

MOVIMIENTO INDIGENA, CULTURA POLITICA NACIONAL Y NUEVA CONSTITUCION EN COLOMBIA

María Teresa Findji
Universidad del Valle, Cali, Colombia

Primera parte: Cómo llega el Movimiento Indígena a la Asamblea Nacional Constituyente

- 1.1. Actores y discursos diferentes en un escenario común
- 1.2. La desprivatización del conflicto de tierras en las Haciendas
- 1.3. Integración nacional e identidad indígena
- 1.4. Estatuto Indígena y Derecho Mayor
- 1.5. Acción e identificación: diferencias "étnicas"?
- 1.6. Un país divorciado de colonos y Estado centralista:
los desajustes del ordenamiento jurídico-político

Segunda parte: Territorialidades y cultura política. Lo que se logró en la Nueva Constitución

- 2.1. Tierras comunales inalienables e imprescriptibles
- 2.2. Autoridades tradicionales y cabildos
- 2.3. Territorios Indígenas, resguardos
y consejos territoriales
- 2.4. La propuesta indígena de Ley de
Ordenamiento Territorial: un proceso
- 2.5. Cambios en la representación de la Nación
- 2.6. Democracia y relaciones inter-culturales.

MOVIMIENTO INDIGENA, CULTURA POLITICA NACIONAL Y NUEVA CONSTITUCION EN COLOMBIA

María Teresa Findji
Universidad del Valle

Durante los primeros meses de 1991, los medios de comunicación masiva transmitían imagenes excepcionales de convivencia y debate: la de los tres co-presidentes de la Asamblea Nacional Constituyente. El representante del partido de gobierno, el representante tradicional del conservatismo que para la circunstancia se había presentado como Movimiento de Salvación Nacional, y él del M-19 recién "reinsertado" en la vida civil. Cada uno de los personajes y todos ellos juntos eran portadores de una gran carga simbólica y revelaban profundas transformaciones en el escenario público que nos invitan a reflexionar sobre el proceso de democratización de la vida política en Colombia. Como es sabido, además del M-19 participaron de la Asamblea, a través de la votación o por medio de cupos negociados en los procesos de reinserción, el EPL, el PRT, el Quintín Lame, quedando excluidos el ELN y las FARC.

La elección de los constituyentes también había sido excepcional. Realizada fuera de los mecanismos clientelistas de los dos partidos "tradicionales", como se les llama en Colombia al liberalismo y al conservatismo, evidenciaba la existencia de otros circuitos de opinión, la de los "movimientos políticos" como se les llamó. Entre ellos, sorprendieron los evangélicos que no habían utilizado para nada los medios de comunicación masiva y los indígenas. Ya que nuestro propósito en este texto se enfoca a esta aparición indígena en el escenario político nacional, vale la mención del cuestionamiento del funcionamiento "democrático" de los partidos que se manifestó en torno a la ANC. Esta llegó a revocar el mandato de los parlamentarios pero se excluyó de poder participar en las siguientes elecciones para el Congreso y la crisis de la representación "democrática" a través de los partidos sigue.

El Gobierno Nacional que se había comprometido a llevar a cabo el proceso, ya

empezado, de convocatoria de una ANC intervino muy activamente en ella y generó una etapa de "participación" en multitud de mesas de trabajo preparatorias agenciadas a través del PNR (Plan Nacional de Rehabilitación, instaurado en relación con los diálogos de paz, directamente adscrito a la Presidencia de la República) en el marco de la recién implementada Reforma Municipal descentralizadora" (1986).

Debate, convivencia, representación, participación...son conceptos que nos remiten a una necesaria confrontación con la historia social y política "republicana", la tradición colonial y en general la cultura política de los colombianos de hoy. Cultura política que según postulamos esta en transe de transformación; transformación en la cual han incidido los que han actuado como protagonistas o co-participes del movimiento indígena. Movimiento cuya acción vamos a intentar analizar en sus circunstancias, los resultados obtenidos en la reforma constitucional colombiana y los problemas que quedan planteados después de ella.

La importancia de los indios en Colombia no es numérica. Radica en su existencia diversa en todos los rincones de la territorialidad nacional en construcción y que constantemente la cuestiona, algunas veces realmente - cuando tiene relación de fuerzas favorable -; las más de las veces a nivel de las representaciones de la nación - la conciencia nacional se ha creado sobre la base de la negación del indio.

En el campo nacional de los últimos 25 años, en lo que podríamos considerar el campo de una apertura democrática, el papel de los indígenas, por su acción organizada íntimamente ligada a los demás actores sociales, pero afirmando su diferencia, ha sido clave.

Los debates políticos con los grupos de izquierda en los 70's y los grupos armados en los 80's sobre "porque nosotros luchamos distinto" en los caminos, los campamentos, los sindicatos, los barrios o las universidades son los que fueron abonando la posición adoptada con motivo de la coyuntura de la ANC.

PRIMERA PARTE:

COMO LLEGA EL MOVIMIENTO INDIGENA A LA CONSTITUYENTE ?

Si fue sorpresa para muchos periodistas la irrupción de los indígenas en el escenario de la Asamblea Nacional Constituyente, en realidad veinte años antes, en tiempos de la Reforma Agraria, la opinión pública se había podido enterar de la existencia de una organización indígena que no dependía ni de la Iglesia ni del Gobierno. En aquel entonces, esos indios que se creían desaparecidos, fueron identificados como "campesinos", asociación bastante generalizada en el continente. Lo que nos puede llamar la atención en el caso colombiano es que a principios de la década de los 80's, los indígenas rechazaron esa identificación como campesinos que hacían de ellos los nacionales.

1.1. Actores y discurso diferente en un escenario común

El acontecimiento de esta Tercera Asamblea del Consejo Regional Indígena del Cauca a la que nos referimos tuvo lugar en 1973, a cuarenta minutos de Popayán, la cabeza de puente de la Conquista española agenciada por un lugarteniente de Pizarro; la capital del antiguo Estado Soberano o Departamento del Cauca, entre 1857 y 1905 que abarcaban más de la mitad de la territorialidad nacional en formación.

El acto multitudinario había sido convocado por la primera organización indígena que se conociera en el país contemporáneo.

Organización creada por comunidades y dirigentes que ya habían participado de organizaciones campesinas nacionales, como FANAL o ANUC o de las luchas políticas partidarias en las guerras civiles o en "la violencia" de los años 50. Fueron acompañados tanto por representantes campesinos e intelectuales nacionales como por delegados de diversas comunidades indígenas de otras regiones, incluyendo otavaleños.

Las fuerzas políticas regionales habían intervenido para prohibir la reunión y ésta sólo se pudo realizar con la intervención ante el Gobierno central de los dirigentes indígenas apoyados por dos pequeñas organizaciones no-indígenas. De entrada, pues, los indígenas no habían aparecido aislados aunque sí afirmando fuertemente su diferencia; la expresaban en distintas lenguas, incluyendo el castellano en que proclamaban "somos legítimos americanos" y "reclamamos los derechos". Discurso diferente en un escenario común...

Pero será que pueden existir acciones y actores diferentes para la cultura política colombiana ? Para escuchar este nuevo discurso, casi nadie lograba salir del esquema interpretativo inmediato, agrario y clasista: campesinos que hacían reclamos de tierra en contra de terratenientes-gamonales .

1.2. la desprivatización del conflicto de tierras en las haciendas

El conflicto se daba efectivamente en el marco de las haciendas que se habían instalado en tierras de los resguardos indígenas. La iniciativa y la realización de la lucha eran asumidas por las comunidades terrajeras, las comunidades "indias" propiamente dichas, según la terminología vigente en aquel entonces en la región. Resaltemos que esta identificación no hacía diferenciaciones "étnicas": entre los terrajeros, había gente paez y gente guambiana así como gente que se identificaba simplemente a partir del nombre de su resguardo. Tenían en común, pues, además de su situación de terrajeros, la referencia a los resguardos; y, a través de las redes de parentesco, se relacionaban con otros sectores sociales.

En el accionar de estas comunidades luchadoras, aparecen modalidades que las distinguen del resto de campesinos en lucha por la tierra : reclamo de linderos refrendados por títulos coloniales, actuar comunitario y reintegro de las tierras a la jurisdicción del resguardo a contravía de la política de reforma agraria, y sobre todo, memoria larga de derechos ligados simbólicamente a un territorio. Aparece, entonces, en la opinión el término de "recuperación" cuando se trata de las luchas indígenas. En el caso de los demás campesinos, se habla de "invasiones de tierras", en un lenguaje revelador de la memoria colectiva de los colonos, campesinos o terratenientes; término que los indígenas rechazan de entrada.

Los enfrentamientos a que da lugar el "conflicto de tierras" tienen en común *el manejo privado de la cosa pública* que analizaran en Ecuador o en Bolivia otros investigadores en casos similares. Pasada la etapa inicial en que hacen justicia por su propia mano o por medio de matones a sueldo, los terratenientes sostienen en sus haciendas a la policía cuando la llaman a desalojar a los campesinos-indígenas de las recuperaciones.

El movimiento indígena apela a la intervención de las instancias nacionales "progresistas" y la "solidaridad", nacional también, denuncia públicamente los atropellos locales mientras elabora la formulación del conflicto en términos de *derecho público*. Efectivamente intervendrá regionalmente una agencia nacional, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) pero sólo cuando las tierras hayan sido efectivamente recuperadas, y no sin producir conflicto con las comunidades, como lo veremos más adelante.

1.3. Integración nacional e identidad indígena

Si bien las comunidades están reclamando sus tierras, lo hacen a su manera. De hecho rechazan toda la política nacional de "integración" que ha venido implementando el Estado: desde los años 1920, cuando la "mezcla de razas" apareció "científicamente" respaldada por biólogos o médicos; antes y después cuando partidos y misiones promovieron la imagen del mestizo como prototipo del colombiano e implementaron su producción en los internados indígenas y las escuelas. El discurso indígena fustiga "el mestizaje de la mente" y promueve entre la juventud el orgullo de lo propio, atacando el sentimiento de vergüenza de ser indio bastante generalizado entonces.

Sin embargo, en los sectores populares e intelectuales "politizados" que se encuentran próximos al movimiento indígena sigue funcionando la percepción, culturalmente adquirida con la conciencia nacional, de que los indios son inferiores, atrasados, destinados a desaparecer. Pero al mismo tiempo, la fuerza de su afirmación impone respeto y suscita interés en "educarlos políticamente" e integrarlos a la "alianza obrero-campesina".

La historia de las relaciones del movimiento indígena con la ANUC devela las contradicciones culturales entre los "nacionales" y los indígenas. En un primer tiempo, la identificación común de "luchas por la tierra" y el pensar que no se podía hacer política regionalmente llevaron a un acercamiento CRIC-ANUC. Esas relaciones se hicieron más evidentes durante el III Congreso de la ANUC en el que participaron delegados de 22 comunidades diferentes organizados en Comisión Indígena que participaba de las plenarias y sesionaba aparte. En esa reunión aparecieron indios de selva y llano junto con los "campesinos-indígenas" andinos. Intercambiaron experiencias y un sentir común de su situación de "perseguidos", "sometidos" o "humillados" por la sociedad, las misiones y el Estado confundidos. Manifestaron su interés en forjar una unidad indígena; transformaron para eso la Secretaría Indígena de la ANUC, concebida como iniciativa campesina para relacionarse con los indios en Secretaría asumida por los indios mismos para interrelacionarse nacionalmente. Lo "nacional" se entendía como cobertura geográfica; la diversidad indígena era suficientemente palpable para que la Comisión recomendara organizarse regionalmente.

Lo que pasó después es revelador de la cultura política nacional.

La unidad nacional ha sido construida desde el Estado, sobre el modelo de un "centro" que domina, se expande y lo controla todo. El instrumento de esta construcción ha sido el Partido Nacional hegemónico, excluyente de cualquier otro considerado "minoría" sin derechos. Por lo menos así lo había pensado la Constitución de 1886...la que se acaba de sustituir. Ese sectarismo original conllevó una guerra, la guerra de los 1.000 días a principios de siglo, muy reveladora: guerra clásica entre "gobiernistas" y "revolucionarios" al principio, guerra de guerrillas regionalizada después. El conflicto es de la sociedad contra el Estado; los partidos llamados a mediar entre los intereses regionales para lograr propósitos nacionales fallan.

Después de "la violencia" de los años 50, vivida como rivalidad entre los dos partidos "tradicionales", el Frente Nacional se constituyó como partido único igualmente excluyente de cualquier otro. Las guerrillas que se formaron en los 60 tuvieron también un surgir y una implantación regionales pero pretendían construir un Partido nacional para tomarse el Estado central. Los grupos políticos de izquierda, armados o no, que se hicieron presentes en ese III Congreso de la ANUC que nos ocupa, compartían la idea del Partido nacional por construir y no concebían su estructura interna sino como centralista y vertical. Para ellos, los indios -genéricos- eran campesinos con "algunas particularidades culturales" que se trataba de integrar al proceso general, sin distingo alguno.

En la coyuntura de los años 70, los indígenas co-existieron con ellos de distintas maneras así como con los actores "del otro bando", misioneros católicos o evangélicos de distintos calibres generalmente "contrarios" a sus luchas. Hasta que en el Congreso de Tomala (1977), la ANUC se hizo hara-kiri al proclamarse partido político. Los politizados campesinos insultaron a los indígenas de la Secretaría, los cuales optaron por retirarse de la organización campesina nacional.

La dirección política del CRIC se reestructuró y en el Congreso del CRIC de 1978 hizo aprobar una "Plataforma política" nacional, en la que los terratenientes ya no eran el enemigo principal; al año siguiente aparecieron algunos dirigentes del CRIC involucrados con el M-19.

1.4. Estatuto Indígena y Derecho Mayor. De Autoridad a autoridad.

Sin embargo, el interés primordial de las comunidades indígenas no estaba situado en el poder central del Estado. Otros dirigentes se reunieron para asumir la situación en la región y manifestaron: "el CRIC somos las comunidades organizadas y en lucha".

Los debates se venían formulando en torno a "la política indígena", inconcebible para la mayoría que sólo hablaba de indigenismo vs. clasismo, de aislamiento o divisionismo vs. unidad popular. Pero un sector de comunidades indígenas siguió afirmando su diferencia, aprovechando las coyunturas para avanzar en la "defensa de los derechos".

Esta coyuntura se presentó en el mismo año 79-80 cuando el Gobierno nacional pretendió definir un "Estatuto Indígena". Todas las organizaciones rechazaron el proyecto de ley, pero el sector indígena que desembocará con fuerza en la Constituyente organizó una Marcha de Gobernadores Indígenas a Bogotá, desde la frontera con el Ecuador. Iban paeces, guambianos, pastos y demás delegados de los pueblos indígenas del Sur-Occidente del país, difundiendo su concepción del "Derecho Mayor", explicitada en el Manifiesto Guambiano unos meses antes en una Asamblea en la que se "proclamaron los derechos" ante el mundo entero. La acción indígena - local - es concebida en términos universales, sólo que el universo no es nacional. Existía la conciencia de que "los hermanos menores desconocen a los hermanos mayores", como decían los Mamos Arhuacos. Eso era un problema en él que no se podía distinguir lo social de lo político.

Esta acción conjunta que duró tres semanas se constituyó en el acto fundador del Movimiento de Autoridades Indígenas del Sur-Occidente. Movimiento de afirmación indígena que causó mucha más sorpresa y rechazo en la medida en que su reivindicación de respeto a una autoridad propia que "manda sobre la tierra" explicitaba que recuperar la tierra era "recuperarlo todo: autoridad, justicia, trabajo".

De hecho, la legislación republicana de los resguardos había mantenido la existencia de "los pequeños cabildos" con el reconocimiento de sus funciones administrativas internas; y muchas veces el ser utilizados como correa de transmisión por la administración pública, la Iglesia o los partidos. Por todo eso, existían y eran reconocidos los cabildos. A diferencia de la institucionalidad vigente en la población rural o urbana que sólo se podía referir a la Iglesia o a los partidos tradicionales para acceder a la esfera de lo público.

La Asamblea del Pueblo Guambiano a la que habían participado otras comunidades y sectores nacionales, igual que la Marcha de Gobernadores, enfatizaban sobre ese punto específico: tenemos autoridades propias. Y en 1982, el Movimiento de Autoridades Indígenas del Sur-Occidente invitó al Presidente de la República "de autoridad a autoridad" a la clausura de su tercer Encuentro. Trastocando el protocolo de pre-eminencia de las autoridades de Popayán, el Presidente aterrizó con 8 ministros directamente en la tierra recuperada, en "territorio guambiano" y anunció a los gobernadores indígenas que retiraba el proyecto de Estatuto Indígena de su antecesor.

1.5. Acción e identificación

A medida que transcurría su acción y que participaban de muchos debates, se iba modificando la identificación de los indígenas en los discursos. Primero, queriendo escapar a los mecanismos de dirección política de organizaciones gremiales, declararon: "No somos campesinos". Explicitaron en 1980: "No somos raza, somos pueblos". Las razas son para animales, tenemos historia, experiencia, nos manejamos nosotros mismos; y "pueblos" como término inteligible por los sectores populares y politizados amigos, aunque después de muchas discusiones ya que ellos lo usaban simplemente como sinónimo de "los de abajo". Muy poco se hablaba de derecho de pueblos. Finalmente la ritualización de la Asamblea del Pueblo Guambiano o de la visita presidencial ayudaron a expresar simbólicamente algo de lo que se quería significar: la tierra es a la vez territorio.

El corolario de esta auto-identificación como pueblos fue el reasumir dentro de los indígenas mismos las diferencias existentes entre unos y otros. Diferencias que algunos quisieran utilizar para enfrentarlos entre sí. Diferencias que existen y sobre las cuales hay que construir o transformar relaciones. Diferencias que algunos quieren llamar "étnicas". Pero lo que importaba no era que los guambianos sean distintos a los paeces o a los arhuacos, sino que siendo distintos, todos tienen autoridades y derechos y pueden hablar.

Si me he expandido en recordar algunas de las circunstancias del desarrollo del movimiento indígena en Colombia, es porque pienso que ese apelativo de "étnico" ha surgido por fuera del Movimiento Indígena americano y no necesariamente para apoyar sus intereses. Es un concepto "importado" que habría que repensar en las lenguas americanas y dentro de sus maneras de imaginarse y conceptualizar las relaciones entre las distintas gentes que existen en el Planeta. Lo que hemos podido observar hasta ahora es la transformación de la categoría colonial genérica de indio, perpetuada en la república fundamentalmente en términos de sometido y carente de derechos, negado por la conciencia nacional que enaltece al mestizo. La afirmación indígena tal y como se ha venido dando en nuestro caso, se puede interpretar como reivindicación de identidad política, en un molde cultural distinto al de la cultura política nacional. Antes de seguir sobre este punto, observemos más cómo han venido pasando las cosas.

1.6. Un país divorciado de colonos y Estado centralista. Los desajustes del ordenamiento jurídico-político

Ya señalamos cómo la Reforma Agraria tuvo como contexto político el llamado Frente Nacional. Todos los estudiosos convienen en considerar que esta desaparición del juego democrático de la oposición entre partidos coincidió con un fortalecimiento del Estado Nacional.

Fortalecimiento que contradictoriamente empieza con una reforma constitucional (1954) que permite la existencia de Corporaciones regionales y otra que introduce la Planeación Nacional a costa de garantizarle a los congresistas un manejo clientelista del erario público (1968). Finalmente, en procesos que no cabe analizar aquí, se afianza un centralismo estatal revelado en las cifras de que dispuso la Asamblea Nacional Constituyente: en 1970, 70% de los ingresos de la Nación se gastaban en las instancias departamentales y municipales; en 1990, disponían del 30%, mientras el estado central manejaba el 70%.

Pero al mismo tiempo, este Estado central se ha venido debilitando. No hay necesidad de insistir sobre la expansión de los frentes de múltiples guerrillas en la década del 80 y de las redes del narcotráfico hasta hoy. Unas y otras excluidas del "juego democrático de los partidos". Partidos en realidad carcomidos por un clientelismo que no han podido superar y que los desvertebra nacionalmente. Partidos que por lo mismo se han reducido a maquinarias electorales, ellas mismas en crisis como lo reveló la votación para la Constituyente o las que siguieron.

Al respecto, toca introducir aquí una reforma del Estado, anterior a la ANC pero que ella desarrollará y que es bien importante. Se trata de la reforma municipal de 1986, realizada bajo el criterio descentralizador de la Administración Pública. El fortalecer los 1.100 municipios con que cuenta el país a partir de la elección popular de alcaldes ha producido una revitalización de la vida política local, generalmente al margen de los partidos

tradicionales o por lo menos cuestionando su funcionamiento. Cuanto más que la nueva Constitución promulgó la elección de los gobernadores de los Departamentos, antes simples eslabones del Estado central.

Ahora bien, esta generalización de la figura del municipio y el departamento, evidenció que no en todas las regiones funcionaban (por ej. en la Amazonía o en la Costa Pacífica, o funcionaba nominalmente como en la mayoría de las zonas rurales). Esta circunstancia nos remite a la historia del poblamiento del actual "territorio nacional", más exactamente a las distintos procesos de colonización a través de los cuales grupos humanos diferenciados se apropiaron efectivamente del territorio, lo constituyeron. Y reaparece la dimensión social de lo político.

La memoria o la herencia de la práctica colonizadora, es decir el control militar, la extracción de recursos o la ocupación "superpuesta" de espacios ya ocupados por una población local, generalmente dispersa, ha continuado vigente hasta hoy. Se efectúa desde un centro: el centro "urbano" colonial, el estado mayor de la guerrilla o la cabeza del cartel. Para ellos, la tierra no es necesariamente su propiedad; lo que importa garantizar es la libertad de movimiento en un espacio: tener el control de su territorio.

En Colombia últimamente se han multiplicado las investigaciones que profundizan temas relacionados con conflictos y violencia a partir de una conceptualización de territorio. Desde finales de la década de los 70's esta reflexión había empezado en torno a la naturaleza del movimiento indígena y sus relaciones con los diversos sectores o actores con que se veía involucrado.

Ahora bien en el campo de lo simbólico, la tierra-territorio colonial viene cargada del prestigio del que la detenta por razones políticas (es el colonizador o el descendiente del mismo); pero es bien sabido que el estatuto de colonizado - excluyendo por definición a los sujetos coloniales de cualquier derecho político -, interesa también a los criollos, como lo tuvieron que recordar a partir de las reformas borbónicas.

La ideología liberal decimonónica introdujo con mayor fuerza el concepto de propiedad privada como condición del Progreso o como pre-requisito de la ciudadanía. La situación objetiva de conquista-ocupación por los libertos, mestizos o indios de los siglos XIX y XX iba paralela al importante crecimiento demográfico y fue constituyendo la actual territorialidad nacional. Pero donde quiera que llegaran los nuevos colonos nacionales encontraban a los indios y bien sabido es que "matar indios no es pecado"; y cuando no los encuentran, la mentalidad de colono-fundador esta vigente en su modo de relacionarse con los recursos naturales, renovables o no. De todos modos, en ambos casos, la colonización es empresa privada y el Estado muy poco se hace presente. Se reproduce el modelo de manejo privado de la cosa pública. Bien lo pudieron constatar los funcionarios del INCORA en los 30 años de Reforma Agraria, sea cuando censaban a los arrendatarios y colonos dispersos en los inmensos latifundios, sea cuando titulaban baldíos.

En este país divorciado de colonos y Estado centralista, el ordenamiento político-jurídico y

el sistema de justicia pensados desde la ideología liberal poco efectivos han sido. En el orden jurídico sólo se concebía el territorio como único. El principio de la territorialidad de la Ley de los juristas que redactaron la anterior Constitución era tan claramente vigente que tuvieron que redactar cuatro años después una legislación especial para indios que no se mencionaban para nada en ella. El artículo primero de esta Ley 89 de 1890, todavía vigente, explicitaba que los indígenas reputados "salvajes" no eran sujetos de las leyes de la República (el Concordato y el Convenio de Misiones con el Vaticano le encomendan la tarea de cristianizar a los salvajes para que se pudieran nacionalizar). Y ésta se dirigía a los "reducidos a la vida civilizada", los de resguardos para la cual dictaban normas especiales.

De estas normas especiales desconocidas por las autoridades nacionales es que se habían agarrado las comunidades organizadas en la década de 1970 para legitimar sus luchas. En particular en lo concerniente a la territorialidad de los resguardos. En la práctica a esta territorialidad se le había superpuesto la de las haciendas y la de los municipios. Dada la debilidad de estos últimos, el conflicto apareció sobre todo con las Haciendas. Pero a raíz de la reforma municipal, se reavivaron antiguos conflictos con el municipio. Elemento determinante en la decisión del Movimiento de Autoridades Indígenas de participar en la reforma constitucional.

Finalmente, en cuanto a los mecanismos a través de los cuales llegaron a la Asamblea los constituyentes indígenas, cabe resaltar dos momentos. En la etapa de preparación, paralela a los procesos de negociación con ciertas guerrillas, el Gobierno había propuesto nombrar un número fijo de delegatarios indígenas. En aquel entonces el Movimiento Armado Quintín Lame no participaba todavía de dichas conversaciones de paz; la ONIC, organización nacional indígena de Colombia, creada a instancias del Gobierno a principios de 1982 para tener un interlocutor único de los indígenas, entró a exigir más delegatarios. Finalmente quedó la vía electoral general como único mecanismo, al cual el Movimiento de Autoridades Indígenas se sometió lanzando como candidato a un antiguo terrajero y gobernador guambiano. Por la Alianza Social Indígena, creada para la circunstancia por ciertos sectores de la ONIC, fué elegido un abogado embera. Ambos, con una votación urbana nacional además de la indígena, superior a la de muchos veteranos políticos profesionales de los partidos. No cabe analizar aquí detalladamente los resultados electorales de la Constituyente, pero sí podemos reiterar la pregunta: Movimiento Indígena, movimiento étnico? Por lo menos resulta claro que la votación de los nacionales a favor del movimiento indígena significa que representaba una alternativa en medio de la crisis política. Alternativa que sacaba su fuerza del vigor manifiesto de sus luchas y de la imagen de autonomía que había venido proyectando globalmente. La opinión pública no distinguía entre las organizaciones indígenas y las votaciones corresponden a formas locales de presencia de unas u otras. Las diferencias políticas reales entre ellas siguieron vigentes aunque tuvieron que discutir mucho para presentar un frente común ante la Asamblea.

SEGUNDA PARTE

TERRITORIALIDADES Y CULTURA POLITICA

Lo que se logró en la Asamblea Nacional Constituyente

Presentaremos a continuación los logros obtenidos por el Movimiento Indígena en relación con lo que fueran sus luchas en los veinte años anteriores.

2.1. Tierras comunales inalienables e imprescriptibles

La Constituyente elevó a categoría constitucional los resguardos como tierras "de propiedad colectiva" (art.329); y ratificó junto con "los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, el patrimonio arqueológico" su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables (art.63).

Lo que puede parecer una simple reconducción de la norma especial para indígenas "reducidos a la vida civilizada", de la ley 89 de 1890 en la cual el movimiento indígena amparó su accionar de recuperación de tierras en las décadas del 70 y el 80, en realidad ratifica el cambio operado a raíz de las múltiples luchas por "exigir su justa aplicación". Han logrado, aunque sea en la Constitución, derrotar el argumento liberal decimonónico según el cual el atraso de muchas regiones se debía a la existencia de tierras comunales.

Tierras comunales que ni se compran ni se venden, que escapan a las reglas del mercado: tierras que constituyen territorio. Tierras comunales que, en la realidad desconocida por los nacionales, no han correspondido nunca con formas de explotación económica colectiva; ni siquiera como cooperativas de producción. Así se pudo constatar cuando las comunidades de un sector del movimiento rechazaron las que el INCORA quiso implantar como empresas comunitarias. Y prefirieron reintegrar las tierras al resguardo, organizándose como "empresa del cabildo". De hecho restablecieron los usos y costumbres de la explotación familiar combinada con el pastoreo comunal y algunos cultivos comunitarios para sostener otras necesidades.

Además cabe señalar que la Constitución ratificaba así no solamente los resguardos de origen colonial, sino los que fueron creados por el Gobierno nacional a partir de 1978, en buena medida como resultado de las luchas de las comunidades contra las "reservas" que pretendió crear a través del INCORA, las cuales no reconocían la propiedad comunal.

Entre los campesinos ("mestizos"), la propiedad comunal de la tierra produce inicialmente inquietud en cuanto la confunden con explotación colectiva. Pero el prestigio ganado por los logros del Movimiento Indígena le ha facilitado la tarea de aclarar la diferencia y son cada día más frecuentes los casos de sectores campesinos que buscan que se les reconozca resguardo o cabildo.

Sería interesante observar de más cerca esta modificación que se está operando en el proceso organizativo de los campesinos que ya se habían acogido a la forma "Junta de Acción Comunal" promovida por el Estado y los partidos políticos tradicionales como la única manera de acceder a partidas del presupuesto nacional.

2.2. Autoridades tradicionales y cabildos

A raíz de la actuación de los guambianos para la recuperación de las Mercedes y en vísperas de la visita presidencial de 1982 de la cual ya hemos hecho mención, el Consejo de Estado ratificó el carácter de "entidad de derecho público especial" de los cabildos. Este concepto tuvo el efecto de permitir satisfacer la demanda indígena de que las tierras recuperadas no fueran ni parceladas privadamente ni constituidas en empresas comunitarias sino reintegradas a las comunidades como parte de la jurisdicción de los cabildos. El Movimiento Indígena lograba así modificar la política del INCORA.

La institución de los cabildos que involucra otras muchas funciones y significados culturales es actualmente retomada en las zonas donde forma parte de la tradición. En cambio, en las regiones donde los cabildos nunca existieron y que el Estado central ha introducido con la figura de los resguardos, se está produciendo un desplazamiento de las autoridades tradicionales en dichas culturas. Sin embargo hemos sabido de una organización regional que venía utilizando los cabildos como correa de transmisión y se ha reestructurado como organización regional de cabildos y autoridades tradicionales. El concepto mismo de "autoridad" viene siendo criticado y renovado por las comunidades que les reclaman a sus dirigentes cuando se limitan a servir de enlace con la administración pública.

Parecería que la comunalidad de la tierra requiere una institución que la rija, imparta justicia o resuelva los problemas y asegure la reproducción de la comunidad. En todo caso, van de la mano la reconstrucción de ambas en este momento.

Y en la nueva Constitución quedó estipulado que: "Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos... la ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional" (art.246).

2.3. Territorios indígenas, resguardos y concejos territoriales

El delegatario del Movimiento de Autoridades Indígenas participó de la Comisión Segunda de la Constituyente, encargada del Ordenamiento territorial. Existía mucha conciencia de que se trataba de obtener un lugar en la organización político-administrativa del país, un espacio reconocido para la reconstrucción de los pueblos indígenas en el largo plazo. Pero fue una lucha ideológica y política muy dura para lograr finalmente que figurara en el art.286 una nueva entidad territorial denominada "territorio indígena".

El acuerdo se logró con el apoyo de otros delegatarios que sostenían uno de los debates más importantes de esta ANC: sobre la autonomía política y la conformación de regiones, terreno de encuentro de los intereses indígenas con los de importantes sectores nacionales (la Costa y Antioquia por ej.). Finalmente dominó la concepción meramente descentralizadora de la administración y las regiones sólo quedaron como regiones de planificación, posibles de ser constituidas. En cambio en la base de la estructura política-administrativa quedaron yuxtapuestos municipios y territorios indígenas.

En realidad, sobre lo que se entiende por territorio indígena no se había logrado consenso alguno; pero se logró dejar definidos ciertos aspectos. Quedan por continuar los debates para la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en el Congreso y las luchas indígenas mismas.

Según el art. 287, "las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses....tendrán los siguientes derechos: 1. gobernarse por autoridades propias; 2. ejercer las competencias que les correspondan; 3. administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 4. participar en las rentas nacionales".

Fueron precisadas las funciones de los Consejos territoriales indígenas llamados a administrarlos en el art.330 en los siguientes campos :uso del suelo y poblamiento; políticas, planes y programas de desarrollo; inversiones públicas; percepción y distribución de recursos; representación ante el gobierno nacional, entre otros.

Como no se logró hacer reconocer la propiedad de los recursos naturales para las comunidades en cuyo territorio se encontraran, quedó un párrafo de este mismo art.330 redactado en estos términos:"la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la identidad cultural, social y económica de las costumbres indígenas. En las decisiones que se adopten respecto a dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de las respectivas comunidades."

La legislatura inmediatamente posterior a la ANC no estudió ningún proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial. Los intereses encontrados son muchos. Pero dos fueron los desarrollos implementados por el Gobierno en virtud de normas transitorias:

1/ Para las transferencias de las rentas nacionales, y mientras se producía la ley de constitución de los territorios indígenas, se asimilaron los resguardos a municipios. Todos los resguardos.

Para lograr esto, los representantes indígenas tuvieron que afrontar los nuevos argumentos de los funcionarios nacionales, como el de la incapacidad de los indios para la gestión o la clasificación discriminatoria de la mayoría de las comunidades indígenas. Se esgrimió nuevamente el concepto de derechos que tienen las comunidades: son para todos, nadie puede ser excluido.

Finalmente la experiencia esta en curso. Para bien o para mal, por primera vez, a partir de enero de 1994, los cabildos han entrado a disponer de recursos provenientes de los ingresos de la nación; recursos a los que acceden sobre presentación de proyectos; y que administran en base a convenios con los municipios.

2/ Para las comunidades negras ribereñas, se reconocerán territorios en el sentido de tierras comunales, más no de entidad territorial. Un proceso de organización ha empezado, en buena medida por reacción a lo que estaban logrando las comunidades indígenas; aunque el contexto cultural y las formas de resistencia/adaptación de los libertos sean muy distintas. Allí también la etiqueta de "grupo étnico" encubre variadas realidades muy mal conceptualizadas hasta el momento en Colombia. Los campos en que más se están moviendo actualmente son la educación y la "cultura" (música, bailes, tradición oral) especialmente en la costa pacífica amenazada de grandes inversiones en la perspectiva de la apertura económica.

2.4.La propuesta indígena de ley de ordenamiento territorial

El proceso más interesante que se llevó a cabo -fuera del Congreso- para avanzar en la preparación del proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial tuvo que enfrentar las diferencias de cultura política a las que hicimos alusión en la primera parte de este texto. Los representantes indígenas tuvieron que hacerle frente a varios proyectos de los funcionarios del Ejecutivo. Lograron convencerlos de que el proyecto de ley debía ser consultado con las comunidades. Y un proceso de unos 15 meses de ir y venir de Bogotá a las comunidades se llevó a cabo de manera variada pero en muchas comunidades. Talleres de información sobre la nueva constitución y de consulta sobre el tema de los territorios se realizaron llevando a la presentación de varios ante-proyectos de ley por parte de las diversas organizaciones indígenas. Una semana de comparación y confrontación de propuestas entre todas las organizaciones y con la participación de funcionarios de Planeación nacional y Asuntos Indígenas permitió producir finalmente el proyecto único de las organizaciones indígenas, el cual fue presentado al gobierno.

Aunque hasta ahora, el Gobierno no le ha dado curso, vale la pena destacar unos cuatro puntos que me parecen significativos; han sido planteados pero en la práctica su aplicación constituye una prueba en la confrontación cultural de este fin de siglo:

1.- la constitución de los territorios indígenas será fruto de un proceso singular para cada uno de los pueblos indígenas, en el tiempo en que lo requieran y soliciten y será producido como "acuerdo" entre ellos y el Gobierno nacional: no se tratará de un simple acto administrativo.

2.- en los territorios indígenas, los cabildos (o sus equivalentes) seguirán siendo la autoridad de primera instancia. Así lo plantearon insistentemente las comunidades del Cauca y Nariño consultadas. Los consejos territoriales, cuya composición deberá ser precisada en cada caso de acuerdo con los usos y costumbres de la región, deberán

precisar reglas que permitan respetar las funciones de unos y otros. Volvió a aflorar el sentir político de las unidades sociales de base de no querer "autonomías sobre nuestra autonomía", como decían los arhuacos en la década de los 70's. El problema que queda por resolver - en parte a nivel de los territorios indígenas por constituir- es él de las formas de articulación a unidades mayores que permitan una proyección cultural, un desenvolvimiento.

3.- los usos y costumbres de los distintos pueblos indígenas son el fundamento del ordenamiento territorial indígena. No se trata de establecer un gobierno "indio" con instituciones "blancas". Ni tampoco de impedir toda adaptación a las nuevas circunstancias de parte de las culturas involucradas. Pero una población se apropia su territorio solamente si se puede mover en él como lo sabe hacer, según sus usos y costumbres. El manejo de un territorio es cultura. Para que se pueda reproducir la diversidad cultural es que se ha querido plantear la existencia de unos Territorios Indígenas distintos a los Municipios.

4.- los territorios indígenas se podrán conformar sobre la base de un resguardo, cuyo carácter territorial ya ha sido reconocido por la Constitución. Pero se considera insuficiente porque se trata de lograr acuerdos entre varios resguardos para abarcar una escala manejable y a la vez significativa. Se señala claramente que podrán formar parte de un territorio indígena tierras de propiedad privada, asentamientos rurales, núcleos urbanos, siempre y cuando respeten la autoridad indígena y la tradición regional: el territorio es una jurisdicción.

Así mismo, los territorios deben facilitar las relaciones entre comunidades del mismo pueblo; para el efecto podrán ser discontinuos. Pero también quedó claramente propuesto por el Movimiento de Autoridades Indígenas que los territorios indígenas pueden ser multi-étnicos. Lo sustentó así: " Cuando la Constitución nacional reconoce la diversidad étnica de Colombia, hace referencia a una característica del país: la presencia en su suelo de multitud de pueblos que conviven en el mismo territorio nacional. Y es un hecho bueno que nos enriquece y distingue. Por eso reconoce la multiétnicidad como propia a todos los entes territoriales, sean departamentos, municipios, distritos, provincias o territorios indígenas. Además, porque - aunque se puedan establecer restricciones a la circulación de personas - no se puede, ni a nadie conviene, prohibir la presencia de determinados colombianos en los Territorios Indígenas y menos aún convertirlos en "guetos" para un solo pueblo, que por ello sería discriminador de los demás y a la vez discriminado por ellos.

Un territorio indígena no es, pues, necesariamente uni-étnico. Este puede abarcar varios pueblos indígenas como también asentamientos de población no-indígena, siempre y cuando respete la organización interna, la tradición histórica y las autoridades indígenas" (ver Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial, No.7, septiembre de 1992, p.24).

2.5.Cambios en la representación de la Nación

Finalmente, y no por eso lo menos importante, la nueva Constitución ha cambiado el discurso de la representación nacional. Reconoce la "diversidad étnica y cultural de la Nación" (art.7). "La cultura y sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país..."(art.70).

"El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios." (art.10).

Estamos lejos del prototipo del mestizo, católico, apostólico y romano promovido para forjar la unidad nacional desde la ideología. Si los evangélicos estuvieron presentes en la Constituyente, la Iglesia Católica poco peso tuvo y la diversidad de cultos religiosos reconocidos por el Estado también formó parte de los cambios registrados. En relación con la tradicional asociación Iglesia/Estado en los últimos 100 años de historia colombiana, el cambio es notable.

Estas formulaciones representan además una ruptura de la tradición jurídica del país en muchos aspectos. La teoría jurídica y el monopolio cultural traían de siglos atrás el principio de la territorialidad de la ley, según el cual en un país debe reinar una sola ley para todos. Al reconocer la igual validez de todas las culturas, la Constitución del 91 abre nuevas perspectivas para la convivencia. Al asumir la existencia de "usos y costumbres" distintos y válidos abre las puertas para la implementación de una nueva institucionalidad.

Como cualquier ley, la nueva Constitución formaliza algo que ya se venía tratando de implementar, algo que el Movimiento Indígena luchó y por el cual pagó con muchas vidas.

La lucha indígena por los derechos, basada en la territorialidad, tuvo la ventaja de combinar lo concreto de la recuperación de la tierra, es decir el ejercicio del trabajo cotidiano de campesinos que tenían que roturar tierras en ciertas épocas del año si querían sembrar, con lo simbólico de todo el ordenamiento cultural en el cual venían viviendo y que reivindicaban como propio. La reivindicación de estas tierras no es, pues, simple cuestión de propiedad de una mercancía; era reivindicación de lo propio, reivindicación de la diversidad. Pone en juego usos y costumbres que regulan los derechos particulares también.

Aquí valga un llamado de atención sobre la concepción indígena de los derechos. A diferencia del pensamiento liberal, para el pensamiento indígena: "No todo es igual, pero todos tenemos derechos". A cada uno le corresponde lo que le pertenece. Claro esta, la tierra no nos pertenece, nosotros pertenecemos a la Tierra. Y por lo que reclamaba "ante el mundo entero" el Manifiesto Guambiano de 1980 es que " a nosotros nos quieren quitar DE la Tierra". La reivindicación indígena se expresaba bajo la forma de un derecho de existir; de existir tal como somos. Sin ser despojados de su tradición, explicitamos

nosotros, es decir con una Tradición no impuesta, recreada por cada generación.

El Movimiento Indígena tuvo la ventaja de representar en el escenario público nacional el papel de lo diverso. "Otro" que se afirmaba con mucha fuerza, sacando la legitimidad de sus demandas de su territorialidad ocupada. "Derecho Mayor" cuya fuerza era históricamente irrefutable y tenía además la virtud de cuestionar la identidad nacional construida en sus orígenes sobre la negación del indio. Esa fuerza de los débiles era leída e interpretada en relación con su "tranquila" afirmación específica, diferente, autónoma; tocaba la conciencia individual de los nacionales de diversas maneras pero en muchos casos generaba simpatía. Así lo pudieron constatar los indígenas cuando les tocó recoger millares de firmas para tener derecho a inscribir su candidato a la ANC.

2.6. Democracia y relaciones inter-culturales

A modo de conclusión, una pregunta: ¿Al Movimiento Indígena reconocidamente político, conviene darle la etiqueta de "étnico"?

Los logros obtenidos en la Constituyente no resultan de una política étnicista ni tienden a reproducir en América situaciones de nacionalismo propias de otras latitudes. Otras han sido nuestras historias, otras han sido nuestras tradiciones. El Manifiesto Guambiano de 1980 al que nos referimos anteriormente se titulaba: "Ibe namuyguen ñimeray guchá" : esto es lo nuestro y para Vds también. La tradición indígena, en muchas partes de América funciona sobre la creencia de que la Tierra es para todos; hay distintos tiempos, hay turnos, no hay necesidad de matar. Sin eliminar a los demás, se han vivido experiencias de territorialidades compartidas. "No todo es igual", como piensa el liberalismo; "pero todos tenemos derechos, Vds también", afirma el Movimiento Indígena en Colombia. Más que de democracia, se habla de espacios de convivencia y relaciones.

Si bien en una de sus vertientes, el Movimiento indígena adoptó la política de la integración a los objetivos de reivindicación de participación nacional-estatal y cambió el modelo sindical de organización gremial por el de grupo armado; en la otra, la afirmación de la diferencia se apoyó en la existencia de una institucionalidad comunal, los cabildos, para buscar otras formas de relacionarse entre comunidades indígenas, con el resto de la población y con el Estado.

La cuestión de la unidad nacional y de las formas de lograrla pesa mucho en la tradición política colombiana. Va inevitablemente asociada en el campo de lo social con la violencia bajo diversas formas. Ante la evidencia de la diversidad regional, socio-cultural y socio-política de la actual Colombia así como de la territorialidad de los conflictos, resta aceptar mirar más allá o más acá del Estado nacional.

El recurrir a la Tradición es cuanto más usual que se viven grandes cambios. En estos tiempos de debilitamiento del Estado nacional, reinventar una tradición en la que quepan los indígenas obliga a redescubrir mecanismos políticos, instituciones que nos permitan manejar los conflictos. Manejar los conflictos es manejar territorialidades.

Por otra parte, no todos los conflictos son entre Estados ni con el Estado. Existe la órbita de lo privado, bien lo sabemos después de dos siglos de liberalismo. La convivencia con los indígenas nos invita a considerar la posibilidad de agenciar otro espacio: ni estatal ni privado, el espacio público comunal.

Lima, octubre de 1994.