de transferir a diversas corporaciones o personas parte de la autoridad antes ejercida por el gobierno supremo del Estado. Sistema administrativo que deja en mayor o menor libertad a las corporaciones provinciales o municipales, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que a las mismas interesan dentro de la esfera de su jurisdicción territorial"** (CABANELLAS: 1983: 98).

Arocena agrega que cuando se trata el tema de la descentralización **"éste se vincula al tema del desarrollo local, al de la relación estado-sociedad civil y al de la democracia. Descentralización supone no solamente tomar posición sobre una forma de organización del territorio, sino también obliga a definir una estrategia de desarrollo, a plantear una forma de articulación estado-sociedad civil y a abordar la cuestión de la forma de democracia"** (AROCENA: 1995: 68).

Efectivamente, sólo a través del desprendimiento del poder central y reconocimiento de las autonomías internas puede darse un desarrollo local, mediante el cual se genere la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas, que como es de conocimiento han estado excluidos social, económica y políticamente de las decisiones del poder central sean estas municipalidades, seccionales, provinciales y peor a nivel nacional. Lo que ha significado carencia de obras de infraestructura básicas y la solución de las necesidades y servicios indispensables para las poblaciones.

Es mediante la descentralización en las circunscripciones territoriales indígenas, que las propias autoridades ejercerían el gobierno interno, contando con los recursos humanos, naturales y financieros que constituyen las riquezas propias de las circunscripciones territoriales indígenas.

A través del reconocimiento de las autonomías indígenas y el establecimiento de la descentralización, autogestionarían y decidirían sobre sus propios asuntos, sin apartarse del destino del país, además podrían desarrollarse y participar en el poder; vale decir en las decisiones que les afecte al conjunto de la sociedad.

LOS PUEBLOS INDIGENAS COMO SUJETOS DE DERECHO DE LAS AUTONOMIAS Y SUS DIFICULTADES

En el Derecho Internacional ha sido de gran importancia el interés en emprender estudios tendientes a identificar y definir a los indígenas como pueblos y como sujetos de derecho. Ya que como lo justificamos anteriormente, la autonomía es un derecho inherente de los pueblos, solo ellos son sujetos con capacidad de ejercer a plenitud ese derecho.

Los indígenas en sus múltiples luchas, que han significado recuperar y desarrollar los derechos históricamente conculcados, han dado preeminencia por el reconocimiento de su condición de pueblos. Esta no es una construcción artificial sino que está fundada en sus derechos sociales, económicos y políticos mantenidos desde siempre y actualmente reconocido en distintos cuerpos jurídicos.

El término pueblo ha sido largamente debatido, tergiversado; sólo en el ámbito internacional ha merecido un estudio serio. El concepto de pueblos se ha mantenido en una brumosa imprecisión siendo catalogado como minorías, etnias, tribus, etc., y **"numerosos estados incluyen en sus legislaciones medidas de protección a las minorías"** (STAVENHAGE: 1994: 165). Sin embargo, ello ha sido considerado insuficiente y atentatorio a los derechos históricos por las organizaciones de los pueblos indígenas, sosteniéndose una tesis diferente, en el sentido de que su situación no se puede comparar con las minorías, tribus, etc. Insisten que se los reconozca como pueblos y les restituyan los derechos históricamente perdidos.

Con el fin de esclarecer el uso de este término, ***"ha sido de gran importancia el interés que ha mostrado la comunidad internacional en identificar y definir a los pueblos, comunidades, poblaciones o naciones indias, ya que ello ha permitido ir codificando sus derechos"*** (SANCHEZ: 1996: 114).

Según los estudios realizados en la legislación internacional, tendientes a aclarar la "autodeterminación de los pueblos" que pregonan los documentos, informes, declaraciones internacionales como: la Carta de las Naciones Unidas, Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, el Convenio 169 de la OIT, etc., los mismos que reconocen el carácter histórico de los pueblos indios y los derechos que les corresponden como tales, un pueblo sería una colectividad que: ***"participa de una unidad de cultura (lengua, creencias básicas comunes, ciertas instituciones sociales propias, formas de vida compartida, etc). Se reconozca a sí misma como una unidad, es decir, la mayoría de sus miembros se identifican con esa cultura; comparte un proyecto común, es decir, manifiesta la voluntad de continuar como una unidad y compartir el mismo futuro; esta relacionado con un territorio geográfico específico"*** (VILLORO: 1994: 3).

Cualquier colectividad que cumpliera con esas condiciones tendría derecho, según el autor, a la autodeterminación o a la autonomía.

Con esta determinación, vemos que el término pueblo se asocia con el derecho a disponer de sí mismo y se dice que los pueblos son grupos de seres humanos que pueden, o no, comprender a estados o naciones.

En suma, la interpretación del término pueblo aclara que hay una distinción en lo que es derecho de un pueblo con el de un Estado. Pueblo como una comunidad cultural relacionada con un territorio. Estado como un sistema de poder soberano sobre uno o varios pueblos; por lo mismo no se debe confundir la autodeterminación con la soberanía política en el momento de conceder y ejercer dichos derechos.

Los indígenas del Ecuador según el art. 83 de la Carta Magna son pueblos; por cierto cabe decir que no es una benevolencia de la Constitución sino que siempre se han caracterizado como una colectividad, con desarrollo histórico, económico, social y cultural propios. Esto es lo que diferencia entre sí y con respecto al resto de la población nacional.

Una vez ubicados, definidos y admitidos los indígenas en el ámbito internacional como en el Ecuador a la categoría de pueblo y sujetos de derechos, es que se pretende resolver en última y definitiva instancia su propio destino a través de las autonomías.

CONCLUSIONES

El tema en cuestión es evidentemente muy delicado, los pueblos indígenas están conscientes de que los Estados nacionales temen por su integridad territorial. Es más, ha sido tergiversado deliberadamente por los sectores opuestos a este reconocimiento equiparando con la soberanía que es atributo propio de los Estados.

Debe quedar muy claro que al plantear las autonomías internas, los pueblos indígenas no pretenden de ninguna manera la independencia, sino el derecho a vivir en sus tierras, de manera que les parezca más conveniente. Esto implica una forma de descentralización, que permitiría un desarrollo localizado con una mejor participación de recursos entre los sectores sociales, de la forma que se desprende de los conceptos e interpretaciones, que respecto de las autonomías anteceden.

A pesar de que en la normativa internacional se reconoce este derecho, los Estados nacionales siguen negando este reconocimiento en la práctica. Esto se debe en parte al temor ya explicado, pero el motivo fundamental con frecuencia es económico, por el derecho que conlleva la frecuencia es económico, por el derecho que conlleva la autonomía a gozar de las tierras y de sus recursos. Parece ser que los Estados nacionales temen perder el control sobre esos recursos. Sobre todo de los réditos económicos que se desprenden de su usufructo.

Con estas consideraciones, demostramos plenamente que a los pueblos indígenas les corresponde este derecho. Los Estados nacionales, en particular el Ecuador, si pretende construir un marco de igualdad de condiciones entre los diversos sujetos, conformándose en Estado plurinacional, pluricultural, multilingüe y solucionar los problemas de pobreza, el centralismo que acapara todos los recursos, sin retribuir en obras hacia las poblaciones, no puede seguir negando ni soslayando la obligación del Estado, como signatario de los Convenios Internacionales, de respetar y hacer posible el ejercicio de este derecho, autonomía, sin que esto implique amenazas a la soberanía y peor creación de Estados paralelos.

De no conceder y respetar este derecho fundamental de todo pueblo a decidir por su destino, como es la autonomía, se estaría creando el campo propicio para los conflictos, movilizaciones, reclamos insistentes con consecuencias gravísimas para el conjunto de la sociedad nacional. No se dan cuenta que es precisamente el no reconocimiento de este derecho el que ha contribuido a la desestabilización política y ha alterado a la paz social.

Como bien dice Díaz Polanco, se ***"debe reconocer este derecho a través de la reforma constitucional en la que se cree el régimen de autonomía como fundamento jurídico y político; para luego adoptar una ley secundaria que determine su normatividad y regulación"*** (DÍAZ: 1992: 124), el mismo que debe conllevar ***"la asignación de competencias y facultades para desconcentrar la***

carga administrativa de obligaciones y demandas que pesan sobre el aparato central que administra el Estado" (TORRES: 1994: 91).

La autonomía, considerada como un derecho del pueblo indígena, permitiría el desarrollo de sus miembros de una manera acorde y digna con su condición de protagonistas de una realidad histórica, política y económica, realidades de las cuales hasta hace poco solo han sido meros espectadores. Pues con este derecho podrían dar un salto cualitativo hacia el desarrollo, a partir de la utilización de sus propios recursos naturales, técnicos y humanos, a fin de que esta riqueza de contingente se vea revertida en su fuente misma que es el pueblo indígena.

En **Boletín ICCI** Año 3, No. 28, julio del 2001
<http://icci.nativeweb.org/boletin/28/illaquiche.html>