

DERECHOS INDIGENAS Y NUEVA CONSTITUCION EN COLOMBIA

Christian Gros*

INTRODUCCION

Para nosotros es extraño que una ley cambie, como es el caso de los bunachis o civilizados, nos es extraño pero lo respetamos...

Sí, no es extraño, no porque no lo entendamos sino porque para nosotros la ley es la permanencia, el permanecer como indígenas conforme a nuestra ley, conforme a nuestro origen y tradición. ...la nueva Constitución de Colombia no es nuestra ley de origen, pero sí ayuda a cumplir el mandato de los primeros padres, reconociendo nuestro territorio, bien podríamos incorporar en equilibrio elementos de esta Constitución, previo cumplimiento de los requisitos tradicionales.

Nabusimake, 20-9- 1991**1.

La adopción de una nueva Constitución por países como Colombia y Brasil puede ser considerada como la necesaria traducción, en términos jurídicos, de un proceso de democratización que, en los años 80, afecta a la mayor parte de América Latina. Puede presentarse también –lo que no es contradictorio– como

una actualización indispensable de la **Carta Magna**, luego de las profundas transformaciones vividas por la región después de varios decenios de un intenso (y desigual) proceso de modernización. En efecto: la Constitución no hace más que fijar el marco institucional en el que debe insertarse la vida política; interviene también para erigir en principios constitucionales múltiples normas relativas a la vida económica y social de la nación. En fin, no pudiendo la Constitución dejar de hacer un discurso dirigido a la nación, discurso que establece los principios fundadores de su unidad y responde a la pregunta esencial de la identidad colectiva y su devenir, la redacción de una nueva carta se convierte en una oportunidad única para renovar sus contornos y precisar su contenido.

Por todas estas razones, es particularmente sugestivo comprobar cómo, en el seno de las nuevas constituciones adoptadas en los últimos años en Colombia y Brasil², aparece planteada por primera vez la cuestión del indígena, de su lugar en la nación y de sus derechos. Un capítulo entero de la Constitución brasileña está consagrado a este tema³, y, en uno de sus

* Antropólogo, profesor del Instituto de Altos Estudios de América Latina, en París.

** En español en el original (N.T.).

1 Carta del mama Kancha Navinquma a Lorenzo Muelas, constituyente.

2 Y en las revisiones constitucionales reclamadas en Chile, Ecuador y México.

3 Sobre la nueva constitución brasileña y los derechos indígenas, se puede consultar: Julio M. G. Gaiger, *Direitos indígenas na constituição brasileira de 1988*, CIMI 1989; Manuela Carneira de Cunha, *Os Direitos do Índio*, São Paulo, Brasiliense, 1987; y de la misma autora, "L'Etat, les Indiens et la nouvelle constitution", en *Ethnies*, núm. 11-12, 1990.

primeros artículos, la Constitución colombiana establece el carácter pluriétnico y multicultural de la nación.

En este texto, consagrado a Colombia, nos preguntaremos cómo este reconocimiento constitucional de la presencia de una población indígena, dotada de derechos particulares, remite a la democratización de la vida política, a las transformaciones sociales inducidas por el proceso de modernización y a una nueva concepción de la nación, así como cuál es el alcance real de esta innovación. Nos interrogaremos también sobre el impacto de estas nuevas disposiciones en el futuro de las poblaciones indígenas concernidas.

La respuesta se buscará tanto en el proceso que condujo a la introducción de los derechos indígenas en la nueva Constitución, como en el análisis detallado del texto adoptado por los constituyentes.

Imagen detenida

La imagen, reproducida abundantemente en los medios colombianos, de dos indígenas⁴ sesionando al lado de los más prestigiosos representantes de la clase política, permanecerá sin duda como una de las más extraordinarias de la Asamblea Constituyente elegida por voto popular el 9 de diciembre de 1990. Esto, que era propiamente impensable hace apenas unos años, y altamente improbable cuando se tomó la decisión de elegir esta Asamblea, se ofrecía a la mirada de todos como uno de los símbolos más significativos de este nuevo orden social que el país reclamaba. Por primera vez en la historia de Colombia, los indígenas

tenían un puesto legítimo en una Asamblea que tenía como misión fijar las normas que iban a regir la vida económica, social y política de la nación. En un momento en el que el país, golpeado por tantas violencias y desorden, ponía toda sus esperanzas en una renovación de sus instituciones, la presencia de indígenas elegidos, al lado de otros salidos de la guerrilla y de la sociedad civil, se ofrecía a los ojos de los colombianos como la prueba tangible de que era posible vivir juntos. Era la realidad soñada de un país respetuoso de las diferencias, hospitalario y tolerante. La Constituyente mostraba, por su composición interna, que la separación entre país real y país formal –tan denunciada como un ingrediente esencial de la democracia restringida prevaleciente en el país– no era tan insuperable como parecía⁵.

La identidad nacional se construye sobre símbolos, una historia, un imaginario social, un conjunto de representaciones y de fantasmas, fruto de una creación colectiva más o menos consciente y organizada. La imagen de Cristóbal Colón, tomando posesión de un mundo nuevo en nombre del rey de España, se impone naturalmente al colombiano, quien, desde su juventud, celebrará cada año con entusiasmo el día de la Raza, la suya, la de los vencedores. La anterior Constitución, obra del partido conservador, era una de las más antiguas del mundo todavía en vigor (1886), y la población indígena no solamente no había sido asociada a ella, sino que, además, no figuraba ninguna mención de su presencia en el país ni de sus derechos eventuales. Hecha por ciudadanos y para ciudadanos, es decir, por y para la élite de un país oligárquico, el indígena no tenía allí su lugar. Ciertamente, no es suficiente que la Constitución de 1991 defina en adelante al

⁴ Se trata de Lorenzo Muelas, del grupo Guambiano del resguardo de Guambia (Cauca), candidato de la AISO (Autoridades Indígenas del Sur-Occidente), y de Francisco Rojas Birry, del grupo Emberá del resguardo de Catrú (Chocó), candidato de la ONIC (Organización Indígena Nacional de Colombia), a los cuales vendrá a agregarse más tarde Alfonso Peña Chepe, del grupo Páez del resguardo de Caldono (Cauca), en representación de la guerrilla indígena Quintín Lame, una vez ésta dejó las armas.

⁵ Para un análisis de la Constitución colombiana como instrumento de reconciliación nacional, podrá consultarse: J. M. Blanquer: "Colombie: la nouvelle constitution", en *Problèmes d'Amérique Latine*, Núm. 7, Oct.- Dic. 1992 La documentation Francaise. En este artículo, el autor resalta justamente que la Constituyente va a tener que compensar por la fuerza del lenguaje, del símbolo y de la renovación su débil apoyo electoral (su elección se hará con una tasa récord de abstención) y las disposiciones jurídicamente discutibles que dispusieron su convocatoria.

país, en su artículo 7, como pluriétnico y multicultural para que los grupos, hasta entonces despreciados y discriminados, asimilados jurídicamente a menores de edad, sean desde ese momento aceptados como iguales por el hombre de la calle o de los campos. Pero, como ocurrió en su momento y en otra parte con la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, es importante que la ley fundamental que rige la nación los establezca solemnemente y extraiga de ellos todas las consecuencias. Cerca de quinientos años después de esa desgracia de la que habla Montaigne, la elección de dos constituyentes indígenas tiene para el país el valor de un símbolo.

Fash back

Examinemos la distancia recorrida y, sin ir demasiado lejos, detengámonos a comienzos de este siglo. En 1922, Laureano Gómez, futuro presidente conservador⁶, podía declarar tranquilamente, para explicar el atraso de su país con respecto a Europa y a la gran democracia del Norte, que el colombiano, por ser mestizo, "no constituía un elemento utilizable para la unidad política y económica de la América Latina: conserva demasiado los defectos de los indígenas: es falso, servil, descuidado y detesta cualquier esfuerzo y trabajo". Y agrega, en una clara proposición racista que comparte un gran número de sus contemporáneos, que "la fuerza de carácter adquirida por los blancos, no podría manifestarse en esos mestizos primarios sino mediante cruce repetidos con europeos"⁷. Si eso eran para él los mestizos, ¡qué serían los indígenas mismos! Podrá decírsenos que Laureano Gómez representa un caso extremo, y que existían en el país otras voces que defendían al indígena. Es verdad, pero eran minoritarias y ninguna de ellas accedería al cargo supremo⁸.

45 años más tarde, en un lugar llamado La Rubiera, en el departamento de Arauca, el 27 de diciembre de 1967, 18 indígenas Cuiva, entre ellos ocho niños, fueron asesinados a traición por blancos que los habían invitado a una fiesta. El juez encargado del proceso debió liberar a los culpables, al aceptar el punto de vista de la defensa, según el cual la caza de indios era considerada en la región, desde hace mucho tiempo, como una práctica normal. Si era así, no se podía castigar a hombres y mujeres que, de buena fe, se había entregado a ella. Hoy en día no se mata menos indios que en el tiempo de ese célebre juicio⁹, pero el país ya no es exactamente el mismo. En la época de La Rubiera, la caza de hombres, llevada a cabo en regiones de colonización, no era sino una manera expedita y condonable de acelerar un proceso de desaparición de las etnias indígenas, proceso considerado como ineluctable y... necesario. Lo que el hierro no debía hacer más, le correspondía realizarlo a la nación, una e indivisible, por medios civilizados. El futuro del indio estaba en su espalda. Su única salvación residía en la educación y en su entrega al trabajo; su único futuro, en una asimilación a la sociedad nacional y en su desaparición como grupo distinto.

* En el momento de los constituyentes indígenas, la nación colombiana ya no puede ser pensada de la misma manera. Si los grupos que la componen, sean negros o indígenas, no tienen más la vocación por desaparecer, y, mejor todavía, como lo dirá la Constitución, tienen derecho al respeto de sus costumbres, de su lengua y de su cultura, es toda la historia del país la que cambia de perspectiva. La obra civilizadora de los misioneros, de los comerciantes y de los funcionarios republicanos se convierte en un etnocidio... La imagen de los constituyentes indígenas, complacientemente reproducida por los medios de comunicación durante todo el tiempo que

⁶ Laureano Gómez será presidente de Colombia de 1948 a 1953, época que coincide con el primer período de la Violencia.

⁷ Citado por Jorge Orlando Melo, *Etnia, región y nación: el fluctuante discurso de la identidad*, Memorias del V Congreso Nacional de Antropología, Bogotá.

⁸ Sobre este tema se podrá consular: Roberto Pineda Camacho, "La reivindicación del indio en el pensamiento social colombiano", en: J. Arocha y N. S. Friedmann, *Un siglo de investigación social*, Bogotá, Etno, 1984.

⁹ Este fue anulado, y los asesinos, vueltos a juzgar, fueron condenados.

duró la Asamblea, no es sino uno de esos espejismos a los que es tan aficionada la vida político-mediática. Lo que por su parte señala es que la sociedad colombiana ha cambiado grandemente desde La Rubiera.

LA LARGA MARCHA HACIA LA CONSTITUYENTE

No es nuestro propósito el describir el camino inédito que condujo a la elección de una Asamblea Constituyente, con carta blanca para redactar una nueva Constitución.

Se señalará solamente que la reforma constitucional, deseada desde hacía años por el ejecutivo, se limitaba a ciertos aspectos del funcionamiento institucional, y no conllevaba temas que pudieran relacionarse directamente con la problemática indígena. Fue el continuo bloqueo, por parte del Congreso, a todo proceso de revisión constitucional, el que condujo, al término de un procedimiento jurídicamente discutible, al abandono de este proyecto en provecho de la elección de una Asamblea Constituyente. Agréguese a esto el hecho de que fue una decisión inesperada, por parte de la Corte Suprema –encargada de pronunciarse sobre la validez del procedimiento–, el permitir la inclusión de una serie de cuestiones que inicialmente no se había previsto tratar, entre ellas las concernientes a la población indígena¹⁰.

Lo que nos interesa aquí, antes de estudiar la nueva Constitución, es cómo las comunidades indígenas, particularmente pobres y desprotegidas, sometidas tradicionalmente a la influencia de los partidos dominantes, y que no representan más del 2% de la población del país, estuvieron en capacidad de elegir sus propios representantes.

La respuesta debe buscarse en una triple dirección: del lado del movimiento que agrupó a las comunidades indígenas a partir de los años 70; del lado de Estado, que aceptó e incluso favoreció ese proceso de organización; y, finalmente, del lado de una fracción de la población, esencialmente urbana, que declaró su simpatía por el movimiento votando por sus candidatos.

Sentido y sin sentido de una movilización

Numerosos observadores están de acuerdo en reconocer que, contra toda previsión, el movimiento indígena ha sido el movimiento más significativo de estos últimos veinte años. De la nada en que se encontraban relegadas las poblaciones indígenas, hasta cuando, en 1971, se crea en el departamento del Cauca el primer consejo regional indígena, se pasa a una situación en la que no sólo una región del país tiene su propia organización (más o menos sólida y representativa, es cierto), y en la que el Estado ha reconocido una territorialidad indígena y sus autoridades tradicionales sobre más de 25 millones de hectáreas¹¹... Las razones de una tal movilización son múltiples: la crisis de la pequeña producción campesina, fenómeno que no sólo afecta a las comunidades de las tierras altas sino que también tiene una repercusión particular sobre el orden comunitario y amenaza con destruirlo¹²; el crecimiento demográfico que, aunque implica renovación –viene a invertir una tendencia secular–, provoca una presión creciente sobre las tierras y acelera la crisis que se acaba de evocar; el desenclaustramiento del mundo indígena, su acceso progresivo a la educación y la apertura de su campo cultural, es decir, las primicias de una modernización posible, que hacen insopportable el mantenimiento de las antiguas formas de subordinación y de do-

¹⁰ En el comienzo, el acuerdo político ocurrido entre el ejecutivo y las principales fuerzas políticas del país, no preveía sino una revisión parcial de la Constitución. Pero luego, habiendo sido declarado “constituyente primario”, se le reconoció al pueblo el derecho de elegir una Asamblea Constituyente con plena competencia para redactar una nueva Constitución.

¹¹ Para un análisis detallado de la situación territorial de las comunidades indígenas, consultar: E. Sánchez, R. Roldán, M. F. Sánchez, **Bases para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas -ETIS-**, Departamento Nacional de Planeación, 1992.

¹² En las tierras bajas, la reacción indígena es más bien el resultado de la presión del frente colonizador y de la deforestación.

minación¹³; el apoyo dado por agentes exteriores –militantes políticos que adhirieron a la causa indígena, CNG, sectores progresistas de la Iglesia, organizaciones de defensa de los derechos humanos, etc.– que aportan sus medios, habilidad y contactos nacionales e internacionales al movimiento indígena.

Cuatro razones que, aunque siendo importantes, no darían cuenta de la originalidad y la fuerza del fenómeno, si no existiera una quinta razón, propia del mundo indígena: la posibilidad, en un contexto de rápida modernización a nivel nacional, pero incipiente* o frustrado a nivel de las comunidades, de apelar las poblaciones indígenas a una historia, a derechos y formas particulares de organización social, es decir, a una cultura, a una identidad. La movilización no hubiera sido posible de la misma manera sin esta afirmación de una identidad positiva, y esto por dos razones. Ella pone el dedo sobre una violencia simbólica y denuncia un racismo muy presente en las relaciones intercomunitarias; esta identidad que se reivindica está fuertemente instrumentalizada¹⁴. Con ella se pone en juego el reconocimiento de derechos particulares –derechos a un territorio, a formas de autogobierno y a la autonomía– que se perciben como esenciales para la reproducción y la transformación de las comunidades.

Como se ve, el movimiento que, con ayuda de asesores no indígenas, se apoderó de las comunidades a partir de los años 70, no podría ser identificado con aquellos que, numerosos en el pasado, dieron testimonio con su rebelión, y tampoco puede reducirse a una conducta de crisis, a las últimas convulsiones de un mundo que muere. Necesariamente hay crisis, y no es sólo económica (y no atañe únicamente a las comunidades indígenas). Pero en la movilización indígena pue de sobre todo leerse una voluntad positiva de

integración a la sociedad dominante. Una integración conflictiva, puesto que supone cuestionar las relaciones de fuerza, la definición de un adversario, el rechazo de un orden social y de una frontera étnica. Una integración que supone también una vía de acceso a la modernidad: comunidades que se movilizan evocando su alteridad, instrumentalizando su identidad y se organizan para mejorar sus condiciones de vida, desarrollar la producción, entrar en el mercado, obtener infraestructuras, crear cooperativas, escuelas, centros de salud, etc.

Es verdad que la modernización (así como la integración) no es siempre buscada explícitamente, y puede incluso, en el caso de ciertas comunidades, ser objeto de un rechazo manifiesto por parte de las autoridades tradicionales. La cita utilizada como epígrafe de este texto es un bello ejemplo de la desconfianza de ciertas autoridades espirituales ante una participación de su pueblo en el movimiento indígena. Por lo demás, éste último está dividido, tanto en lo que respecta a la estrategia por seguir, como sobre los fines profundos que se persiguen. Pero esta división, que desde cierto punto de vista sólo remite a una segmentación de hecho del mundo indígena, es menos irremediable de lo que parece, y hace parte del juego contradictorio entre modernidad y tradición que se evocaba antes. En el mismo seno de la Constituyente, se verá a los representantes indígenas señalar sus diferencias, pero también, a despecho de aquellos que esperaban poder dividirlos, hacer causa común en todos los asuntos importantes.

¿Un Estado complaciente?

El Estado tiene su parte de responsabilidad en este proceso que culminaría en una repre-

* En español en el original (N.T.).

13 El acceso a una educación formal, portadora de un proyecto igualitario e integrador, pero incapaz de asegurar por sí misma el papel que le atribuye la sociedad dominante, ha sido decisivo en la aparición de esta nueva élite indígena contestataria que se encuentra a la cabeza de las nuevas organizaciones indígenas.

14 Sobre este tema puede leerse: C. Gros, "Vous avez dit indien? L'Etat et les critères de l'indianité en Colombie et au Brésil", en *Cahiers des Amériques latines*, nueva serie, mayo de 1985.

sentación indígena en la Constituyente. En efecto, si se mira lo que fue su acción en los últimos diez años, se comprueba que, después de algunas dudas, decide seguirle el paso al movimiento indígena, acompañarlo, incluso adelantándose para abrirle un espacio que le permitirá ampliarse y consolidarse. De esta manera, va a institucionalizar un diálogo, no siempre fácil, con las organizaciones indígenas, pasando, según los casos, de la defensiva a la ofensiva; intervendrá para crear nuevos resguardos –cubriendo algunos de ellos millones de hectáreas– y reconocerá en esos espacios, al menos formalmente, la presencia de autoridades indígenas; decretará también que la población india tiene derecho a una educación bilingüe y bicultural; en fin, mientras tiene lugar la Constituyente, será el primer país de América del Sur en ratificar la Convención 169 de la OIT “Sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes” (Ley 21 del 4 de marzo de 1991), convención que formaliza un conjunto de normas y derechos favorables a estas poblaciones (derechos que serán retomados ampliamente en el marco de la nueva Constitución)¹⁵. En una palabra, el Estado dará prueba de voluntarismo y responderá, al menos parcialmente, a la esperanza y a las exigencias indígenas.

¿Cómo interpretar esta nueva política indigenista, que no excluye el uso de la fuerza y de la represión (especialmente en las regiones en que las comunidades indígenas han pasado a la ofensiva para recuperar sus territorios), pero que rompe con una larga práctica en la que la indiferencia por la suerte de las comunidades sólo daba lugar para programas favorables a la disolución de las relaciones comunitarias y a una política de asimilación?¹⁶.

En México, patria del indigenismo, el abandono de la política de integración por asimila-

ción, en provecho de una defensa de la comunidad étnica, es, más que el resultado de la presión de una nueva antropología crítica después de 1968, o la consecuencia de una movilización indígena que hubiera ido en ese sentido, la señal del fin de un proyecto que, con Cárdenas, consistió en mexicanizar al indígena y en incorporar a la población campesina a la economía de mercado. Mientras que la crisis del modelo de desarrollo nacional-populista seguido por el país se hace cada vez más evidente –hasta el punto de que hoy se la ha abandonado– el poder acepta el dualismo y, esperando días mejores, se acomoda, parece, a una sociedad heterogénea y segmentada. En Colombia, la particular debilidad del Estado es un fenómeno que ha sido varias veces señalado. La ausencia, en el pasado, de una política indigenista digna de este nombre, sólo era un signo, entre otros, de que el Estado no buscaba intervenir fuertemente en su espacio nacional como agente de integración y desarrollo. En 1971, cuando se instala el primer consejo indígena, le corresponde todavía a la Iglesia, en virtud del Concordato, administrar tierras de las misiones, esos vastos espacios del territorio nacional donde está la mayor parte de las poblaciones indígenas. A partir de entonces, si la nueva política indigenista constituye una ruptura con el pasado, esa ruptura no puede, en razón de ese pasado, tener el mismo sentido que en México. No se trata de la renuncia a un proyecto nacional, que aquí nunca ha existido verdaderamente. Se trataría, más bien, para el Estado, de afirmar, gracias a su política indigenista, su intervención sobre vastos territorios habitados por las poblaciones indígenas. Las comunidades, y esto no es un azar, se refugian en regiones que se han hecho con el tiempo particularmente conflictivas¹⁷. El Estado, confrontado a múltiples formas de violencia que niegan su autoridad y amenazan con dislocar al

15 La Convención 169 de 1989 actualiza la Convención 107, que había sido ratificada en 1967 por Colombia. Ella rompe con el espíritu asimilacionista que prevalecía en esta última. Cf.: **Ley del 4 de marzo de 1991, República de Colombia, Convenio 169-OIT**, Ministerio de Gobierno, Asuntos Indígenas, marzo de 1992.

16 Este tema es desarrollado en mi obra: C. Gros, **Colombia indígena: identidad cultural y cambios sociales**, ed. CEREC. Bogotá, 1991.

17 Son a menudo lugares donde hay conflictos de tierras, cultura de la droga y luchas armadas con la guerrilla. Cf.: C. Gros, “Les paysanneries des cordillères face aux mouvements de guerillas et à la drogue: victimes ou acteurs?”, en **Revue Tiers-Monde**, Núm. 128, Oct.-Dic., 1991.

país, tiene necesidad, en los años 80, de un interlocutor con quien entenderse. El reconocimiento de una territorialidad indígena y de una autoridad comunitaria, combinado todo esto con un proyecto de ayuda (Plan Nacional de Rehabilitación), puede entenderse como una respuesta a las exigencias contenidas en la movilización indígena. Pero ella es, sobre todo, el medio privilegiado de una intervención de "baja intensidad": una forma colombiana de "gobierno indirecto", que permite a la autoridad pública asegurar, al menor costo, su control.

Agreguemos a estas razones, que nos parecen importantes, la presión de un entorno internacional que ha llegado a ser progresivamente favorable a las poblaciones autóctonas (sobre todo cuando éstas fueron víctimas de la colonización europea) y, **last but not least**, el aumento de las preocupaciones ecológicas. ¿No habita la población indígena, en su gran mayoría, regiones de alta montaña o de bosques con un ecosistema particularmente frágil, regiones que ahora se quisiera proteger de una colonización agresiva?¹⁸

Un voto de opinión

La alianza objetiva del Estado y de las comunidades (o, más exactamente, el encuentro inesperado y aleatorio de una lógica de intervención estatal con una reivindicación étnica) ha favorecido entonces el surgimiento de un actor indígena, cada día más capaz de intervenir a nivel nacional. ¿Era esto suficiente para asegurar la participación indígena en la Asamblea Constituyente?

Durante las semanas que precedieron a la elección, mientras que todas las modalidades del escrutinio no habían sido todavía fijadas, las organizaciones indígenas hicieron campaña en el país para que una circunscripción es-

pecial fuera creada, con el fin de asegurar la elección de representantes indígenas. El argumento era que, sometidas a la ley común, las comunidades, poco numerosas y desprotegidas, no tenían la menor oportunidad de obtener el voto necesario para elegir a sus candidatos. El gobierno se hará el de los oídos sordos. Esta exigencia es interesante, puesto que testimonia las relaciones ambiguas que unen al movimiento con los poderes públicos; porque podría ser entendida como las primicias de una división de la sociedad política por orden o por castas; porque nos indica cuán poco verosímil parecía a los propios dirigentes indios el éxito de una candidatura indígena.

La elección de dos constituyentes, cuando el movimiento se presenta dividido en dos listas opuestas –lo que habría de disminuir aún más sus oportunidades de éxito–, sorprenderá a todo el mundo y muestra que estos temores eran injustificados.

¿Cómo fue posible esto? El análisis de los resultados muestra que una gran parte de la votación por las listas indígenas fue hecha por habitantes no-indios de las grandes ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali), mientras que en las regiones de fuerte población indígena, sus candidatos parecen no haber obtenido siempre la mayoría de votos¹⁹. De aquí podemos sacar una primera enseñanza: en el momento de la Constituyente existía en el país, y en particular en las grandes ciudades, un voto de opinión en favor de una representación indígena. Un voto de opinión que iba más allá del **lobby** pro-indígena, tradicionalmente débil en el país. Este punto es importante, y muestra cómo el movimiento social ha sabido adquirir con el tiempo una imagen positiva en ciertas capas de la población. Ese capital de simpatía será muy útil a los representantes

18 Se comprueba que numerosos territorios indígenas han sido al comienzo reservas forestales o parques naturales, antes de ser resguardados.

19 Un análisis más detallado muestra que es el candidato de la lista presentada por la AINSO (Movimiento de las Autoridades Indígenas del Sur-occidente), candidato con fuerte carisma, fácilmente identificable como "indio" por su vestimenta y su discurso, quien recogió la mayor proporción del voto de opinión, mientras que la lista presentada por la ONIC encontrará lo esencial de sus votos en regiones con fuerte población indígena.

indígenas cuando comiencen los trabajos de la Constituyente.

¿Qué se observa finalmente? Por un lado, comunidades indígenas que han roto su aislamiento, conocen cambios rápidos y han entrado en un proceso difícil de organización; de otro lado, un Estado que, con un buen sentido del oportunismo, es decir, más por realismo que por convicción, da al movimiento social un espacio y un reconocimiento que serán favorables para su desarrollo; finalmente, una opinión pública que por múltiples razones –el voto pro-indio tiene seguramente también un contenido de protesta, manifiesta un rechazo a la clase política tradicional apoya a los candidatos indígenas y favorece su elección.

Cuando, en una atmósfera de fiesta y de improvisación, la nueva Asamblea abra sus puertas, los constituyentes indios le robarán el protagonismo a los ex-guerrilleros súbitamente juzgados, y se puede presentir ya que su presencia no será sólo una pura forma. La Constituyente no podrá ignorar lo que para el país ha tomado ya figura de símbolo: tendrá que pasar a los actos. El indígena no sólo ha entrado, y por la puerta grande, al cenáculo encargado de definir las bases de un nuevo contrato social: ha entrado a la Constitución en igualdad de condiciones.

¿UNA CONSTITUCIÓN PRO-INDIGENA?

Colombia forma una “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. Desde su primer artículo (comprenderá 380!) la nueva Constitución anuncia su tendencia. Rompe con más de 1000 años de un centralismo extremo²⁰, en el que la diversidad de las regiones, de los grupos y de las culturas no tenía un lugar. De esta manera, se da un gran paso en dirección del reconocimiento de una realidad social obstinadamente negada

por aquellos que, en plena reacción conservadora, sólo veían la salvación en dirección de un jacobinismo conservador, camisa de fuerza que formaría a la Nación contra sus pueblos y sus regiones.

Se abre así el camino para que, algunos artículos después, los constituyentes crucen el Rubicón y declaren: “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” (Art. 7), y agreguen, un poco más lejos, que la identidad cultural de la nación se funda en la diversidad de sus culturas, **culturas** que deben ser consideradas como **iguales** y dignas de respeto (Art. 70). Lo que constituía la piedra angular de la reivindicación indígena es entonces aceptado. Ya no se concibe a la nación como formada por un pueblo de ciudadanos, aprehendidos abstractamente por sus derechos y deberes: ésta se compone de grupos étnicos que no comparten la misma cultura, la misma lengua, las mismas formas de organización social, la misma historia, y se le da la misión al Estado colombiano, por primera vez, de reconocer esta diversidad, de defenderla y organizarla.

Declaración de principio que va a ser seguida inmediatamente por efectos. Pues detrás del reconocimiento de la diversidad cultural se esconden múltiples retos que tienen por nombre: lengua y educación, territorios, autogestión.

Una educación bilingüe y bi-cultural

La lengua es un elemento clave de la identidad cultural y un juego de poder. No es un azar si en una país como Francia el Estado jacobino se esforzará por asegurar, en las escuelas públicas, la unificación lingüística, es decir, la destrucción de las lenguas vernáculas. Los ciudadanos de una República una e indivisible debían hablar al unísono la lengua del Estado. En ese país que se lo quiere homogéneo, las provincias cederán también el paso a los departamentos, unidades administrativas racio-

²⁰ Este centralismo, que debía culminar con la reforma constitucional de 1968, había sido ya puesto seriamente en causa por el proceso de descentralización administrativa emprendido en los años 80.

nalmente definidas, que se supone no tienen una historia y una cultura diferentes. En Colombia, paraíso para etnolingüistas, el Estado no tuvo la misma voluntad, ni, sobre todo, contó con los mismos medios. Las lenguas indígenas debían desaparecer por sí mismas en el largo proceso que conduce a los salvajes a la vida civilizada. La Constitución, al declarar que "las lenguas y los dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en su territorio" (Art. 10), reconoce a partir de ese momento la diversidad lingüística y significa que todo comunero* indígena tiene derecho al respeto de su lengua, y puede utilizarla tanto en la escuela, el hospital, el tribunal y en toda institución pública. Un poco más lejos, el mismo artículo hace de la educación bilingüe una obligación constitucional.

De hecho, desde hace algunos años el gobierno colombiano, después de haberle quitado a la Iglesia el monopolio de la educación en los "territorios de misión" (1976), se había adherido oficialmente a los principios de la etno-educación, es decir, de una educación bilingüe y bicultural para las comunidades indígenas. Desde entonces, se han creado escuelas bilingües en el país, compitiendo a veces con las que han fundado las organizaciones indígenas. Sin embargo, el hecho de que en materia de educación se pase hoy de un decreto a una norma constitucional, no es indiferente. La cuestión de la educación es central para numerosas comunidades. Con ella se juega lo que hay de más profundo en el seno de la movilización indígena. La educación es claramente percibida por la población que la reclama como un reto cultural mayor: debe permitir asegurar, en un mismo movimiento, la transmisión de un patrimonio cultural y la adquisición de nuevos instrumentos –comenzando por la escritura– necesarios para la modernidad. Ser escolarizado en lengua

indígena (y en español) significa a la vez el reconocimiento de una diferencia y de un derecho, y la promesa de una integración.

¿Fronteras indígenas?

Las poblaciones indígenas viven a menudo en las fronteras del país, o, más exactamente, ocurre que las fronteras de los Estados pasan con frecuencia por el corazón mismo de los territorios indígenas y dividen a los grupos étnicos. Los Estados de la región, preocupados por asegurar su soberanía sobre tierras que usualmente están en litigio, han manifestado tradicionalmente la mayor hostilidad a todas las reivindicaciones indígenas que pudieran traducirse en la afirmación de una comunidad de cultura y de intereses entre poblaciones de un mismo grupo étnico que habiten a ambos lados de la frontera, Brasil, que comparte con Colombia una frontera común, es tal vez el país que ha ido más lejos en el afán de crear un cordón sanitario sobre su frontera norte: el proyecto **Calha norte**, diseñado por los militares, hace de las regiones de la frontera amazónica una zona de alta vigilancia, en las que, por razones de "seguridad nacional", los derechos indígenas se encuentran sometidos a una serie de restricciones²¹. Es de recordar la preocupación del gobierno ecuatoriano por asegurar la lealtad de las poblaciones Shuar durante el último conflicto entre ese país y el Perú. La nueva Constitución colombiana, después de haber reconocido el carácter pluriétnico de la nación, contradice tal actitud. Ella declara que "los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos y que son reconocidos como tales por las autoridades indígenas, son nacionales colombianos por adopción"²². Esta doble nacionalidad, que para concretizarse demandará que se esta-

* En español en el original (N.T.).

21 Cf. Marcio Santilli: "Projet Calha Norte: politique indigéniste et frontières nord-amazoniennes", en *Ethnies*, núm. 11-12, 1990.

22 Una primera redacción de este artículo (aprobada en la primera lectura pero modificada en la redacción final) iba incluso más lejos, puesto que declaraba que aquéllos eran nacionales colombianos "por nacimiento". Parece que esta rectificación la motivaron los problemas específicos que existen entre Colombia y Venezuela, a propósito de la población indígena que habita en la Guajira.

blezcan acuerdos de reciprocidad entre los países fronterizos, no hace sino responder a una demanda de las poblaciones concernidas y a una práctica (las fronteras son muy permeables)²³. Se inscribe en los contornos de esta nueva identidad nacional propuesta por la Constitución. Si en adelante la nación colombiana es multiétnica, los miembros de las etnias que hacen parte de ella (los Wayu de la Guajira, los Tukano del Vaupés, los Awa de la frontera ecuatoriana, etc.) son reconocidos plenamente como colombianos, sea que residan o no sobre el suelo nacional.

Reconocimiento y protección del resguardo

“Existe todavía en nuestra república la noción colonial, inaceptable en los estados modernos, de la protección de los indígenas, la cual, en la práctica, se reduce a aislar de la vida civilizada a un gran número de ciudadanos, a cultivar la ignorancia y a proteger la barbarie, y a mantener fuera del comercio enormes extensiones de tierra que hoy son impenetrables e inútiles”²⁴. Los defensores de una ley que en 1927 ordenaba la división de las tierras indígenas, sólo manifestaban la posición liberal hostil al mantenimiento de las comunidades, posición que, a comienzos de los años 70, prevalecía todavía en el país, cuando se instalaban los primeros consejos indígenas.

Hemos señalado como, desde esta fecha, la movilización indígena se había organizado en torno del reconocimiento de territorios comunitarios, y cómo, en el marco de su nueva política, el Estado había establecido, bajo la forma

de resguardos, cerca de 25 millones de hectáreas²⁵. Legitimando esta política, la Constituyente debía, sin gran dificultad, declarar estos resguardos propiedades colectivas, inalienables, imprescriptibles y no hipotecables, de las comunidades indígenas, y, lo que es totalmente nuevo, extender el beneficio de estas disposiciones a las poblaciones negras, las cuales, bajo la forma de los **quilombos**, se han territorializado desde hace siglos en ciertas regiones del país²⁶. Al hacer esto, aseguraba una garantía constitucional a un derecho territorial esencial, que se basaba hasta entonces en una ley con más de 100 años, ley de inspiración conservadora, que por poco desaparece unos 10 años antes, cuando el presidente Turbay Ayala le dirigió una última ofensiva²⁷. Victoria para las comunidades indígenas, victoria para aquellos que, en el interior del gobierno, veían así consolidada su obra.

Pero el resguardo era también, según la Ley 89 de 1890, una entidad territorial que disponía de su propio gobierno electo –el cabildo–, es decir, el lugar de una autonomía india, autonomía altamente reivindicada por las organizaciones indígenas²⁸. Reconociéndolo plenamente, los constituyentes eran llevados necesariamente a pronunciarse sobre la realidad y la extensión de esta última. Lo harán con el Art. 246, que reconoce el derecho de las autoridades tradicionales a juzgar, según sus costumbres e instituciones, los conflictos y delitos que oponen entre sí a los miembros de la comunidad. Disposición importante que viene después de toda una serie de sentencias de la Corte Suprema de Justicia, que es la encargada de pronunciarse sobre la posibilidad de aplicar el Código Penal colombiano a la pobla-

23 Esta disposición concierne, en primer lugar, a la población Wayu que habita la Guajira.

24 Citado por R. Pineda, op. cit., pág. 211.

25 323 resguardos y reservas indígenas ocupan 25.847.738 hectáreas, de las cuales solamente un pequeño número están constituidas por resguardos que dispongan de títulos antiguos. Cfr.: E. Sánchez, pág. 147, op. cit., 1992.

26 Conviene señalar que esta exigencia de las comunidades negras de la costa había sido fuertemente defendida por los constituyentes indígenas.

27 Se trata de la Ley 89 de 1890, “por la cual se determina cómo deben ser gobernados los salvajes que están en proceso de reducción a la vida civilizada”. Esta ley se oponía (y se opondrá) a la voluntad constante de los liberales de asegurar la división de los resguardos (cf. cit. supra).

28 De hecho, este carácter de entidad territorial representado por el resguardo, será objeto de controversias jurídicas hasta que la Constitución lo establezca formalmente.

ción indígena “no civilizada”, y que va en la dirección de lo que estipula, en materia de derecho consuetudinario, la Convención 169 de la OIT, aprobada por la Ley 21 de 1991: “Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias... deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”^{29*}.

Territorialidad y autonomía

Uno de los temas más ásperamente discutidos durante la Constituyente fue la organización territorial. ¿Cómo establecer esta república unitaria y descentralizada anunciada por el artículo 1? ¿Hasta dónde ir en el reconocimiento de una autonomía para las entidades territoriales? ¿Era necesario crear regiones, provincias, conservar los departamentos, elegir gobernadores, etc.?

En todo este embrollo sobre un tema tan importante para el futuro del país, la cuestión del reconocimiento de una territorialidad indígena podía parecer poco importante para algunos constituyentes³⁰. Así sucedió hasta que se dieron cuenta de que lo que estaba en la balanza era una buena parte del país: comunidades organizadas que representaban casi 500.000 personas, tierras situadas en regiones ecológicamente sensibles, a veces ricas desde el punto de vista de su potencial agrícola y minero, y a menudo localizadas en las fronteras del país.

Es por esto, por lo que el reconocimiento final de que los territorios indígenas son entidades territoriales (Art. 286) que tienen, en razón a ese título, el derecho de ser gobernadas por consejos indígenas organizados de acuerdo con los usos y costumbres de las comunidades (Art. 330), con la posibilidad de administrar sus recursos y de percibir una parte del impuesto público, debe ser tomado como lo que realmente es: un éxito para las organizaciones indígenas, éxito tanto más considerable, en tanto que la Constitución admite que tales entidades pueden ser conformadas por varios resguardos³¹. Con esta última disposición se abre, en efecto, la posibilidad inédita de que se formen territorios indígenas que puedan ocupar sin interrupción vastos espacios. Ahora bien, entrará a ser parte de la competencia de los consejos indígenas “elaborar los planes y programas de desarrollo económico y social, vigilar por la conservación de los recursos naturales, promover la inversión pública...”. De esta manera, la mayor parte de la Guajira colombiana, la Sierra Nevada de Santa Marta, situada en el cruce de tres departamentos, casi todo el Vaupés, inmensas regiones situadas en los Llanos o en el Putumayo, otras más reducidas pero políticamente importantes, como la región de Tierradentro (Cauca), podrán exigir mañana poder organizarse como vastas provincias indígenas, gozando de una amplia autonomía³². Una autonomía que, sin embargo, no llegará a reconocer a las comunidades la propiedad del subsuelo, como lo reclamaban los representantes indígenas en nombre de una concepción “integral” del territorio (incluyendo la tierra, el subsuelo, el agua y el aire).

29 Cfr. sobre este tema: **Proyecto Jurisdicción Especial Indígena**, Ministerio de Gobierno, mimeo, 1992. Es de anotar que la misma cuestión se plantea en el Brasil. Cfr.: Carneiro de Cunha M.: “A noção de Direito Costumeiro e os direitos indígenas na nova Constituição do Brasil”, en *America Indigena*, XLIX, 1989.

* En Español en el original (N.T.).

30 Es así como, hasta último momento, el reconocimiento del resguardo como entidad territorial, y la propuesta indígena de reunir varios resguardos para crear grandes territorios indígenas, fue desatendida por la mayoría de los constituyentes... Unos días antes de la clausura, el gobierno, perturbado, tuvo que renegociar con los representantes indígenas la redacción del texto aprobado en la primera lectura. El texto definitivo, sin embargo, retomará lo esencial de la propuesta indígena.

31 Este éxito se obtuvo gracias a la coalición con los representantes de la costa, interesados, por su parte, en que la región sea reconocida.

32 Las modalidades de la articulación de estos territorios o provincias indígenas con las otras entidades territoriales (municipios, departamentos, regiones), deben todavía ser reglamentadas por el Congreso.

El texto se limita a decir que la explotación de los recursos naturales se hará respetando la integridad cultural, social y económica de las comunidades aborígenes...

¡Senadores indígenas!

La elección de constituyentes indígenas fue un acontecimiento. La calidad de su participación en los trabajos de la Asamblea será otra sorpresa. Sobre temas tan diversos como, por ejemplo, la vida democrática, la protección del medio ambiente, la religión, la educación, la cultura, sus intervenciones fueron muchas veces una sensación. Sin su presencia, la simpatía que supieron suscitar en la Asamblea y fuera de ella y su capacidad para establecer alianzas, es poco probable que las minorías étnicas (comprendidos los negros) hubieran podido ver sus derechos tan fuertemente establecidos. Evidentemente, se podía ser indio, hombre sensato (“racional”*) y político fino. Hecha la demostración, y al más alto nivel, la Constituyente podía inclinarse más fácilmente sobre la cuestión de una representación indígena en las diferentes instancias político-administrativas del país. Reconocida ya, en el seno del resguardo y para los territorios comunitarios, una autoridad indígena, sólo faltaba, en el otro extremo de la cadena –en el Senado, en la Cámara–, y en medio de ella –en las instancias departamentales y municipales–; ver qué lugar debía reservarse a los representantes indígenas. ¿Debían éstos afrontar la competencia electoral con los mismos títulos de no importa cuáles ciudadanos, grupos y partidos políticos? Las organizaciones indígenas pedían de nuevo, para el Senado y la Cámara, la creación de una circunscripción especial, arguyendo la debilidad numérica de las comunidades y su dispersión. La circunscripción especial era a sus ojos el único medio de asegurar la representación indígena en esos lugares tan importantes para el país y

para el porvenir de las comunidades. Si la nación era pluriétnica y multicultural, las asambleas electivas, encargadas de legislar y gobernar, debían serlo también. El argumento surtirá efecto. La Constituyente decidirá organizar, para las próximas elecciones, dos circunscripciones especiales: una para el Senado –que permita elegir dos senadores indígenas– y otra para la Cámara de Representantes³³. Lo que no había sido posible para elegir la Constituyente, ella misma lo organizaba para las elecciones futuras. Las organizaciones indígenas se aseguraron así una entrada duradera en la escena política, y al más alto nivel. En adelante, un indio podrá pisar las gradas del capitolio para algo distinto de barrerlas: ¡una revolución!

¿UN PORVENIR PROMISORIO?

Terminada la fiesta, apagados los faroles, ¿Cómo van a administrar su éxito las organizaciones indígenas? ¿Podrán utilizar el espacio abierto para hacer pasar los logros constitucionales a la vida de las comunidades?

Un año y medio después de la Constituyente, hagamos un primer balance.

Subrayemos, en primer lugar, que con la elección de un nuevo Congreso se entra en una nueva coyuntura política muchísimo menos favorable a las reformas. La clase política, ampliamente descartada de la Constituyente, regresa con renovados brios –los constituyentes no podían presentarse a las elecciones– y con un deseo no disimulado de revancha. La voluntad de frenar la aplicación de algunos de los principios más innovadores introducidos por la Constitución es manifiesta. Ahora bien, para ser aplicada, la Constitución exige del Congreso un trabajo legislativo considerable. Las posibilidades de bloqueo son, por consiguiente, muy grandes.

* En español en el original (N.T.).

33 El Senado, elegido por circunscripción nacional y de manera proporcional, representa a la nación, y la Cámara de Representantes a los departamentos.

Subrayemos también que la Constituyente no ha hecho, en numerosos dominios, sino reconocer derechos, instituciones y políticas ya establecidos. Si, aquí, el fervor constitucional asegura el porvenir, no por ello llega, en corto plazo, a cambiar completamente las prácticas. Así sucede con el reconocimiento del resguardo y de las autoridades tradicionales, o con la educación bilingüe y bicultural. Pero es en otra parte donde la obra realizada se transforma en un desafío. Así ocurre con la cuestión de la representación, planteada por la apertura del espacio político, o con la posible creación de nuevas entidades territoriales indígenas, la puesta en obra de una jurisdicción especial indígena, la puesta en marcha de la doble nacionalidad o la protección del medio ambiente, dominios en los que la Constituyente ha innovado y que, como claramente se ve, son políticamente sensibles.

El aprendizaje de política

Si, desde su origen, la movilización indígena transtorna intereses y tiene efectos sobre la estructura del poder, durante largo tiempo se ha negado a entrar directamente en la arena política, afirmando, por el contrario, su carácter de movimiento social. Habrá que esperar hasta la instauración de la elección popular de alcaldes (en 1988), para que en algunas regiones las organizaciones indígenas presenten sus propios candidatos o intenten realizar alianzas con las fuerzas políticas locales. Los tiempos no están maduros y en el Cauca, donde la tentativa fue más sistemática, la presencia de la lucha armada, y en especial de una guerrilla de autodefensa indígena –el Quintín Lame– de la que se sospecha fuertemente que tiene una alianza con el CRIC, siembra la confusión y perjudica a los candidatos indígenas. Incluso sobre asuntos locales, el movimiento social no encontrará su traducción política y,

en las comunidades, el voto permanecerá fiel al clientelismo tradicional. Es por lo alto, con la Constituyente, que el movimiento hará su entrada en la escena política. Pero esta última elección no podía compararse con ninguna otra, y nada permitía afirmar con certeza que, fuera de la circunscripción especial prevista para el Senado y la Cámara, tal logro fuera a reproducirse en otros escrutinios. Esto fue, sin embargo, lo que ocurrió. Las elecciones para el Senado, en los departamentos, y, últimamente, para las alcaldías, confirman que una etapa ha sido superada por el movimiento indígena. A nivel nacional, el total de votos obtenidos por las listas indígenas sobrepasa todas las previsiones. Son elegidos tres senadores³⁴ y dos representantes a la Cámara. Se comprueba que los candidatos indígenas se han beneficiado de nuevo con el apoyo de votos no indígenas, y que este aporte es casi el doble que para la Constituyente: ¡más de un elector sobre dos, siendo no-indio, votó por un senador indígena, en Bogotá, Cali o Medellín!

Esta representación indígena, querida por la Constitución y ratificada por el voto, va a cambiar un poco las circunstancias en lo que respecta a las relaciones, hasta ese momento vigentes, entre el movimiento social organizado y los poderes públicos. Disponiendo de representantes indígenas elegidos al más alto nivel, es hacia ellos que en adelante, y de manera natural, va a dirigirse el gobierno cuando se trate de la política indígena. Una organización indígena como la ONIC, que se había beneficiado ampliamente del protagonismo que le reconocían los poderes públicos, va a sufrir un poco por ello³⁵. A partir de ese momento, el canal obligado entre ella y el gobierno parece que debe ser el senador o los senadores indígenas rodeados por sus asesores. Nueva situación ésta, que debería llevar a las organizaciones indígenas a separar entre lo que es del

34 Representan las tres vertientes del movimiento indígena: la ONIC, la AICO (Asociación Indígena de Colombia, ex-AINSO) y la ASI (Alianza Social Indígena, una nueva organización creada por iniciativa del Quintín Lame y el CRIC, después de la Constituyente). El candidato de la ASI fue elegido por fuera de la Circunscripción especial, por haber obtenido el número de votos necesarios para una elección normal.

35 A esto se añade, para la ONIC, el hecho de que pierde una situación de cuasi monopolio: los tres senadores indígenas representan en adelante tres vertientes del movimiento indígena...

resorte de lo “gremial” y de la acción política, dos dominios hasta ahora poco distinguidos. En particular, ¿no debe la ONIC redefinir su misión y su modo de funcionamiento? La “entrada en política” supone la creación de una fuerza política autónoma dotada de su propio programa, capaz de establecer alianzas y de presentar sus candidatos³⁶. Al querer jugar este papel, ¿no corren las actuales organizaciones indígenas el riesgo de dividirse, y, politizándose, de perder el apoyo de las comunidades, al abandonar el terreno de la acción social donde tanto queda por hacer, si se quiere sacar todo el partido de la nueva Constitución? Debate crucial y difícil, que se va a reencontrar, un poco atenuado, en el nivel regional y local (no olvidemos que el movimiento indígena se ha construido en primer lugar bajo la forma de consejos regionales pluriétnicos).

A nivel regional y local se comprueba, en efecto, que el espacio político se ha abierto a los candidatos indígenas en departamentos como el Chocó, el Tolima, Antioquia, la Guajira, el Vaupés y... Cundinamarca (¡donde Rojas Birry, quien fuera constituyente indígena por la ONIC, será elegido concejal en la alcaldía de Bogotá, en una especie de plebiscito que lo sitúa entre los mejor elegidos de la capital!). Pero es en el Cauca donde la penetración es más notable: la lista presentada por la Alianza Social Indígena, en asociación con otras fuerzas políticas, obtendrá un diputado a la Asamblea Departamental³⁷ y cinco alcaldías (entre ellas, la de Silvia). El propio gobernador del Cauca deberá su cargo al aporte de los votos indígenas.

Este logro, que puede confirmarse mañana en otras regiones del país donde la población indígena pesa significativamente, es tanto más importante en la medida en que, a partir de la descentralización administrativa, los alcaldes

están dotados de amplios poderes. Pone a prueba la gestión política del movimiento indígena. Los alcaldes apoyados por el movimiento indígena, a menudo en coalición con otros movimientos cívicos, fueron elegidos con base en sus programas, lo que es una novedad respecto a la tradicional práctica clientelista. Disponen de tres años para convencer a sus electores de que han escogido bien. Esto será difícil en un contexto de crisis económica, y en tanto la oligarquía local intente complicar su gestión.

La creación de territorios indígenas

El otro desafío es el de la organización de los territorios indígenas. La cuestión es muy compleja y es la que suscita las mayores expectativas e incertidumbres. Es también la que provoca las mayores resistencias en el Congreso y moviliza más fuertemente a las comunidades. Como se ve, el reto es de talla. La constitución y luego la gestión de estos nuevos territorios, que pueden formar provincias y disponer de recursos propios, promete entonces ser difícil³⁸. Uno de los problemas más delicados, es el relativo a la suerte de las poblaciones no-indígenas que habitan en estos territorios. En un memorando dirigido a la presidencia de la Constituyente, cuando la cuestión de los derechos territoriales estaba estancada, los tres constituyentes indígenas proponían que esta población participara en la administración del territorio y se beneficiara, como cualquier otro comunero, de los mismos derechos a los recursos. Ellos concluían así: “la aprobación de esta propuesta se basa en el principio consagrado por la Asamblea Nacional Constituyente, que reconoce la diversidad (subrayado en el texto) habiendo aprobado “el

36 Es esta la estrategia seguida por una parte del movimiento indígena, la más politicizada, que aprovechará la desmovilización del Quintín Lame para fundar, con cierto éxito, la Alianza Social Indígena (ASI), que presentará sus candidatos a los diferentes escrutinos.

37 La lista presentada por la ASI obtendrá una votación superior a la que alcanzaron la Alianza Democrática M-19 y el Partido Comunista.

38 A este se puede consultar: E. Sánchez, R. Roldán, M. F. Sánchez, *op. cit.*, y también: AICO: *Contribución indígena a la elaboración de una política de reordenamiento territorial*, mimeo (sin fecha).

carácter multiétnico y pluricultural de Colombia”³⁹.

Contradicción y paradoja: contradicción para aquellos que hacen del movimiento indígena un racismo al revés, y paradoja de la historia, que hace que la diversidad cultural se invoque esta vez en beneficio de los no-indios que viven en los territorios comunitarios. Afirmando el principio de una cohabitación posible, sólo falta que, en el terreno, en cada región, se ponga en obra. Esperando la creación de estos territorios, las alcaldías indígenas de municipios como Silvia (Cauca) tienen ya que administrar comunas con una importante población blanca (situadas sobre todo en la cabecera del municipio), y comunidades Paeces y Guambianas, que pertenecen a étnias diferentes. El laboratorio está creado.

Doble nacionalidad y protección del medio

Poner en práctica la doble nacionalidad dependerá de la voluntad del gobierno colombiano y de los gobiernos extranjeros. No se puede entonces prejuzgar si esto ocurrirá pronto. Se pueden señalar, sin embargo, algunas iniciativas que parecen ir en esta dirección. Numerosas veces, el gobierno colombiano ha evocado la posibilidad de una gestión conjunta con los gobiernos vecinos de los territorios indígenas situados a ambos lados de la frontera (comenzando por los de la frontera con Ecuador). Del lado indígena, ha tenido lugar últimamente un importante encuentro entre la población Tukano del Brasil y la de Colombia, teniendo por objetivo estudiar en común los problemas del momento. A la hora de integraciones regionales, cuando los países amazónicos han llegado a un acuerdo, y las organizaciones indígenas han creado, con la COINCA⁴⁰, su propia organización, nuevas transacciones parecen

posibles. Ellas deberán vencer una vieja desconfianza entre países ribereños.

Una palabra sobre la cuestión del medio ambiente. Los dirigentes indígenas han comprendido muy bien que haciéndose los paladines de la ecología, en nombre de una práctica ancestral de manejo del equilibrio natural, se sitúan en un terreno favorable. Pero no se trata aquí de oportunismo. El hecho es que, ubicadas en regiones de bosques y de montañas, las comunidades indígenas viven día a día, y de manera dramática, el deterioro de su medio, cuando no su destrucción pura y simple. La Constitución da por misión a las autoridades tradicionales, responsables de inmensos territorios, “velar por la conservación de los recursos naturales”, lo que, como puede verse, no es un asunto menor y permite presagiar, para el futuro, grandes batallas. ¿En qué medida serán ganadas antes de que sea demasiado tarde? La experiencia de estos últimos años muestra que un combate por la protección del medio se juega a la vez sobre muchos escenarios: en el terreno mismo, en los ministerios y en el gobierno, en el Congreso, ante la opinión nacional y extranjera, en las instancias internacionales. El desafío para las organizaciones indígenas es de llegar a manejar estos diferentes niveles.

Acerca del buen uso del Derecho de Tutela

Evoquemos finalmente tres casos que se sitúan en los confines de la ecología, de los derechos del hombre y del respeto de las culturas, y que han sido resueltos favorablemente a las comunidades, gracias a la utilización, un poco inesperada, de un derecho de apelación que ha sido consagrado por la constitución (Art. 86, reglamentado por el Decreto 2067 de 1991). Este permite a los particulares o a los grupos (comunidades, organizaciones indígenas) entablar una demanda cuando son burlados los

39 Cf. “Memorando para la Honorable Presidencia Colegiada: de los constituyentes, Lorenzo Muelas, Francisco Rojas Birry y Alfonso Peña Chepe. Asunto: Solicitud de tratamiento prioritario a los derechos territoriales de los pueblos indígenas”. Asamblea Nacional Constituyente (sin fecha).

40 COINCA: Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica.

derechos fundamentales. Entre estos derechos se encuentran el derecho a la vida, a la educación, a disponer de un contorno sano y, para las comunidades indígenas, según un fallo* de la Corte Constitucional, el derecho a la integridad étnica, cultural, social y económica.

Esta facultad jurídica será utilizada con éxito en favor de los indios Nukak, del Guaviare, para detener una exploración petrolera emprendida sobre sus territorios, sin su autorización, por la compañía extranjera Fronteras de Explotación Inc. Será empleada también en Antioquia por la comunidad Emberá-Chami, del resguardo de Cristania, que logrará ser indemnizada por el Ministerio de Obras Públicas, por los daños causados a sus culturas a raíz de la construcción de la Troncal del Café. Finalmente, será utilizada por la comunidad Wayu contra la empresa Carbocol-Intercor responsable de los problemas de salud provocados por la polución que se produce en la proximidad de las zonas de carga del carbón. Lo importante aquí es no solamente que magistrados apoyados por la Corte Constitucional, hayan reconocido lo justo de las demandas –lo que no es corriente cuando se trata de peticiones que provienen de poblaciones indígenas desprotegidas enfrentándose a poderosas empresas–, sino el hecho de que las decisiones tomadas (protección de la integridad física y cultural, defensa del medio ambiente y de la salud, obligación de adelantar un estudio sobre el impacto ambiental y de consultar a las comunidades antes de iniciar trabajos sobre sus territorios) tienen en adelante, en sus dominios, valor de jurisprudencia⁴¹. He aquí, sobre cuestiones de innegable actualidad, casos que materializan principios constitucionales que se hubieran podido creer eran puramente formales, lo que no dejará de tener ciertas con-

secuencias en la manera como algunos autores, públicos o privados, administran sus intervenciones en los territorios indígenas...

EPILOGO

Hay espíritus quejumbrosos que no se privan de anotar que la distancia entre el derecho y su puesta en práctica es enorme: la misma que separa el país soñado del que se conoce. ¡Se obedece pero no se cumple!**. Hay buenas razones, es cierto, para que esta fórmula, que data de la época colonial, sea recordada cuando se trata de América Latina. El talento de los constitucionalistas ha tenido aquí muchas oportunidades para manifestarse, lo que ha dado como resultado la redacción de innumerables constituciones, inspiradas en principios directamente tomados de Europa y de los Estados Unidos, y trasplantados a realidades sociales muy diferentes. País formal, país real: esta oposición se encuentra a menudo en los comentaristas de la vida política en América Latina, empezando por Octavio Paz, quien, en un texto justamente célebre y ya antiguo, indica el origen de esta separación y analiza sus consecuencias. Pero si en esta región del mundo está bien establecida la idea de que hay un abismo infranqueable entre los principios o reglas y su aplicación, lo que lleva a la convicción de que el pueblo no es lo suficientemente maduro para la implantación de un régimen democrático (los indios menos que los demás), o de que la oligarquía, las clases dominantes, hablan un doble lenguaje con el fin de mantener intacto su poder, no se podría, sin embargo, compartir totalmente esta visión pesimista o cínica, pues ella sólo quiere ver en la sociedad el imperio de la dominación. La nueva Constitución fue posible en Colombia por la voluntad

* En español en el original (N.T.).

41 Los considerandos de la Corte Constitucional a propósito de la demanda formulada por la comunidad de Cristania, son claros: “En todos aquellos casos similares, ...siempre que se haya ocasionado perjuicios a comunidades indígenas derivados de la omisión de normas sobre estudios previos de impacto ambiental para la realización de obras públicas, la doctrina constitucional anunciada en esta sentencia tendrá carácter obligatorio para las autoridades en término del Decreto 2067 de 1991”. Citado por: *El Colombiano*, 18-7-92.

** En español en el original (N.T.).

de unos pocos, al comienzo, y, luego, de la mayoría. Y la sociedad de la cual ella es el producto no es la misma que, hace un siglo, reducida estrechamente a una fracción de las clases dominantes, hizo la Constitución precedente. La ley no basta, pero en un Estado que se define como de derecho, es un arma que puede utilizarse. Las comunidades indígenas lo saben bien, pues han construido el éxito de sus reivindicaciones sobre la utilización de una ley (Ley 89 de 1890) que había caído en desuso, y, con mayor razón, han podido utilizar recientemente con éxito la acción de tutela.

Hemos comenzado este artículo hablando de imágenes, el choc que pudo representar la aparición, en la escena política y en la pantalla de televisión, de dos constituyentes indígenas. La representación del Indio en la conciencia nacional ha comenzado a cambiar antes de esto, cuando las comunidades mismas empezaron a movilizarse. El fenómeno fue rural antes que urbano. En regiones que cuentan con importantes comunidades indígenas, el cambio de percepción del indio es a veces tan radical, hasta el punto que se puede ver ahora campesinos que reivindican una indianidad que puede aportarles identidad, organización... y tierras. ¿Y qué pasa en la población de una comuna cuando el señor Alcalde es un indio Páez? La transformación, más o menos rápida, de las relaciones inter-étnicas va en los dos sentidos. Para la población indígena, la integración deseada no pasa necesariamente por la negación de su pertenencia a una comunidad. Si se puede ser senador e Indio (senador en tanto que Indio?), mañana abogado, sacerdote o médico e Indio, el acceso a la modernidad y la relación con el otro se transforman. Y esta transformación del campo social y cultural es válida para todos (en grados y ritmos diferentes), es decir, que vale también (y tendría deseo de decir "en primer lugar") para aquél que es indio y... campesino.

Para terminar, evoquemos lo que puede significar para un europeo, y para un francés en particular, la introducción de la referencia étnica en la Constitución colombiana. El ascenso en Europa de movimientos étnicos basados en la negación del otro, su rechazo a las fronteras, hace que la reivindicación étnica se tiña de intolerancia y no tenga, donde quiera que se

produzca, buena prensa. No olvidemos que, incluso en América, la visión del mestizaje social y cultural ha sido y sigue siendo una visión fuerte y positiva que nutre la identidad nacional y que corresponde a una realidad de la que Colombia es un bello ejemplo. La reivindicación étnica puede entonces parecer un peligroso retorno a una sociedad de castas, portadora de peligros de segmentación social y de dualismo. No conviene ignorarlo. Pero se debe también admitir que lo que aquí se juega, con la cuestión étnica, es también profundamente distinto de lo que se puede observar en Europa. Y esto por lo menos por dos razones. En primer lugar, porque la referencia al hecho étnico –que es el reconocimiento de una realidad sociológica– no apunta a la exclusión y rechazo, sino, al contrario, como lo dice la Constitución colombiana, lo que se busca es afirmar la unidad de la Nación en la pluralidad de sus culturas, integrando las minorías étnicas a la Nación. En segundo lugar, porque se trata aquí de una historia muy particular, y porque estas minorías étnicas –que en algunos países pueden no tener de minoría sino el nombre– están constituidas por poblaciones, por comunidades que se definen y son definidas, con razón o sin ella –poco importa–, como indígenas, nativos, es decir, autóctonos, primeros ocupantes de regiones cuya historia ha empezado con la colonia y una hecatombe. Dejemos de lado el genocidio, para no prestar atención sino al derecho a la tierra, a la lengua, alas formas de gobernarse, tantos derechos que, reconocidos en parte en la época colonial, han sido masivamente negados en la República, y que son hoy el objeto de un derecho objetivo a escala internacional. No carece de importancia que la Constitución colombiana haga referencia a ello, y, por lo tanto, admita el carácter pluriétnico y multicultural del país. Son así reconocidos, en las comunidades indígenas, derechos particulares por ser indios, al mismo tiempo que son afirmados, por sus miembros, derechos generales en tanto que ciudadanos colombianos. Se puede ser indio y, al mismo tiempo, colombiano.

Traducción del francés: **Bernardo Correa López**, profesor de la Universidad Nacional.