

Autonomía y autodeterminación

## El espíritu de la colmena

Héctor Díaz Polanco

Diversas propuestas de solución para la problemática indígena se debaten actualmente en América Latina. La autonomía regional es una de ellas. Ya son numerosas las organizaciones indias que en el subcontinente asumen la autonomía como demanda central. Sin embargo, entre nosotros el tema se ha analizado relativamente poco; y, mientras tanto, el término comienza a cargarse de connotaciones prodigiosas, para unos, y de signos amenazantes para otros. El concepto de autonomía se está convirtiendo en un verdadero cajón de sastre en el que se incluye el conjunto más heterogéneo de ideas, perspectivas e ilusiones. La diversidad de enfoques, y aún de conjeturas, no es negativa per se. Lo que puede ser perjudicial para el futuro desarrollo de un debate es la cantidad de mitos y extravagancias que se está adhiriendo gradualmente al concepto: autarquía, separatismo, soberanía plena, retorno a la vida "natural", etcétera.

Se requiere impulsar el examen público de un sistema que no es fórmula mágica ni promesa de privilegios para unos en perjuicio de otros. El régimen de autonomía, en efecto, no es ni una panacea ni una de esas "ideas exóticas" vilipendiadas con ese pretexto por las mentes conservadoras, pues existe en nuestro país una larga tradición —aunque ignorada o negada— de lucha autonómica. La autonomía es tan sólo la solución que una sociedad puede adoptar en un momento de su desarrollo concreto para resolver el conflicto étnico-nacional.

Ahora bien, ¿qué es la autonomía? Si de proponer una definición comprensiva se trata, puede indicarse que el sistema de autonomía se refiere a un régimen especial que



Muchacha hopi

configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos. La búsqueda de una definición más específica incurre inevitablemente en generalizaciones inadecuadas e inválidas para la enorme variedad de situaciones que cubre el sistema autonómico.

En efecto, carece de sentido la fijación de unas características singulares que necesariamente sean comunes a cualquier régimen de autonomía, con absoluta independencia de las condiciones socioculturales, económicas y políticas en que tal régimen tiene lugar. Los rasgos específicos de la auto-



Cazador de patos kutenai

## Edward Sheriff Curtis

### Visiones de una raza que se desvanece

A mediados del siglo pasado, la recién nacida fotografía se benefició con un perfeccionamiento conocido con el nombre de placa húmeda. La mejora esencial consistió en reducir el tiempo de exposición de las fotografías, que en los procesos anteriores era de decenas de segundos. Este avance permitió a los fotógrafos salir de sus estudios y explorar temas que hasta entonces no habían sido tocados a causa de las limitaciones técnicas del medio.

Primero fueron las calles, el paisaje urbano; después, la naturaleza, los paisajes exóticos, los grupos étnicos lejanos, —su apariencia y sus costumbres—, el movimiento y el flujo de la vida. El fotógrafo inglés Francis Firth, que viajó al lejano Egipto para fotografiar las ruinas y el Nilo, y Matthew Brady, que llevó su cámara a la Guerra Civil estadounidense, son dos pioneros connotados de este nuevo género de fotografía documental.

Al comenzar el siglo XX, el proceso fotográfico se perfeccionó aún más; apareció la placa seca, con la cual el tiempo para exponer un negativo se redujo a tan sólo una fracción de segundo. Por esta época Edward Sheriff Curtis, un retratista comercial establecido en Seattle, Washington, decide dejar su estudio para documentar en imágenes la forma de vida de una raza condenada a desaparecer: los indígenas estadounidenses. El resultado de esta empresa serían alrededor de 40,000 fotografías, testimonio de la vida de más de 80 tribus, desde el norte de México hasta Alaska.

La mayor parte de estas fotografías son retratos que Curtis realizaba en el interior de las viviendas o *tipis*, imágenes de gran valor estético además de su importancia testimonial.

La primera etapa del proyecto fue financiada por Teodoro Roosevelt, lo cual es algo extraño, ya que este presidente no pasó a la historia precisamente por su política de entendimiento de las etnias norteamericanas.

Curtis dedicó 30 años de su vida a esta empresa; y el resultado fue *The North American Indians*, veinte volúmenes ilustrados de texto etnográfico y veinte portafolios de imágenes fotográficas, finalmente completados hacia 1930. Florence Curtis Graybill, hija del fotógrafo, publicó en 1976 una selección de alrededor de 180 fotografías, como una pequeña muestra de la gran obra de Sheriff Curtis (Florence Curtis Graybill y Victor Buesen. *Edward Sheriff Curtis. Visions of a Vanishing Race*, American Legacy Press, Nueva York, 1976).

Jorge García Alonso

---

A lo largo de este número presentamos algunas de las más conocidas fotografías de Edward Sheriff Curtis, no sin marcar una distancia con esa forma de mirar lo que para ese fotógrafo resultaba "extraño", es decir los indios de Norteamérica, a caballo entre los siglos XIX y XX.

Un registro nostálgico que implica una épica blanca, la de los que se quedan aún por fuerza, tiñe sus fotografías. La mirada de los fotógrafos documentales no atisbaba la subjetividad, pretendía hacer posar, argumentaba, juzgaba. Y el instante prisionero, reproducido cientos de veces, pedía ser sinónimo de "la verdad". Este ojo conquistador de Curtis no disminuye sin embargo el mérito artístico y documental. Su distancia de los indios (quizás mayor que la de su contemporáneo y también protegido del magnate Morgan, Karl Lumholtz), prefigura la idea cinematográfica que los *cowboys* tendrían del "enemigo apache".

nomía estarán determinados, de una parte, por la naturaleza histórica de la colectividad que la ejercerá, en tanto ésta será el *sujeto social* que, con su acción, a fin de cuentas la convertirá en realidad histórica y le dará vida cotidiana; y, de otra, por el carácter sociopolítico del régimen estatal-nacional en que cobrará existencia institucional y práctica, por cuanto la profundidad de las conquistas, las facultades asignadas y, en suma, el grado de autogobierno reconocido, en su despliegue concreto dependerán en gran medida de la orientación política y el sistema democrático vigentes.

En tal sentido, en correspondencia con el desarrollo y las condiciones particulares de un grupo sociocultural, el reconocimiento de ciertas facultades amplias (e. g., legislativas) puede ser considerado esencial e irrenunciable a los fines de alcanzar un adecuado régimen autonómico. En cambio, tales facultades pueden resultar secundarias o irrelevantes para otra comunidad étnica que pone el énfasis en reivindicaciones diferentes para configurar el cuadro de competencias mínimas de un régimen de autonomía satisfactorio. Así las cosas, no es posible definir *a priori* un conjunto de elementos o formas de funcionamiento que constituya el contenido necesario del régimen de autonomía en toda circunstancia, y a partir del cual se pueda definir su carácter "auténtico" o "adecuado". En último análisis, esta calidad sólo se podrá establecer por la medida en que el sistema adoptado satisfaga las aspiraciones históricas del grupo correspondiente y le facilite el pleno desarrollo de su vida sociocultural.

Lo dicho permite entender que los regímenes de autonomía puedan ser en la práctica sumamente variados; y que incluso se observen en operación distintos *grados de autonomía*, según los *medios históricos* en que tienen lugar. Asumir esta determinación histórica evitará el enjuiciamiento de un régimen determinado en función de otro, con el objeto de establecer cuál de ellos es el auténtico y cuál el insuficiente, o más aún, enjuiciar todos los regímenes de autonomía a partir de un pretendido cartabón universal, de una especie de tipo ideal de autonomía. En suma, cada sistema autonómico debe ser evaluado en términos de aquellas condiciones históricas de las que resulta y a las que, al mismo tiempo, quiere dar respuestas.

Pero una cosa es admitir la determinación histórica del régimen autonómico, y otra muy distinta es postular un relativismo absoluto –tan de moda en la actualidad– que haría aceptable cualquier sistema de relaciones bajo el vistoso atuendo de la autonomía. "El relativismo de todo conocimiento," observaba Adorno, "sólo se puede afirmar desde fuera, mientras no se ha llegado a conocer concluyentemente" (1975:44). No todo lo que brilla como "autogestión" es autonomía. Por ello, sin perder de vista la precaución indicada en el párrafo anterior y atendiendo precisamente a las concretas manifestaciones históricas, se debe hacer mención de algunas características generales o *fundamentos* –no normativos ni integrantes de un "modelo"– que al menos permiten delinear los contornos elementales del moderno régimen de autonomía. Conviene examinar brevemente los que constituyen quizás los cimientos más relevantes.

## 1. Autonomía y Estado nacional

Los regímenes de autonomía se establecen en el marco de Estados nacionales determinados. El ente autónomo no cobra existencia por sí mismo, sino que su conformación en cuanto tal se realiza como parte de la vida político-jurídica de un Estado. El régimen de autonomía responde a la necesidad de buscar formas de integración política del Estado nacional que estén basadas en la *coordinación* y no en la subordinación de sus colectividades parciales. Por consiguiente, en tanto *colectividad política*, una comunidad o región autónoma se constituye como *parte integrante* del Estado nacional correspondiente.



Tamborilero en una ceremonia de peyote

Por ser tal, la autonomía no mira exclusivamente a satisfacer los intereses y aspiraciones de las comunidades parciales, sino que paralelamente busca asegurar una adecuada integración de la sociedad nacional. Lo que hace valiosa la autonomía en la época moderna es el común reconocimiento en una sociedad de que la solidaridad óptima y la más firme integración sociopolítica *de la nación* se pueden lograr satisfaciendo las aspiraciones locales o regionales de ciertas colectividades. La autonomía es pues la búsqueda de la máxima "congruencia entre la pluralidad y la unidad de la integración política" (Llorens:1932:24).

En esa perspectiva, la autonomía no debe expresar contradicción o incompatibilidad entre unos intereses regionales o



Muchacha pápago

locales y los de la sociedad global, sino el conjunto de fórmulas para evitar que en el seno de la vida estatal esos intereses funcionen de modo contradictorio y con grados de incompatibilidad que hagan conflictiva la convivencia. De ahí que las facultades y competencias que incluye la autonomía no se puedan erigir en oposición con los intereses de otras comunidades integrantes y de los individuos. Se busca, en síntesis, que la satisfacción de los intereses de las colectividades integrantes sean compatibles con los de la colectividad nacional-estatal. La autonomía —dice Llorens— se propone “instaurar o conservar una distribución de competencias en virtud de la cual ciertas gestiones quedan a cargo de colectividades políticas integrantes. La distribución de las competencias se realiza, como toda la actividad colectiva, con miras a la vez de los intereses de la colectividad global, de las integrantes y de los individuos.” Por tanto, “la satisfacción de los intereses locales sólo puede justificarse si éstos son, por lo menos, compatibles con los generales” (1932-68). Es porque las entidades autónomas son parte del Estado nacional por lo que aquéllas no pueden constituirse atendiendo exclusivamente a sus intereses; y es porque al mismo tiempo se procura que estos intereses parciales queden satisfechos, por lo que se reconocen facultades especiales a las colectividades políticas integrantes y se busca la descentralización autonómica.

Así pues, el fundamento político y jurídico que da existencia y que norma la operación de un régimen autonómico para una comunidad deriva de una fuente que es, por decirlo así, *externa* a dicha comunidad: emana de la ley sustantiva que funda la vida del Estado nacional. Es por ello que en las comunidades autónomas no se dan constituciones, sino *estatutos* que cobran significado precisamente en el respectivo marco de la ley fundamental. Al mismo tiempo, el régimen de autonomía es una institución u organismo público que influye en la naturaleza del propio Estado, ya que, por ejemplo, restringe o modifica en alguna medida las facultades territoriales del llamado Estado o gobierno central.

## 2. Autonomía y derechos étnicos

Pero el régimen de autonomía es un sistema instituido a fin de que grupos determinados, con tradición histórica común y características socioculturales propias (costumbres, creencias, lengua, etc.), puedan desarrollar libremente sus modos de vida, ejercer los derechos que les asisten como comunidades étnicas o nacionales y manejar ciertos asuntos por sí mismos. Así, pues, existe también un fundamento *interno* que configura el régimen autonómico: el reconocimiento de la pluralidad de la conformación nacional, es decir, de la existencia misma de las comunidades étnicas integrantes y de que a éstas, por ser tales, les corresponde un conjunto de derechos que debe cobrar vida en el marco del Estado.

La armonización de la vida nacional requiere no sólo observar que los intereses de las colectividades socioculturales sean compatibles con los de otras y con los de la mayoría, sino también *que los principios globales que rigen la vida de la nación se adecúen para dejar espacio a los derechos de las comunidades integrantes*. No puede establecerse un régimen de autonomía si los intereses y la visión de la “mayoría” (sea en consideración de su número, sea de su poder político) se imponen como una limitación que asfixia la pluralidad, especialmente al equipararse tales intereses y perspectivas con los estatales. Los intereses de la mayoría, recuerda Llorens, “son también intereses parciales, si no toman en cuenta sus titulares los de los demás factores de la integración” (1932:69).

En sociedades con heterogeneidad sociocultural, el fundamento interno de la autonomía deriva de este hecho, en tanto se asume la necesidad de romper con la rígida composición de mayoría y minoría basada en las características étnicas, y con la tendencia de la primera a identificar sus intereses con los del Estado. La autonomía subraya, política y jurídicamente, el carácter del Estado como gestor de intereses comunes y *plurales*.

Pero el mencionado fundamento no deriva de la mera existencia de la diferenciación sociocultural, sino del hecho de que los factores de identidad se conviertan en sustancia o “pretexto” de una demanda *política* de las colectividades correspondientes. Esto es, el imperativo autonómico emana de la voluntad manifiesta de una colectividad de concretar *políticamente* la diferencia. En la medida en que la demanda

encarna en colectividades políticamente activas, la autonomía puede ser el resultado de un *compromiso* (un complejo arreglo acerca de asuntos culturales, económicos, políticos, etc.) que busca armonizar los diversos intereses en juego. Por su naturaleza, si el régimen de autonomía ha de ser un sistema duradero y eficaz, es el resultado de una *negociación*; y el Estatuto que es su ley orgánica emerge como un instrumento de *consenso* que refleja un acuerdo expreso de las fuerzas nacionales (incluyendo, desde luego, a las colectividades étnicas correspondientes). Naturalmente, siendo dinámica la sociedad nacional, en perspectiva histórica no hay arreglo ni consenso definitivos.

Como consecuencia de tales compromisos, se establecen los marcos político-jurídicos y las formas institucionales que habrán de garantizar el logro de los propósitos integrantes. Concretamente, ello supone definir un rango constitucional de la autonomía y adoptar (con algún método de participación de los grupos que serán sus sujetos) el Estatuto de la misma. Este Estatuto, cuyo rango también puede ser variable (ley constitucional, ley orgánica o ley ordinaria), especifica los *derechos* de los grupos, el ámbito *territorial* de la comunidad autónoma, las *competencias* que le corresponden en relación con las propias del Estado central, los *órganos* político-administrativos con que funcionará como ente público, etcétera.

### 3. Autonomía y autodeterminación

Siendo un régimen demandado y escogido por las propias colectividades de que se trata, resulta que *la autonomía es un sistema por medio del cual los grupos socioculturales ejercen el derecho a la autodeterminación*. A menudo, la autodeterminación y la autonomía se conciben como formas de diferente naturaleza o como opciones distintas de que disponen los pueblos para ejercer el control sobre sus asuntos y conducir libremente su vida sociopolítica. Nos parece que este punto de vista es incorrecto. En realidad, debe concebirse la autonomía como *una forma de ejercicio de la autodeterminación*. Para ello debe distinguirse el principio *general* o abstracto del derecho a la autodeterminación de sus muy diversos sentidos *concretos*, mismos que resultan precisamente del ejercicio específico que los pueblos hacen de la libre determinación.

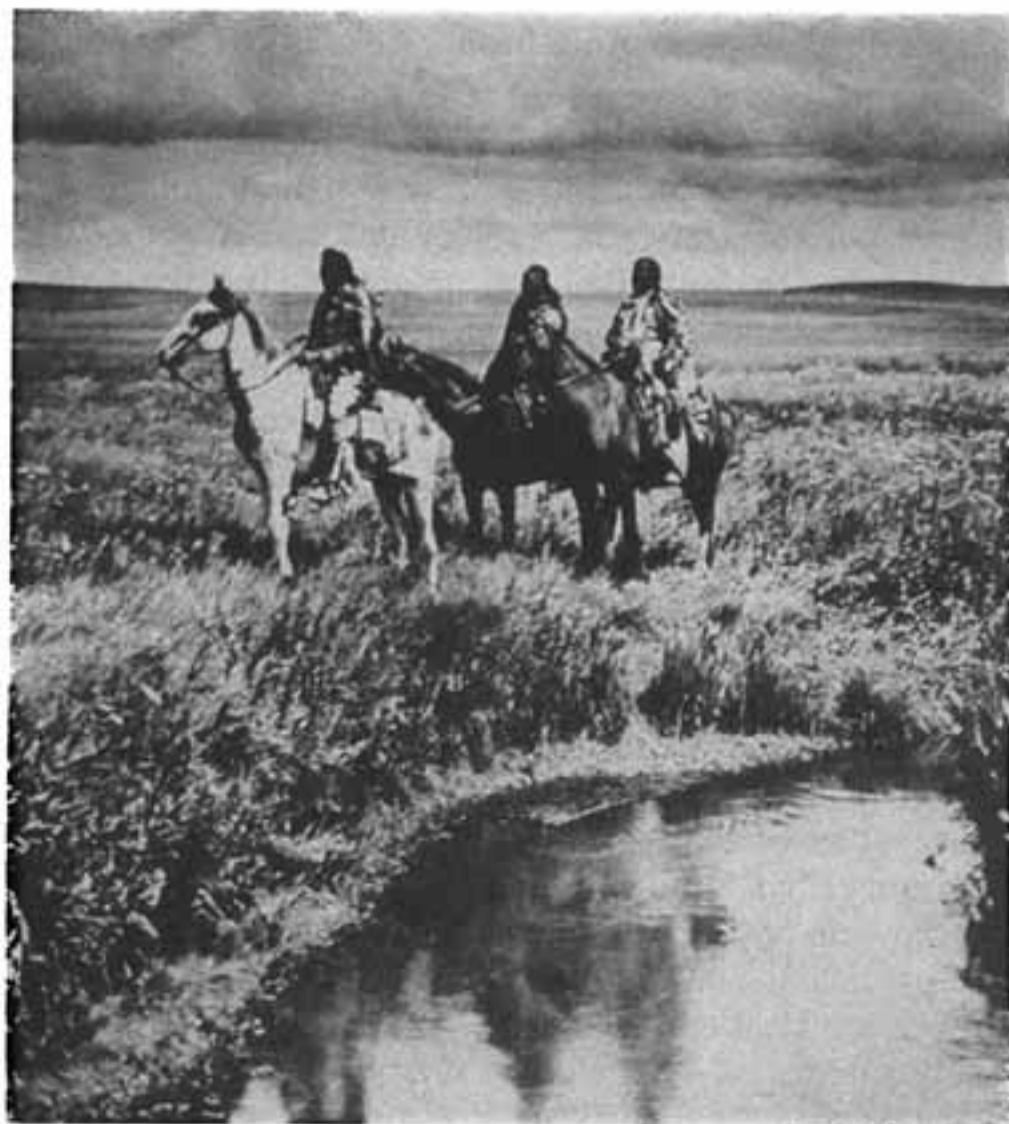
La separación entre autodeterminación y autonomía, de continuo proviene de que se identifica a la primera con el derecho a la independencia política y al establecimiento de un Estado nacional propio, mientras la segunda se reserva para los casos en que se aceptan ciertas facultades especiales (autogobierno, etc.), pero sin acceder a la independencia estatal. Este enfoque limita arbitrariamente el derecho a la autodeterminación tan sólo a *una* de sus posibles formas concretas (en este caso, a la independencia estatal), lo que impide entonces concebir las demás formas particulares justamente como ejercicio de aquel derecho fundamental.

A la inversa, tal concepto restrictivo ha permitido a sectores interesados introducir la confusión, al identificar la

autodeterminación de los grupos étnicos *exclusivamente* con la búsqueda de la independencia política. Este es el caso de organismos norteamericanos (como el *Indian Law Resource Center*, de Washington) interesados en atizar conflictos y provocar en el movimiento indígena de Latinoamérica. Como lo han señalado diversos sectores de opinión, durante los años ochenta el ILRC (junto a otros "estanques de pensamiento") se destacó por el fomento de las tendencias separatistas en el seno del movimiento indio, buscando influir especialmente en el conflicto étnico-nacional de Nicaragua y Guatemala (Díaz-Polanco:1987). Es necesario indicar que detrás de esta interpretación existe una gran malicia política.

A nuestro juicio, usando precisamente su derecho a la autodeterminación, los pueblos pueden decidirse libremente por una gran variedad de caminos, que van desde la constitución de un Estado nacional propio, hasta la conformación de entes autónomos en el marco de un Estado determinado (Jáuregui Bereciartu:1968:213-214).

Astutamente, los que adoptan un punto de vista restringido sobre la autodeterminación procuran presentarse como los mayores defensores de la libre determinación de los indígenas. Para destacarlo, buscan presentar el punto de vista contrario como opuesto a ese derecho general de los indígenas. Nada más falso. Se oculta así un elemento crucial que vale la pena reiterar: que una cosa es el principio *general* (o abstracto) del derecho a la autodeterminación, lo que significa, según la definición propuesta por el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI:1985:10), que un grupo tiene la facultad de "determinar libremente su condición política y proveer libremente su desarrollo económico, social, religioso y cultural", y otra con los diversos sentidos *concretos* que pue-



Tres jefes piegan

den derivarse de ese principio en la medida en que los pueblos ejercen ese derecho. Justamente usando ese derecho, por ejemplo, los pueblos pueden decidirse: a) por la independencia y la formación de un Estado nacional propio, o b) por formas de *autonomía* en el marco de un Estado nacional preexistente.

Por nuestra parte, el principio de libre determinación de los pueblos indios no está en duda. En primera instancia, pues, la diferencia no se refiere al principio general del derecho de los pueblos a la autodeterminación, que en este caso todas las partes parecerían aceptar. Sin embargo, lo cierto es que aparatos ideológicos del imperialismo identifican el principio general exclusivamente con la independencia *cuando se trata de grupos étnicos que pueden articularse con movimientos populares progresistas* (con lo que se intenta socavar la unidad popular y restar fuerzas al proyecto político adverso); sistemáticamente, en cambio, las fuerzas imperialistas se oponen a cualquier aspiración de este tipo que provenga de grupos autóctonos en su propio ámbito (e.g., los pueblos de Estados Unidos) o de pueblos (nacionalidades o grupos étnicos) que luchan por su libertad contra los gobiernos aliados de esas potencias. El doble juego es evidente. Nos oponemos a esta manipulación que quiere imponer a los indígenas la noción de la autodeterminación como separación e independencia, esto es, como un *camino único*: crear Estados nacionales propios.

¿Por qué rechazamos este reduccionismo arbitrario? Por dos razones fundamentales. La primera, porque precisamente el derecho a la libre determinación de los indígenas queda reducido a la nada si justamente éstos no tienen la facultad de decidir qué tipo de organización política quieren darse; cómo quieren insertarse en la sociedad más amplia en la que han quedado incluidos; qué tipo de relaciones socio-políticas, económicas, sociales y culturales quieren establecer con los demás sectores de la formación nacional, etcétera.

En realidad, los organismos referidos no creen en el derecho a la libre determinación de los pueblos indios, sino en el derecho de los centros de poder metropolitanos a decidir por los indígenas. Esta es una forma quizás más encubierta, pero igualmente inaceptable, de la típica actitud prepotente del colonialista que sigue creyendo que los indios latinoamericanos son como *menores de edad*, que no saben lo que les conviene y que deben por ello ser conducidos de la mano por aquellos que *sí saben*.

Para recordar un ejemplo característico, a mediados de los ochenta los neocolonialistas impusieron a MISURASATA (a la sazón bajo su estricto control político) una línea de negociación con el gobierno sandinista que era en la práctica la exigencia de la separación de la Costa Atlántica y el rompimiento de la unidad nacional nicaragüense. Esa interpretación de la autodeterminación india no respondía a las demandas de las etnias de Nicaragua, sino a la propia obsesión del gobierno estadounidense: separar a los indígenas del proyecto popular de los sandinistas y, en general, socavar el programa de unidad y liberación nacionales que levantó la Revolución nicaragüense.

Lo anterior tuvo el efecto de impedir toda posibilidad de llegar a un acuerdo justo y razonable entre las partes (que era precisamente lo que buscaban los muchachos del presidente Reagan). No era (ni es) la separación lo que

buscaban las etnias, sino un espacio político en el marco de la nueva nación para ejercer sus derechos históricos de carácter social, económico y cultural. Por supuesto, la misma actitud unilateral e impositiva en relación con la libre determinación de los indios ha normado el comportamiento de los *think tanks* norteamericanos en los diversos foros internacionales.

La segunda razón por la que rechazamos la mencionada versión fragmentaria se basa en el hecho demostrable de que prácticamente todas las organizaciones indígenas se inclinan por un ejercicio de la libre determinación en el marco de los Estados nacionales en que están insertas las etnias, o sea, por el sistema de autogobierno que convencionalmente se ha denominado autonomía o por otro régimen parecido. En todo caso, las organizaciones indígenas dejan abierta la cuestión a la libre decisión de las etnias involucradas (lo que debería ser una lección de actitud democrática para el autoritario ILRC y compañía). Es una falacia, entonces, que la vocación independentista que se proclama se base en la opinión de las organizaciones.

En efecto, en Latinoamérica ninguna organización indígena con representación pretende declarar soberanía política, crear su propio Estado nacional o pronunciarse por la independencia. Estos son inventos de intelectuales muy alejados (en Washington) de la realidad indígena. Lo que desean los indígenas es mantener y desarrollar sus formas propias de vida sociocultural en el marco de las respectivas estructuras nacionales, al tiempo que se transforman las relaciones de explotación y opresión que allí imperan. *Las etnias han escogido dar la pelea en el contexto de los Estados nacionales respectivos*. En cualquier caso, los pueblos indios no están preocupadas por la separación, sino por garantizar el ejercicio de sus derechos.

Para darse cuenta de ello, bastaría con estudiar con otros ojos (sin obcecación ni prejuicios) los documentos y escritos diversos de las propias organizaciones indias de Latinoamérica e incluso del mundo. En estos testimonios se vería dibujada claramente la aspiración a la autonomía o la autogestión en el marco de los Estados nacionales. Daremos algunos ejemplos. En la declaración del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPPI), antes citada, no se concibe a los pueblos indios necesariamente separados de los Estados nacionales; más bien, allí se habla de los reconocimientos que deben hacer "los Estados en los cuales viva un pueblo indígena" (Principio 2), de que los "pueblos indígenas y sus miembros están facultados para participar en la vida política del Estado" (Principio 7), etcétera.

Incluso en la "Declaración de Principios" aprobada por diversas organizaciones no gubernamentales el 26 de julio de 1985, en Ginebra, se indica también el derecho de los indígenas (v. gr., punto 10) a "participar en la vida del Estado, tal y como desee la nación, comunidad y el pueblo indígena..." (*Ibid*:13) En un documento del Consejo de los Cuatro Vientos se adopta la posición abierta y respetuosa de la voluntad de los indígenas a que hicimos alusión. En este texto se habla de la protección contra "la discriminación política" en "la medida en que una comunidad indígena prefiere seguir formando parte de un Estado"; y también del "derecho indígena dentro del sistema jurídico nacional, en

los casos en que no se escoge la independencia plena sino la autonomía" (1985:15-16).

Con lo dicho hasta aquí, queda claro cuál es el *quid* del asunto. Los *think tanks* tergiversan las cosas cuando se "defienden" de la supuesta acusación de estar inventando y orquestando la demanda de libre determinación entre los indios. Esto sería atribuirle a tales organismos un mérito que no les corresponde. Nadie los acusa de tal cosa. En realidad, las propias organizaciones indias de Latinoamérica (como el Consejo Indio Sudamericano, agrupación regional del CMPI)



Ah-En-Leith, zúñi

acusan al ILRC y otros organismos estadounidenses de otras cosas bien distintas (Díaz-Polanco:1988). En síntesis, lo que se afirma es que una demanda real de las etnias (es decir, la autodeterminación) ha sido deformada y manipulada por ciertas corporaciones políticas con propósitos que son, en el mejor de los casos, poco claros y que no reflejan los intereses y metas de los indígenas.

Es innecesario aclarar que allí donde existan movimientos *populares* reclamando la independencia, la soberanía y la

creación de un Estado nacional propio, sean "indígenas" o no esas masas (llámense tames, saharauíes o palestinos), merecen nuestro apoyo por una elemental cuestión de principio. Pero, por lo que respecta a las etnias, francamente eso no es lo que observamos en Latinoamérica. En cambio vemos a organismos de Estados Unidos incitando a comunidades étnicas (como las de la Costa Atlántica nicaragüense) al separatismo, no con el objeto de responder a demandas reales de los indígenas, sino con el propósito de desviar, socavar y destruir movimientos populares de cambio como el sandinista o el de los revolucionarios guatemaltecos. La denuncia de esta estratagema no involucra rechazo alguno del derecho a la autodeterminación, sino de su manipulación.

#### 4. La base territorial

Históricamente, las comunidades autónomas se han constituido como *entidades territoriales*. Basándose en el principio territorial, a veces el instrumento constitucional y más frecuentemente el estatutario especifican el ámbito en el que los grupos étnico-nacionales correspondientes ejercerán sus derechos, y los órganos autonómicos tendrán su jurisdicción. Sin embargo, este punto ha sido objeto de agudas disputas, ya porque (debido al temor a las posibles consecuencias separatistas) a menudo se buscan infructuosamente las fórmulas para establecer el régimen de autonomía sin que el aspecto territorial aparezca claramente definido, ya porque se opone más o menos explícitamente otro principio: el llamado *principio de la personalidad*.

Desde los inicios del siglo XX, la controversia entre los partidarios de la autonomía territorial y los que abogaban por la autonomía "personal" estuvo en el centro del debate teórico-político sobre la cuestión étnico-nacional. Los más sistemáticos defensores de la última posición fueron los socialistas austriacos Otto Bauer, Karl Renner y Rudolf Springer, principales impulsores de una corriente política conocida como *austromarxismo*. Estos pensadores propugnaron por una "autonomía nacional-cultural" que tuvo numerosos adeptos en varios países (incluso entre sectores socialdemócratas de Rusia). Los austromarxistas planteaban, en síntesis, que la autonomía debía reconocerse a los miembros de una nacionalidad con independencia del territorio. La población se separaría de acuerdo con su integración *cultural*, según nacionalidades libremente escogidas por los ciudadanos (el derecho a la autoadscripción étnico-nacional). Por tanto, la autonomía no se constituiría como un "cuerpo territorial", sino como una "asociación de personas" (Bauer:1979:344). Tal entidad autónoma tendría entonces las funciones de "velar por las necesidades culturales de la nación" (escuelas, teatros, bibliotecas, etc.). En la versión más desarrollada (no "pura") de Springer, las comunidades autónomas tendrían también bajo su control la administración pública a fin de "dar seguridad" a las naciones frente a los posibles abusos del Estado, sin renunciar a las "ventajas" del principio de la personalidad (*Ibid*:348).

Desde luego, los partidos del principio territorial se opusieron enérgicamente a tal formulación "culturalista". Fue destacado el rechazo de esta posición por parte de Lenin y su partido bolchevique, quienes argumentaron que la "autonomía nacional-cultural" provocaba la separación artificial entre las nacionalidades, ignoraba la estructura y la lucha de clases en el seno de éstas y dejaba de lado la importante cuestión del poder (Lenin:1978:26-33). Desde 1913, Lenin y su partido sostuvieron la tesis de la *autonomía regional*, es decir, el planteamiento de que el régimen autonómico debía establecerse para territorios definidos poblados por grupos étnicos o nacionales que adquirirían integralmente (y no sólo en el terreno "cultural") las facultades de autogobierno de sus asuntos.

Aunque la tendencia "nacional-cultural" persiste todavía en la perspectiva ideológica de cierta intelectualidad en varias regiones del mundo, como regla los regímenes de autonomía (por ejemplo, los casos de la propia URSS, del Estado español y, en Latinoamérica, de Nicaragua) se han basado en el principio territorial. Esto no es casual, puesto que el sistema autonómico no sólo define derechos para ciertas personas, sino que constituye verdaderos entes políticos en el seno de un Estado; y no hay colectividad política sin ámbito territorial.

## 5. El carácter legal y constitucional

Un criterio adicional para reconocer la naturaleza del régimen autonómico es su *carácter legal en general y constitucional en particular*. Las facultades de un ente autónomo no derivan de un órgano administrativo, sino de la ley. En virtud de este carácter legal, la vida de los entes autónomos no está sujeta a las simples medidas o decisiones *administrativas* de un órgano superior. Es en este sentido que la autonomía es más que mera descentralización: "La autonomía —dice Llorens— no admite más rectificativo que el legislativo y el judicial; la descentralización admite además el administrativo. Las decisiones de órganos descentralizados pueden ser sustituidas por el órgano central, las de los órganos autónomos pueden ser anuladas, no sustituidas definitivamente." En otras palabras, lo distintivo de la autonomía es lo que el autor formula como "la libertad dentro de la ley" (1932:81).

Además, las libertades o facultades autonómicas están constitucionalmente establecidas. El que los entes autónomos tengan un *rango* constitucional es importante por cuanto la Constitución es la ley sustantiva que define el carácter y la organización, así como los poderes y el funcionamiento del Estado en su conjunto. Ello hace posible que la autonomía se convierta en una entidad territorial (política y administrativa) del Estado mismo, y además en parte integrante —junto con el propio Estado central— de un sistema vertical de poderes.

Varios estudiosos distinguen la *relevancia* constitucional de las comunidades o regiones autónomas, de su *naturaleza* constitucional. Por ejemplo, Alvarez Conde explica: "El que las Comunidades autónomas tengan relevancia constitucional significa [...] que la Constitución contiene disposiciones rela-

tivas a la existencia, organización y funciones de las Comunidades autónomas, y el hecho de que las Comunidades autónomas tengan naturaleza constitucional se refiere a la posición jurídica que dicha entidad tiene en relación con el Estado y a las funciones que ella ejerce en este sentido" (1980:57). Existen posiciones encontradas en relación con la posible naturaleza constitucional de los regímenes autonómicos que están vigentes en diversos países de Europa, tales como Italia, Portugal y España. Unos analistas sostienen que las regiones autónomas son entes constitucionales, no obstante que sus potestades están limitadas por la carta magna, ya que poseen poderes propios y órganos para ejercerlos; otros lo niegan, en tanto los entes autónomos no participan directamente en la dirección suprema del Estado, se encuentran bajo el control del Estado central y tienen una relación de dependencia respecto a los poderes de éste.

Por lo demás, puede decirse que existe un acuerdo prácticamente unánime por lo que respecta a la relevancia constitucional de las regiones autónomas (incluyendo en este caso tanto a los ejemplos europeos, como a las regiones de la URSS). Ello otorga un rango jurídico-político más elevado a las regiones autónomas en comparación con otras entidades administrativas, tales como los *municipios*, ya que los poderes y las funciones de estos últimos están limitados no sólo por la Constitución sino además por las leyes ordinarias. En algunos casos (e. g., las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y las comunidades autónomas de España) los municipios son una demarcación de los entes autónomos y se encuentran sujetos a los órganos superiores de éstos en cuanto a su delimitación y otros asuntos. En tal sentido, la "autonomía" que a veces se predica de los municipios no es tal en rigor, si se evalúa a partir de la que corresponde a las regiones. Por lo demás, en muchos casos las potestades de aquéllos no rebasan aspectos administrativos muy limitados.

## 6. Las competencias autonómicas

El régimen de autonomía responde a la necesidad de hacer posible la *representación democrática* —en la organización política y administrativa del Estado— de las regiones socio-culturales del país, a tono con la plural composición étnico-nacional de la sociedad. En términos de este propósito, la autonomía regional es un sistema que implica cierta *descentralización política y administrativa* del Estado. De ese modo puede coexistir una *separación vertical de poderes* con la *separación horizontal* que es tradicional en muchos países. La estructura descentralizada supone entonces el reconocimiento o la asignación al ente autónomo de ciertas facultades o *competencias* propias (exclusivas o compartidas con el Estado central), principalmente la legislativa y la administrativa (o reglamentaria).

Conviene aclarar aquí que la descentralización que provoca la autonomía es jurídico-política, más que meramente administrativa. Como se dijo, la descentralización autonómica depende de la ley y no de la asignación o la transferencia de funciones que hace un órgano administrativo su-




Jefe navajo

perior (que puede revocarlas de la misma manera). Es cierto que pueden darse esas transferencias administrativas en favor de un ente autónomo preexistente; pero ellas no fundan la autonomía. Puede haber descentralización administrativa sin que exista autonomía. En suma, la autonomía provoca siempre descentralización, pero no toda descentralización implica autonomía.

A partir de la experiencia de ciertos países, algunos autores opinan que lo esencial de la autonomía radica en que se posean las potestades legislativas (constitucionalmente limitadas, desde luego). En estos casos se piensa generalmente en facultades amplias que borran prácticamente la frontera entre lo federal y lo autonómico. De hecho, en opinión de algunos no existe diferencia de *naturaleza* entre ambos regímenes. A nuestro juicio, lo crucial radica en que la colectividad política pueda normar su vida interna de acuerdo con los parámetros constitucionales y legales definidos, independientemente del número y la calidad de las facultades asignadas. Esto último dependerá del medio histórico y de las condiciones en que se produce el compromiso nacional que da lugar a la autonomía. De acuerdo con el desarrollo alcanzado por un grupo étnico en el terreno socioeconómico y en lo relativo a sus demandas y reivindicaciones, el autogobierno para la *administración* de sus propios asuntos (legalmente normada)

podría considerarse un contenido adecuado del régimen de autonomía. En otras circunstancias (e. g., las de las nacionalidades europeas), la autonomía con énfasis administrativo efectivamente puede considerarse insuficiente para la satisfacción de sus ansias reivindicatorias.

A este respecto puede hablarse de autonomías "mínimas" y "máximas", y pensarse en todo un complejo de gradaciones autonómicas que también deberán ser evaluadas en función del *medio histórico* correspondiente. Así, lo que en una situación puede verse como autonomía máxima, en otra puede considerarse como mínima, y viceversa. También la autonomía que sería mínima para un grupo, puede ser sencillamente inaceptable para otro. Por lo demás, no debe perderse de vista que todo régimen autonómico es, de por sí, dinámico: ningún arreglo se concibe como acabado o perfecto. Por lo tanto, en ciertas circunstancias las potestades administrativas o reglamentarias pueden considerarse como *una etapa* de un proceso de autonomía que incorpora gradualmente otras competencias, precisamente en la medida en que lo requiere el desarrollo del grupo y se profundiza el proceso democrático.

La cuestión de las competencias y de su correspondiente reparto es precisado, en consecuencia, según la naturaleza y el grado del régimen de autonomía de que se trata. Una autonomía máxima, que incluya amplias facultades legislativas, por lo común requerirá un tipo de reparto de competencias (entre los entes autónomos y el Estado central) constitucionalmente regulado y estatutariamente asumido. Para la autonomía enfocada a lo administrativo, generalmente bastará que se indiquen en los Estatutos los asuntos que son de la competencia de los órganos de autogobierno regional, las formas de reglamentación, etc., señalándose en la Constitución tan sólo las bases o principios que legitiman tales facultades. 

## Referencias

- 1975 Adorno, Theodor, W. *Dialéctica negativa*, Taurus Ediciones, Madrid.
- 1980 Alvarez Conde, Enrique. *Las comunidades autónomas*, Editora Nacional, Madrid.
- 1979 Bauer, Otto. *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, siglo XXI, México.
- 1985 Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI). "Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas", en *Guchachi'Reza (Iguana Rajada)*, segunda época. No. 25, Juchitán, diciembre.
- 1985 Consejo de los Cuatro Vientos. "Propuestas para una declaración de principios sobre los derechos de los pueblos indígenas", en *Guchachi'Reza (Iguana Rajada)*, loc. cit.
- 1987 Díaz-Polanco, Héctor. "Neoindigenismo and the ethnic question in Central America", en *Latin American Perspectives*, vol. 14, núm. 1, California.
- 1988 Díaz-Polanco, Héctor. "El movimiento indio y la ética política", multicopiado, México.
- 1968 Jáuregui Bereciartu, Gurutz. *Contra el Estado-nación. En torno al hecho y la cuestión nacional*, Siglo XXI de España, Madrid.
- 1978 Lenin, V.I. "Notas críticas sobre la cuestión nacional", en *Problemas de política nacional e internacionalismo proletario*, Editorial Progreso, Moscú.
- 1932 Llorens, Eduardo L. *La autonomía en la integración política*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.