

La reivindicación autonómica: ¿intereses de grupo, descentralización, etnicidad o derechos civiles?

Entrevista a Isabel Remy

Por Omar García

Recientemente, por este lado de América latina, parece haberse puesto de moda el tema de las autonomías. A partir de los acontecimientos de Santa Cruz de la sierra en Bolivia, el tema se ha ganado un lugar tanto en la agenda mediática, como en la agenda política de otros grupos y sectores de la región. Pronto, los “guayaquileños de corazón” liderados por su propio alcalde Jaime Nebot, volvieron alzar la voz para reclamar la autonomía de Guayaquil y la respectiva reforma constitucional. En Puno, el presidente regional David Jiménez a la cabeza del movimiento por la autonomía regional Quechua-Aymara (MARQA), también levantó la voz, una voz solitaria y sin mucho eco, poniendo de manifiesto sus pretensiones autonomistas.

Es cierto que las reivindicaciones autonómicas no son una novedad y que tienen su germen en la región a inicios de la última década del siglo pasado, con las autonomías de la costa atlántica en Nicaragua y el movimiento Zapatista en Chiapas (México). Sin embargo, resulta difícil equiparar aquellos reclamos provenientes de grupos étnicos con las reivindicaciones autonomistas más recientes.

Para intentar aclarar algunas interrogantes sobre esta coyuntura y sobre la naturaleza de esta suerte de atmósfera autonomista, conversamos con María Isabel Remy, socióloga con estudios de postgrado en historia y civilización en París, que ha trabajado en el Centro Bartolomé de las Casas y en CIPCA, y actualmente es investigadora asociada del Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

¿Qué es lo que hay detrás de esta atmósfera autonomista reciente? ¿De que tipo de autonomía se está hablando?

Actualmente en la región, detrás de la reciente coyuntura que describes, la cuestión de la autonomía está planteada en los términos más clásicos. Las demandas de autonomía suelen ser de diferentes grados y tipos, pero quizás las más clásicas y fuertes son de tipo regional. Se trata de regiones ricas que en su vinculación con un estado central se convierten en proveedoras de recursos para las regiones más pobres, y que reclaman la administración y el beneficio de sus propios recursos. El argumento aducido es: ¿por qué vamos a darle a los pobres la plata que nosotros producimos con nuestros recursos? Ese es el caso de Santa Cruz y, en muchos aspectos, es lo que también demandan los guayaquileños. Casos como el de Cataluña en España y el de la liga del norte en Italia, también son ejemplos clásicos de este tipo de demandas autonómicas.

Normalmente o clásicamente una demanda de autonomía es más bien bastante conservadora.

En España la discusión de autonomía, que es mucho más compleja, lleva a la construcción de gobiernos regionales mientras que las demandas unitarias suelen venir de los pobres. Incluso, cuando uno piensa en las grandes demandas de regionalización, las encuentra de dos tipos, incluso en aquellas del Perú de finales de los 70 que llevaron a que la constitución del 79 sea regionalista. Por un lado, están los que decían “queremos controlar nuestras decisiones porque tenemos recursos” que era el tipo de demanda de los arequipeños, los trujillanos, los piuranos y los de Iquitos. Por otro, aquella demanda regionalista de los que decían “queremos que el Estado gaste más acá”, como era el caso del Cusco, Puno, y otras regiones que no tienen recursos importantes y que la mayor parte del dinero que reciben proviene del gasto público.

En cualquier caso, sucede que cuando las demandas de regionalización se radicalizan y llegan a convertirse en reivindicaciones autonómicas o en propuestas federales, suelen provenir de los espacios más ricos pidiendo controlar sus rentas. Ese es el caso de Bolivia. Creo que es por eso que el movimiento indígena del altiplano o los partidos más vinculados a este, no apoyan la reivindicación de Santa Cruz, y en todo caso han planteado que la cuestión de autonomía se discuta en una asamblea constituyente. Probablemente lo que allí estén planteando sea un proceso de regionalización, puesto que en Bolivia no existe elección de presidentes regionales sino que son nombrados por el ejecutivo.

Por todo esto, el tema de las autonomías es ambiguo. Los pueblos reclaman autonomía es cierto, sin embargo, lo que en realidad esta en juego muchas veces, tiene que ver con ese tipo de cálculos sobre recursos, riquezas, presupuestos, gasto público, etc.

¿Dices que el origen del reclamo de autonomías no tiene que ver con la cuestión étnica sino con los intereses económicos de ciertos sectores que buscan el control de los recursos?

Los movimientos regionales, por lo menos en los países andinos, han sido en primer lugar movimientos multclasistas y multiétnicos que han demandado mayor democracia y mayor poder de decisión sobre qué se hace con el dinero del Estado en sus regiones. Así fueron los movimientos regionales de finales de los setentas y de comienzo de los ochentas en los países andinos.

Los movimientos étnicos en los países andinos empiezan a volverse fuertes posteriormente y, hasta dónde yo sé, no han demandado más que autonomías a nivel local. Lo que se debe a que nuestros países han tenido un déficit muy grande de ordenamiento territorial. Iniciativas como la ley de participación en

Bolivia, por ejemplo, han generado un sistema territorial de decisiones a través de demarcaciones territoriales con gobierno, con una fuerte presencia de un movimiento indígena. Sin embargo, hasta ahora, salvo algunos temas que los intelectuales levantan en términos de mapas étnicos, como cambiar las demarcaciones territoriales en función de pueblos o de etnias, no encuentro una demanda de nivel regional autonómica fuerte que no sea precisamente la de estos sectores de recursos más altos que ya hemos mencionado.

¿Cuál sería la diferencia entre estos reclamos de autonomías regionales que se enfrentan al centralismo y los alcances de la regionalización administrativa?

Normalmente reclamar autonomía implica reclamar un mayor nivel de gestión independiente con respecto al estado central, que incluye el control sobre la tributación y la capacidad de disponer de los propios recursos. En todos nuestros países, por ejemplo, los recursos energéticos y mineros son nacionales. La autonomía reclama que los recursos del subsuelo sean regionales y cuestiona, en muchos casos, el rol redistribuidor del estado. Cuando se habla de autonomía también se habla de una mayor radicalidad en la independencia de la toma de decisiones respecto al estado central. Es por todo eso que los indígenas difícilmente se van a poner detrás de una bandera de este tipo.

Lo que ha sucedido en el caso del Perú, por ejemplo, es que se ha perdido de vista el hecho de que cuando se habla de descentralización, se habla de gobiernos con autonomía de sus competencias en las que ni el presidente de la república puede intervenir, aunque se trate de competencias mínimas. Aquí esto se ha olvidado. Existen muchas competencias compartidas y todo es una ensalada en la que al final no hay ninguna transferencia de competencias ni distribución de funciones.

Pensando en estas autonomías de un sesgo más conservador, ¿cuál es la vía legítima para consolidarlas?

Para empezar, el problema con la “legitimidad” es que es una construcción. Los procesos de creación de gobiernos subnacionales con niveles más o menos altos de ejercicio autónomo de competencias, han sido, por un lado, procesos de alta conflictividad dado que suponen cesiones de poder político; y por otro lado, han sido también procesos institucionalizados. Al plantear la cuestión del gobierno subnacional, las sociedades abren la agenda pública. En España, por ejemplo, esta agenda fue reprimida por mucho tiempo hasta que finalmente, luego de duras y violentas luchas, se ha logrado institucionalizar la agenda autonómica. En nuestros países también se ha producido una combinación de mecanismos de presión de algunas regiones y marcos institucionales de cambio reflejados en reformas constitucionales.

La cuestión de las autonomías regionales implica mecanismos de distribución del poder que se contraponen al esquema de poder centralizado resguardado por intereses particulares. En ese sentido, el tema de la construcción de gobiernos autónomos, que se incorpora en la agenda a partir de escenarios de conflicto, siempre se concreta a través de una solución constitucional en la que hay redistribución de poder de por medio.

En el caso de Santa Cruz, por ejemplo, el fuerte movimiento social encabezado por sectores relativamente acomodados que reclamaba la autonomía, ha tenido que enfrentarse con los movimientos indígenas que no ven con buenos ojos esa reivindicación regional y que han planteado que el tema se discuta en el marco de la asamblea constituyente.

Pero en general, en tanto que se trata de una cuestión de poder, el problema de las autonomías se resuelve o en la protesta del movimiento social o por vías institucionales que son las del cambio constitucional.

¿Hasta que punto se pueden dar concesiones autonómicas a los diferentes grupos o regiones sin llegar al punto del separatismo y la fragmentación?

Precisamente por eso es un tema que se resuelve a nivel constitucional y uno no cambia una constitución todas las semanas. El debate constituyente es donde se resuelven los problemas sobre cómo se constituye y como se distribuye el poder, es un proceso que requiere períodos largos y un gran despliegue de energías y recursos. Por esto no puede darse con frecuencia. En España por ejemplo, el nuevo estatuto de Autonomías no dice qué funciones y competencias son cedidas por el Estado Central, sino cuáles son las únicas que se reservan a nivel central, mientras que todas las demás pueden ser demandadas por los gobiernos autonómicos.

América Latina, hasta ahora ha logrado procesar sus conflictos sin entrar en guerras civiles nacionales o separatistas como es el caso de la ex Yugoslavia por ejemplo. Hay momentos en la historia en los que estallan las reivindicaciones étnicas como reivindicaciones nacionales y se elaboran como propuestas de naciones diferentes y allí aparecen los conflictos separatistas. Sin embargo, creo que en América Latina no ha sido esa la tónica del movimiento social, ni la del movimiento regional, ni la del movimiento étnico. Una de las razones de esto es que los grupos más fuertes en las regiones presionan por más poder pero no necesariamente están en condiciones de constituir Estados completos.

Lo que sucede en Bolivia es que el problema de las regiones hace rato que se cae de maduro, pues estas no han terminado de constituirse en gobiernos elegidos con atribuciones precisas. En un país con dinámicas regionales tan fuertes, tan descentrado y poco integrado como Bolivia, lo más sano hubiera sido, hace un buen tiempo, dar un estatuto de gobierno regional electo con lo

que se hubiera logrado que bajen las presiones y que la gente empiece a conversar directamente con sus autoridades locales. En esas condiciones, Santa Cruz puede decir lo que quiera pero no está en condiciones de dejar de ser parte del estado boliviano, por lo que no creo que su reclamo esté planteado en términos separatistas, aunque sí autonomistas en la medida que exige un gobierno elegido por ellos con capacidad de gobierno, lo que a su vez no es más que una respuesta al déficit de distribución de poder existente. Lo mismo sucede en Ecuador. Ese país se va quebrar cualquier día, si no empieza a plantearse efectivamente gobiernos regionales, porque entre Quito y Guayaquil las tensiones son muy fuertes. Los gobiernos regionales lo que te dan es mucha más flexibilidad. Son como estructuras más asísmicas donde cada uno vibra un poco autónomamente sin quebrar el estado.

Haciendo el paralelo, ¿cómo podemos caracterizar las demandas autonómicas de tipo étnico en este lado la región?

A ver, lo primero que habría que ver es de dónde salen este tipo de demandas autonómicas vinculadas más bien a grupos étnicos. Si no me equivoco, inicialmente han provenido de grupos indígenas que uno podría llamar indígenas de frontera, es decir, aquellos grupos indígenas no incorporados en los sistemas coloniales y republicanos si no hasta muy tarde. Chiapas, por ejemplo, es una de las fronteras, uno de los puntos marginales del virreinato. Igualmente, los misquitos en Nicaragua, son grupos “excéntricos”, es decir, grupos que están muy fuera del centro, que nunca han estado del todo integrados o que se vincularon con el Estado tardíamente.

Todo esto es determinante porque al no ser grupos integrados a las dinámicas coloniales o republicanas tempranas, mantienen una vinculación fuerte entre lo étnico y el territorio. Es decir, que dentro de un territorio se puede identificar claramente el territorio indígena en cuestión. Es muy diferente lo que sucede con los indígenas en los países andinos – salvo en la amazonía que es muy poco densa –, donde el proceso de integración significa, en principio, una enorme “licuadora étnica” donde desaparecen las identidades propias de los pueblos y aparecen grandes identidades que son, muchas de ellas, productos coloniales. El área quechua, por ejemplo, es un producto colonial. Además son espacios geográficos de mucho mestizaje donde hay pueblos nativos, pueblos de mestizos, pueblos de criollos, etc, y es muy difícil identificar con claridad cuál es el territorio de qué pueblo. Si embargo, este ejercicio sí se puede hacer en territorios que están directamente bajo control de una comunidad o de un ayllu, como en el caso de Bolivia. En ese sentido, tanto los indígenas ecuatorianos como los bolivianos reivindican territorialidad, lo que viene a ser la máxima reivindicación de los movimientos indígenas. Lo que están reivindicando es la capacidad de poder tomar sus propias decisiones sobre un territorio inmediato que les pertenece y que está bajo control directo de la comunidad. La diferencia es que no se trata del espacio amplio de una región como sí sucede en estos

espacios más marginales como los de Chiapas o los de los misquitos en Nicaragua. Son situaciones indígenas muy diferentes.

Entonces, ¿qué es lo que está realmente en cuestión en los movimientos étnicos de los países andinos?

No siempre es muy claro. Por un lado está la cuestión de la lengua, la alfabetización o la educación, lo que es bastante ambiguo porque no siempre los pueblos quieren ser alfabetizados en sus propias lenguas, si no más bien, en la lengua del estado, de la dominación. Ellos quieren controlar la lengua de la dominación. Allí hay una demanda que no está del todo clara.

Me parece, que un tipo de demanda más fuerte y clara es lo que se evidencia en el famoso caso de Latacunga en Ecuador, donde los indígenas obligaron a las autoridades a firmar un documento que decía que los debían tratar como iguales. Aquí aparece el problema de la discriminación, no solamente como un elemento de la cultura o la sociedad, sino reproducido por el propio Estado en sus prácticas cotidianas. Esto genera tensión y es el punto de partida de una creciente demanda de autonomías por parte de los pueblos indígenas que, dentro del terreno político, se vuelven casi demandas de derechos civiles orientadas a superar estas distancias estado sociedad.

Sin embargo, no se puede negar que hay sectores, en Bolivia, en Ecuador y hasta en Perú, que plantean nuevos mapas con grandes regiones en función de grupos étnicos como los quechuas y aymaras por ejemplo...

Primero, hay que definir qué cosa involucran estos reclamos de autonomía. Lo que involucran fundamentalmente, es el deseo de reconocimiento de los territorios que les pertenecen a sus comunidades o ayllus. Este es un nivel de autonomía muy local. Por lo general, me parece que la demanda de autonomía étnica toca más los temas locales del nivel del gobierno local, de ámbitos más inmediatos. En el ámbito de la amazonía, que no es tan relevante en Bolivia, como en el Ecuador y potencialmente en el Perú, se pueden encontrar sociedades étnicas donde hay muchos pueblos, comunidades o familias ampliadas, que se identifican como del mismo grupo, con la misma lengua y que reivindican un territorio más amplio que aquel que es inmediatamente de su subsistencia. Además son grupos que requieren estrategias territoriales amplias y exigen el reconocimiento de ese territorio amplio como territorio étnico. Pero finalmente se trata siempre de un territorio local.

Más allá de la cuestión territorial, ¿no hay detrás también una reivindicación de derechos ciudadanos?

Efectivamente, hay reclamos de participación y de derechos civiles, que podrían estar detrás de lo que se reivindica como derechos culturales. Me parece que

eso es muy importante y muchos lo dejan de lado. Uno ve cualquier estadística sobre índices de desarrollo democrático y una de las cosas más impresionantes, sobre todo en los países andinos, es la conciencia de que el poder o no poder ejercer derechos ya no se asocia a cuestiones de género, sino al problema de la exclusión de los grupos étnicos.

Es cierto que hay temas de discusión muy delicados que se también se asocian a temas culturales y a los temas de la lengua, pero que finalmente parten de restricciones en el ámbito de la igualdad de derechos civiles.

¿Podríamos encontrar algún denominador común entre los dos tipos de demandas sobre los que venimos conversando?

Yo creo que no. De hecho la posición de los indígenas bolivianos ha marcado esa diferencia con la demanda regional de Santa Cruz y ha dicho “no somos lo mismo”. Ambos casos son muy diferentes, no tratemos de juntarlo en una generalidad.

¿Cómo podrían dialogar entonces, dentro de un territorio nacional, los movimientos regionales y los movimientos indígenas en relación al asunto de las autonomías?

Creo que ese asunto va a ser relativamente conflictivo. De hecho en Bolivia ya se ha generado el problema y aunque ahora se ha llevado a un terreno de reforma constitucional, no dejará de ser conflictivo. Me imagino que habrá confrontaciones y concesiones desde varios lados, pero finalmente es así como se construyen los sistemas políticos.

Hay investigadores como Julio Cotler, por ejemplo, que tienen muchas preocupaciones sobre las tendencias a la disolución de los países andinos, pues no logran identificar muchos elementos de cohesión sino que por el contrario, encuentran fuertes lógicas que tienden a afirmar temas no discutibles.

Sin embargo, parece haber más viabilidad en una autonomía regional que se circunscribe a un territorio con límites claros que en el asunto étnico...

No hay que perder de vista que en reclamo de Santa Cruz está en juego el control de recursos energéticos que son la fuente principal de potencialidad económica de todo el resto de Bolivia. Que una región se apropie de los recursos del territorio y del subsuelo (como el gas), va resulta inaceptable para la gente del altiplano, para la gente de Cochabamba, entre otros bolivianos, a los cuales también les pertenecen esos recursos. Por eso, cuando se habla de autonomía siempre hay que preguntarse autonomía en qué o sobre qué.

En ese sentido, una primera discusión es si debe haber gobiernos regionales con autonomía en ejercicio de sus funciones y competencias. Bolivia está, como

comentábamos antes, retrasada en ese aspecto y parte de la conflictividad actual se debe a que postergó el tema de construcción de gobiernos regionales durante mucho tiempo. Este problema ya había estallado conflictivamente antes, pero ahora vuelve a estallar en condiciones de otros procesos disruptivos. La segunda discusión es sobre los ámbitos de ejercicio de esa autonomía: ¿autonomía en qué? Si se trata de control de recursos las otras regiones no lo van a aceptar. Por último, si se lleva al límite esto, algún grupo étnico de Tarija podría reivindicar que el yacimiento específico está en su territorio y no en el conjunto de la región, con lo que el asunto se hace inmanejable a menos que se entable un proceso de negociación y se hagan algunas concesiones. El diálogo constitucional será difícil, pero es la única vía institucional.

Y respecto a los reclamos de autonomía étnica, ¿cómo se concibe una autonomía quechua o amazónica por ejemplo? ¿Puede definirse territorialmente?

Esa es precisamente la primera razón de la inviabilidad de algo así. Si hablas de autonomía amazónica entonces tienes que considerar el 40% del territorio. Si piensas en lo aymara tienes que focalizarte en el 1% uno por ciento del territorio que es una parte de Puno. Creo que acá en el Perú estás cuestiones aparecen más como una reflexión de los intelectuales, que como demandas concretas pues se trata de sociedades muy mixtas, muy mestizas, donde la territorialidad es relativa.

Si uno le pregunta sobre su territorialidad a un aguaruna, seguramente la tenga clarísima porque durante mucho tiempo ese ha sido su territorio. Los aguarunas entran en contacto sistemático con el Estado en los años 40 aproximadamente, por lo que el recuerdo de una territorialidad muy autónoma es aún reciente. Uno puedes identificar un territorio aguaruna. Uno puede recordar un territorio aguaruna. Pero es mucho más complejo responder ¿qué cosa es un territorio quechua? o ¿qué es lo quechua?

Definitivamente hay un tema de territorialidad muy complejo y un tema muy profundo de mestizaje como agente de dominación, de permanente resignificación de lo quechua a través de procesos y contextos muy complejos como para darles salomónica solución donde cada uno tiene su territorio.

¿Cuál puede ser entonces la solución a estos reclamos de derechos civiles étnicos, si pareciera que la autonomía no viene ser la vía más realista y adecuada para la inclusión de los pueblos indígenas en la dinámica nacional?

Yo no digo que no hay que impulsar la creciente capacidad de un gobierno subnacional. Mientras más atribuciones tienen los gobiernos locales más posibilidades existen de que los indígenas o los sectores más excluidos puedan tener un nivel de incidencia y de presencia, de concertación y de cohesión, así como de exigencia y de reconocimiento. Mientras más lejos están las decisiones es menos posible. Cuando todas las decisiones se toman en Lima, puede ser

muy sencillo para Banco Mundial ejercer algún tipo de influencia sobre estas, lo que será prácticamente imposible para a un indígena de la comunidad de Andamarca.

Por todo esto, la descentralización es una perspectiva interesante. Un país centralizado es un país extremadamente rígido donde las políticas se emiten desde un centro, son radiales y homogéneas, y reproducen jerarquías territoriales. De modo que, en la medida en que se pueda descentralizar con gobiernos regionales efectivos y con autonomía en sus funciones; flexibilizar las políticas, los diseños de presencia del estado, etc.

Sin embargo, en el Perú el problema es que la delimitación regional es un desastre. Muchos de los departamentos donde hay pueblos indígenas amazónicos importantes, están más centrados en la sierra. El territorio ashaninka, por ejemplo, tiene parte en Junín, parte de Pasco y parte de Ucayali, y salvo este último, Junín y Pasco son dos departamentos que tienen su centro y sus grupos de interés en la sierra, en la minería, en la agricultura de sierra, etc. En sus lógicas de integración no ven para nada su selva. En ese sentido, una dinámica de integración más amplia que reúna ciertos grupos étnicos dispersos, es mucho más interesante y manejable a nivel territorial.

También es cierto que en muchos casos a los pueblos indígenas les ha ido mejor en una interlocución directa con el gobierno central que con autoridades regionales o locales. Tengo la impresión que los pueblos indígenas organizados en AIDSESEP tienen calculado esto. En ese caso, ya no serían propiamente autonomía. No estarían interesados en un proyecto regional sino mas bien en un proyecto territorial con estado nacional. Esto es un poco lo estaría pasado en Bolivia con los pueblos indígenas. En el Perú, sé que hay una ley presentada por varias organizaciones indígenas, que lleva al reconocimiento de tierras como territorios con su propia gestión, lo que implica una interlocución directa con el gobierno nacional.

Vuelvo a insistir con el tema del diálogo, ¿cómo es que esas diferentes reivindicaciones se complementan en lugar de restarse o destruirse?

Lo que puede ser interesante al respecto es lo que suceda en Bolivia, donde los dos sectores contrapuestos entran con fuerza a una discusión constitucional. Aquí, sobre todo en la amazonía, los indígenas están en territorios tan marginales que no terminan de estar presentes en un debate constitucional. La alternativa de una cuota étnica en el congreso, tampoco es el camino porque no necesariamente los términos de la elección van a garantizar una presencia indígena. Por eso creo que se trata de negociaciones más puntuales.

Los indígenas amazónicos en particular, son numéricamente una minoría y una minoría muy claramente identificable. Hay que ponerse a discutir cómo es que las minorías tienen y ejercen derechos. Así como Bolivia debió haber limpiado

el tema regional antes de que Santa Cruz se lo plantee de manera tan conflictiva, nosotros tenemos que limpiar el camino hacia el ejercicio de los derechos civiles. La cuestión de la discriminación sobre todo como parte de las prácticas cotidianas del estado, es una cuestión que hay que eliminar pronto. Cómo es posible que en este país no haya una ley que sancione o despida a un funcionario del estado que discrimine, tendría que haberla, el estado no puede mantener a gente que discrimina.

Este es un tema de vigencia universal: es un problema de ciudadanía. Primero limpiemos lo que es general. Solucionemos los temas que son de constitución básica, prepolítica – previos a una discusión política –, tan cruciales como el reconocimiento de la igualdad y otros derechos civiles de primera generación. Cuando mezclamos todo, me parece que resulta demasiado confuso. Finalmente, hay una cuestión que trasciende el tema indígena o regional, y es el tema de la constitución de una comunidad política. El hecho de que lo universal esté pendiente o postergado, es una de las fuentes principales del conflicto. Las demandas étnicas específicas surgen también como respuestas a este déficit de mínimos universales de derechos civiles.