

## RECHAZO A LA SECESIÓN: ARREGLOS AUTONÓMICOS DE BASE ÉTNICA EN AMÉRICA LATINA\*

*Donna Lee Van Cott*

*Si las divisiones culturales y étnicas que son tan comunes a la condición humana están presentes en todo el mundo, cabe preguntarse ¿porqué los movimientos etno-secesionistas han sido tan escasos en América Latina? ¿Qué es lo que explica la preferencia de grupos étnicos por buscar arreglos autónomos en la región dentro de las fronteras existentes? En este ensayo, Donna Lee Van Cott identifica una serie de factores históricos y estratégicos para explicar la diversidad de los movimientos etno-separatistas en América Latina. Un estudio de recientes reformas constitucionales diseñadas para satisfacer las aspiraciones de los pueblos indígenas de autonomía sugieren el surgimiento del modelo latinoamericano como un "estado multiétnico y multicultural".*

**E**n el siglo XXI, la resolución de conflictos entre grupos étnicos que amenazan la estabilidad de los estados, se ubica como uno de los desafíos más preocupantes que enfrentan los propios estados y los estudiosos del fenómeno. América Latina parece ser inmune al contagio del secesionismo étnico. Si los factores de división étnicos y culturales distinguen universalmente la condición humana, entonces ¿por qué es singular la experiencia de América Latina? En este ensayo me propongo explorar las razones históricas y estratégicas que explican, en materia de movimientos étnico-separatistas, la singularidad de América Latina en comparación con otras regiones.

Más que una completa separación respecto a los estados en los cuales residen, en América Latina los grupos étnico nacionalistas usualmente buscan autonomía dentro de los estados. Estos reclamos de autonomía no son nuevos. Los pueblos indígenas siempre han luchado por adquirir una esfera separada e intocable en la cual puedan desarrollar sus culturas sin interferencias por parte del estado. Hasta muy recientemente, esas demandas habían sido ignoradas. Los estados latinoamericanos suscribieron la Declaración de Lima (1938), la cual establece que "el sistema de protección de minorías religiosas, lingüísticas o étnicas no son aplicables en América, en donde las con-

---

\* Traducción: Raúl Ávila Ortiz

diciones que caracterizan a los grupos que buscan la autodeterminación no existen” (citado en Lerner 1980: 66). Apenas en 1970, un académico latinoamericano escribía:

En América Latina, no existen minorías en búsqueda de su separación respecto del estado en que viven. Aunque ciertamente existen grupos en el continente empeñados en la preservación de su individualidad cultural, lingüística, étnica o religiosa, ninguno de ellos aspira a la secesión o pretende disfrutar otros derechos que aquellos que están expresamente reconocidos en el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, de la Organización de las Naciones Unidas, es decir, para mantener su propia cultura, profesar y practicar su propia religión y usar su propio lenguaje (Lerner 1980:66).

Hasta los noventa, los representantes de los estados latinoamericanos argumentaban en los foros internacionales que en América Latina no existían las minorías étnicas y la discriminación, y que, por lo tanto, la protección de las minorías debería ser excluida de las convenciones universal o interamericana (Banton 1996: 91-95; Kymlicka 1996: 21-22; Lerner 1980: 66).

Hoy, después de un largo proceso de organización local, nacional y transnacional, a lo largo de la región diversas organizaciones y pueblos indígenas han convergido en demandas de autonomía que son marcadamente similares. Las demandas de autonomía trascienden los derechos de propiedad y se extienden a un amplio espectro de facultades jurisdiccionales y de autogobierno.

Con frecuencia esto incluye el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, la demarcación de los límites administrativos y políticos en torno a los grupos étnicos indígenas, el derecho a escoger autoridades de acuerdo con sus costumbres indígenas y el derecho de las autoridades indígenas a ejercer atribuciones de elaboración y ejecución de leyes. Sumado a lo anterior, los movimientos indígenas usualmente demandan un conjunto de derechos lingüísticos, educativos y culturales “portátiles” que corresponden directamente a sus miembros, es decir, aspiran a la autonomía “territorial” y “cultural”. Demandan derecho a la autodeterminación “interna”, en términos del derecho internacional, y no una versión “externa” de aquélla, asociada con el secesionismo<sup>1</sup>. Las demandas constitucionales que se presentan ante los estados latinoamericanos por el reconocimiento como “pueblos”, más que como minorías étnicas, son parte de un esfuerzo más amplio que comenzó en los tempranos ochenta para adquirir reconocimiento como personas en términos del derecho internacional, una estrategia típica de los grupos

sub-estatales en demanda de autonomía. La única convención internacional que específicamente protege los derechos de los pueblos indígenas es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual confiere derechos específicos relacionados con la autonomía territorial de las comunidades indígenas y organizaciones, la explotación y protección de sus recursos naturales y la participación política.

Por razones que he discutido en otros textos (Van Cott 2000), en los noventa los estados latinoamericanos comenzaron a reconocer las demandas indígenas de autonomía en el contexto de reformas constitucionales. El reconocimiento de derechos de minorías en desventaja y las variadas identidades dentro de las sociedades latinoamericanas, son parte de un esfuerzo más grande, por parte de las elites de la región, para establecer instituciones democráticas legítimas y estables, y para ser aceptadas como participantes responsables en la comunidad internacional, gobernada por parámetros universales en lo tocante a los derechos humanos.

## I. SEPARATISMO ÉTNICO EN AMÉRICA LATINA

Para entender la escasez de movimientos contemporáneos etno-secesionistas en América Latina, se debe entender las distintas historias de las relaciones entre sus grupos étnicos, las cuales están enraizadas en la singularidad de la experiencia colonial en la región.

A partir fundamentalmente de los trabajos de Díaz Polanco (1991), Klor de Alva (1995) y Wade (1997), voy a resumir cinco importantes distinciones.

Primero, América Latina fue invadida en el siglo XVI, mucho antes que Asia, África y Australia comenzaran a ser colonizadas a finales del siglo XVIII (Klor de Alva 1995:254; Lapidoth 1997:143). Además de intervenir en una etapa más joven en el desarrollo autónomo de las civilizaciones precoloniales, los españoles impusieron en América Latina un modelo más temprano de explotación colonial y de relaciones entre el imperio y los nativos, que lo que llegó a ser costumbre después de la Revolución Industrial (Furnivall 1956: 4).

Segundo, el gobierno colonial se expandió por tres centurias en América Latina, comparada con una en América del Norte y menos de una en la mayor parte de Asia y África. La mayor duración del gobierno colonial permitió una imposición más generalizada de las estructuras no indígenas y una destrucción más efectiva de las culturas e instituciones preexistentes. En la medida que duró más tiempo, el gobierno colonial terminó en una etapa más temprana en la histo-

ria mundial en relación con otros territorios colonizados. En el siglo XIX, cuando las potencias europeas se peleaban las colonias de Asia y Africa, América Latina ya era una región de estados independientes gobernada por elites nativas (Klor de Alva 1995: 266; Furnivall 1956: 22). A lo largo de los siglos XIX y XX, en la medida en que las elites latinoamericanas lucharon para establecer estados nación de corte europeo, fueron influenciadas por —y contribuyeron a— debates intelectuales sobre el significado de raza, nación y estado.

Tercero, la población nativa de América Latina sufrió un colapso demográfico mucho más devastador que en otras regiones colonizadas: una población estimada de cien millones fue reducida en 80 por ciento o más en sesenta años de contacto, principalmente a causa de enfermedades para las cuales carecían de defensas, pero también a causa de la severidad del trabajo forzado, su desplazamiento en la economía y la violencia <sup>2</sup>. Este colapso demográfico eliminó o alteró irreversiblemente las instituciones indígenas políticas y culturales y facilitó el control militar de la mayor parte de la población nativa (Klor de Alva 1995: 246, 255). Imperios indígenas geográficamente extensos y formidables ciudades-estados fueron rápidamente reducidos a débiles, dispersos y aislados enclaves con muy poca proyección política por encima del nivel de la comunidad. La nobleza nativa, la cual podía haber planeado movimientos secesionistas —y que permaneció como una elite privilegiada en muchas colonias africanas y asiáticas en los albores del siglo XX— fue físicamente eliminada, cooptada o asimilada por la cultura dominante.

Cuarto, la escasez de mujeres europeas y el declinamiento precipitado de la población indígena condujo a la rápida emergencia de una mayoría de población “mestiza” en buena parte de la región. Este nuevo grupo étnico mayoritario representó una poderosa herramienta para las elites criollas (blancos nacidos en América) a fin de sobrepasar en número a la población indígena, dominar a los grupos de piel oscura y promover su asimilación ofreciéndoles membresía en la nueva nación mestiza, así como la promesa de incrementar su movilidad social ascendente para aquellos individuos dispuestos a despojarse de su lealtad a las culturas subestatales.

Quinto, la lucha por la independencia también fue diferente en América Latina. Aquí, fue principalmente la población no indígena nativa la que luchó y se benefició de la independencia, mientras que los pueblos indígenas empeoraron, en muchos casos. Mientras que, en África y Asia, los grupos étnicos colonizantes retornaron a la metrópoli y las elites nativas se gobernaron a sí mismas, en América Latina las elites mestizas

solidificaron su control del poder. La proporción indígena respecto de la población y el territorio disminuyó en la medida en que los estados promovieron inmigración europea y devoraron los territorios indígenas bajo la bandera de los derechos liberales de propiedad y desarrollo económico. En comparación con otros nuevos estados independientes, los estados latinoamericanos impusieron más rudamente una identidad nacional, lenguaje y religión,<sup>3</sup> sobre grupos subordinados, debido a la urgente necesidad de consolidar el territorio nacional a fin de repeler los avances militares de potencias europeas distintas a dichos estados, y a movimientos regionalistas armados. Como observa Díaz Polanco:

A diferencia de Europa, en Latinoamérica la nacionalidad dominante criollo-mestiza se enfrenta no a otras nacionalidades con capacidad para disputar el control del Estado o para negociar sus posiciones, sino a un archipiélago de comunidades políticamente desarticuladas y con escasa perspectiva nacional (grupos étnicos). Es en este contexto histórico que, ideológicamente, unidad nacional y pluralidad sociocultural devienen antitéticas (Díaz Polanco 1991: 39-40).

Estos cinco factores históricos se combinaron para debilitar gravemente la habilidad de los pueblos indígenas modernos para activar sus estructuras existentes de liderazgo y organizacionales en defensa de demandas separatistas. Esos factores también redujeron su base territorial efectiva para tales demandas. Con apoyo en el contexto histórico arriba delineado, podemos explorar una variedad de factores estratégicos considerados en la literatura sobre secesionismo en otras regiones del mundo y explicar por qué en América Latina, los movimientos etno-separatistas del siglo XX han por lo general rechazado la alternativa secesionista y optado por la autonomía.

Podemos comenzar descartando la explicación consistente en que los pueblos indígenas no aspiran a la secesión debido a sus características “tradicionales” o “primitivas”, puesto que pueblos tribales de otras regiones, tales como los Karen en Burma y los Hmong en Indochina, han abogado por la secesión (Samarasinghe 1990: 5). Asimismo, ni la dimensión, ni la localización geográfica de las poblaciones indígenas en América Latina pueden explicar la escasez de demandas etno-secesionistas. Aunque algunos grupos pueden ser demasiado pequeños para soportar un estado separado, varios alcanzan más de un millón y una docena pueden reclamar más de 250 mil miembros –más que la población de muchos ejemplos históricos y contemporáneos de miniestados (Hannum 1996: 370-407; Lapidoth: 61-152). Es lógico esperar que la concentración de una

población a lo largo de una frontera estatal inspiraría aspiraciones secesionistas en el contexto de tensiones o competencias interétnicas, ya que ello reduce la necesidad de movimientos masivos de población con el fin de lograr un estado homogéneo étnicamente relativo. En América Latina, las poblaciones indígenas con frecuencia se encuentran dispersas por todo un estado como grupos agregados. Sin embargo, a nivel del lenguaje del grupo, tienden a estar geográficamente concentrados (sin importar la reciente y significativa emigración urbana y de las tierras bajas) y se hallan con frecuencia a lo largo de las fronteras del estado. Todavía más, aun cuando amplios grupos abarcan las fronteras nacionales, lo cual les provee de refugio y de una fuente de apoyo para una población potencialmente irredenta, en contra de lo que se pudiera esperar, no encontramos movimientos etno-secesionistas o irredentos.

La literatura etno-secesionista se muestra dividida respecto a si la relativa desventaja económica, la cual es experimentada por el mayor número de pueblos indígenas de América Latina (Psacharopoulos y Patrinos 1994), debería facilitar o inhibir aspiraciones secesionistas. Con base en datos de Asia y África, Horowitz concluye que los grupos económicamente desaventajados en áreas periféricas son realmente los que más probablemente emprenderán movimientos secesionistas porque se perciben a sí mismos como desaventajados dentro del estado y, por lo tanto, tienen poco que perder si lo dejan (1981: 173-178). El argumento de Horowitz está basado principalmente en la competencia étnica sobre los empleos de servicio social, los cuales, debido a diversas razones, son menos relevantes para América Latina. De manera similar, el argumento de Horowitz que atribuye aspiraciones secesionistas a los agravios vinculados a las disparidades en la recaudación de recursos fiscales del estado y su distribución (1981: 191-192) es menos convincente cuando se aplica a América Latina, cuyos estados se encuentran entre los que registran, en el mundo, las tasas más bajas de recaudación de impuestos. Los recursos fiscales se obtienen más de los derechos de aduana e impuestos al valor agregado que de los impuestos a la propiedad o a la renta y, por lo tanto, tienen un impacto regional menor. Por otra parte, investigaciones recientes conducidas por Hale (1998) sobre estados etno-federales sugieren que los grupos étnicos económicamente aventajados son más propensos a la secesión, porque resienten subsidiar a grupos menos productivos y perciben que sus oportunidades son favorables para establecer un estado viable.

Seis factores estratégicos pueden ayudar a explicar la escasez de demandas secesionistas.

Primero, para compensar su debilidad, algunas organizaciones políticas indígenas contemporáneas suman fuerzas con organizaciones populares que comparten sus intereses materiales, aunque otras mantienen una prudente distancia respecto de los grupos no indígenas que pudieran intentar cooptarlos o controlarlos. Los movimientos populares latinoamericanos han adoptado típicamente programas y estrategias socialistas que suprimen los análisis culturales de opresión que pudieran impedir la creación de movimientos populares unificados. Como observa Warren respecto a Guatemala, "en la práctica, el impulso hacia el separatismo ha sido moderado por las alianzas con otros grupos para reformar el estado y la sociedad..." (1998: 186).

Segundo, la ausencia de partidos políticos institucionalizados, basados en la etnicidad, hasta los años noventa ha inhibido demandas etno-secesionistas. Dichos partidos han prevalecido a través de la Europa democrática, África y Asia, donde tienden a encender tensiones interétnicas (Horowitz 1990: 456). Sin incentivos institucionales para formar coaliciones multiétnicas, para los partidos étnicos es racional promover posiciones separatistas extremas con la finalidad de atraer a los grupos más moderados hacia el núcleo de los votantes étnicos. Tal comportamiento ha comenzado a observarse en el partido político Yatama de los indios Miskitu en Nicaragua. Habrá que esperar para ver si los partidos políticos indígenas formados recientemente en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela encenderán o cicatrizarán tensiones interétnicas.

Tercero, las poblaciones indígenas de los estados latinoamericanos son extremadamente heterogéneas. Ahí donde los grupos que hablan una sola lengua son amplios y cohesionados, los empresarios étnicos pudieran movilizar un movimiento secesionista. Pero las organizaciones más amplias deben movilizar el factor identidad en un nivel "pan-indígena" identitario en donde la identidad indígena sea más visiblemente "construida", menos cohesionada y, por tanto, difícil de movilizar en el largo plazo. Para algunos grupos aislados, la identidad pan-indígena es una abstracción sin sentido (Kearney 1996: 14).

Cuarto, dos importantes factores internacionales pueden desalentar las demandas étnico-secesionistas: la falta de un "gran vecino" comprensivo y la duradera hegemonía política de los Estados Unidos. Se ha demostrado que la existencia del primer factor para apoyar movimientos irredentos o secesionistas incrementa en gran medida la incidencia de demandas secesionistas (Navaratna-Bandara 1995). Dado

que ningún estado latinoamericano está dominado por un grupo indígena, ningún estado puede jugar este papel en la forma en que Albania y Pakistán pueden fomentar la secesión en Kósovo y en Kashmir. El papel de los Estados Unidos puede ser aún más decisivo. En el siglo XX los Estados Unidos ha intervenido repetidamente para promover la estabilidad política y económica en la región. El único caso exitoso de secesión en América Latina —la separación de Panamá respecto a Colombia en 1903— fue instigada por los Estados Unidos cuando la creación de un canal interoceánico controlado por éstos fue más importante que su interés en la preservación del *status quo*.

Quinto, finalmente, hasta cierto punto, el proyecto de construcción de los estados latinoamericanos fue exitoso. El número de latinoamericanos para los cuales la lealtad al estado representa su más importante identidad se incrementa a diario, particularmente en las áreas urbanas, fenómeno que se extiende a la mayoría de los grupos rurales e indígenas. La identificación con el estado ha sido facilitada en muchas áreas rurales por el servicio militar obligatorio, el cual ha llegado a convertirse en un “rito de tránsito que precede al matrimonio, cuya culminación es celebrado comunitariamente. Muchas de las incautaciones de tierras, protestas y bloqueos (patrocinados por los indios) van acompañados de la bandera nacional...” (Albó 1993: 28-29). Aún el grupo étnico más militante y separatista en la región busca permanecer como parte del estado. Por ejemplo, la guerrilla del EZLN, compuesta principalmente por indios mayas en el sureño estado mexicano de Chiapas, lanzó en 1994 su rebelión armada no para separarse de México sino para demandar sus derechos como mexicanos; tanto ellos como sus apoyos indígenas buscan una zona de autonomía aparte del estado junto con una mejoría en la representación y participación en todos los niveles de la política en México (Mattiace 1998; FIPI 1994). Puede ser también el caso que las organizaciones indígenas rara vez escojan la opción de la secesión debido a que frecuentemente son acusados por actores conservadores —particularmente dentro del ejército— de “separatismo, polarización étnica y creación de más potencial violento, a la luz de ejemplos de movimientos étnicos nacionalistas en otras partes del mundo” (Warren 1998: 175; Sieder 1998: 106).

## II. REGÍMENES AUTONÓMICOS EN AMÉRICA LATINA

Ocho estados latinoamericanos (Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela) ya incluyen explícitamente en sus constituciones el reconocimiento al carácter



multiétnico de sus sociedades e instituciones políticas. Todos, excepto Nicaragua, Perú<sup>4</sup> y Venezuela ratificaron la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo antes o durante sus procesos de reforma constitucional, estableciendo una base legal sobre la cual los movimientos indígenas podrían fundar sus demandas. La presencia de estos casos sugiere que un modelo de "estado multiétnico" está emergiendo en América Latina. Este modelo implica el reconocimiento constitucional de autoridades étnicas, derecho consuetudinario y organización política, así como los vínculos de estos con un territorio específico en el cual los indios ejercen algunas facultades de autogobierno; el reconocimiento de lenguas indígenas y el apoyo a la educación bilingüe planeada en colaboración con el propio grupo lingüístico y medidas especiales para luchar contra la discriminación y mejorar la representación de minorías étnicas en el sistema político nacional.

Existen esencialmente dos tipos de arreglos étnicos autonómicos en América Latina. El primero consiste en arreglos regionales delineados alrededor de tres grandes áreas de asentamiento indígena: el primero usualmente requiere que unidades nuevas y anómalas sean insertadas dentro de un sistema administrativo territorial más homogéneo; el segundo está basado en la descentralización municipal. La autonomía indígena se realiza mediante la transferencia de competencias del estado central a unidades municipales, donde los indios constituyen mayoría, y la concesión de un amplio espectro de facultades autonómicas dentro de ellas, las cuales pueden o no ser las mismas que aquéllas que se garantizan a los municipios no indígenas. Una tendencia regional en los noventa hacia la descentralización municipal ha facilitado esta segunda opción. Las instituciones internacionales de desarrollo favorecen la descentralización municipal respecto a la regional porque ésta última es vista como una forma de promoción del regionalismo desintegrativo y proclive a la concentración de recursos y poder político en manos de elites regionales urbanas, más que en los pobres del campo. Ambos tipos de arreglos usualmente suspenden esquemas rígidos que son aplicados a jurisdicciones no indígenas, a fin de permitir una mayor flexibilidad en la forma en que se toman las decisiones y se selecciona el liderazgo.

Los dos regímenes autonómicos más antiguos en América Latina se ubican en el primer tipo. Ambos están en la Cuenca del Caribe, donde el ejército de los Estados Unidos ha intervenido repetidamente en el siglo XX. En ambos casos, grupos indígenas agresivamente independientes lanzaron movimientos secesionistas que recibieron

apoyo de los Estados Unidos, cuya presión directa o indirecta convenció a los respectivos estados a negociar compromisos de arreglos autonómicos. Ambos regímenes se establecieron después de años de guerra entre el estado y los grupos indígenas que no habían sido previamente cooptados por los españoles.

La Comarca de San Blas, en Panamá, es una delgada faja de 200 kilómetros en la cual se extiende bosque tropical y cuarenta islas a lo largo de la costa del Caribe, pertenecientes a aproximadamente cuarenta mil kunas quienes, junto con otros cinco pueblos indígenas, comprenden aproximadamente el ocho por ciento de la población total de Panamá que asciende a 2.5 millones. Los kunas obtuvieron autonomía formal en 1932, luego de un levantamiento armado que comenzó en 1925. La comarca es gobernada por un Congreso General Kuna, creado en 1945, el cual reúne casi anualmente a representantes de cada comunidad y cuenta con dos curules en la Asamblea de Panamá que es electa mediante voto directo.<sup>5</sup> La ubicación lejana de dicha región, su pobre acceso carretero y una ley panameña que prohíbe que los no kunas sean propietarios de tierras en la comarca, ha permitido a los kunas mantener un grado considerable de autonomía, aunque la colonización continúa siendo un problema. En décadas recientes, se han establecido comarcas adicionales en otros lugares de Panamá siguiendo el modelo de San Blas.

Las dos regiones autónomas multiétnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua comprenden aproximadamente la mitad del territorio del país (59 mil kilómetros cuadrados) y diez por ciento del total de tres millones que alcanza la población. Tales regiones fueron establecidas por la Constitución de 1986 y por un Estatuto Autónomo de 1987, a través de un proceso de negociación que comenzó en 1984 entre el gobierno sandinista y representantes de la región (Sollis 1989: 511-515; Dískin 1992: 164-167; Hannum 1996: 212-217). Cada una de las regiones tiene un gobierno responsable de la planeación, la prestación de servicios, recaudación de impuestos, garantizar la representación proporcional de cada grupo étnico en el gobierno, establecer límites municipales apropiados y crear leyes municipales sujetas al derecho nacional y la constitución. Aunque los indios Miskitu iniciaron el movimiento armado por la autonomía en 1981, en total los seis grupos minoritarios juntos representan 38 por ciento de la población de las regiones autónomas.<sup>6</sup> El status de la región autónoma se deriva menos de su composición étnica que de su separación geográfica y 200 años de historia de gobierno colonial británico, durante los cuales fue reconocido un Reino Autónomo Miskitu —1687-1894— (Sherrer 1994:113).

Las regiones autónomas multiétnicas de Nicaragua han sido un fracaso por varias razones.

Primero, el gobierno nicaragüense carece de recursos económicos suficientes para reparar la destrucción provocada por devastadores huracanes (en 1988 y 1998), y la "guerra de los contras" patrocinada por los Estados Unidos, que concluyó en 1988 y que implicó la compensación a antiguos combatientes, o bien, para suministrar recursos destinados a proyectos de desarrollo local en las regiones más pobres de un país ya empobrecido.<sup>7</sup>

Segundo, tres gobiernos nacionales nicaragüenses se han opuesto tanto a la transferencia de atribuciones autonómicas a gobiernos regionales como a la producción de legislación que defina sus funciones. Esta resistencia es atribuible al deseo de mantener el control sobre la explotación de los recursos naturales, así como también al temor de tendencias seccionistas latentes (González Pérez 1997: 349, 425; Sherrer 1994: 128-136). La resultante ausencia de normas suficientes para regular el funcionamiento de los gobiernos regionales autónomos, municipalidades y comunidades facilita la política de Managua de marginar a los gobiernos regionales y negociar directamente con municipios y comunidades atomizadas (González Pérez 1997: 372, 394, 407). Este rechazo a respetar el pacto autonómico ha radicalizado el movimiento por la autonomía, el cual amenaza con demandar la independencia (González Pérez 1997: 388-389). Cuarto, la política dentro de las regiones se encuentra polarizada debido a la dificultad de lograr la cooperación entre grupos étnicos con intereses diversos y con frecuencia divergentes, una situación que se agrava por el faccionalismo entre ellos mismos y un discurso nacionalista de los Miskitu, así como por su tendencia a dominar a otros grupos (González Pérez 1997: 321-323; Hannum 1996: 204, 210, 212, 224-225; Sollis 1989: 516-520). Estas tensiones empeoran por la persistencia de conflictos territoriales entre los propios indios y mestizos. Las comunidades indígenas —las cuales esperan ser beneficiarias de la autonomía regional— han sido aisladas del proceso por el gobierno y las pretensiones hegemónicas del partido político Yatama de los Miskitu. La autonomía comunitaria resulta debilitada por el fracaso del gobierno para reconocer a sus autoridades y costumbres o sus derechos sobre sus tierras y recursos naturales (González Pérez 1997: 375, 379, 419, 422; Sherrer 1994: 121).

De acuerdo con González Pérez, si bien la creación de las regiones autónomas multiétnicas en Nicaragua constituye un logro sin precedentes para el país y América Latina, la experiencia nicaragüense

demuestra “que el establecimiento de la autonomía es un punto de partida para la expansión de la democracia, pero ello no puede —en el corto plazo— resolver problemas que requieren soluciones inmediatas” (traducido del español al inglés en el texto original por la propia autora, 1997: 17). La creación de nuevas estructuras administrativas territoriales genera contradicciones y conflictos a todos los niveles de gobierno, los cuales deben ser resueltos con el tiempo de manera consensual. La autonomía regional “es un largo y permanente proceso de negociación” (Ibid: 18-19).

La tendencia actual en América Latina es la de satisfacer aspiraciones autonómicas a través de la descentralización municipal del país en su conjunto, junto con el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas. Las reformas constitucionales en Colombia (1991), Bolivia (1994), Ecuador (1998) y Venezuela (1999) siguen este modelo. Aunque es muy temprano para juzgar como serán implementadas las reformas en Ecuador y Venezuela, parece que los sistemas constitucionales con mayor potencial para aceptar un ámbito amplio de autonomía y representación política son los de Colombia y Venezuela. La constitución de Colombia creó un distrito nacional senatorial binominal para los indios, mientras que Venezuela reserva tres asientos para los indios en un Congreso unicameral. Venezuela también reserva curules indígenas en las asambleas y consejos estatales y municipales en los lugares en que existe una población indígena significativa.

En Colombia, el reconocimiento de la naturaleza colectiva e inalienable de los muy colombianos *resguardos* (reservaciones indígenas que datan de la era colonial), los cuales tienen el mismo status legal que los municipios colombianos, establece la base territorial para la percepción de transferencias anuales de recursos, provenientes del estado, de aproximadamente 61 mil dólares por cada resguardo,<sup>8</sup> el ejercicio del autogobierno por las autoridades nativas y el reconocimiento del derecho indígena. Con el apoyo de la recientemente creada Corte Constitucional, las comunidades indígenas han asegurado un ámbito considerable para el ejercicio del derecho indígena. Las disposiciones constitucionales, que permiten la consolidación de las reservaciones dentro de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs), crearon la posibilidad de formar vastas regiones en algunas áreas. Las ETIs se van a gobernar, de acuerdo con las costumbres comunitarias, por autoridades indígenas, quienes están facultadas para administrar un porcentaje del presupuesto del Estado, desarrollar sus propios recursos y planear y supervisar el desarrollo económico local y la política de inversión pública en sus territorios. Sin embargo, pese a años

de negociaciones y protestas políticas, la oposición formada por propietarios ha prevenido al Congreso respecto al establecimiento de las ETIs. En Venezuela, el artículo 169 contempla la elaboración de legislación al prever "...las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los municipios con población indígena". En Venezuela, esta legislación secundaria todavía tiene que ser formulada. En la Constitución ecuatoriana, el texto es suficientemente flexible para permitir la creación de entidades políticas indígenas locales o regionales y el ejercicio de facultades autonómicas por las autoridades indígenas. En Ecuador, la severa inestabilidad política existente desde que fue firmada la Constitución en 1998, y la ausencia de consensos entre las elites políticas del país y los líderes indígenas sobre la cuestión de la descentralización, ha impedido que avancen la definición e implementación de los derechos autonómicos.

La Constitución boliviana reformada es más débil que la colombiana en relación con los derechos territoriales. El único sentido en el cual las reservaciones indígenas ejercen *jurisdicción* es en la administración del derecho consuetudinario indígena. La base para la autonomía política indígena se encuentra en la Ley de Participación Popular (LPP) de 1994. La LPP dividió en 311 municipios un Estado extremadamente centralizado, se concedió a estos facultades de decisión sin precedentes y extensas responsabilidades para la administración de servicios sociales, infraestructura y desarrollo económico. La ley también reorientó veinte por ciento del ingreso nacional hacia los municipios. Los sujetos de esa ley se estiman en 12,145 comunidades indígenas previamente existentes y de cuatro a ocho mil comités de vecindarios urbanos, los cuales escogen representantes a comités municipales de supervisión con atribuciones para vigilar los planes operativos, presupuestos y gastos anuales de los gobiernos municipales.

Allí donde existen comunidades indígenas, los gobiernos municipales pueden establecer Distritos Municipales Indígenas (DMIs) y designar un subalcalde indígena con el propósito de administrar programas culturalmente específicos de educación y salud, así como garantizar la representación de las comunidades indígenas en los comités supervisores municipales. Los DMIs pueden unirse para coadministrar tales programas, dentro o a través de las fronteras municipales. Pero la creación de distritos indígenas no requiere que una determinada proporción de fondos municipales sean invertidos en comunidades indígenas, mientras que los sub-alcaldes indígenas carecen de facultades autónomas y su servicio no es remunerado. Por tal razón, las

organizaciones indígenas se quejan de que la designación no tiene sentido. Dos gobiernos bolivianos se han opuesto a las demandas de crear municipios indígenas, lo cual desafiaría la uniformidad de las unidades territoriales y conduciría al esquema de Bolivia hacia el colombiano.<sup>9</sup>

Los arreglos autonómicos indígenas guatemalteco y mexicano se encuentran en etapas iniciales de acción legislativa. El primero está basado en el Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas, negociado en 1995 bajo los auspicios de las Naciones Unidas, entre funcionarios guatemaltecos y la en su mayoría no india Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (URNG). El segundo consiste en la propuesta de reforma constitucional del gobierno de México, la cual se deriva de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar sobre Derechos y Cultura Indígena, negociado en Febrero de 1996 entre el gobierno mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Ambos acuerdos forman parte de un conjunto más amplio de acuerdos de paz.

En Guatemala, una coalición de mayas y activistas populares de la sociedad civil crearon una organización (COPMAGUA) con el propósito de definir una posición común sobre los derechos mayas e influir en las negociaciones entre la URNG y el gobierno sobre los derechos indígenas. Algunas de sus propuestas fueron incorporadas al acuerdo pero no participaron en la negociación, y sus más controvertidas demandas de autonomía política resultaron excluidas (Plant 1998: 13-14; Warren 1998: 185). El Acuerdo no reconoce la autonomía política o administrativa sino exclusivamente algunas facultades autonómicas relacionadas con la política educativa y el desarrollo económico dentro de regiones definidas en términos lingüísticos.

El acuerdo guatemalteco entró en vigor luego de la firma del acuerdo final de paz en 1996 e, inmediatamente, trajo como consecuencia la ratificación por parte del Estado del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, la mayor parte de las cláusulas del acuerdo requieren para su implementación, de la formulación de reformas constitucionales. Se establecieron comisiones integradas por representantes gubernamentales e indígenas con el objeto de trabajar sobre los detalles. En octubre de 1998, el Congreso guatemalteco aprobó una propuesta de reforma constitucional que incluyó un párrafo declarando el carácter "pluricultural, multiétnico y multilingüístico" de la nación guatemalteca, reconociendo a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas y el derecho consuetudinario, permitiendo que los distritos electorales nacionales fueran reformulados de acuerdo con criterios

lingüísticos, y requiriendo del sistema judicial el respeto a la naturaleza multiétnica de la nación. Pese a los esfuerzos de las organizaciones mayas, la propuesta de reforma constitucional debilitó los ya de por sí limitados derechos de las comunidades indígenas. El referéndum de 1999 sobre el paquete de reformas constitucionales fracasó.

Como observa Mattiace, la rebelión del EZLN hizo de la autonomía político territorial el punto central de las diversas organizaciones indígenas, las cuales habían articulado previamente un conjunto más difuso de demandas culturales y materiales. En la medida en que la atención ganada por la rebelión zapatista estimuló la emergencia de un movimiento autonómico coherente, el crecimiento de ese movimiento por todo el país influyó en la emergencia de la autonomía como un principio clave de la amplia propuesta de reforma zapatista (Mattiace 1998: 4; Chacón 1998: 78).<sup>10</sup> Las organizaciones indígenas mexicanas están proponiendo ambos modelos de autonomía discutidos líneas arriba. El proyecto de Región Autónoma Multiétnica, que tiene al caso nicaragüense como modelo, prevé un nuevo nivel de gobierno para administrar los recursos regionales, los derechos de tenencia de la tierra y los servicios educativos y de salud (Mattiace 1998: 1). Quienes aconsejan este modelo proponen la creación de distritos electorales para asegurar la representación de las regiones autónomas multiétnicas a través de candidatos indígenas (Ruiz 1995: 50). A ello se oponen el gobierno y los grupos indígenas que tienen una historia de conflicto con grupos vecinos (mattiace 1998: 10). Un modelo de base comunitaria devuelve ciertas facultades administrativas y decisorias a las autoridades indígenas, sobre todo en municipios y comunidades mono-étnicas (Assies 1998: 9; Mattiace 1998: 5).<sup>11</sup>

La implementación de los acuerdos de San Andrés se demoró por un bloqueo entre el gobierno de Zedillo y el EZLN. Un obstáculo ha sido la ambigüedad de los acuerdos de San Andrés en relación con el ámbito de autonomía —no existe una referencia específica a la autonomía municipal o regional. La propuesta de reforma constitucional de la COCOPA, la cual tuvo que ser enviada al Congreso para garantizar la implementación de los acuerdos, reconocía la autonomía al nivel de la comunidad, a la vez que abría la puerta para la autonomía al nivel municipal. La administración de Zedillo rechazó esa propuesta y, en su versión, intentó confinar la autonomía al nivel de la comunidad, donde existen pocas facultades administrativas o políticas. El Presidente Vicente Fox envió al Congreso una versión que representaba mejor la comprensión del EZLN de los acuerdos de San Andrés, pero los legisladores mexicanos, en abril de 2001, modificaron la ini-

ciativa para permitir a los gobiernos de los estados establecer las condiciones para el autogobierno indígena. Los críticos argumentan que estas condiciones harán difícil para los distintos pueblos indígenas gobernarse a sí mismos como entidades unificadas dentro y a través de las fronteras estatales.

En este punto, debe tenerse presente que el Día de la Raza, en 1994, una organización que unió a 280 organizaciones indígenas y campesinas chiapanecas (CEOIC) declaró siete regiones autónomas multiétnicas. Dos meses más tarde, respaldada en la ofensiva militar del EZLN, docenas de municipios en Chiapas fueron tomados por líderes indígenas y declarados "municipios libres" (Mattiace 1998: 5). Aunque muchos fueron recuperados por las fuerzas del Estado, algunos continúan en condición autónoma, rechazando pagar impuestos o permitir el ingreso a los militares. En otros lugares, particularmente en Oaxaca y Michoacán, las comunidades indígenas construyeron espacios políticos autónomos a través de conflictos entre fuerzas políticas opuestas en los niveles estatales y locales (Assies 1998; Zárate 1998).

De acuerdo con los criterios de Hannum y Lillich (1980: 861-888), a la fecha sólo los casos panameño, nicaragüense y colombiano muestran los requisitos mínimos para que sean clasificados como regímenes territoriales autónomos. Para encajar en esta clasificación, los regímenes autónomos deben devolver algunas facultades ejecutivas, legislativas y judiciales a las entidades territoriales autónomas. Mientras que ninguno cuenta con la atribución de modificar unilateralmente sus relaciones con el estado nacional, o de ejercer facultades judiciales sin constreñimientos constitucionales, según los referidos autores, estas facultades no son típicas de arreglos autonómicos en otras partes del mundo. Con base en el parámetro de la definición legislativa y su implementación, hasta ahora, por tanto, podemos evaluar los casos discutidos confrontándolos con tres factores que tienden a promover arreglos autonómicos exitosos: 1) fueron negociados entre los partidos; 2) ambos, las comunidades en busca de autonomía y los estados, son democráticos, aunque con las dificultades que le son comunes a los estados de reciente democratización; 3) la distribución de facultades entre las autoridades nacionales, regionales y locales está justa y claramente definida; y 4) las entidades autónomas tienen algunas facultades de recaudación de impuestos y acceso permanente a una parte del presupuesto nacional. Sólo Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela muestran el primer factor, ya que las organizaciones indígenas fueron, en efecto, excluidas de las negociaciones en Bolivia y Guatemala. Todos los casos muestran el segundo factor, particularmente desde los impresionantes avances de la democra-



cia mexicana a partir de la inicial rebelión zapatista. Hasta el momento, únicamente los casos panameño y colombiano muestran el tercero y el cuarto factores.

## CONCLUSIÓN

Si los pueblos indígenas son capaces de garantizar sus aspiraciones separatistas a través de regímenes autonómicos, y los estados son capaces de expandir el acceso a instituciones democráticas, América Latina seguirá siendo una región donde las aspiraciones etno-secesionistas son raras. Las elites políticas y los activistas indígenas parecen entender que la estabilidad y efectividad de las instituciones democráticas y la satisfacción de demandas de autonomía étnica están íntimamente relacionadas, y que un modelo democrático viable para la región debe enfatizar la efectiva representación y participación de todos los grupos sociales y asegurar la aplicación no discriminatoria pero sí culturalmente sensible del derecho constitucional y ordinario. La experiencia con otras reformas en la región sugiere que los regímenes autonómicos existentes prosperarán en la medida en que más estados adopten modelos similares (Roldán 1996).

## NOTAS

<sup>1</sup> Una excepción es el estudio de 1991 de Héctor Díaz Polanco sobre los arreglos autonómicos territoriales indígenas en América Latina.

<sup>2</sup> La Subcomisión de la Organización de las Naciones Unidas sobre Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías, define el término "pueblos indígenas" de la siguiente forma: "Las comunidades indígenas, pueblos y naciones son aquellos que, teniendo una continuidad histórica respecto a sociedades preinvasoras y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran a sí mismas diferentes con relación a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios, o partes de ellos. Esas comunidades, pueblos y naciones forman hoy día sectores no dominantes de la sociedad y están resueltos a preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales, y sus identidades étnicas, puesto que los consideran la base de la continuación de su existencia como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas jurídicos" (Martínez Cobo 1987: 379). Las Naciones Unidas estiman que existen 300 millones de indígenas en el mundo, que habitan en 70 países y que representan aproximadamente cinco mil culturas.

<sup>3</sup> Entre los pueblos tribales que persiguen la secesión se incluyen los Karen, los cuales han adquirido un "estado virtualmente independiente" a lo largo de la frontera Este de Burma, y los menos exitosos separatistas Hmong en Indo-China (Samarasinghe 1990:5).

<sup>4</sup> Por ejemplo, Canadá ha acordado crear una región autónoma en los territorios del noroeste por los Inuit, llamada Nunavut a partir de 1999; Dinamarca otorgó a los Inuit de Groenlandia derechos de autogobierno en 1979; Finlandia, Noruega y Suecia han creado parlamentos para la población Sami. Para el caso de países europeos (véase Mouat 1993: 9-12; sobre América Latina, consúltese Gros 1997 y Stavenhagen 1996: 143).

<sup>5</sup> El grupo más grande es el de los Quechua/Quichua, con una población de diez millones que se extiende sobre Bolivia, Argentina, Ecuador y Perú; existen aproximadamente un millón de Aymaras, que se extienden sobre Bolivia, Perú, Argentina y Chile, y más de un millón de Nahuatl en México. Varios grupos Mayas en Guatemala y México tienen cientos de miles de integrantes cada uno: el grupo maya más grande es el Quiché (1 millón), seguido de los Mani (800 mil), los Kaqchikel (500 mil), los Q'eqchi (400 mil) y los Quanjobal (125 mil). En México, existe un cuarto de millón de zapotecas y un estimado de 300 mil mixtecos. En Chile y Argentina se encuentra asentados aproximadamente 600 mil mapuches. Estos datos son de Bonfil Batalla (1981: 419-436), salvo los relativos a los mayas.

<sup>6</sup> Los millones de descendientes de los esclavos africanos y de los inmigrantes europeos y asiáticos rara vez formularon demandas territoriales en los siglos XIX y XX, sino que han preferido mejoras sociales o beneficios dentro del estado o de una zona de "autonomía personal" para sus miembros a fin de practicar sus creencias religiosas o culturales (véase Grupo sobre Derechos de Minorías 1995 y Wade 1997: 36-39. Sobre movimientos negros históricos y contemporáneos en América Latina).

<sup>7</sup> Sobre el ascenso y maduración de estos movimientos, véase Bonfil Batalla (1981: 433-440) y Van Cott (1994).

<sup>8</sup> Sobre la diferencia entre autonomía territorial y cultural, véase Díaz Polanco (1991: 164-166) y Lapidoth (1997: 37-40). Sobre aspiraciones indígenas autonomistas, definidas como la dimensión interna de la autodeterminación, véase Anaya (1993: 155); Díaz Polanco (1991: 157-164); Hannum (1996: 95-97); Stavenhagen (1992: 436) y Van Cott (1996: 44-45).

<sup>9</sup> Estos esfuerzos alcanzaron un foro institucional en 1982, cuando la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció un Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y le asignó la tarea de preparar una convención sobre la protección de los derechos indígenas. Se envió a la Comisión un proyecto en 1995. A mediados de los noventa, la Organización de Estados Americanos comenzó a trabajar su propia Convención (véase Banton 1996: 89-103 y Van Cott 1996: 43-64).

<sup>10</sup> La Convención entró en vigor en 1991 y ha sido ratificada por once países, nueve de ellos latinoamericanos: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Noruega, Paraguay y Perú.

<sup>11</sup> Líneas abajo se discute un ejemplo, procedente de los Kuna de Panamá. Los indios Mapuche del área centro-sur de Chile lanzaron una no exitosa rebelión a fines del siglo XIX, al mismo tiempo que el ejército chileno se encontraba, al norte del país, luchando en contra de Perú y Bolivia en la llamada Guerra del Pacífico.

<sup>12</sup> Aunque los misioneros cristianos convirtieron a millones de nativos en todo el mundo colonizado, nadie fue tan exitoso, o reinó durante tanto tiempo, como los misioneros católicos en América Latina. Las creencias religiosas fragmentadas y descentralizadas de los indios americanos —las estructuras jerárquicas de los aztecas, mayas e incas, existentes en la época de la conquista, fueron devastadas por medio de la violencia o el

colapso demográfico—no pudieron presentar la efectiva resistencia que, por ejemplo, presentaron las geográficamente extensas y centenarias jerarquías budistas o musulmanas en Asia. Sobre este punto véase Furnivall (1956:12, 20), Díaz Polanco (1991:80) argumenta que la evangelización de las élites y las masas indígenas por los frailes fue más importante que las victorias militares de los conquistadores españoles para el éxito del proyecto colonial en América Latina.

<sup>13</sup> Brasil reconoce 9,419,108 hectáreas a lo largo de sus fronteras —un territorio tres veces mayor que el de Bélgica— como pertenecientes en forma colectiva a aproximadamente diez mil yanomamis (véase “Política Indigenista Brasileña” Secretaría Técnica 1994: 19).

<sup>14</sup> Una excepción es Bolivia. Tres partidos políticos indígenas contendieron en las primeras elecciones democráticas para presidente y vicepresidente en 1978 (Bonfil Batalla 1981: 13). Uno de ellos, el partido MITKA, obtuvo dos asientos en el Congreso en 1979. Tales partidos fueron sobre todo vehículos de intereses personalistas efímeros con bases electorales minúsculas, hasta que se dio la victoria legislativa de Víctor Hugo Cárdenas y su partido MRTKL en 1989. Este partido cogobernó entre 1993 y 1997, cuando Cárdenas ocupó el cargo de vicepresidente en una coalición junto con el partido mestizo PNR.

<sup>15</sup> En una menor medida, los partidos con base étnica han sido importantes en Quebec, España y Malasia (véase Horowitz: 1990: 455).

<sup>16</sup> Como ejemplos de partidos étnicos puede incluirse a los tres de Colombia —Alianza Social Indígena, Movimiento Indígena de Colombia y Autoridades Indígenas de Colombia— los cuales fueron formados después de que los indígenas obtuvieran derechos políticos especiales en la Constitución de 1991; también se formaron algunos partidos afrocolombianos en 1991; el Movimiento de Unidad Plurinacional de Ecuador “Pachakutik Nuevo País”, que contendió por primera vez en 1996, así como los partidos bolivianos mencionados líneas arriba.

<sup>17</sup> Además de la comarca de San Blas, los siete mil indios Kuna demandan que se establezca un régimen similar en un área llamada Madugandí, mientras que los pueblos Emberá, Bugle y Guaymí demandan sus propias zonas autónomas. Mediante la Ley 22 de 1983, fue creado un territorio Emberá, pero la ley no se implementó sino hasta 1990; en 1994, los Guaymí aún continuaban esperando que fueran delimitadas las reservaciones establecidas por ley en 1958 (véase el reporte del gobierno panameño publicado en Secretaría Técnica 1994: 100-101).

<sup>18</sup> La información procede de varios números de la carta informativa “Napguana”. La constitución garantiza a todas las comarcas el derecho a la representación legislativa.

<sup>19</sup> Sobre el largo proceso de negociación véase Sollis 1989: 511-515; Diskin 1992: 164-167; y Hannum 1996: 212-217.

<sup>20</sup> Aproximadamente 130 mil son miskitos, quienes hablan miskitu y español; 12, 800 son sumus que hablan sumu y mil son ramas que hablan inglés. Existen dos comunidades de dos mil quinientos garifunas que hablan inglés, descendientes de esclavos que en su momento huyeron y de indios caribes, y un grupo “criollo” compuesto de aproximadamente 30 mil negros de habla inglesa, descendientes de esclavos o de migrantes (Sollis 1989: 482-483).

<sup>21</sup> Sumados a los casos que se estudian aquí, las organizaciones indígenas han propuesto municipios indígenas autónomos en el estado venezolano de Amazonas (véase Bello

1996: 232). En el sureste mexicano, las comunidades indígenas han declarado por sí mismas municipios "autónomos" o "en rebeldía" en el contexto caótico creado por el levantamiento armado de 1994.

<sup>23</sup> Como en otros países de la región, los problemas clave para la implementación de estos nuevos derechos son el inadecuado financiamiento de la educación pública primaria, en general; la falta de profesores bilingües capacitados y la oposición de los sindicatos de maestros.

<sup>24</sup> Entrevista con Raúl Arango, de la Unidad de Desarrollo Territorial, del Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Enero 30, 1997.

<sup>25</sup> De acuerdo con los criterios de 1994 de la Corte, las resoluciones y sanciones impuestas por los tribunales indígenas no deben violar derechos fundamentales constitucionales o normas internacionales de derechos humanos; el derecho consuetudinario indígena goza de supremacía sobre las leyes y legislación civil que no proteja específicamente un derecho constitucional del mismo rango, como el derecho a la diversidad cultural y étnica; y las tradiciones indígenas culturales serán respetadas dependiendo del juicio evaluativo de la Corte respecto a la medida en que esas tradiciones han sido preservadas. Tales criterios fueron ajustados a favor de la autonomía indígena mediante una resolución que sentó precedente, en octubre de 1997, defendiendo el derecho de una comunidad indígena a azotar a miembros de la comunidad que fueran encontrados culpables por las propias autoridades indígenas de promover el asesinato del alcalde de la comunidad indígena, pese al hecho de que las penas corporales están prohibidas de acuerdo con el derecho colombiano.

<sup>26</sup> La creación de distritos indígenas no requiere que una determinada proporción de fondos municipales sean invertidos en comunidades indígenas. Los subalcaldes indígenas carecen de poder autónomos y prestan sus servicios sin pago alguno. Las organizaciones indígenas cabildan al gobierno de Banzer para crear municipios indígenas dotados de mayores facultades autónomas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBÓ, Xavier. 1993. "Our Identity Starting from Pluralism in the Base." *boundary* 2, 20: 18-33.
- ANAYA, James S. 1993. "A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination". *Transnational Law and Contemporary Problems* 3, 1 (Spring): 1-39.
- ASSIES, Willem. 1998. "Una lectura de las propuestas de la COCOPA y el gobierno". Unpublished manuscript.
- BANTON, Michael. 1996. "International norms and Latin American states' policies on indigenous peoples". *Nations and Nationalism* 2, Part I (March): 89-103.
- BÉTEILLE, André. 1998. "The Idea of Indigenous Peoples." *Current Anthropology* 39, 2 (April): 187-191.

- CHACÓN, David. 1998. "Identidad étnica en México y la lucha por la autonomía". *El Cotidiano* 89 (mayo-junio): 73-79.
- DÍAZ POLANCO, Héctor. 1991. *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*. Mexico City: Siglo veintiuno editores.
- \_\_\_\_\_. 1998. "La Autonomía, demanda central de los pueblos indígenas: significado e implicaciones". Pp. 213-218, en *Pueblos Indígenas y Estado en América Latina*, comp. V. Alta et al. Quito: Universidad Andina Simon Bolivar.
- DISKIN, Martin. 1991. "Ethnic Discourse and the Challenge to Anthropology: The Nicaraguan Case". En *Nation-States and Indians in Latin America*, Greg Urban and Joel Sherzer, eds. Austin: University of Texas Press, pp. 156-180.
- FURNIVALL, J.S. 1956. *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*. New York: New York University Press.
- GONZÁLEZ.Percz, Miguel. 1997. *Gobiernos Pluriétnicos: La Constitución de Regiones Autónomas en Nicaragua*. Mexico: Editorial Plaza y Valdés.
- HANNUM, Hurst. 1996. *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*. Revised Edition. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- HANNUM, Hurst and Richard B. Lillich. 1980. "The Concept of Autonomy in International Law". *American Journal of International Law* 74: 858-889.
- HALE, Henry E. 1998. "Secession from Ethnofederal Systems". Paper prepared for delivery at the 1998 Annual Meeting of the American Political Science Association. Boston, Mass., September 3-6.
- HOROWITZ, Donald L. 1990. "Making Moderation Pay: The Comparative Politics of Conflict Management". En *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Joseph V. Montville, ed. Lexington, MA: Lexington Book.
- \_\_\_\_\_. 1981. "Patterns of Ethnic Separatism". *Comparative Studies in Society and History* 23, 2 (April): 165-195.
- KEARNEY, Michael. 1996. "Indigenous Ethnicity and Mobilization in Latin America". *Latin American Perspectives* 23, 2 (spring): 5-16.
- KLOR De Alva, Jorge. 1995. "The Postcolonization of the (Latin) American Experience: A Reconsideration of 'Colonialism,' 'Postcolonialism,' and 'Mestizaje'". In *After Colonialism*, Gyan Prakash, ed. Princeton: Princeton University Press.
- KYMICKA, Will. 1996. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- LAPIDOTH, Ruth. 1997. *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflict*. Washington: United States Institute of Peace.

- LERNER, Natan. 1980. "Self-Determination: The Latin American Perspective". En *Self-Determination: National, Regional, and Global Dimensions*, Yonah Alexander and Robert A. Friedlander, eds. Boulder: Westview Press.
- MATTIACE, Shannan. 1998. "Indian Autonomy in Mexico: Alternative Nationalisms and the Politics of Difference". Paper prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association. Chicago, Ill. September 24-26.
- NAVARATNA-BANDARA, Abeyasinghe M. 1995. *The Management of Ethnic Secessionist Conflict. The Big Neighbour Syndrome*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- PLANT, Roger. 1998. "Indigenous rights and Latin American multiculturalism: Lessons from the Guatemalan peace process". Paper presented at the International Workshop, "The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America." Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), Amsterdam.
- PSACHAROPOULOS, George and Harry Anthony Patrinos, eds. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis*. Washington: World Bank.
- ROLDÁN, Roque. 1996. "El reconocimiento de los derechos indígenas: un asunto de incumbencia global." En *Derechos de los pueblos indígenas en las constituciones de América Latina*. Enrique Sánchez, comp. Bogotá: Disloque editores.
- RUIZ, Margarito. 1995. "Autonomía de los pueblos indios". En Pablo González, coord. *Etnicidad, Democracia y Autonomía*. México: UNAM.
- SAMARASINGHE, S.W.R. de A. 1990. "Introduction". En Premdas, et al. eds. *Secessionist Movements in Comparative Perspective*. London: Pinter Publishers.
- SHERRER, Christian P. 1994. "Regional Autonomy in Eastern Nicaragua (1990-1994)". En Assies and Hoekema, eds. *Indigenous Peoples' Experiences with Self-Government*. Amsterdam: IWGIA.
- SOLLIS, Peter. 1989. "The Atlantic Coast of Nicaragua: Development and Autonomy". *Journal of Latin American Studies* 21 (October): 481-520.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. 1992. "Challenging the Nation-State in Latin America". *Journal of International Affairs* 45 (winter): 421-440.
- VAN COTT, Donna Lee. 2000. *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Prospects for Self-Determination of Indigenous Peoples in Latin America". *Global Governance* 2, 1 (Jan.-Apr.): 43-64.
- WADE, Peter. 1997. *Race and Ethnicity in Latin America*. London: Pluto Press.

- WARREN, Kay. 1998. "Indigenous Movements as a Challenge to the Unified Social Movement Paradigm for Guatemala". En Alvarez, Dagnino, and Escobar, eds. *Culture of Politics. Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press.
- ZÁRATE Hernández, José Eduardo. 1998. "La Reconstrucción de la nación Purhépccha y el proceso de autonomía étnica en Michoacán, México". Paper presented at the International Workshop, "The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America". Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), Amsterdam.