

Decretos autonómicos y retos de las organizaciones indígenas en Colombia

Marcela Amador Ospina
Juan Houghton
Juan Sebastián Anzola
Mauricio Caviedes

Introducción

La mayoría de trabajos sobre la autonomía indígena en Colombia alimentan un relato idílico sobre los pueblos indígenas y sus relaciones con el Estado colombiano. Muchos de estos presentan a los pueblos indígenas como un estereotipo. La promoción de este estereotipo silencia las diferentes experiencias y maneras en que los pueblos indígenas en Colombia crean relaciones con el Estado y con otros movimientos sociales en diferentes momentos históricos y escalas: global, nacional y local. También se tiende a esconder la historia de dichas relaciones y a divulgar un ideal de autonomía indígena basado más en deseos que en la realidad.

En este documento argumentamos que las formas de organización política, la relación con los resguardos, la dispersión, las relaciones con organizaciones sociales no indígenas, la geografía y la historia organizativa repercuten en diferencias internas del movimiento indígena en Colombia. En primer lugar, porque existen más de 100 pueblos indígenas en el país que han construido históricamente relaciones diferentes con el Estado. Es imposible dar cuenta de todas ellas en este texto, pero resaltaremos la distinción entre la región andina y la región amazónica, por ser un nudo crucial que articula formas diferentes de entender y ejercer las autonomías indígenas.

No hay duda de que los estudios sobre autonomía indígena se han concentrado principalmente en la experiencia de los pueblos indígenas de la zona andina y, de manera equivocada, estos se han traslapado a otros contextos completamente diferentes. Y aunque es inevitable caer en resaltar las luchas de la región andina, no solo porque existe más información, sino también porque las autoras y autores de este texto tenemos mayor experiencia de trabajo con organizaciones indígenas andinas; llamamos la atención en

la importancia de hablar de “autonomías indígenas”, en plural, con el propósito de destacar su heterogeneidad. Las luchas indígenas deben ser entendidas también sobre la base de las expectativas y experiencias históricas de cada uno de esos pueblos.

Durante la guerra, el movimiento indígena colombiano ganó un lugar privilegiado como interlocutor ante el gobierno debido a varios factores: la posición geográfica del departamento del Cauca, los recursos naturales en los departamentos de Chocó, Amazonas y Sierra Nevada, la articulación entre movimientos ambientalistas y movimientos indígenas, las divisiones internas del movimiento indígena, y la distancia entre organizaciones sociales indígenas y otros movimientos sociales. Insistimos, además, en que un proyecto de autonomía indígena radical tendrá que repensar sus relaciones históricas con otros sectores sociales excluidos, discriminados y despojados para revertir las estrategias del Estado colombiano para dividir las luchas populares.

Para entender este argumento, vale la pena empezar con una breve explicación de los modelos de organización social y política indígenas que existen en Colombia.

Empezaremos por explicar brevemente la figura del resguardo indígena en Colombia. Los resguardos indígenas son el resultado de negociaciones políticas entre pueblos habitantes del actual territorio colombiano y el gobierno colonial español durante la colonia. Conocidos hoy como resguardos coloniales, esos territorios eran gobernados por la autoridad tradicional indígena. No podían ser reclamados por los conquistadores, tampoco podían ser comprados o vendidos, pero estaban subordinados a la autoridad española que los reconocía. El gobierno español copió los términos usados para las formas de organización comunitaria existentes en la península ibérica en la Edad Media y llamó a las autoridades de esos resguardos “Cabildos”. Los representantes de esos cabildos fueron llamados “gobernadores”. También los llamaron “caciques”, ocasionalmente.

No obstante, los “resguardos coloniales” no estaban en todo el territorio nacional. La mayor parte de ellos nacieron en la región andina; algunos puntos de la costa atlántica y la Sierra Nevada de Santa Marta. Esos territorios existían solo en aquellos lugares donde las formas de alianza matrimonial y parentesco, las alianzas políticas y las alianzas militares facilitaron acuerdos entre familias o grupos que decidieron enfrentar juntos a los ejércitos españoles. Factores geográficos, ambientales y económicos influyeron también para engendrar esas alianzas de muchos pueblos.

En otras regiones, la selva y la geografía sirvieron como refugio y los pueblos indígenas, organizados en pequeños grupos, lograron limitar su relación con el gobierno español y mantener sus formas de organización social y política. Allí, las alianzas políticas y la creación de resguardos fueron innecesarias. Los pueblos indígenas huyeron a tierras indómitas para los españoles. En el caso de los pueblos indígenas que se defendieron con la dispersión, la autonomía puede tomar otros significados.

La memoria de esa experiencia de organización política permanece en los líderes y las comunidades de los pueblos habitantes de esos resguardos. Según algunos autores, la idea de autonomía indígena en Colombia se inspira en la experiencia de esos resguardos coloniales (Rappaport, 1990).

Los primeros criollos gobernantes de la República de Colombia aceptaron la permanencia de los resguardos en el territorio nacional. Pero estas tierras, gobernadas por los indígenas con principios económicos y políticos comunitarios, parecían un obstáculo económico, según pensaban esos gobernantes criollos. Los indios no podían vender, hipotecar o arrendar esas tierras. Los gobernantes indígenas no tenían interés en la explotación de sus recursos naturales para la industria. En suma, esos territorios no contribuirían al “progreso” nacional, según se pensaba (Rappaport, 1990; Le Grand, 1986; Friede, 1976; Gómez, 2005 y 2001; García, 1939).

Por eso, las leyes protegían a los resguardos por un tiempo limitado. Las mismas leyes daban al gobierno un límite de tiempo para “civilizar” a los indios y dividir sus resguardos en pequeñas propiedades privadas para la producción agrícola. Una vez ocurriera esto, las tierras podrían ser vendidas, hipotecadas o arrendadas. Eso facilitaría al propietario adquirir créditos bancarios y tecnificar su producción, o arrendar o vender su tierra a alguien con capital para invertir.

Las luchas indígenas del siglo XX son luchas para defender sus tierras. Y con sus tierras, los indígenas defenderían una forma de vida de propiedad colectiva y una producción basada en el intercambio de trabajo. Con el tiempo, la defensa de esa tierra y esa forma de vida requirió otras luchas: por ejemplo, una educación para proteger sus lenguas, para proteger sus conocimientos. Así, las luchas de los pueblos indígenas han sumado nuevos elementos. Pero su punto de partida histórico sigue siendo la defensa de aquellas tierras y formas de vida.

Es importante señalar que nuestro análisis distingue entre organizaciones sociales indígenas y partidos políticos indígenas. Los partidos tienen candidatos a los cargos públicos; su herramienta central es la participación electoral; planean lograr los derechos de los pueblos indígenas con acciones en cargos públicos: en gobernaciones departamentales, alcaldías, el senado, etc. Las organizaciones sociales no promueven candidatos, aunque algunos líderes pueden pasar de las organizaciones sociales indígenas a los partidos, ocasionalmente. Las organizaciones se concentran en el trabajo comunitario, la movilización y la protesta política. Las organizaciones políticas, a su vez, están conformadas por autoridades tradicionales, consejos de autoridad o cabildos. Estas son formas de organización comunitaria; en cada pueblo asumen diferentes formas. Son esas últimas las que están en la base de los procesos de organización indígena; son ellas las que ejercen la justicia propia y la autoridad comunitaria.

Organización indígena y movimiento campesino

Existen varias organizaciones indígenas en Colombia con influencia nacional, pero sin duda la mayor es la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), creada en 1982, la cual trasladó a nivel nacional el modelo organizativo que diez años antes creó el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Antes de 1972, los líderes indígenas de la región andina actuaban como líderes en la mayor organización campesina existente en Colombia: la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC. La ANUC, gran protagonista de las luchas sociales de las décadas de 1960 y 1970, creó en su momento una subdivisión llamada “secretaría indígena”, representada por líderes indígenas. Este hecho no carece de significado, pues Colombia es un país en el que la población campesina se ha considerado a sí misma diferente de la población indígena¹. La población indígena siempre ha sido considerada muy minoritaria (entre el 1 % y el 3 %) y en muchos momentos se supuso que los pueblos indígenas estaban condenados a campesinizarse en favor del desarrollo económico nacional (Pineda, 1984; Reichel-Dolmatoff, 1968; Dussán de Reichel y Reichel Dolmatoff, 2011 [1964]).

La distinción entre campesinos e indígenas puede parecer una distinción “esencialista” o “culturalista”, como suelen decir los antropólogos, pero tenía ya en la década de 1970 implicaciones políticas y económicas. Las poblaciones campesinas colombianas han estado conformadas por grupos de familias con propiedades privadas de tierra muy pequeñas y formas de producción no tecnificadas. En el caso indígena, aunque algunas familias eran propietarias de sus tierras, estas no poseían títulos de propiedad, pero algunos líderes tenían conocimiento de la existencia de títulos de propiedad colectiva en forma de resguardos firmados durante la colonia con el gobierno español.

Los títulos coloniales de resguardo, aunque válidos ante la ley, no eran reconocidos en aquel momento y muchas haciendas ganaderas se expandieron usurpando tierras a los indígenas por medios violentos y fraudulentos. Durante ese proceso de expansión de la hacienda se creó un sistema llamado “terraje”, semejante a las formas de servidumbre feudal, según afirmaban varios investigadores sociales en los setenta. En el terraje, los

1 En Colombia la categoría “campesino” es excluyente de categorías étnicas como indígena y afrodescendiente a pesar de que estos últimos por lo menos en las regiones Andina, Caribe y Pacífica tienen economías típicamente campesinas. En los años setenta las organizaciones indígenas y afrocolombianas de esas regiones se reconocían abiertamente como campesinas, pero ya para mediados de los años ochenta la expresión “campesino” empezó a denotar únicamente a las comunidades rurales que no reivindicaban una condición indígena sino una composición o un origen mestizo o criollo. Esta última forma de identificarse siempre fue problemática, porque buena parte de las comunidades campesinas comparten sistemas culturales de raíz indígena (p.e., los chilapos de Córdoba, el campesinado boyacense, las comunidades del sur del Tolima, las comunidades de Nariño). De hecho, algunas comunidades que se reconocían como campesinas, o eran reconocidas así por la academia y el Estado en los años setenta, en la actualidad reivindican su condición indígena (los kankuamos y los mokaná y comunidades que han adherido a los pueblos embera chamí, pijao, pasto).

hacendados, que habían ocupado tierras indígenas fraudulentamente, obligaban a los indígenas a pagar con la fuerza de su trabajo y la producción agrícola el derecho por vivir en las tierras de supuesta propiedad del hacendado (Friede, 1976; Rappaport, 1990; Muelas, 2005).

Así ocurría en regiones como los departamentos de Cauca y Nariño, en el suroccidente; el departamento de Tolima, en la zona central y los departamentos de Córdoba y Sucre, en la costa noroccidental de Colombia. En otras regiones, como la costa pacífica (Carmona, 1993), el Amazonas, o la Guajira (frontera norte con Venezuela), aún en 1970, los indios habitaban páramos, selvas, desiertos y tierras que el gobierno consideraba propiedad pública y denominaba “baldíos” (Gómez, 2005).

Desde la década de 1930 las élites colombianas habían impulsado un proceso conocido en la literatura social colombiana como “expansión de la frontera agrícola”. Este proceso consistía en presionar a los campesinos a buscar nuevas tierras “baldías” y colonizar, bien fuera con incentivos financieros gubernamentales o con violencia ilegal ejercida por los hacendados o mercenarios a su servicio. Sin duda, no solo se trataba de una oportunidad para algunas personas de obtener su tierra sin pagar por ella, sino también de justificarla con trabajo. Las leyes de reforma agraria entre las décadas de 1930 y 1960 buscaban aumentar la producción campesina ofreciendo tierras a quien las ocupara para hacerlas “productivas”. El supuesto principal que impulsaba este proceso era que las selvas, páramos, desiertos y bosques habitados por los pueblos indígenas se consideraban tierras desperdiciadas e improductivas, de manera que estorbaban el avance económico de la nación (Le Grand, 1986).

En ocasiones, estas leyes permitían a los gobiernos ofrecer incentivos financieros para que los pequeños campesinos sin tierra, o con muy poca, ocupasen esas tierras baldías, promoviendo la violencia de esos campesinos contra los indígenas que las habitaban. Por lo general, los pueblos indígenas evitaron la confrontación con los campesinos que buscaban tierra, huyendo hacia zonas de montaña o selva. De esa forma, se expandieron las zonas de producción cafetera en el hoy llamado “eje cafetero”, o incluso la colonización de la Amazonía-Orinoquía, en lo que hoy se conoce como los “llanos orientales colombianos”, en la frontera con Venezuela.

En cambio, las llamadas leyes de reforma agraria impedían al gobierno embargar las tierras desaprovechadas de las grandes haciendas. Las tierras consideradas más fértiles estaban ocupadas por grandes terratenientes que buscaban expandirlas por medio de la violencia contra pequeños campesinos (Le Grand, 1986).

En esta lógica, los pueblos indígenas aparecían como un obstáculo al desarrollo ante el gobierno, ante los campesinos despojados de tierra por la violencia y en busca de tierras “baldías” y ante los grandes terratenientes (Le Grand, 1986). Aunque es cierto que la discriminación contra los indígenas como inferiores a los “blancos” es una herencia

del sistema de jerarquías raciales de la colonia española, la distinción entre indios y campesinos también responde a dinámicas políticas y económicas. A pesar de ello, han existido algunas alianzas entre campesinos e indígenas que se reflejan en la presencia de líderes indígenas en la secretaría indígena de la ANUC, en la década de los setenta. Esta alianza fue, en parte, resultado del desarrollo de una estrategia campesina de “invasión de tierras”, como se llamó en los sesenta, a su vez producto de las disputas políticas de las élites en un sistema bipartidista. El sistema bipartidista, conocido con el nombre de Frente Nacional, nació de un pacto entre el partido liberal y el partido conservador. El pacto fue un acuerdo de paz para detener la violencia desencadenada por la disputa entre ambos partidos por el poder entre 1948 y 1958 (Archila, 2005). Para simplificar la dinámica del pacto, podría decirse que en él, ambos partidos alternarían en el poder presidencial cada periodo, mientras el senado tendría la mitad de votos liberales y la mitad conservadores. Fue en este contexto que el partido liberal intentó una ley de reforma agraria para facilitar la inversión bancaria en la industrialización de la producción agrícola, más que por los derechos del campesinado.

Pero para proteger las grandes haciendas, los senadores conservadores no permitieron incluir la expropiación de las tierras privadas improductivas. En respuesta, el gobierno ofreció apoyo a las organizaciones campesinas para presionar a los grandes terratenientes a vender. Para ello, dotó de recursos al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA (hoy inexistente), de modo que este podía comprar a altos precios las tierras invadidas por los campesinos para venderlas a ellos por medio de cooperativas campesinas (Archila, 2005).

Sin embargo, en el periodo siguiente, los conservadores llegaron a un acuerdo con los grandes terratenientes conocido como “Pacto de Chicoral”. Para cumplir el pacto, los conservadores retiraron el presupuesto al INCORA, para impedirle comprar las tierras invadidas. Como resultado, los propietarios de las tierras enfrentaron la presión del movimiento campesino pagando a mercenarios conocidos como “pájaros” para perseguir a las organizaciones campesinas.

Además, el gobierno percibió diferencias en el movimiento campesino entre líderes con medianas o pequeñas propiedades y líderes de comunidades campesinas sin tierra. Apoyó financieramente a los primeros y negó legitimidad a los segundos. Las tensiones surgidas de esa diferencia separaron a la ANUC en línea Sincelejo, liderada por campesinos sin tierra, y línea Armenia, liderada por campesinos con medianas propiedades que no pedían tierra sino infraestructura para el comercio (para entender las tensiones dentro y fuera del movimiento campesino, ver Múnera 1988).

Aunque esta es una simplificación excesiva de un proceso mucho más complejo, lo que nos interesa resaltar es que mientras el movimiento campesino se debilitaba, los líderes de la secretaría indígena creaban una nueva organización: el Consejo Regional Indígena del Cauca, fundado en 1971. Inicialmente se trataba de cuatro cabildos unidos, pero con el tiempo, creció hasta convertirse en la mayor organización indígena del país (Caviedes, 2011).

Entre la región Andina y la Amazonía: tensiones entre organizaciones indígenas regionales

El departamento del Cauca reunía grandes organizaciones campesinas, todas las guerrillas existentes en el momento y una de las mayores poblaciones indígenas de Colombia, encerradas entre las grandes haciendas. Pero muchos de estos pueblos decían tener un vínculo con líderes coloniales que habían firmado acuerdos ratificados por la ley para proteger sus tierras de los españoles. Algunos de los representantes de estos pueblos afirmaban estar incluso en contra de las “invasiones” de tierras y proponían una estrategia de “recuperación”.

Las recuperaciones de tierra indígenas no se proponían presionar a los terratenientes para vender al INCORA y que este ofreciera créditos a los indígenas para comprar esas tierras. Su propósito era obligar al terrateniente a ofrecer en venta su tierra, pero una vez comprada por el Estado, algunos pueblos indígenas planeaban hacer valer los títulos coloniales de resguardo. Estos seguían siendo válidos ante la ley colombiana. Y lo siguen siendo hoy (Caviedes, 2011).

Algunas autoridades indígenas, en cambio, pensaban que las recuperaciones de tierra eran una estrategia poco práctica y aceptaban la estrategia campesina. Entre 1972 y 1981, los dos pueblos indígenas más visibles en el CRIC (guambianos y paeces, como se autodenominaban en ese momento) se encontraron divididos por estas dos estrategias. Las autoridades indígenas Guambianas se apartaron del CRIC y crearon una organización paralela, que algunos años después se llamaría Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO).

AICO logró alianzas regionales y nacionales, con pueblos indígenas del sur de Colombia, como el departamento de Nariño, o la región de la Sierra Nevada de Santa Marta, pero permaneció como una organización regional, aunque influyente. El CRIC, en cambio, impulsó otras organizaciones regionales en Chocó, Vaupés, Tolima, Risaralda, Antioquia y otros departamentos, hasta lograr en 1982 la creación de una organización nacional indígena, hoy conocida como Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC (Caviedes, 2011).

Sin embargo, las diferencias entre AICO y CRIC se extendían a otros asuntos. La presencia militar fue, en general, contraria a las reivindicaciones indígenas. Pero la aceptación popular de la guerrilla conocida como M-19, junto con la persecución policial y militar del gobierno a las organizaciones sociales entre 1958 y 1991, también condujo al desarrollo de un movimiento guerrillero que se reclamaba indígena: el movimiento armado Quintín Lame, desmovilizado a inicios de la década de 1990 (Caviedes, 2011).

Algunos líderes indígenas del Pueblo Nasa, originalmente activistas del CRIC, pasaron a militar en el Movimiento Armado Quintín Lame, aunque esta guerrilla nunca actuó en

representación o articulación con ninguna organización social indígena. Sin embargo, los líderes indígenas del pueblo Guambiano —que se habían retirado del CRIC para conformar AICO—, se opusieron tajantemente a una iniciativa armada. Ambas posturas deben entenderse en la coyuntura del momento, pues durante este periodo existía una fuerte represión a los movimientos sociales. Además, el movimiento Armado Quintín Lame no tuvo una presencia profunda y extensa en el conflicto armado colombiano (Caviedes, 2011).

En menos de una década de acción militar, las comunidades en las que hacía presencia influyeron en la desmovilización. Argumentaron que la autoridad del movimiento competía con la autoridad tradicional indígena. Sus militantes también aceptaron actuar políticamente por instrumentos electorales. La promesa de una Asamblea Nacional Constituyente y reformas como la elección popular de alcaldes motivaron esa decisión. La diferencia entre las posturas de AICO y CRIC reveló distancias importantes en las formas de lucha indígena.

El CRIC, no obstante, tuvo mayor impacto organizativo nacional. Dio origen a varias organizaciones fuertes: principalmente la Organización Indígena Embera Wounaan, OREWA y la Organización Indígena de Antioquia, OIA. También impulsó organizaciones en la región amazónica, como el CRIVA (Consejo Regional Indígena del Vaupés) y CRIMA, Consejo Regional Indígena del Macizo Amazónico.

No obstante, la situación en la región amazónica resultaba muy diferente de la situación en el suroccidente andino de Colombia. Mientras los indígenas de los Andes luchaban por recuperar tierras protegidas por la ley, con títulos de propiedad, en una región que permitía interacción constante con sindicatos y organizaciones campesinas, los indígenas amazónicos no tenían aliados campesinos y no existían grandes sindicatos en el Amazonas. Además, las vías de Colombia conectaban al sur del país con el interior y la capital e, incluso, a la capital con América del Sur. En cambio, los indígenas amazónicos se encontraban aislados de la capital.

Los indígenas andinos luchaban por unas tierras que les habían usurpado ilegalmente. Los indígenas amazónicos no tenían propiedades legales; vivían en tierras que estaban siendo colonizadas desde la segunda mitad del siglo XIX por campesinos despojados, o por grandes empresarios del caucho.

La explotación del caucho había destruido muchos pueblos amazónicos, sometiéndolos a la esclavitud, incrementando la guerra entre ellos y creando entre ellos dependencia de la iglesia y los productos manufacturados. Muchos pueblos amazónicos se desplazaron de unas regiones a otras por el miedo a la empresa cauchera. No obstante, las caucherías, como son llamadas en Colombia, no los expulsaron de las selvas amazónicas.

Y para entonces, con el final de la industria del caucho, el Amazonas no parecía un lugar atractivo a los colonos ni aparentaba disponer de riquezas explotables con la tecnología

existente. Extraer de ella recursos naturales resultaba más costoso que en la región andina (aunque no totalmente imposible).

Además, mientras la región andina había participado de las dinámicas políticas populares, los pueblos amazónicos estaban distantes del lenguaje y las formas de organización sindical, las luchas campesinas y los partidos políticos. La iglesia católica y algunas iglesias evangélicas tenían una mayor influencia política en la región. Por ello, el lenguaje de organización campesina con el que los líderes del CRIC y la ONIC trataron de acercarse a los indígenas amazónicos parecía ajeno.

En consecuencia, a pesar de ciertos acercamientos, los indígenas amazónicos han tenido distancias políticas con la ONIC, aceptando hacer parte de ella en ocasiones y, en otras, planteando una directa oposición. Estas diferencias se reflejan en formas diferentes de organizarse y relacionarse con los gobiernos de Colombia.

El gobierno no pasó por alto esas diferencias; en 1982 aprovechó las diferencias indígenas en una coyuntura política que debilitó la frágil unidad entre la región andina y la amazónica. Fingiendo obedecer a la presión internacional para proteger el Amazonas de la deforestación, tituló a los indígenas amazónicos un área de resguardo de millones de hectáreas que en el pasado había pertenecido a empresarios caucheros. Así, el gesto parecía ser un acto de generosidad, al mismo tiempo que un símbolo de resarcimiento a los indígenas por el abuso de los caucheros. Pero también fue un acto político que dividió al movimiento indígena, porque el anuncio de la titulación de millones de hectáreas en el Amazonas contrastaba con la persecución armada a los líderes indígenas de la región andina, que vivían en resguardos ínfimos. Muchos de ellos carecían de tierra y vivían pagando “terraje” en las haciendas ganaderas. Otros habitaban resguardos en los que había menos de una hectárea por familia.

Todo ello ocurrió durante la realización del primer Congreso de la ONIC, realizado en Bogotá en 1982. Durante este primer congreso, el gobierno logró que los indígenas amazónicos se retirasen de este evento para acordar con ellos la titulación de los resguardos del Amazonas. Tras esa primera separación, los indígenas amazónicos han intentado mantener formas de negociación con el gobierno, alternativas a las del movimiento indígena andino (Caviedes, 2011).

Aunque existen alianzas coyunturales entre la ONIC y las organizaciones amazónicas, la ONIC nunca ha tenido un presidente amazónico, o consejero mayor, como se le denomina hoy; solo ocasionalmente ha tenido la presencia influyente de líderes amazónicos. Por ello, los pueblos amazónicos han intentado la creación de otras organizaciones: la Organización Zonal Indígena del Putumayo (OZIP), la Asociación de Cabildos y Autoridades Indígenas del Trapecio Amazónico y otras. Estas organizaciones no han sido tan estables y, con frecuencia, sus líderes han sido cuestionados por corrupción.

En cambio, existen formas de participación política entre los indígenas amazónicos más cercanas a las luchas ambientalistas. Estas tensiones internas de los pueblos indígenas son aprovechadas por el gobierno ocasionalmente para dividir a las organizaciones y mostrarse generoso ante la opinión pública y la comunidad internacional, cuando es necesario. Los gobiernos también han aprovechado estas tensiones para descalificar a las organizaciones que parecen amenazar las políticas gubernamentales.

Por ejemplo, con frecuencia el gobierno ha acusado a las organizaciones indígenas andinas de alianzas con la guerrilla, cuando estas deciden bloquear las carreteras para exigir presencia y acciones al gobierno. Pero también aprovecha la imagen de los líderes amazónicos como corruptos, cuando quiere dar prioridad a la ejecución de proyectos de desarrollo en sus territorios.

Estas diferencias entre región Andina y región Amazónica no son las únicas diferencias en las formas de organización indígena. También existen diferencias en las formas de organización wayuu en el norte de Colombia, en la frontera con Venezuela, en el departamento de la Guajira. Es cierto que los líderes wayuu han tenido presencia protagónica en la ONIC, pero sus luchas tienen que ver menos con la propiedad de los resguardos que con el rechazo a la explotación del carbón en manos de la empresa El Cerrejón.

En el ámbito electoral, las divisiones del movimiento se expresan también en diferentes momentos políticos con más fuerza. Por ejemplo, a finales de la década de 1980, la posibilidad de participar por circunscripción especial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 condujo a la ONIC y AICO a transformarse en partidos políticos. Tras la asamblea, ONIC dejó de ser un partido para volver a ser una organización social y sus candidatos crearon un partido diferente, la Alianza Social Indígena (ASI). AICO hizo lo propio, pero continuó siendo hasta hoy un partido (Laurent, 2005; Caviedes, 2011). A pesar de logros significativos, como la elección de algunos senadores y un gobernador indígena en el departamento del Cauca, la ASI se debilitó en la primera década del siglo XXI. AICO sufrió muchas acusaciones de irse a la derecha y de corrupción de sus candidatos hasta debilitarse también. A pesar de haber mantenido cierta autonomía, los líderes de estas organizaciones sociales continúan buscando alianzas con los partidos que, con frecuencia, subordinan los principios de la organización a la coyuntura electoral. En otras palabras, para satisfacer a los partidos con que se alían, las organizaciones desvían sus propósitos en ocasiones. Esto ha debilitado la relación entre los líderes de las organizaciones, los líderes de los partidos indígenas y las comunidades que esos líderes dicen representar.

Sobre la base de diferentes estrategias organizativas y diferentes estrategias de lucha, eventuales alianzas y distancias, los pueblos indígenas han defendido derechos territoriales, formas de organización política y conocimientos propios. Por el contrario, los gobiernos colombianos han utilizado un lenguaje estereotipado para crear políticas

que obliguen a los pueblos indígenas a comportarse como si fueran iguales, mientras aparentan reconocer sus demandas.

Tensiones entre el Estado “multicultural” y el movimiento indígena en Colombia

Una de las dificultades más importantes para una política respetuosa de los derechos de los pueblos indígenas y sus autonomías está en la comprensión política del término “cultura”. En general, las leyes colombianas reproducen una visión evolucionista de la cultura, propia del siglo XIX. Por ello, aun declarándose multicultural, el Estado colombiano continúa percibiendo a los indígenas como un obstáculo para su desarrollo. En un reciente estudio realizado entre la Corporación Ensayos y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, se encuentran varios ejemplos de esta hipótesis, en forma de análisis de las leyes y sentencias de la Corte Constitucional. En función de nuestro análisis, únicamente nos referiremos a algunas de ellas (para ampliar, ver Houghton *et al.*, 2016).

El primer ejemplo de ello aparece en los artículos 70 y 71 de la Constitución Política de Colombia, que establece como deber del Estado colombiano:

(...) promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, incluir en los planes de desarrollo económico y social medidas para el fomento de la cultura, así como crear incentivos a favor de personas e instituciones que desarrollen y fomenten distintas expresiones culturales.

El uso de la palabra cultura en singular nos alerta de una visión evolucionista, en la que la cultura es el arte y los conocimientos de las clases dominantes.

En el mismo sentido, la sentencia C-671 del 99 afirma:

(...) la cultura no puede constituir un privilegio del que disfruten solo algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad, su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado.

Aquí no solo se supone que existe una sola cultura, la alta cultura, sino que además es la única cultura a la que tienen derecho los colombianos. No cabe duda de que eso contradice lo escrito en el artículo 7 de la Constitución, que afirma que la existencia del Estado y la nación colombiana descansa sobre muchas culturas, sin las cuales no existiría. De ninguna manera nos oponemos a que la sociedad tenga acceso a la producción intelectual o artística, sino al hecho de que esta producción provenga de un solo grupo, o una sola clase social.

Varios antropólogos y antropólogas sugieren, también, que existe en la constitución y la ley una forma de entender la cultura como diversa, pero solo cuando beneficia intereses económicos de las clases dominantes. Esta idea de la diversidad cultural, dicen esos autores, es característica del neoliberalismo y se basa en exagerar las diferencias entre las

minorías culturales y una supuesta sociedad mayoritaria colombiana, a partir de una lista de características asociadas a los indígenas.

Un ejemplo más es el artículo 44 del decreto 4633 de 2011 (popularmente conocido como Ley de Víctimas), según el cual la *identidad cultural* depende de lo que el decreto llama “integridad cultural”. Esta definición obliga a que exista una armonía integral de cada pueblo o comunidad indígena. En otras palabras, supone que no pueden cambiar, pues perderían tal armonía. Y, finalmente, niega que esas comunidades existan y hayan existido por siglos en relación de subordinación frente a la sociedad colombiana, que la transforma debido a relaciones políticas, económicas y de otros tipos.

Al convertir a los pueblos indígenas en el único modelo de cultura también se niega a otros sectores la posibilidad de exigir derechos relacionados con la cultura, con sus costumbres y con su identidad, como ocurre con los campesinos colombianos. De esta forma, las leyes colombianas contribuyen a dividir a los movimientos campesinos de los movimientos indígenas (Houghton *et al.*, 2016). Esto, sin duda, es una amenaza a la autonomía.

Al atribuir este significado a la cultura, la ley divide a los ciudadanos entre quienes pueden ser sujetos políticos de derechos culturales y quienes no, de tal forma que los gobiernos puedan decidir negociar derechos culturales con unos grupos y negarlos a otros. Algunos antropólogos se refieren a esta estrategia de división política como “multiculturalismo en la era del indio permitido” (Hale & Millamán, 2006).

El lazo entre cultura y territorio es otro atributo indígena impuesto a otros grupos. Aunque es cierto que en el caso de algunos pueblos indígenas, algunas comunidades campesinas e, incluso, urbanas esta relación es central, no todos los grupos requieren de su existencia para defender su identidad cultural.

En algunos casos, la ley supone que el desarrollo es inevitable y que todos los grupos están condenados a articularse a él, conservando en el mejor de los casos alguna tradición de forma ornamental. Esto es lo que conduce a que la ley se refiera a proyectos de etnodesarrollo, o desarrollo propio, o desarrollo indígena. Es decir, el desarrollo puede tomar, entre los grupos étnicos, algunas variantes superficiales, pero no se detendrá. En este sentido, la Sentencia T-129 de 2011 supone que, en el caso de la consulta previa de proyectos de desarrollo que afecten a los pueblos indígenas, es siempre posible llegar a conciliar a través de un “diálogo intercultural” que facilite la ejecución del proyecto. La negativa indígena o comunitaria al proyecto se elimina de la ley cuando la Corte dice que la comunidad no puede negar la ejecución, porque se trata de un diálogo en igualdad de condiciones (Sentencia T-849 de 2014). Pero ¿qué igualdad existe cuando una de las partes está obligada a aceptar de antemano el deseo de la otra? Este es un ejemplo claro de la jerarquía que existe entre la “cultura colombiana” y la cultura indígena.

Así, una cierta forma de entender la “cultura indígena”, bien como un obstáculo al desarrollo, o bien como un fenómeno decorativo, termina por impedir el derecho a la autonomía indígena. En estas condiciones, no es posible un “diálogo intercultural”, porque no existe diálogo si la llamada “cultura nacional” ejerce dominio sobre las “culturas indígenas”. El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas exige pensar de otra forma la “cultura” y crear mecanismos de participación de los pueblos indígenas como autoridades en igualdad de condiciones frente a las demás autoridades del Estado colombiano. Para utilizar una expresión popularizada por los líderes de AICO en la década de 1980: *exige una relación de autoridad a autoridad*. Esa relación de autoridad a autoridad debe existir en todos los escenarios en que los proyectos de desarrollo parecen oponerse al derecho a la pervivencia indígena, incluyendo la extracción de recursos naturales.

Contradicciones en las leyes que reconocen la autonomía de los pueblos indígenas

La negociación reciente entre las organizaciones indígenas y el gobierno colombiano por los llamados “Decretos autonómicos” reveló una vez más la visión evolucionista del gobierno sobre las culturas indígenas y sus formas de organización política. Los llamados decretos autonómicos son el resultado de numerosas movilizaciones indígenas para presionar la reglamentación de varios principios de la Constitución Política de 1991, ignorados sistemáticamente por 24 años. Desde 1991, los artículos 7 y 256 y el artículo transitorio 56 reconocían las llamadas “Entidades Territoriales Indígenas”. Es decir, la Constitución Política de 1991 atribuía a las autoridades indígenas en los territorios ya constituidos (resguardos coloniales o republicanos) la capacidad de administrar los recursos de la nación para su propio desarrollo. Estas entidades territoriales tendrían, según la Constitución Política de 1991, la misma autoridad y capacidad de decisión y administración que los municipios, los departamentos y cualquier institución con responsabilidad administrativa dentro de un territorio, en Colombia.

El artículo transitorio 56 de la Constitución permitiría al gobierno colombiano reglamentar en un periodo prudente una Ley de Ordenamiento Territorial. Tal ley establecería las reglas para que departamentos, municipios y territorios indígenas recibieran los recursos de la nación colombiana necesarios para su desarrollo y los administraran con autonomía. Las Entidades territoriales indígenas solo existirán administrativamente una vez aprobada la ley, aunque ya existan en la Constitución.

Durante la década de 1990, los pueblos indígenas invirtieron casi todos sus esfuerzos políticos en la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Vida. Estos Planes de Vida y Planes de Ordenamiento Territorial definían los límites administrativos de cada autoridad y pueblo indígena. Los pueblos indígenas de Colombia llamaron Planes de Vida a propuestas de inversión de recursos para el desarrollo, pero con una visión diferente: los pueblos indígenas no promoverían el desarrollo en sus territorios,

porque percibían el desarrollo como un proyecto etnocida. En vez de hacer planes de desarrollo, entonces, los pueblos indígenas harían planes de vida. En otras palabras, invertirían los recursos del Estado en procesos para pervivir como pueblos. Así, los pueblos indígenas conservarían la capacidad de vivir articulados con la economía nacional y, al mismo tiempo, conservarían sus formas de producción: la agricultura, la pesca, la caza, la agricultura itinerante y la recolección de frutos de la selva (Caviedes, 2008). Sin embargo, la combinación de la guerra y la resistencia de las élites políticas en el Senado han impedido la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y la ejecución de los Planes de Vida Indígenas y los Planes de Ordenamiento Territorial.

Por un lado, la guerra cambió de dinámica. La alianza entre narcotráfico y élites terratenientes tradicionales condujo a la creación de ejércitos de mercenarios conocidos como “paramilitares”. Estos ejércitos disputaron el control territorial de las guerrillas para proteger las grandes haciendas de las élites tradicionales y los narcotraficantes. Pero en poco tiempo, esos ejércitos se vieron obligados a buscar fuentes de financiación más sólidas.

Por otro lado, las guerrillas dependían del cobro de impuestos al comercio de la coca en sus zonas de influencia. Dicho comercio ocurría principalmente en zonas en las que el gobierno no tenía influencia: zonas de selva y colonización. Pero también territorios indígenas, en los que la ausencia de infraestructura (carreteras y medios de transporte) obligó a la población a acudir a la producción de coca para mitigar la pobreza.

A esto se sumó el hecho de que los resguardos indígenas en Colombia coincidían con la mayor parte de las áreas de protección natural. De manera que las autoridades indígenas empezaron a ganar legitimidad política para actuar como autoridades que controlaban sus territorios. En ese contexto, la disputa abierta entre paramilitares y guerrillas por el control de los territorios indígenas no se hizo esperar. En esa guerra, el ejército consintió implícita y explícitamente a las fuerzas paramilitares. Para ello, tuvo apoyo financiero en forma de recursos de guerra contra las drogas, con frecuencia proveniente de los Estados Unidos. Y mientras la guerra territorial avanzaba, los gobiernos promovían una economía basada en la extracción de recursos naturales, especialmente mineros y energéticos, ubicados principalmente en territorios indígenas.

Por ser la guerra de la década de 1990 una guerra territorial, los líderes indígenas empezaron a convertirse en blanco de todos los actores armados. No obstante, es necesario señalar que los principales victimarios de los líderes indígenas fueron las fuerzas paramilitares y el ejército, según datos del observatorio de derechos étnicos del Centro de Cooperación al Indígena del año 2008 (Houghton y Villa, 2005).

Por todas esas razones, las élites del país veían la aprobación de leyes de ordenamiento territorial como una amenaza; pensaban que las leyes pondrían en manos de los indígenas una capacidad de decisión económica inmensa (Houghton, 2008).

A pesar de la presión de los actores armados contra los líderes indígenas, las movilizaciones de los pueblos indígenas desde la década de 1990 lograron acuerdos con el gobierno. El avance más significativo de la década fue un acuerdo firmado en el resguardo indígena de La María, Piendamó, en el departamento del Cauca. Este acuerdo se transformó en el decreto 982 de 1999. En el decreto 982, el gobierno reconocía su responsabilidad y la del ejército en la masacre de la hacienda El Nilo, llevada a cabo por fuerzas paramilitares contra varias familias que ocupaban tierras tradicionales indígenas usurpadas por la expansión terrateniente. Tras casi una década de litigio, con intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el gobierno colombiano reconoció su responsabilidad en los hechos.

Además, el decreto 982 reconocía la existencia de una crisis social y económica en el departamento del Cauca, que afectaba principalmente a los pueblos indígenas. La principal dimensión de esa crisis era la necesidad de tierras de los pueblos indígenas. El decreto reconocía que, en promedio, la mayoría de familias indígenas no disponía de suficientes tierras para su subsistencia. Por lo tanto, sería necesaria una política de compra y redistribución de tierras. Sin embargo, hasta hoy, el gobierno solo ha comprado un pequeño porcentaje del total de tierras que el decreto 982 promete. Para justificar no haber cumplido con el decreto, el argumento del gobierno durante los últimos 17 años ha sido que el valor de la tierra en la región es muy alto para el presupuesto gubernamental.

A lo largo de la primera década del siglo XXI, las organizaciones indígenas se movilaron intensamente para exigir el cumplimiento de los principios constitucionales. Estas movilizaciones lograron la aprobación del decreto 2500 de 2010, que se firmó transitoriamente para permitir a las comunidades indígenas, con ciertas condiciones, administrar los recursos destinados a la educación. Esto fue un triunfo, pues derogaba decretos anteriores que privilegiaban a instituciones privadas y religiosas para administrar los recursos de la educación en zonas rurales, incluso indígenas. No obstante, el decreto imponía a las organizaciones indígenas ciertas condiciones administrativas que no todos los pueblos indígenas de Colombia estaban en capacidad de cumplir. Por ello, algunas organizaciones indígenas no estuvieron de acuerdo con el contenido del decreto (Campo, 2011: 113).

Las movilizaciones continuaron y en el año 2013, reunidos con el gobierno en el resguardo indígena de La María Piendamó, en el Cauca, el gobierno se comprometió a expedir tres decretos que reglamentaran los principios constitucionales pendientes. Son estos decretos los que se conocen hoy como “Decretos autonómicos”: el decreto 1953 de 2014, el decreto 2333 de 2014, el decreto 2719 del 2014. El decreto 2333 establece mecanismos para la protección y “seguridad jurídica” de los territorios indígenas, en consonancia con los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT. Los otros dos decretos reglamentan la administración de sistemas propios de salud y educación y otros derechos, y la administración de servicios públicos en territorios indígenas.

Sin embargo, el resultado final de los decretos refleja las tensiones entre indígenas y gobierno. Durante la negociación, los pueblos indígenas propusieron una administración de sus territorios basada en una visión integral, mientras el gobierno insistió en una definición del territorio como una forma de propiedad colectiva. En la visión indígena, el subsuelo, el espacio aéreo y el espectro electromagnético se integran en equilibrio como partes del territorio. En la visión del gobierno, la tierra es propiedad de los indígenas, pero el subsuelo, el espacio aéreo y el espectro electromagnético siguen siendo administrados por el gobierno. Mientras la visión indígena defiende los avances consignados en la Declaración Universal de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la visión del gobierno es más conservadora y se limita a los supuestos del Convenio 169.

El gobierno logró desviar de la negociación los mecanismos legales para que las autoridades indígenas demuestren la ocupación tradicional de sus territorios como condición para su reconocimiento legal, a pesar de la ausencia de títulos de resguardo. La puesta en práctica de estas medidas para la protección de los territorios indígenas quedó en manos de instituciones del Estado colombiano que han llevado los procesos de titulación de resguardos de forma ineficiente desde la década de 1960. Aunque existe un avance en el reconocimiento del derecho a las tierras que son de uso tradicional indígena —y no solo a las tierras tituladas como resguardos—, el decreto impone una idea de territorio contraria a la cosmovisión indígena.

En la negociación de los otros dos decretos, la dificultad central estuvo en las condiciones para la ejecución de los recursos públicos (en educación, salud y otros derechos). Mientras la Constitución Política de Colombia reconoce a las autoridades indígenas como instituciones del Estado colombiano con poder para ejecutar recursos del Estado, los decretos perciben a los indígenas como un tercero con capacidad de ejecutar recursos. La diferencia no es menor. Por una parte, no admite que las autoridades indígenas puedan ser consideradas autoridades del Estado colombiano. Por otra, es contraria a los derechos de los pueblos indígenas, pues supone que estos solo pueden ejecutar esos recursos si adoptan las formas de organización política y administrativa que existen en el modelo burocrático colombiano de Estado Nación. En otras palabras, los indígenas solo pueden administrar recursos si se organizan como lo hacen los colombianos no indígenas, pero no si lo hacen con sus formas tradicionales. Los decretos sugieren que esta estructura burocrática sería necesaria para garantizar la transparencia administrativa del dinero público, porque sin esas estructuras administrativas no es posible demostrar que no hay corrupción.

En otras palabras, imponer a los pueblos indígenas estructuras administrativas propias de la administración pública es sugerir que las formas no indígenas de administración del dinero público no son corruptas y las formas tradicionales sí lo son. Esto refleja, de nuevo, el viejo prejuicio de ser los indígenas inferiores a los no indígenas, de ser sus formas de organización política y administrativa primitivas y las no indígenas ser eficaces y honestas.

Pero, como han dicho Levi-Strauss y muchos otros antropólogos, no hay ninguna demostración de que las sociedades europeas u occidentalizadas sean mejores que las indígenas. Y habría que decir, también, que nada demuestra que las formas de administración estatal del dinero público impidan la corrupción.

Es cierto que las grandes organizaciones indígenas han privilegiado formas de negociación en las que se subordinan a las reglas del gobierno para que este los reconozca políticamente. El resultado es problemático y pone a las organizaciones indígenas en una posición ambigua. Por ejemplo, recién expedida la Constitución de 1991, aceptaron la vigilancia de la Contraloría General sobre la ejecución de recursos de la Nación a cambio del reconocimiento de los resguardos en igualdad de condiciones con los municipios. En esa misma época, aceptaron que el Ministerio de Educación interviniera en la formulación de los Proyectos Educativos indígenas a cambio de autonomía para nombrar y contratar docentes. Más recientemente, aceptaron que la transferencia de recursos para la educación indígena se diera en forma de “contratos” y redujeron los derechos laborales de los docentes para evitar que los municipios tuvieran control sobre esos recursos.

Sin duda, los decretos son resultado de décadas de movilización y resistencia ante la represión de las élites de varios gobiernos. Si bien es cierto que los decretos han permitido la formalización de sistemas de educación y salud propios que venían funcionando históricamente, esto ha supuesto inmensos obstáculos burocráticos por parte del gobierno. Pero hoy también podemos decir que, a pesar de una maraña de limitaciones normativas a los derechos colectivos, estos son reconocidos formalmente de forma creciente por el Estado, abriendo así un campo de exigibilidad y desarrollo posterior. No obstante, siguen siendo un triunfo incompleto, pues para el cumplimiento de la Constitución Política de 1991 tendría que existir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Estos cambios, sin embargo, parecen subordinados a la discusión que concentra la atención de la opinión pública en Colombia hoy: la transición hacia la paz. Este proceso implica cambios en la participación política de sectores históricamente excluidos, redistribución de la propiedad de la tierra y garantías de participación de las víctimas del conflicto en las futuras decisiones políticas. Este nuevo escenario exige una transformación de las formas indígenas de acción política.

Retos en el proceso de paz para la autonomía indígena

Las leyes que hasta hoy existen para referirse a la reparación de los pueblos indígenas reproducen la representación de los pueblos indígenas como víctimas. La Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) y la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) son dos antecedentes que ilustran esta tesis. Al pensar en la lógica del “daño cultural”, comunidades que reivindican el derecho a ser reparados aceptan presentarse ante el Estado como víctimas

del daño en busca de reparación, pues es la única forma en que la ley las reconocería. Aunque existen pocos análisis rigurosos del significado político de la categoría de “víctima”, representantes de organizaciones sociales frecuentemente dicen hablar como “víctimas del conflicto armado”, para ganar la posición de interlocutores del gobierno. En el marco de diálogos y negociaciones, las organizaciones sociales utilizan ese término para exigir al Estado cumplir su responsabilidad como victimario.

No obstante, al presentarse como víctimas, su existencia tiene sentido en tanto contrarios al “victimario”, simplificando la complejidad de relaciones existentes en el conflicto y negando la condición de sujetos políticos (Amador, 2016; Riaño, 2006). En cambio, dejan de ser movimientos campesinos, o movimientos indígenas, o movimientos de jóvenes; se transforman en víctimas. El uso del término “víctima” se ha popularizado entre líderes de las organizaciones indígenas y aparece con frecuencia en encuentros entre organizaciones indígenas y el gobierno, en presencia de Organizaciones No Gubernamentales, o en las negociaciones de paz.

De esa forma, la ley cierra las puertas a la participación política de esos antiguos sujetos políticos. Esto ratifica lo observado en otros contextos, en los que este tipo de categorías legales borran las diversas memorias de los sujetos sociales en el conflicto (Jelin, 2002). Y, finalmente, la categoría de víctima lleva a una relación de dependencia hacia el Estado de aquellos sujetos que se entienden a sí mismos como víctimas y al Estado como reparador de los daños sufridos por la víctima (Houghton *et al.*, 2016).

Criticar el uso popularizado del término “víctima” no significa ignorar las injusticias cometidas contra individuos o contra pueblos indígenas en el conflicto. Esta crítica tampoco busca borrar el uso de ese término. En cambio, propone enfatizar en definir al movimiento indígena como un movimiento capaz de construir nuevas relaciones políticas y de transformar al Estado. Este cambio implica incidir en lo que la ley y los gobiernos entienden como pueblos indígenas y étnicos, en lo que la ley define como cultura y en la capacidad del movimiento indígena de articularse con otros movimientos sociales.

Además, el sexto punto de los acuerdos de La Habana entre el gobierno y la FARC plantea que el instrumento central de participación de los pueblos indígenas en los acuerdos será la consulta previa. El principio de la Consulta Previa está consagrado en diversos instrumentos legales en Colombia: el Convenio 169 de la OIT (en Colombia, Ley 21 de 1991), en la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas y diversas sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. Sin embargo, la consulta previa plantea una encrucijada para los pueblos indígenas.

Por una parte, la consulta previa ha sido utilizada por los gobiernos como instrumento de división de las relaciones entre el movimiento indígena y otros movimientos sociales, por la interpretación elitista de la palabra “cultura”. Por ser entendida la cultura como un

privilegio de los pueblos indígenas, la existencia de la cultura es negada a otros sectores. Los campesinos, por ejemplo, han incorporado a sus luchas la demanda del derecho a la consulta previa, pero el gobierno y la Corte Constitucional no reconocen tal derecho a menos que muestren características de organización social semejantes a las indígenas. La Sentencia C-623 de 2015 es un ejemplo de ello. En ella, la Corte Constitucional afirma que aquellos campesinos que tengan una relación especial espiritual, social y económica con su territorio podrían ser titulares de derechos culturales, por ejemplo, a la consulta previa (Houghton *et al.*, 2016).

Así, la consulta previa es percibida en Colombia aún como un “privilegio” indígena más que como un derecho. Convertir a la consulta en el centro de la relación entre los pueblos indígenas y el proceso de paz puede ser malinterpretado en la opinión pública. Puede sugerir que los pueblos indígenas continúan teniendo una participación privilegiada que no se atribuye a otros sectores sociales. Es importante insistir: de ninguna forma eso significa que se deba negar la consulta previa. El reto es para el movimiento indígena y su capacidad de articularse y apoyar reivindicaciones sociales. También es un reto para los intelectuales (juristas, analistas políticos, activistas y académicos) que tienen la tarea de ayudar a la comprensión mutua entre movimientos indígenas, campesinos, de mujeres, LGBT, sindicales y de otros tipos. Pero también hay un reto del Estado: entender las autonomías indígenas como parte de un proceso de reconocimiento de derechos para la sociedad colombiana en general y no como una relación con un actor privilegiado.

No podemos decir si las élites actuales que dominan los bloques en el poder (Santistas y Uribistas) y lideran la implementación de los acuerdos asumirán ese reto. Con suerte, podremos esperar, en cambio, que el resto de los actores asuman los suyos.

Por ello, el papel de identidades sociales capaces de articular desde su interior a las organizaciones indígenas con otros sectores sociales es central. Las mujeres indígenas han jugado un papel fundamental en este propósito que las organizaciones indígenas han tardado en reconocer.

A manera de conclusión: retos de la investigación sobre los retos de las autonomías indígenas

Los retos al proyecto de autonomía indígena tendrán que ser resueltos por los líderes indígenas, pero el análisis académico puede contribuir desvelando el origen de los obstáculos actuales hacia la autonomía indígena. Este artículo sugiere que la investigación debe apuntar a explicar cinco elementos centrales: 1) las formas en que los gobiernos latinoamericanos utilizan las demandas indígenas en favor de un proceso que reduce las responsabilidades del Estado; 2) la disyuntiva central de las luchas indígenas que lleva a sus organizaciones a perder independencia en la búsqueda de su legitimidad institucional; 3) el desafío de una lucha por construir diferentes proyectos de autonomía desde diferentes formas de entenderla; 4) la participación activa de la mujer indígena en

liderar la lucha por diferentes autonomías; 5) el papel de la cooperación internacional en el reconocimiento de las autonomías indígenas en Colombia.

Explicamos aquí los elementos centrales de cada uno de esos caminos que, según creemos, debe seguir la investigación sobre el proyecto de autonomías indígenas en el futuro.

- a) El actual proyecto de autonomía indígena se cruza con el momento del repliegue de las soberanías nacionales por parte de los Estados nacionales. El que el Estado se desvanezca poniendo en manos de agentes corporativos la responsabilidad del reconocimiento de los derechos (no solo indígenas) resulta incluso más grave que el despojo de la riqueza. En consecuencia, exigir el derecho a la autonomía indígena ante el Estado tendrá poco efecto en un mundo en el que el poder no está en manos del Estado, sino de intereses privados. Si hoy esas autonomías indígenas son percibidas como obstáculos al desarrollo, en ese nuevo escenario lo serán más aún.
- b) Resolver esa disyuntiva articulando las formas de gobierno indígena al Estado tiene un costo político y ético. Así, por cada logro como administradores de recursos del Estado en educación, salud, justicia o cualquier otro derecho, los pueblos indígenas pagan con la subordinación de sus autoridades, como ha ocurrido con los decretos autonómicos.

La consolidación jurídica y política del sujeto “pueblo indígena” produjo un nuevo campo de confrontación y negociación con el Estado, más favorable en la forma aunque en la práctica los cambios no fuesen tantos: nos referimos al explícito reconocimiento a los gobiernos, la jurisdicción y los territorios indígenas como parte de la arquitectura institucional. Este cambio no tuvo lugar para el campesinado ni para las comunidades urbanas. Por eso, el “reconocimiento” como sujetos colectivos de derechos sigue siendo una reivindicación del movimiento social no indígena, mientras el movimiento indígena concentra su actuación en el “cumplimiento” de las obligaciones derivadas del pacto constitucional. Esto produjo un descuadre en las reivindicaciones y en el programa político. El movimiento indígena en buena medida asumió su carácter de ser parte del Estado o por lo menos su doble condición de ser sistema y antisistema, presentándose ante el resto del movimiento social como un híbrido ambiguo.

Además, el tipo de exigencia indígena se asemeja cada vez más a las demandas de las entidades territoriales locales como los municipios, mucho más centradas en las competencias sobre asuntos como el subsuelo, el orden público, el ambiente, el ordenamiento territorial. Con ello, la exigencia de cumplimiento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales pasa a ser secundaria y las luchas indígenas se alejan así de las demandas de otros sectores populares.

La reivindicación y el reconocimiento de la autonomía indígena por parte del Estado colombiano, así como por los mismos pueblos indígenas, no pueden ir

en detrimento de los derechos de otros pueblos y comunidades, sino que deben alimentarlos y fortalecerlos. Por esto, un proyecto de autonomía indígena radical tendrá que repensar y profundizar sus relaciones históricas con otros pueblos y comunidades en situación de exclusión, discriminación y despojo y conjuntamente revertir las estrategias de fragmentación puestas en marcha por el Estado colombiano para dividir las luchas de los pueblos.

- c) Las autonomías indígenas tendrían que ser pensadas de forma diversa, en plural, con el propósito de destacar su heterogeneidad. Como hemos mostrado, un análisis crítico sobre dichas autonomías indígenas debería partir de varios asuntos. En primer lugar, situar históricamente tanto los contextos como a los sujetos contendientes en la lucha por la definición de “autonomía”. En segundo lugar, analizar la especificidad de la experiencia histórica y cultural de cada pueblo indígena del país, así como de sus instituciones de gobierno con el Estado colombiano en diferentes periodos históricos. En tercer lugar, las autonomías indígenas tendrían que ser estudiadas y ejercidas a partir de la situación organizativa particular de cada pueblo.
- d) Dentro de la lucha por la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, las mujeres indígenas han tenido una importante participación, aunque esta no ha sido reconocida. Las mujeres han planteado una lucha contra el Estado colombiano por el reconocimiento de su derecho a la autonomía como pueblos indígenas y han participado activamente en esta construcción; pero también, a nivel interno, han luchado dentro de sus propias familias, comunidades y organizaciones en contra de las violencias que viven. Sin embargo, los análisis sobre la “autonomía indígena” son profundamente androcéntricos.

Una reciente investigación sobre violencia sexual hacia las mujeres nasa en el ámbito doméstico y comunitario (Amador, 2016), sugiere que estas han sido pasadas por alto por la abundante producción académica sobre violencia en Colombia, en general, y sobre el movimiento indígena caucano, en particular. Estos estudios han privilegiado la violencia sociopolítica de los últimos setenta años, es decir, se han concentrado en el análisis de las violencias perpetradas por el Estado, por los grupos armados y, en general, por grupos separados y enfrentados entre sí como bandos en conflicto, fundando la caracterización de la violencia como algo extraordinario y ejercida por actores externos.

Sin embargo, cuando las mujeres indígenas se enfrentaron al silencio producido por la academia y por los líderes –quienes han construido una idea de unidad social y cultural neutra, cuya fuente de continuidad moral se funda en la lucha contra el despojo territorial, la exclusión, la discriminación y la autonomía frente al Estado (colonial y republicano) y los actores armados–, su lucha contra las violencias intradomésticas e intracomunitarias fueron significadas como una amenaza a la unidad. No obstante, las experiencias de las mujeres indígenas y su

lucha contra las violencias que viven revelan que no están amenazando la unidad, sino transformándola.

En otras dimensiones, podemos decir que algo similar ocurre con las reivindicaciones identitarias de las y los jóvenes indígenas en la ciudad. La migración de los jóvenes indígenas hacia las ciudades y el fortalecimiento de los movimientos por los derechos de ciudadanos gays, lesbianas, transexuales y bisexuales han fortalecido a jóvenes indígenas que denuncian ser discriminados por su orientación sexual. El movimiento indígena también tiene el gran reto de permitir a estos jóvenes indígenas defender esa orientación (Granados, 2016).

De manera que un proyecto de autonomía indígena democrático y antipatriarcal tendrá que hacerse cargo de esta apuesta desplegada por las mujeres indígenas y por la juventud LGBTI indígena para así reparar la unidad fragmentada por las violencias y estigmatizaciones que viven. Y le corresponde también a la academia ampliar sus análisis al respecto.

- e) Hay un camino poco explorado en el amplio campo de estudios sobre el movimiento indígena en Colombia: el papel que juegan las agencias de cooperación internacional para el desarrollo en los procesos de definición y lucha por la autonomía de los pueblos indígenas y la manera en la que estos significan sus experiencias de autonomía frente al Estado colombiano en el marco de las interacciones con otros actores. Si la ausencia de la “cooperación internacional” en la literatura académica sobre el movimiento indígena en Colombia contrasta con su recurrente presencia en diferentes periodos históricos, ¿por qué no la hemos abordado como objeto de investigación? Es posible que este silencio, como todos los silencios, hable. Y tendremos que ensayar algunas hipótesis al respecto.

Nos preocupa la imposición ideológica, política y cultural de la cooperación internacional a través del proceso de universalización de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos indígenas, en general, y de los derechos de las mujeres, en particular. Su concepción liberal no atiende a las especificidades de los contextos sociales y culturales. También nos preocupa su práctica etnocéntrica, imperialista y neocolonial que a todas luces restringe y limita la autonomía o la propicia a manera de “autonomía permitida” en una alianza entre el Estado colombiano y la cooperación internacional a pesar de su heterogeneidad.

En Colombia todavía estamos en deuda con la construcción de un análisis de las transformaciones históricas del discurso del desarrollo en su interrelación en diferentes escalas (global, nacional y local) y según los procesos de adaptación, disputa o resignificación en diferentes contextos sociales, culturales e históricos pues, siguiendo el mismo compás, también se han modificado las prácticas de la cooperación internacional para el desarrollo.

Urge explorar los efectos que esta ha tenido en la vida de los pueblos indígenas del país, en sus prácticas políticas, en la construcción de los proyectos autonómicos indígenas y en la priorización de ciertos temas y el subsecuente relegamiento de otros. En esta vía, vale la pena analizar desde una perspectiva histórica y etnográfica cómo cada “paquete de ayuda” trae amarrado cierto modelo de desarrollo y también un paquete de prácticas discursivas. Estas prácticas discursivas pueden ir desde la protección ambiental y los derechos humanos en el marco de la agudización del conflicto armado a finales de la década del noventa y durante el siglo XXI, hasta los derechos humanos de las mujeres.

¿Quiénes son los actores que se interrelacionan en este proceso y cuáles son las mediaciones que existen? Dicho de otro modo: ¿cuáles son los procesos de recepción, adopción, adaptación y/o resignificación de estos procesos a nivel local?

También vemos como una acción prioritaria estimular esta discusión en las organizaciones indígenas, las ONG nacionales y el Estado colombiano. Sin lugar a dudas, todas las tensiones y conflictos que hemos señalado nos brindan algunas luces para pensar los mecanismos a través de los cuales diferentes actores, incluyendo a la academia, las ONG y las organizaciones indígenas, hemos coproducido un silencio cómplice sobre el papel de la cooperación internacional en Colombia y sus relaciones con los pueblos indígenas.

Sin duda, en este nuevo contexto histórico por el que atraviesa Colombia, también urge que tanto las organizaciones indígenas como la academia, las ONG discutamos un protocolo de relacionamiento con las agencias de cooperación internacional. Tal discusión debe partir de una perspectiva que apunte a profundizar nuestras luchas por la autonomía, la libertad y en contra de cualquier forma de neocolonialismo y tutelaje.

Referencias

Amador Ospina, Marcela (2016). “Un fantasma recorre el norte del Cauca. El fantasma del (los) feminismo(s). Encrucijadas del género y la investigación solidaria sobre las experiencias de violación sexual de las mujeres nasa del norte del Cauca, Colombia”. Revista *Corpus*, Archivos Virtuales de la Alteridad Americana, Vol. 7 N° 1 2017 (pp. 1-9). Disponible en: <https://corpusarchivos.revues.org/1843>. Consultado por última vez: 30 de octubre de 2017.

Archila Neira, Mauricio (2005). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: CINEP-ICANH.

Campo, Jean Nilton (2011). “El decreto 2500: ¿entre la contratación y la autonomía?”. *Señas. Revista de la Casa del Pensamiento de la Cxhab Wala Kiwe- ACIN*, 1 (pp. 106 – 113).

Carmona, Sergio Iván (1993). “Los embera, gentes de río, selva y montaña”. En Correa, F., *Encrucijadas de Colombia Amerindia* (pp. 297-319). ICAN. Colcultura.

Caviedes, Mauricio (2008). “El ‘Pensamiento Salvaje’ del ‘Indio Moderno’: los planes de vida como proyecto político y económico”. Revista *Etnias y Política*, N° 9, diciembre 2008 (pp. 56-80). Bogotá: CECOIN.

Caviedes, Mauricio (2011). *Oro a cambio de espejos. Discurso hegemónico y contra-hegemónico en el movimiento indígena en Colombia. 1982-1996*. Tesis de doctorado en Historia. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/4019/1/Mauriciocaviedespinilla.2011.pdf>. Consultado por última vez: 30 de octubre de 2017.

Dussan de Reichel, A & Reichel-Dolmatoff, G. 2011 (1964). *La gente de Aritama. La personalidad cultural de una aldea mestiza de Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Friede, Juan (1976). *El indio en lucha por la tierra*. Bogotá: Editorial Punta de Lanza. [1944].

García, Antonio (1939). *Pasado y presente del indio*. Bogotá: Editorial Centro S.A.

Gómez, Augusto J. (2005). *Indios, misión, colonos y conflictos (1845-1970)*. Tesis de doctorado. Doctorado en Historia. Universidad Nacional de Colombia.

Gómez, Augusto J. (2001). “Raza, ‘salvajismo’, esclavitud y ‘civilización’: fragmentos para una historia del racismo y de la resistencia indígena en la amazonía”. Revista *Imani Mundo. Estudios en la Amazonía colombiana*. Franky, Carlos E. & Zárate Botía, Carlos G. (eds). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Granados, Diana (2016). *Jóvenes indígenas urbanos y autoridades tradicionales indígenas en el Cauca: disputas, tensiones y negociaciones en la definición de la identidad étnica*. Tesis de maestría en antropología. Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá. En: <http://www.bdigital.unal.edu.co/52653/1/Tesis%20de%20Maestr%C3%ADa%20Diana%20Granados%202016%20Junio%20%281%29.pdf>. Consultado por última vez: 30 de octubre de 2017.

Hale, Charles y Millamán, Rosamel (2006). Cultural Agency and political struggle in the era of the indio permitido. En Sommer, D. (editor), *Cultural Agency in the Americas*. Londres: Duke University Press.

Houghton, J. & Villa, W. (2005). *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia: 1974-2004*. CECOIN, OIA-IWGIA.

Houghton, Juan (2008). “Introducción. Desterritorialización y pueblos indígenas”. En Houghton, Juan (editor), *La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*.

Houghton, Juan; M., Rocha, J.; y Caviedes, Mauricio (2016). “Daño cultural: Análisis crítico jurídico-antropológico y recomendaciones al Estado colombiano para su

caracterización, prevención y reparación”. Convenio Específico Cooperación 09 suscrito entre el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH y la Corporación Ensayos para la Formación de la Cultura Política. Bogotá. Documento Inédito.

Jelin, Elizabeth (2002). *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

Laurent, Virginie (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia 1990-1998: motivaciones, campos de acción e impactos*. Bogotá: ICANH.

Le Grand, Catherine (1986). *Frontier Expansion and peasant protest in Colombia 1850-1936*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

Muelas, Lorenzo (2005). *La fuerza de la gente. Juntando recuerdos sobre la terrajería en Guambía, Colombia*. Bogotá: ICANH.

Múnera Ruiz, Leopoldo (1998). *Rupturas y continuidades. Poder y movimiento popular en Colombia 1968-1988*. Bogotá: IEPRI-Universidad Nacional de Colombia-CEREC.

Pineda Camacho, Roberto (1984). “La reivindicación del indio en el pensamiento social colombiano”. En *Un siglo de investigación social*. Bogotá: Etno.

Rappaport, Joanne (1990). *The politics of memory: native historical interpretation in the colombian andes*. New York: Cambridge University Press.

Reichel-Dolmatoff, Gerardo (1968). *Desana. Simbolismo de los indígenas Tukano del Vaupés*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Riaño Alcalá, Pilar (2006). *Jóvenes, memoria y violencia en Medellín. Una antropología del recuerdo y el olvido*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, Icanh.