

Modelos en el ejercicio del derecho a la autonomía: el caso colombiano

Tobia Zaffalon¹

Artículo de revisión documental y reflexión

Recibido: 1 de diciembre de 2021

Aceptado: 12 de abril de 2022

Fecha de Publicación: diciembre de 2022

Resumen

El ejercicio de la autonomía es uno de los derechos más importantes de los pueblos indígenas y está interconectado con los otros derechos humanos de los pueblos indígenas. En este artículo se revisan documentos recientes producidos por los mecanismos internacionales que amparan a los pueblos indígenas y por la literatura académica que estudia el tema de una forma que nos permita traer unas consideraciones importantes y enmarcar el caso colombiano. Aunque hay diferentes modelos en el ejercicio del derecho a la autonomía y cada pueblo indígena del mundo tiene diferentes cosmovisiones y formas en su ejercicio, dependiendo de los contextos culturales, sociales, económicos y estatales en los cuales se encuentran, se pueden identificar algunas características, retos y problemáticas comunes.

Palabras clave: Pueblos indígenas, Autonomía, Derechos de los pueblos indígenas

Abstract

The exercise of the right to autonomy is one of the most important elements of the principle of self-determi-

¹ Doctorando en los programas de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España; Derecho, Universidad Santo Tomás, Colombia; tobzaffalon@protonmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8785-0988>

nation of indigenous peoples and is interconnected with the other human rights of indigenous peoples. Recent documents produced by the international mechanisms that protect indigenous peoples and by the academic literature that studies the subject are reviewed in a way that allows us to bring some important considerations on the subject and to frame the Colombian case. There are different models in the exercise of the right to autonomy. Each indigenous people in the world has different worldviews and ways of exercising it, depending on the cultural, social, economic and state contexts in which they find themselves. However, some common characteristics, challenges and problems can be identified.

Keywords: Indigenous peoples; Autonomy; Rights of indigenous peoples.

Introducción

Este artículo consiste en una revisión documental y es parte de una investigación doctoral, en curso de realización, sobre la autonomía de los pueblos indígenas en el Cauca, Colombia. La misma ha sido realizada a través de una extensa estancia de campo en la comunidad de indígenas nasas de Toez, Caloto, en el norte del Cauca, y en el ámbito de los procesos pedagógicos y políticos de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural y del Consejo Regional Indígena del Cauca. En otras partes del informe doctoral y en futuras publicaciones se comparte mayormente tal experiencia, rea-

lizando una profundización histórica, así como de las cuestiones teóricas y epistemológicas que se mencionan a continuación. Dado que se trata de una revisión documental y no se describe la metodología desarrollada en el trabajo de campo, el presente escrito es fruto de conocimientos acumulados durante la vivencia con las comunidades indígenas.

En este caso nos ocupamos de presentar un análisis de algunos documentos de carácter oficial, tales como algunos informes recientes de varios mecanismos de las instituciones internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas que abarcan el tema de la autonomía en un amplio ámbito geográfico, así como literatura sobre las diversas experiencias de ejercicio de la autonomía de las comunidades indígenas, limitándose al alcance a Latinoamérica.

El propósito es evidenciar algunos aspectos fundamentales de la autonomía de los pueblos indígenas en el marco del Estado social y pluriétnico de derecho, ligándolos a la investigación doctoral que, más específicamente, analiza este derecho en el contexto colombiano y, en particular, en el Cauca.

Antes de todo, es preciso señalar dos aspectos que las publicaciones mencionadas evidencian: primero, el carácter en constante devenir y transformación de los ejercicios de la autonomía, debido a la evolución de las prácticas y procesos sociales, como a cambios en la normativa de referencia; segundo, el carácter circunstancial de los ejercicios de la autonomía, siempre diferentes según el contexto histórico, político, social, cultural y económico de los países y de cada uno de los pueblos étnicos en donde estos se dan.

Otros de los propósitos de este escrito son: dar a entender el tema de la autonomía de los pueblos indígenas del Cauca en un contexto geográficamente más amplio. Se quiere luego señalar que existe un nexo importantísimo entre el ejercicio del derecho a la autonomía y la posibilidad que se garanticen los otros derechos humanos de las comunidades e individuos indígenas, y en particular de sus peculiares y culturalmente diferenciadas formas de vida, visiones del mundo y maneras de conocerlo. Otrosí, se quieren señalar las consecuencias beneficiosas para la democracia en general. Estas, que corresponden a algunas hipótesis preliminares de la investigación doctoral, han sido luego objeto de profundización a lo largo de la investigación doctoral.

Así, luego de un análisis que abarca varias regiones, Estados y pueblos indígenas, se dará una breve descripción de cuál modelo de autonomía se ha elaborado y está desarrollándose en Colombia y en particular en el Cauca.

En fin, el objetivo general de esta investigación se enmarca en un debate que se da en sectores relativa-

mente marginales del mundo académico, que quiere producir y elaborar ideas que sirvan para dar herramientas a los liderazgos de las comunidades indígenas removiendo “la montaña de olvido que opera sobre las demandas políticas” (Aragón Andrade et al., 2021, p. 34) de la reivindicación de sus derechos, para producir cambios de mentalidad en la sociedad dominante y sus élites, y para animar a otros investigadores a escribir sobre estos temas.

La demanda por autonomía de los pueblos indígenas no amenaza la unidad y estabilidad de los Estados con sus “naciones” de diseño impuestas. Es posible, dentro de las actuales formaciones estatales, la pluralidad etnopolítica nacional, haciendo honor positivo a uno de los valores políticos más trascendentes de nuestros tiempos: la democracia (Aragón Andrade et al., 2021, p. 34)

Las comunidades indígenas siguen siendo uno de los más vulnerables sectores de la sociedad, en un ámbito global como Colombia, donde su condición ha sido declarada Estados de Cosas Inconstitucionales.

Como premisa de los discursos que siguen se tiene que decir que los procesos indígenas que se analizan, sus reivindicaciones y retos, se enmarcan en contextos sociales complejos, que interrelacionan a todos los sectores de la sociedad, muchos de los cuales vulnerables, e implica dificultades desde la institucionalidad en llevar adelante las políticas públicas necesarias teniendo en cuenta un adecuado orden de prioridades. Situación que se encuentra agravada por la crisis sistémica y civilizatoria que está enfrentando la humanidad a nivel global. Además, se tiene que decir que algunos de los derechos de los pueblos indígenas han sido extendidos por analogía a otras comunidades étnicas, como las afrocolombianas, rrom y raizales.

Marco teórico

El marco teórico que se analiza de una forma más detallada en otras partes de la tesis doctoral, deriva de diversas fuentes. Antes de todo, la creación de un nuevo marco jurídico legal a nivel internacional y estatal de un *corpus* de derecho positivo que protege los derechos humanos de los pueblos indígenas, ha dado lugar a una gran elaboración teórica acerca de los mismos desde las disciplinas de las ciencias jurídicas (entre otros: Anaya, 2005). Al mismo tiempo se han desarrollado importantes giros en las ciencias sociales, en particular la apertura ontológica y el giro decolonial, que reconocen respectivamente las diversas visiones del mundo y formas de conocimiento cultural, epistemológica y ontológicamente diferenciadas (Anaconda, 2020; mencio-



namos acá algunos autores: Bacca, 2021; Duque, 2020; Guerrero Arias, 2018; Mignolo, 2007; Santos, 2017; Walsh, 2009).

Como corolarios de la relación estrecha entre procesos de avances sociales políticos y jurídicos y la elaboración teórica, se han venido elaborando nuevas teorías del Estado que reconocen el pluralismo jurídico y el Estado multicultural o plurinacional (Fernández, 2017; Yrigoyen, 2010). El reconocimiento de la autonomía y de los sistemas políticos, sociales, jurídicos y administrativos de los pueblos indígenas es además una forma a través de la cual estos puedan elaborar, desarrollar y fortalecer sus propias instituciones con el respeto de la diversidad cultural y epistémica. En Colombia este proceso de reconocimiento se ha dado de una forma peculiar, cobrando particular relevancia, más que el desarrollo legislativo, la elaboración de las altas Cortes y las prácticas desde abajo, sobre los cuales ha habido una abundante producción doctrinal y teórica. Sin profundizar más mencionamos algunos de autores que han realizado profundos análisis en este campo: Ariza (2010); Figuera Vargas (2015); Sánchez Botero (2007).

En fin, cabe mencionar que los pueblos indígenas han desarrollado su propia elaboración teórica sobre el llamado “derecho propio” desde sus cosmovisiones y como fruto de procesos sociales, políticos, pedagógicos y de investigación, a veces realizados interculturalmente en colaboración con instituciones e investigadores externos, pero en el marco de sus formas diferentes de conocimientos, las sabidurías ancestrales. Una muestra de esta abundante elaboración se encuentra en cartillas, libros y publicaciones “propias”, como por ejemplo: Cucuñame Luligo, 2015; *Kwe’sx çxhakwesame fxi’zenxis na kiwete ki’umna ústha’w phuphna çxhãçxha yahtxna yu’juwasa, Reconstruyendo el derecho propio protegemos la vida para seguir en resistencia* (ACIN, 2004); *Kwe’sx wêth wêth fxi’zen u’junxi’s, naa yatuh yaa-txnxi’, Memoria, vivencia y huellas de armonía y justicia en los indígenas del Cauca, Análisis y avances del Proceso de Formación en Derecho Propio, Cristóbal Secue, en el Norte del Departamento del Cauca* (ACIN, 2005); *Trama y urdimbre, consonancias y disonancias entre la justicia propia de los pueblos indígenas y el sistema judicial nacional*, 2010.

Discusión

a. El derecho a la Autonomía en el marco del específico conjunto de derechos humanos internacionales y constitucionales que benefician los pueblos indígenas

La autonomía es una de las categorías en las cuales se puede catalogar los principios y normas especí-

ficas que protegen los pueblos indígenas, que aspiran a resarcir abusos históricos y actuales, y que se fundamentan en el general principio de libre determinación, una de las normas fundamentales del derecho internacional vigente.

Estas normas, algunas de las cuales todavía están en proceso de elaboración, contienen prescripciones substantivas y reparativas y, junto con los estándares de derechos humanos ya existentes y de aplicación general, constituyen puntos de referencia para la autodeterminación continuada de los pueblos indígenas (Anaya, 2005, p. 175).

Estas normas, que desarrollan la autodeterminación, están interconectadas entre ellas y se pueden encuadrar en las categorías de la no discriminación, integridad cultural, tierras y recursos, desarrollo y bienestar social y, en fin, autogobierno, autonomía y participación. Se recuerda además uno de los principios que rige en el ordenamiento jurídico: la interconexión y sistematicidad implica que sus normas se complementan en diferentes ordenes jerárquicos y no pueden contradecirse entre ellas.

La autonomía incluye en primer lugar el componente político del gobierno propio, o autogobierno, como es llamado por el antes relator especial de la Naciones Unidas para la cuestión indígena, James Anaya.

Independientemente del nivel de autonomía que han mantenido, de facto o de iure, desde épocas anteriores los pueblos indígenas tienen derecho a desarrollar un sistema de gobierno autónomo apropiado a sus circunstancias, que les permita garantizar el ejercicio de su autodeterminación continuada. Por lo general se considera que el gobierno autónomo de los pueblos indígenas resulta instrumental para controlar el desarrollo de sus culturas diferenciadas, incluidos su uso de la tierra y los recursos (Anaya, 2005, p. 228).

Empero, como se ha dicho, consiste también en la autonomía en sentido jurídico: autonomía normativa, jurisdiccional y administrativa. Aquellas normas e instituciones propias que, a veces han pervivido a lo largo de la historia de colonización, derivadas de fuentes consuetudinarias o escritas, regulan la vida en las comunidades indígenas y permiten la resolución de los conflictos de parte de las autoridades tradicionales. Se puede identificar así el derecho a la autonomía como el derecho a conservar y desarrollar un sistema jurídico propio.

Agrega Anaya (2005), para estas comunidades que se encuentran en condición de minoría numérica y de desventaja económica dentro de los Estados en los que viven, que “la devolución de autoridad [...] disminuye su vulnerabilidad frente a los intereses de la mayoría o la élite dominantes, al tiempo que promueve la sensibilidad de las instituciones estatales hacia los

intereses singulares de las comunidades indígenas y de sus miembros” (p. 229). Además, la noción en torno a que procedimientos de toma de decisiones puedan ser desarrollados al nivel más local posible es, de igual manera, vinculado estrechamente a los preceptos contemporáneos de democracia y es un principio estructural de derecho internacional (Carozza, citado por Anaya, 2005, p. 226).

A lo largo de los años, muchos de los Estados han informado en foros internacionales acerca de las

medidas legislativas y constitucionales y otras políticas oficiales que redefinen su diseño institucional en respuesta a las demandas de los pueblos indígenas a favor de la autonomía y del reconocimiento de sus instituciones específicas de control social y político. Aunque estas iniciativas no han sido implementadas de forma completa o satisfactoria, representan un consenso creciente de opinión y expectativas globales a este respecto (Anaya, 2005, pp. 230-231).

Con este comentario Anaya daba un estado de las cosas al tiempo de la publicación en 2005, citando los casos nicaragüenses, hondureño, canadiense, brasileño, australiano, hawaiano, filipino, de los países de norte de Europa y ruso (Parellada y Dahl, 2019).

La particular relevancia de la autonomía como elemento clave para cumplir con el principio de autodeterminación de los pueblos ha llevado recientemente, a algunas instituciones internacionales, a promover estudios sobre el tema, como también debates y diálogos interinstitucionales, con y entre pueblos indígenas. Tales esfuerzos, en palabras de Francisco Calí Tsay, actual relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, hacen que el aprovechamiento de las oportunidades de diálogo entre Pueblos indígenas y Estados prevengan conflictos y que estas poblaciones sigan siendo oprimidas: “Opportunities for dialogue must be supported between Indigenous People and States if their individual and collective rights are to be legitimised and recognised. Such dialogue could prevent suffering, repression and confrontation, enabling Indigenous Peoples to live dignified and fulfilled lives” (Dahl, Tauli-corpuz, Noningo, Limbu, y Olsvig, 2020, p. 7)

Con el objetivo de analizar la importancia del ejercicio de algún tipo de autonomía de parte de las comunidades indígenas, en particular para evidenciar su importancia para las aspiraciones de los objetivos de desarrollo sustentable de 2030, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (FPCI o PFII, para su sigla en inglés) organizó un encuentro de expertos en

2018. Afirma Jens Dahl, anterior miembro del FPCI que participó en los trabajos de la mencionada reunión de expertos, “Without some kind of autonomy the aspirations of the 2030 goals for sustainable development will never be achieved” (Dahl et al., 2020, p. 9; E/C.19/2018/7. Reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema “El desarrollo sostenible en los territorios de los pueblos indígenas”, 2018). En marzo 2019 se llevó a cabo el seminario internacional “Indigenous Peoples’ Rights to Autonomy and Self-Government as a Manifestation of The Right To Self-Determination”, organizado por las principales instituciones internacionales y entidades que se dedican a proteger los derechos de los pueblos indígenas, en el cual, con la participación de pueblos indígenas de todo el mundo, se compartieron experiencias y debatió la cuestión. El informe que socializó los resultados del seminario *Report. Indigenous Peoples’ Rights to Autonomy and Self-Government as a Manifestation of The Right To Self-Determination* (2019), publicado por IWGIA (International Work Group on Indigenous Affairs), ha sido seguido por el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por la anterior relatora especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz (2019), enfocado en particular sobre la observancia del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación mediante la autonomía y el autogobierno, y por el “Estudio sobre las autonomías de los pueblos indígenas: experiencias y perspectivas” del Foro Permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas (Dahl, 2020), ambos publicados en *Building autonomies*, publicación que, además, presenta algunas experiencias de ejercicio de autonomía desarrolladas por el Pueblo Indígena Wampis, en Ecuador, y por varios pueblos indígenas de Asia y de la región ártica.

Lo que estos estudios evidencian es la importancia del ejercicio del derecho de autonomía como elemento clave para la efectividad del principio de libre determinación, con un potencial transformador para el cumplimiento de los demás derechos del *corpus iuris* de derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas, y para la materialización de otros derechos humanos de los cuales los miembros de las comunidades indígenas han sido históricamente despojados (Dahl et al., 2020, p. 13; Tauli-Corpuz, 2019, p. 7).

El tipo y las características específicas de autonomía varían según las diferentes circunstancias políticas, jurídicas, económicas y demográficas. La relatora especial Tauli-Corpuz hace un análisis de varias tipologías de realidades existentes en el panorama de la increíble diversidad entre pueblos indígenas del mundo. Así se dan: casos de ejercicio “de facto” de la autonomía y el autogobierno fuera de cualquier tipo de reconocimiento estatal; casos en los cuales a definir, legitimar y reglamen-



tar la autonomía son tratados acuerdos y otros arreglos constructivos, históricos o modernos; casos en los cuales el reconocimiento de la autonomía o autogobierno se encuentra en la Constitución; casos en los cuales se ha reconocido la plurinacionalidad y ha habido procesos de construcción nacional de una forma de Estado mucho más sensible a la diversidad cultural; casos en los cuales el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas se da solo a través de las entidades locales del Estado; y, por último, casos en los cuales las funciones autónomas exceden los ámbitos territoriales de las comunidades indígenas, en beneficio de aquellos individuos indígenas que han migrado, por ejemplo, a las zonas urbanas (Dahl et al., 2020, p. 14; Tauli-Corpuz, 2019, pp. 11–23).

Se destaca en todo caso que, de un lado, es necesario, para que las comunidades puedan ejercer el derecho a la autonomía, que haya algún tipo de reconocimiento estatal, como el legislativo, preferiblemente a nivel constitucional, por acuerdos y por la inclusión político-electoral de los pueblos indígenas. Del otro, se necesita también que se construyan los procesos internos en las comunidades indígenas para que la autonomía pueda ser ejercida. Se han dado, de caso a caso, diferentes prácticas siempre “en evolución”, siendo difícil definir cuáles son las mejores (Dahl et al., 2020, p. 14).

Para casi todos los pueblos indígenas, a pesar de la relevancia de su implementación, la “autonomía es una ambición para el futuro, más que una realidad” (Traducción nuestra 2020, p. 10), es un proceso que se tiene que materializar con los aportes de manera conjunta de parte de los pueblos indígenas y los Estados, así como de parte de instituciones internacionales y los otros actores e instituciones privadas nacionales e internacionales. Así mismo, la relatora especial considera que esta acción tiene que desarrollarse en diálogo intercultural con la necesaria construcción de confianza mutua, a veces ausente, y que en su desarrollo se tiene que dar una particular atención a los conceptos e interpretaciones propias que los pueblos indígenas dan a estos derechos (Dahl et al., 2020; Tauli-Corpuz, 2019, pp. 7, 8).

Al tener en cuenta que las instituciones propias de administración y autogobierno, necesarias para el ejercicio de la autonomía, han sido en muchos casos debilitadas por razones históricas, se afirma la necesidad de fortalecer las capacidades de las comunidades indígenas de reconstruirlas (Dahl et al., 2020, p. 14; Tauli-Corpuz, 2019, p. 10). Se afirma en el mencionado documento, otrosí, que las reclamaciones de estos derechos, “si se resolvieran adecuadamente, redundarían en beneficio del país en su conjunto” (Tauli-Corpuz, 2019, p. 8).

Aunque la relatora especial Tauli-Corpuz afirme que los derechos de los pueblos indígenas no tienen que ser vistos como un coste (Dahl et al., 2020, p. 15;

Tauli-Corpuz, 2019, p. 8), ella misma destaca cómo el ejercicio de autonomía tiene que ser ayudado por avances que permitan a los pueblos indígenas tener recursos suficientes, acompañado por capacidades técnicas en el manejo de tales recursos financieros. En cambio, los estudios subrayan que, en muchos casos, se asiste a un fenómeno de regresividad en el tema de los derechos de los pueblos indígenas, evidenciados en políticas estatales que tienden a eliminar o no avanzar en la implementación de los grandes avances logrados, gracias a la inserción de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones de muchos, aunque no todos, los países.

Un elemento clave para que las comunidades indígenas tengan sus propios recursos, es lograr unos de los avances, en muchos casos, más difíciles: conseguir tierras suficientes y tener el control sobre los recursos naturales de sus territorios, cosa que se ve obstaculizada por varios intereses privados y públicos. Hay que evidenciar, así mismo, que las tierras y recursos naturales no son sencillamente recursos económicos para los pueblos indígenas, pues, fuera de darles la garantía de la seguridad alimentaria y de un desarrollo propio, son importantes elementos de su identidad cultural y de su práctica espiritual, con implicaciones para un modelo y concepto de desarrollo más holístico y colectivo, diferente de aquello occidental, que se fundamenta en la acumulación y en una concepción individualista. Tauli-Corpuz (2019) evidencia la importante conexión entre derechos territoriales, y en particular al control de los recursos naturales, y el ejercicio de la autonomía (E/C.19/2018/7. Reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema “El desarrollo sostenible en los territorios de los pueblos indígenas”, 2018, pp. 3, 7 ss.; 2019, pp. 8, 9).

Con sustento en las diferencias de casos particulares en los cuales se sufren las consecuencias más o menos graves y dramáticas de una historia de discriminación y colonización, la relatora especial Tauli-Corpuz cita los arts. 4 y 34 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNU DPI) que disponen el derecho de los pueblos indígenas de tener los recursos para poder financiar sus funciones autónomas y destaca que la DNU DPI:

calls upon states to provide the necessary means to realize these rights. How this obligation will be met will depend on many factors, given that, in some cases, indigenous peoples have or may fully or partly have the resources to provide for their autonomous functions while in other cases, dispossession of lands, territories and resources may have rendered them depen-

dent on external support, still facing serious challenges to regain control over these territories and resources. (Dahl et al., 2020, p. 14.; Tauli-Corpuz, 2019, p. 10)

Los mecanismos para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a tener los recursos para financiar sus funciones autónomas no siempre son adecuados. El Estado, a veces en el cumplimiento del deber de garantizar servicios básicos a los pueblos indígenas, no ha incorporado debidamente el objetivo de apoderar a las autoridades indígenas para que ellas puedan asumir “el control de sus propios asuntos en todas las esferas de la vida” (Tauli-Corpuz, 2019, p. 10), sino que ha venido siendo usado como mecanismo para que el Estado pueda ejercer control y la asimilación de las comunidades indígenas. El uso de los recursos de transferencia es controlado por los órganos estatales o por las autoridades de las entidades territoriales estatales y, además, es un problema frecuente que “procedimientos administrativos para obtener acceso a los fondos y hacer uso de ellos no sean adecuados desde el punto de vista cultural y conlleven una burocracia excesiva” (Tauli-Corpuz, 2019, p. 10). Como veremos, estas son las circunstancias que caracterizan el caso colombiano (Tauli-Corpuz, 2019, p. 16).

En los casos estudiados por la relatora Tauli-Corpuz se afirma que, a pesar de méritos y avances evidenciados, se tienen que proseguir los esfuerzos y los pasos realizados por los Estados, ya que en la mayoría de los casos no se han cumplido de manera plena los derechos de los pueblos indígenas y se puede hablar solo de una “autodeterminación fragmentada” (Dahl et al., 2020, p. 14). Cabe compartir su opinión, con la cual no se puede más que estar de acuerdo, que hace un llamado a el espíritu de *partnership* que debería existir entre pueblos indígenas y Estados y que es vehiculada en los textos de los instrumentos que tutelan los pueblos indígenas: “I do firmly believe that states, indigenous peoples and societies at large share common goals in responding to the human rights, sustainability and environmental challenges the world faces today” (Dahl et al., 2020 Tauli-Corpuz, p. 15). Cosa que, en cambio, es en la mayoría de los casos muy lejos de ser realidad.

Afirma Tauli-Corpuz que la plena efectividad del derecho a la autonomía o al autogobierno implicaría cambios profundos en la configuración jurídica y estructural del Estado, que equivalen a lo que se ha denominado “construcción nacional tardía”. En la mayoría de los casos, los Estados no han reconocido ni abordado plenamente esas consecuencias. No obstante, es posible encontrar casos de “prácticas esperanzadoras” (Tauli-Corpuz, 2019, p. 23).

Entre estas prácticas esperanzadoras se encuentran aquellas que dan las “garantías jurídicas apropiadas” (Anaya, 2008, para. 51), como también las garantías de los medios de financiación adecuados a los sistemas de autonomía y autogobierno indígenas. Sin embargo, estas medidas de parte estatal, que ya vimos se dan bajo varias tipologías y formas, no son suficientemente cumplidoras de los estándares internacionales, y se encuentran, en la mayoría de los casos, fallas en los regímenes legales, administrativos y procedimentales (Tauli-Corpuz, 2019, p. 23 ss.).

Estas actividades de los expertos y mandatarios de los mecanismos especializados en derechos de los pueblos indígenas llegaron a producir algunas recomendaciones dirigidas a Estados, instituciones internacionales, pueblos indígenas y otros actores privados que comparten en diferentes medidas la responsabilidad de progresar en la implementación de los derechos de los pueblos indígenas (Dahl, 2020, p. 18; Report. Indigenous Peoples’ Rights to Autonomy and Self-Government as a Manifestation of The Right To Self-Determination, 2019 Highlights n. 1-12; Tauli-Corpuz, 2019, p. 31 ss.).

Para los Estados dichas recomendaciones son: progresar en el pleno reconocimiento jurídico, en particular constitucional; garantizar el acceso directo a medios de financiación de las funciones autónomas, bajo procedimientos culturalmente adecuados; crear, y hacer funcionar, mecanismos a través de los cuales pueda darse el diálogo intercultural de forma permanente; que se den las medidas para que los pueblos indígenas disfruten los derechos básicos, sin que estas sean instrumentalizadas y se transformen en medios de control y asimilación; y, por último, que se promueva el cambio de mentalidad en la sociedad nacional para que se eliminen los prejuicios negativos y las discriminaciones hacia los pueblos indígenas, en particular a través de los sistemas nacional de educación y justicia y los medios de comunicación.

Para lograr el cumplimiento de los estándares establecidos por las obligaciones internacionales, en la mayoría de los casos ya asumidas por los ordenamientos jurídicos nacionales, “la Relatora Especial considera que es necesario desarrollar la capacidad tanto de los Estados como de los pueblos indígenas” y, además, que “es conveniente fomentar y apoyar el intercambio y la cooperación entre los propios pueblos indígenas acerca de sus experiencias, logros y dificultades, así como el diálogo entre los Estados sobre esta cuestión” (Dahl et al., 2020, p. 14; Tauli-Corpuz, 2019, p. 25).

Específicas recomendaciones expedidas por el grupo de expertos evidencian la importancia del fortalecimiento de la autonomía y autogobierno indígena para garantizar que los resultados de la agenda global



de los Objetivos de Desarrollo Sostenible beneficien también a los pueblos indígenas, permitan promover formas propias de desarrollo sostenible y así puedan fomentar en particular la erradicación de la pobreza, la soberanía alimentaria, la salud y la educación, entre otros elementos (E/C.19/2018/7. Reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema “El desarrollo sostenible en los territorios de los pueblos indígenas”, 2018, p. 12,13).

b. Algunos aportes de la literatura

Con respecto a la región latinoamericana veremos diferentes experiencias de desarrollo en el ejercicio de las autonomías que han sido recogidas en el volumen *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, recién publicado en 2021, el cual sigue a una década otro volumen, *La autonomía a debate, Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, que analizaba los mismos temas tratando de sintetizar el interés creciente en las autonomías de los pueblos indígenas en América Latina, tras dos décadas de cambios de orden político, legal y socioeconómicos que a partir de 1990 fueron fundamentales para la relación entre los Estados y los pueblos indígenas.

Asier Martínez de Bringas (2018) hace un análisis comparativo de los procesos autonómicos en América Latina, en particular en Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia. El autor da cuenta de la complejidad de las preguntas que giran alrededor del ejercicio de la autonomía de parte de los pueblos indígenas que, a pesar de manifestarse de forma poli-fórmica, da lugar a una serie de interrogantes comunes.

Así, en su investigación, Martínez de Bringas (2018) expone algunas consideraciones conclusivas, algunas de las cuales damos a conocer acá. En común, en los casos analizados se han presentado dificultades en desarrollar la autonomía en el ámbito de la reglamentación del marco territorial del Estado, como se detalla más abajo. La autonomía no es considerada por los pueblos indígenas como un simple traspaso de competencias y fondos, sino que implica un cambio más profundo en las relaciones entre el Estado y las comunidades indígenas, así como en la concepción del Estado de Derecho. En la misma línea, también se tiene que dar cuenta de la falta de plena comprensión e inclusión, desde la institucionalidad estatal, de las cosmovisiones indígenas y de la dimensión colectiva de sus vivencias. Sin embargo, las concepciones de autonomía son diferentes de pueblo a pueblo, lo cual ha venido creando, en muchos casos, fracturas dentro del movimiento indígena, como también dificultades en

desarrollar procesos unitarios de diálogo intercultural con el Estado. La atomización y fragmentación de la territorialidad indígena ha sido “una estrategia para descomponer y fracturar la dimensión colectiva indígena en su manera de habitar y apropiar el territorio”. En fin, hay casos en los cuales, a pesar del reconocimiento estructural en la Constitución de un diferente modelo de Estado, plurinacional o multicultural, la implementación de la autonomía se ha quedado estancada. En el caso colombiano, en cambio, aun sin haberse establecido un modelo de Estado plurinacional, el reconocimiento e implementación de la autonomía han progresado de forma mayor, tanto en los hechos como en la práctica, y también en la producción legislativa y en la importante labor de la jurisprudencia, en particular de la Corte Constitucional (Cfr. Aylwin, 2014, p. 286 ss. y 292 ss.; Martínez de Bringas, 2018, pp. 130-134).

Es interesante, de igual manera, el análisis que hacen los editores de *Autonomía y autogobierno en la América diversa*, por lo que merece la pena recurrir al contenido del libro, el cual nos da una mirada comparada de las diferentes experiencias de las autonomías en la región. Esta publicación se compone de capítulos escritos por varios autores que se agrupan en tres secciones.

Así, en la primera sección, denominada *constrictum posmulticultural*, y acuñando así una expresión original, se presenta una idea de las tensiones que se dan entre intereses de las comunidades indígenas y de los actores económicos, políticos globales y nacionales, tensiones que, a pesar del reconocimiento formal de la autodeterminación de los pueblos indígenas en muchos países de la región, produjeron una restricción de los derechos indígenas y de las facultades autonómicas a través de varios medios.

En esta primera sección también se analiza cómo el Estado neoliberal globalizado, junto con otras relaciones de poder y dominación, “restringe, contrae, comprime y frecuentemente deshabita los procesos de autodeterminación y el autogobierno colectivos a través de variadas estrategias y tecnologías, recurriendo a acciones judiciales, políticas económicas y maniobras políticas” (González, Burguete Cal y Mayor, Marimán, Ortiz-T., y Funaki, 2021, p. 19). Esto acontece, además, a través de la misma legislación que debería en cambio implementar dichas facultades, como ha ocurrido, por ejemplo, en el caso de la Ley de Autonomías y Descentralización en Bolivia, estudiado por María Fernanda Herrera (2021, pp. 111-132). También se estudian en dicha sección otros casos: en Argentina la autonomía, no reconocida de forma plena por el ordenamiento jurídico estatal, constituye el principio alrededor del cual se organizan las reclamaciones indígenas, pero se evidencia cómo, para poder lograr mejores avances, se debería

articular y poner en diálogo mayormente tales luchas con la política del país (Azpiroz, 2021, pp. 191-216). En Nicaragua la autonomía regional, reconocida por el Estado, ha pasado de constituir una forma “de inclusión y restitución de derechos, a estrategias defensivas de la vida” frente a las pretensiones extractivistas de la economía globalizada y el contexto “de deterioro del tejido social, de regresión de derechos y de violencias hacia las comunidades” (González et al, 2021, pp. 161-190).

Las otras dos secciones también nos dan una perspectiva de varias diferentes experiencias de autonomía. La segunda sección, “Grietas, recuperar lo perdido”, reúne unos aportes acerca de las “fisuras contra-hegemónicas” en el *constrictum* posneoliberal”, pero también vuelve la mirada hacia las luchas autonómicas diversas a lo interno de los pueblos (González et al., 2021, p. 22). Varias son las estrategias descritas y analizadas, como las vías judiciales, las prácticas de resistencia y de negociación. En la tercera sección, por último, se analizan los “Caminos propios” que materializan la autonomía como forma de “emancipación” (González et al, 2021, p. 27).

En las consideraciones que introducen los diferentes aportes de la obra encontramos algunas afirmaciones que ya pudimos ver en los informes anteriormente citados. Así, en la mirada comparada de Ritsuko Funaki, que analiza las brechas de implementación a nivel regional, como en el artículo de Sambo Dorough, se afirma cómo el “ejercicio del derecho a la autodeterminación es una condición indispensable para poder ejercer otros órdenes de derechos humanos que atañe a los pueblos indígenas” (González et al., 2021, p. 20).

Se evidencia problemáticamente que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sería a veces meramente “simbólico con un ejercicio limitado de restitución y redistribución” (Kaltmeyer et al, citado por Gonzáles, 2021, p. 12); con el corolario de que la intención de una declaración formal no acompañada de la materialización de las necesarias políticas que satisfagan las demandas del movimiento indígena sería la de neutralizar su acción colectiva de reivindicación, cosa que, en cualquier caso, no ha acontecido ya que el movimiento indígena sigue fortaleciendo tal acción hasta no conseguir los resultados queridos y debidos.

A pesar de evidenciar que la región americana se destaca por el avance en el reconocimiento de derechos, se señala que el mismo ha sido “socavado en la práctica por las dinámicas de la globalización económica neoliberal, y poder centralizador del aparato burocrático estatal” (Gonzáles, 2021, p. 14). Aun en aquellos casos en los cuales las políticas de reconocimiento y redistribución de la riqueza fueron la bandera de los gobiernos progresistas de la llamada “marea ro-

sada”, éstas “perdieron de vista una perspectiva más integrada y diferenciada hacia los pueblos indígenas y en la práctica tendieron a relegar —y frecuentemente minar— los mecanismos de participación e inclusión de los pueblos indígenas, de sus instituciones, organizaciones y comunidades” (Gonzáles, 2021, p. 15). El incumplimiento del Estado en abordar las demandas indígenas se detecta también en aquellos gobiernos conservadores de la misma época. Se trata de unos años en los cuales ni los gobiernos de izquierda, ni los de derecha, pudieron resistir, en aras de proteger los derechos de los ciudadanos, al “embate del capitalismo”, cosa que ha implicado para todos los países de la región “nuevos ciclos de movilización y activismo, a menudo no para alcanzar nuevos derechos, sino para defender aquellos ya reconocidos constitucionalmente” (Gonzáles, 2021, pp. 14, 15).

Los autores reconocen que en sus aspectos más generales las autonomías indígenas se pueden concebir como una modalidad específica y flexible de división de poderes —un acuerdo constructivo— a través de las cuales los Estados pueden avanzar en construir sociedades y ciudadanías más inclusivas (Gonzáles, 2021, p. 13).

Sin embargo, hay casos en los cuales “se percibe a las autonomías indígenas como amenazas a su jurisdicción, enfatizando la defensa del precepto de soberanía única frente a la autonomía” (Gonzáles, 2021, p. 16), mientras que, por otro lado, como ya hemos venido evidenciando, la propuesta de reducir la brecha en la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y, en particular, abrir el camino para un efectivo ejercicio de autonomía de parte de los pueblos indígenas, implicaría una transformación del Estado que solo beneficiaría a la calidad de la democracia y dejaría espacio a formas diferentes de distribución del poder “mediante mecanismos de descentralización política y no solo administrativos” (Gonzáles, 2021, p. 17). Los autores evidencian cómo esta confrontación entre diferentes visiones, que dificulta avances de manera plena en este campo, es fruto de una ceguera de parte de actores institucionales y de parte de la sociedad civil, incapaz de entender que el Estado en su conjunto ganaría “en estabilidad (paz y orden), justicia social y convivencia-tolerancia-respeto a los derechos humanos de todos sus habitantes” (Gonzáles, 2021, p. 17).

Más allá de los efectos beneficiosos para la sociedad nacional en su conjunto, los autores destacan que la posibilidad de ejercer de forma plena la autonomía, además de los otros derechos que les son reconocidos, “puede representar, la supervivencia epistemológica, sociocultural y política como pueblos diferenciados, así como el respeto a sus soberanías para auto-reconocerse colectivamente” (Gonzáles, 2021, p. 17). Raúl Llasag Fer-



nández (2017), autor de la tesis doctoral *Constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia a partir de los sistemas de vida de los pueblos indígenas*, evidencia la importancia, para la supervivencia epistemológica, del ejercicio pleno de la autonomía y de la puesta en práctica de estilos de vida colectivos respetuosos de la naturaleza y de las futuras generaciones. Propone que la plurinacionalidad en Ecuador y Bolivia, proclamada y estructurada en las instituciones a partir de la Constitución, debería seguir construyéndose y desarrollándose desde abajo, desde aquellos procesos autonómicos de los sistemas de vida de las comunidades indígenas y prácticas de las otras organizaciones sociales que quieren materializar los conceptos originados en las sabidurías ancestrales del *Sumak Kawsay* (lengua Quechua), *Sumak Quamaña* (lengua Aymara), *Wet Wet Finzheni* (lengua Nasa), cuya traducción en buen vivir no consigue dar fe de los mismos (Fernández, 2017, p. 318 ss.).

Araceli Burguete (2019), en el prólogo de otra publicación, *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: Escenarios de disputa y horizontes de posibilidad*, propone algunas posiciones mayormente críticas. Evidencia cómo el concepto de autonomía, surgido en el ámbito del Derecho, se ha venido situando en el campo de los movimientos sociales y se caracteriza hoy por una polisemia de significado y por manifestarse como una pluralidad de experiencias de autonomía que constituyen un “motor de las transformaciones sociales” (Burguete y Mayor, 2019, p. 3). En relación con su carácter global y no limitado a los pueblos indígenas, el concepto de autonomía engendra proyectos de cambio social para abrir espacios de libertad que se han expandido por el mundo” y permite imaginar nuevos proyectos de vida que quieren enfrentarse a la cultura de la muerte que las políticas neoliberales promueven, atentando contra “la Madre Tierra y el planeta como un hogar común (Burguete y Mayor, 2019, p. 14; Cfr. Escobar, 2014; Rozental y Almendra, 2009).

La autonomía indígena irrumpe desde múltiples sitios, con floraciones diversas. Cada floración da cuenta de la especificidad cultural de la que irrumpe, siendo su cualidad multicolor y polimórfica algunos de los principales rasgos de las autonomías indígenas contemporáneas (Burguete y Mayor, 2019, p. 14).

Hay que mencionar la existencia de contradicciones internas a las comunidades indígenas. Entre los varios obstáculos a la materialización de los derechos y de la autonomía, se encuentra la “captura del Estado” de parte de las élites, incluyendo el hecho que entre las instituciones capturadas también se encuentran las organizaciones indígenas, cosa que se ha evidenciado en varias investigaciones, así como también en la estancia de campo realizada a los fines de la presente in-

vestigación. Esto constituye un aspecto común a varias experiencias y que pone muchos retos hacia dentro la institucionalidad indígena. Frente a tal escenario, la respuesta de los movimientos sociales y en particular de los indígenas, es de “autonomizar la autonomía”, y trabajar fuertemente para enfrentarse a estas contradicciones dando lugar a la mejora de las instituciones y normas propias.

Cabe mencionar que los documentos analizados en este texto son producidos por instituciones, mecanismos de las organizaciones internacionales, así como por investigadores comprometidos con la causa de reducir la brecha en la implementación de los derechos de los pueblos indígenas. Esta ventana que nos da una mirada más amplia e internacional a la diversidad de experiencias de autonomía entre los pueblos indígenas de todos los 5 continentes, nos permite tener un entendimiento del fenómeno de los procesos autonómicos en sus desarrollos más recientes y en sus diferentes manifestaciones, según el contexto político social y cultural específico de cada Estado, región y territorio indígena. Así, podemos tener una idea, al mirar estos procesos y las dimensiones externas concernientes a las relaciones entre grupos étnicos y otros actores, de su importancia para el avance de los Derechos Humanos y para la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas.

c. El caso colombiano

En este aparte se dará una mirada a algunas cuestiones que se profundizarán más en otros capítulos de la tesis doctoral con el objetivo de individuar cómo se configura el caso colombiano en el contexto de los diferentes modelos de autonomía existentes.

Autonomía y autogobierno, como los otros derechos, también en Colombia se encuentran todavía en una fase de progresiva implementación y construcción. Estos derechos no son predefinidos, sino que el contenido se concreta en su ejercicio. Desde 1971, cuando se dieron las reivindicaciones llevadas por la primera organización indígena en Colombia y una de las primeras a nivel mundial, el Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, las comunidades indígenas han venido desarrollando grandes avances en la construcción de sus estructuras organizativas, de gobierno, derecho y administración propios. Los pueblos indígenas de toda Colombia han tomado como modelo estos procesos surgidos en el Cauca, y han dado lugar a la creación de las actuales organizaciones indígenas nacionales, regionales y zonales, aunque cada uno de ellas pueda en concreto tener diferentes formas de ejercer auto-

nomía. Esta construcción desde dentro, a partir de los procesos sociales de los territorios y organizaciones indígenas, que ha padecido y sigue padeciendo duros ataques y represión de parte de diferentes actores en el marco del conflicto, en las últimas décadas hasta la actualidad está siendo respetada y fortalecida progresivamente también por parte del Estado y por el régimen constitucional, legislativo e institucional mandado por la Constitución Política de 1991 que reconoce la autonomía y los otros derechos de los pueblos indígenas.

Los varios ámbitos de los procesos autonómicos de los pueblos indígenas en Colombia, entre los cuales destacan los estudios sobre el ejercicio de la jurisdicción especial indígena y el derecho propio, han sido estudiados ampliamente por la literatura (Ariza Santamaría, 2010; Aylwin, 2014; Martínez de Bringas, 2018; Rappaport, Piñacué Achicué, Gow, Perdomo Dizú, y Ng'weno, 2005; Sánchez Botero, 2007; Weitzner, 2021). Comparado con otros casos, el caso colombiano se encuentra entre aquellos en los cuales la autonomía y el autogobierno han recibido un fuerte reconocimiento en la Constitución, lo cual, a pesar de haber implicado muchos avances, no ha llevado a la suficiente implementación del derecho a la libre determinación, como sintéticamente se puede leer en el informe de la Relatora Especial Tauli-Corpuz (2019):

En Colombia, la Constitución de 1991 incluye el reconocimiento de la realidad multicultural y multiétnica del país, junto con una serie de derechos de los pueblos indígenas [...]. La Constitución establece que podrán crearse entidades territoriales indígenas y que recibirán recursos del Estado para poder ejercer sus funciones autónomas. Debido a la falta de desarrollo del marco jurídico necesario para crear este tipo de entidades, las reservas han seguido siendo los territorios autónomos indígenas reconocidos. [...] La canalización de los fondos nacionales a través de los municipios también repercute negativamente en la autoridad de las comunidades indígenas encargada de adoptar decisiones (p. 16).

Las dificultades se dan en el plano de la implementación. De un lado se señala que el desarrollo legislativo que debería haber actuado estas disposiciones constitucionales ha sido insuficiente e incompleto; del otro, que la responsabilidad yace en la inadecuación de las políticas públicas que no hacen efectivos ni materializan estos derechos de forma plena.

El Convenio 169/89 OIT y la Constitución de 1991 han constituido un gran avance ya que, aunque no se plantee el Estado colombiano como plurinacional, se

establece como multicultural, otorgando todo el conjunto de derechos de los pueblos indígenas en un gran número de artículos de estos textos legales. Sin embargo, la implementación de este modelo multicultural de Estado se ha dado a través de una legislación fragmentada y no estructural, y el otorgamiento de recursos financieros para el ejercicio de las funciones autónomas no es el más adecuado, ni culturalmente, ni por los procedimientos burocráticos al cual está sometido.

Avances en la materia se han dado gracias a la jurisprudencia de las altas Cortes que ha llenado los vacíos legales en varios ámbitos, en particular con respecto al ejercicio de la autonomía jurisdiccional de parte de las autoridades tradicionales en actuación del art. 246 de la Constitución. La Corte Constitucional (2009), con respecto a la situación de los pueblos indígenas, a raíz del incumplimiento persistente en varios órdenes de derechos humanos a raíz de la situación del desplazamiento por el conflicto armado que ha visto las comunidades indígenas entre las víctimas más afectadas, ha llegado a declarar el Estado de Cosas Inconstitucionales. Entre las varias órdenes dirigidas al gobierno y a la política, se encuentra la formulación de los llamados planes de salvaguardia (Corte Constitucional de Colombia, 2009). Medidas que, sin embargo, no han producido los suficientes cambios, ya que sigue existiendo la discrecionalidad del poder legislativo en actuar dichas órdenes y de una forma adecuada para progresar en la garantía, protección y materialización de los derechos humanos. Como hemos visto, para el Estado una de las formas para favorecer un progreso significativo sería garantizar el ejercicio pleno del derecho a la autonomía, el cual es un vehículo para favorecer la materialización de todos los otros órdenes de derechos humanos de las comunidades indígenas.

La fragmentariedad de los avances legislativos en tema de derechos humanos, y en particular del derecho a la autonomía, es debida al hecho de que éstos han sido alcanzados luego de negociaciones entre gobierno y pueblos indígenas llevadas a cabo como consecuencias de fuertes movilizaciones sociales, en particular de los pueblos indígenas. Por ejemplo, el Decreto 1953/2014, instrumento normativo que ha sentado unas bases sólidas, aunque incompletas, a la autonomía, ha sido uno de los resultados de la Minga (protesta indígena) de 2013, por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata. En sentido similar, entre los resultados de la Minga social y comunitaria por la defensa de la vida, la paz, el territorio y la democracia del año 2020, una marcha de varias organizaciones in-



dígenas desde el Cauca hasta Bogotá, se puede señalar el reconocimiento como institución de educación superior, de parte del Estado, de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural. Pero, a fases de avance en términos de legislación favorable, de políticas públicas y de recursos otorgados a las comunidades indígenas, se alternan luego periodos de retrocesos.

Del lado de los pueblos indígenas, la creación, estructuración y desarrollo de los llamados sistemas propios, los cuales materializan en diálogo intercultural sus propias cosmovisiones, es el corazón de la autonomía. Estos se han desarrollado y materializado en décadas de práctica y procesos sociales, reglamentados y promovidos por los planes de vida, mandatos, resoluciones y otros actos normativos de las organizaciones indígenas y de los mismos resguardos, expedidos por Congresos, Juntas Directivas, Asambleas Comunitarias y Autoridades Tradicionales. Cada uno de los sistemas propios no solo ejerce funciones y competencias administrativas, normativas o jurisdiccionales, sino se encarga de erogar servicios públicos; se componen de estructuras propias, programas, tejidos, hilos, las cuales se articulan en los diferentes niveles de las organizaciones indígenas, local, de los resguardos indígenas y planes de vida, zonal, regional, hasta lo nacional. Sin profundizar temas que se desarrollan en otras partes del informe de tesis doctoral, mencionamos los principales, precisando que las denominaciones de algunos pueden ser diferentes según el nivel geográfico: Sistema de Gobierno Propio, Área Territorial Económico Ambiental, Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural, Sistema Educativo Indígena Propio, Defensa de la Vida y de los Derechos Humanos, y Programa Mujeres. Con respecto a estos procesos, para que se mejore el funcionamiento de esta institucionalidad, muchos son los retos desde abajo y hacia adentro, como muchas son las necesidades y reivindicaciones hacia arriba, dirigidas a las instituciones estatales, entre otras aquellas de financiación y pleno reconocimiento de estas estructuras y de creación de apropiadas formas de coordinación interinstitucional.

El ejercicio pleno de la autonomía implica facultades normativas y administrativas, además de aquellas jurisdiccionales ejercidas por las autoridades tradicionales por mandato expreso del art. 246 de la Constitución Política. Su fortalecimiento es uno de los factores que permitirá la posibilidad de progresar en la implementación de todos los derechos humanos de las comunidades indígenas y encarará uno de los más grandes problemas del país: la pobreza, que las afecta de manera particular, junto a otros sectores vulnerables de la población. El ejercicio de las funciones y competencias autonómicas a través de sistemas pro-

prios es acompañado por la transferencia de recursos públicos en el marco del Sistema General de Participaciones (SGP) previsto por el art. 329 de la Constitución. Esto ha generado muchas problemáticas sobre el uso de estos recursos, a veces profundizando conflictos y desigualdades en las comunidades. A pesar de las dificultades, este es un mal necesario: para poder ejercer funciones y competencias públicas y también prestar servicios públicos, se tiene que disponer de recursos. El debate actual que todavía no tiene definición se da sea internamente a las comunidades y organizaciones indígenas, como en los contextos de diálogo intercultural con las instancias del Estado, como por ejemplo la Mesa Permanente de Concertación y la comisión mixta. Progresar hacia mejores prácticas es el objetivo sobre el cual todos están de acuerdo, el cómo es lo que crea divisiones: si a través de mejores leyes estatales y normatividad propia de las comunidades indígenas que regulen de forma sistemática y estructural el ejercicio de la autonomía, con un claro reparto de funciones y competencias y mejores normas y controles sobre el uso de los recursos de transferencia, o si esto se tiene que seguir desarrollando desde abajo, a partir de los procesos sociales que se dan en la práctica.

Varias de las más graves problemáticas de las comunidades indígenas, como la pobreza, el acceso a los alimentos, a la educación y a la salud, están conectadas a dos de los más grandes problemas en Colombia: el conflicto y las tierras. En Colombia la guerra, en concreto el conflicto interno que todavía sigue en la actual fase llamada de posconflicto, conectado a las lógicas del narcotráfico como a otras actividades económicas legales e ilegales, afecta en particular a los territorios indígenas y a otras comunidades del país, además de muchas de sus dinámicas sociales internas. Weitzner y Bracconier (2021) analizan en recientes publicaciones algunos temas que conciernen la relación entre el ejercicio de la autonomía y algunas de las problemáticas y dinámicas del posconflicto, entre los que se encuentran el ejercicio de control territorial por parte de la Guardia Indígena en territorios afectados por la presencia de grupos armados, y cómo se relaciona el derecho propio y la Jurisdicción Especial Indígena con las dinámicas instauradas con el acuerdo de Paz de 2016, en particular con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

El problema de las tierras y su relación con la capacidad de ejercer de forma plena la autonomía son cuestiones que caracterizan a los pueblos indígenas en Colombia y en particular en el Cauca. El despojo empezó con la historia colonial y ha proseguido hasta la actualidad en el marco del conflicto colombiano y de las políticas extractivistas neoliberales. El Estado, con respecto a estos aspectos, sigue incumpliendo con sus

obligaciones internacionales y constitucionales hacia los pueblos indígenas, tanto aquellas obligaciones internacionales de reparación histórica que implican una progresividad en la implementación de los derechos de los pueblos indígenas, como aquellas obligaciones que del Estado colombiano en cumplimiento de la Carta Constitucional y de otras más recientes, que tienen como fuente los acuerdos de paz que prevén, entre otras, y en particular, la reforma agraria.

En el país se ha dado una efectiva política de titulación de tierras que ha otorgado más del 28% del territorio nacional a las comunidades indígenas, por lo cual efectivamente hay grupos indígenas, como los de la Amazonía colombiana, que tienen suficiente acceso a este recurso natural. No obstante, en muchos casos, como los indígenas del Cauca, se sufren problemas relacionados con su escasez (E/C.19/2018/7. Reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema “El desarrollo sostenible en los territorios de los pueblos indígenas”, 2018, p. 6). Algunas comunidades indígenas del país, en particular las caucanas, arrinconadas históricamente en las lomas improductivas de las cordilleras, frente al permanente incumplimiento y vulneración de los derechos de sus pueblos, han actuado mediante vía de hecho y han recuperado ciertas cantidades de las tierras de los latifundios de algunas empresas, como las poseídas en las partes bajas por la agroindustria del monocultivo de la caña. Es a través de este proceso de recuperación de tierras, ahora llamado “liberación de la madre tierra”, que, en la pasada mitad de siglo, se han podido ampliar y crear muchos de los resguardos indígenas en el Cauca. Además de obtener tierras que son luego redistribuidas a comuneros de los resguardos, se da de ellas un uso ambientalmente más sostenible: no se empobrece su composición y no se secan ni se contaminan las faldas acuíferas, gracias a cultivos más orgánicos y diferenciados.

Tras años de conflictos sociales y legales, de la mayoría de estas tierras recuperadas se ha obtenido la legalización, a favor de las comunidades indígenas, por las instituciones del Estado encargadas de la titulación de los territorios indígenas (Vargas, 2017). Lastimosamente, estas acciones han tenido como consecuencia miles de víctimas en los 50 años de historia del CRIC, entre autoridades indígenas y otras figuras que apoyaban y apoyan estos procesos, como los procesos del movimiento indígena en general (CRIC, 2011) y además de las violencias ilegales de grupos armados y de las intervenciones policiales a veces en violación de los límites legales, han encontrado y siguen encontrando una fuerte oposición de otros sectores de la sociedad como de parte de la institucionalidad, que responden con discriminación, indiferencia, criminalización.

La autonomía de las comunidades indígenas hace parte del proceso de reconocimiento de la autonomía que en Colombia deberían tener las otras entidades territoriales del Estado y que todavía no han alcanzado de forma plena ya que la implementación de un modelo descentralizado de Estado, previsto por la Constitución, es una tarea todavía inacabada. Progresar en este proceso podría constituir uno de los factores clave para fomentar la solución de las graves problemáticas que afectan al país a través de la democratización de las instituciones.

d. La autonomía como principio en el ámbito de un Estado descentralizado. Comunidades indígenas como entidades locales en el marco del Derecho de las entidades territoriales

La demanda por autonomía de los pueblos indígenas no amenaza la unidad y estabilidad de los Estados con sus “naciones” de diseño impuestas. Es posible, dentro de las actuales formaciones estatales, la pluralidad etnopolítica nacional, haciendo honor positivo a uno de los valores políticos más trascendentes de nuestros tiempos: la democracia. Las autonomías, implicando la descentralización del poder, vienen a ampliar el espectro de la democracia, desagregando el poder para crear normativas válidas y operativas en territorios específicos (Aragón et al., 2021, p. 34 ss.).

El proceso de descentralización es una de las formas a través de las cuales se está favoreciendo la implementación del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas. Algunos autores, debido a los avances modestos, conseguidos en la implementación de la descentralización, afirman que

parece imperativo vigorizar este aspecto de nuestro derecho administrativo. En cuanto insumo indispensable para mejorar el debate público sobre estas cuestiones, es sentida la necesidad de promover más estudios que expliquen, analicen y discutan las implicaciones de nuestro régimen constitucional y legal en esta materia (Covilla et al., 2018, p. 11,12)

El llamado derecho local no ha tenido en Colombia todavía la suficiente profundización doctrinal y es esencial que se desarrolle. La implementación de la descentralización prevista constitucionalmente beneficiaría a la democracia acercando los procedimientos de toma de las decisiones a las comunidades locales que son afectadas por las mismas. Se fortalecería además “el cumplimiento de los fines sociales del Estado” y el desarrollo de buenas prácticas en materia de políticas públicas. En igual sentido, en un contexto de poscon-



flicto, en el cual los territorios mismos han sido declarados víctimas y el “enfoque territorial” ha sido incluido de manera consistente en el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, es una necesidad para el Estado hacer presencia donde antes no intervenía y parece más adecuada una articulación de los entes del Estado más descentralizada (Covilla et al., 2018, p. 11, 12, 18).

Hay que decir que la Constitución Política de 1991 previó un modelo de Estado unitario en el cual la autonomía de las entidades locales no es tan fuerte como aquella que se ve en los Estados federales (por ejemplo, Estados Unidos y Alemania), o semifederales, como Italia y España (respectivamente con forma de Estado regional y autonómico), donde existe un autonomía legislativa y política mucho más fuerte en cabeza de unas entidades locales intermedias como son los Estados federados, las regiones y comunidades autónomas. Esto no se da en el caso colombiano, en el cual las entidades territoriales de los municipios y departamentos se limitan a tener autonomía administrativa en tema de “gestión descentralizada de las políticas del Estado” (Velasco, 2018, p. 34) y limitados poderes normativos a nivel reglamentario.

Sin embargo, en virtud del conjunto de derechos especiales a favor de los pueblos indígenas, se reconoce a las comunidades étnicas el derecho a la autonomía de una forma sumamente más grande, cuyo ejercicio ha sido efectivamente desarrollado a través de los procesos sociales y legislación que se han mencionado. Las comunidades indígenas en el Cauca, y en muchas otras regiones de Colombia, tienen y ejercen, en cabeza de sus autoridades tradicionales, de las autoridades de las organizaciones indígenas, de sus estructuras y sistemas propios, facultades legislativas y jurisdiccionales, además de aquellas administrativas y de gobierno, las cuales a veces se coordinan con las facultades y competencias de otras entidades e instituciones estatales. Ya se mencionó, además, que se trata de una autonomía que se desarrolla en el marco de las cosmovisiones propias y permite la pervivencia de las culturas desde el punto de vista epistémico y ontológico, en cumplimiento a otros importantes derechos reconocidos a los pueblos indígenas.

Con respecto a los avances en la implementación del modelo descentralizado de Estado, hay que sintéticamente presentar cuál es la situación actual. A inicios de la década de 2010, se han dado algunos pasos de cierta consideración hacia la descentralización, aunque no son de talante suficiente para que dicho modelo sea alcanzado. En tal sentido, “se superaba con ello la tendencia de varios años en virtud de la cual el Congreso de la República ejerció sus competencias constitu-

yentes y legislativas para desmontar y mitigar las fuerzas descentralizadoras emanadas de la Constitución”, a pesar de esto, “sus esfuerzos fueron mínimos y distan de poder ser calificados como definitivos y decisivos” (Covilla et al., 2018, p. 16).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha declarado compatible el carácter unitario del Estado con la existencia de autonomía territorial, y ha señalado, además, la horizontalidad entre los niveles territoriales, dejando “de lado la obsoleta idea de la jerarquía entre niveles territoriales [... y abriendo] paso a la superación de la idea recurrente de la primacía incondicionada del principio unitario sobre el principio de autonomía de las entidades territoriales” (Auto A-383 de 2010 de la Corte Constitucional, citado en Covilla et al., 2018, p. 15); aunque, hay que decir, esta posición no ha sido constante y ha sido contrastada por decisiones contrarias de la misma Corte. En sentido similar, por fin se promulgó, en 2011, la Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), a la cual era encomendada por la Constitución Política la creación y regulación de otras entidades territoriales, como provincias y regiones, y las llamadas entidades territoriales indígenas (ETI). Dicha Ley es muy limitada y no reglamenta muchos de los asuntos que habría tenido que regular, como las ETI.

Estos dos fueron algunos de los pasos que profundizaron la descentralización del Estado colombiano. Ahora no concierne ni hay espacio en este texto para debatir sobre cuáles resultados concretos hayan producido estos avances, en particular con respecto a las comunidades indígenas, campo en el cual se encuentran constantes cambios normativos y de *praxis*, *avances* y *retrocesos*.

A pesar de este incumplimiento por parte del Estado, se ha desarrollado en los hechos la creación de entidades territoriales indígenas certificadas (por ejemplo, el caso de Corinto, en el Norte del Cauca). Así mismo, los resguardos indígenas no certificados han asumido poderes y funciones parecidos a los de las ETIs, además de recibir directamente recursos de SGP, previo al cumplimiento de requisitos burocráticos, y en teoría la expedición de sus planes de desarrollos propios, o planes de vida.

Al revisar qué dicen acerca del tema algunos aportes de la literatura en un amplio contexto regional, Martínez de Bringas (2018) confirma la importancia y complejidad de la conexión entre autonomía indígena y autonomías de los demás entes locales en el ámbito del proceso de descentralización del Estado. Al respecto, él afirma que es fundamental la consideración de los diferentes niveles o estratos territoriales para la aplicación de la autonomía indígena. En este sentido, se puede hablar de construcción multinivel de la autonomía

indígena a través de los diferentes estratos en los que se articula administrativamente la organización territorial de un Estado; o se puede hablar de autonomía indígena como algo que afecta al territorio (indígena) de manera sistémica y estructural, una dimensión que no entiende de niveles y que escapa a la regulación administrativa del territorio, y a la manera de estructurar y regular el mismo en el marco del Estado. Así, se puede hablar de autonomía comunal, municipal, regional, territorial indígena, intentando desarrollar dinámicas de autonomía en todos o en algunos de esos niveles, o podemos comprender que no se puede construir la autonomía indígena sin una comprensión transversal y estructural del territorio, lo que trasciende esa manera de “administrativizar”, regular y tasar el territorio (Martínez de Bringas, 2018).

Efectivamente, ya vimos cómo uno de los modelos de materialización de la autonomía indígena es a través de las autonomías de las entidades locales del Estado. En Bolivia y Ecuador, la autonomía, además de encontrarse fundamentada de forma estructurada en la Constitución, es reglamentada en detalle por las respectivas leyes de ordenamiento territorial, aunque los resultados han sido muy diferentes (Martínez de Bringas, 2018).

Con respecto al caso colombiano, el autor señala, como hemos mencionado arriba, que a pesar del reconocimiento e incorporación en la Constitución y en leyes secundarias, la regulación territorial de la autonomía no ha sido desarrollada estructuralmente, en particular no han sido implementadas las Entidades Territoriales Indígenas (ETI). En el ámbito de la estructura del resguardo, la cual ancla en base municipal la territorialidad indígena, se han podido desarrollar los procesos autonómicos en los hechos, avanzando de manera muy considerable. El autor hace un llamado de atención. Si se implementaran las ETIs se podrían plantear problemas que han sido comunes a los casos boliviano y ecuatoriano. Por ejemplo, la posibilidad de perder esa autonomía lograda de facto y se tendrían que resolver las dudas que surgirían en los desarrollos de su reglamentación, entre ellas sobre cómo funcionarían las ETIs que abarquen más resguardos, municipios y departamentos.

Consideraciones conclusivas

Podemos acá resumir algunas consideraciones y reflexiones que hemos analizado en la discusión y abrimos a preguntas y cuestiones nuevas como propuesta para seguir la investigación en este campo.

Antes de todo, al concluir este análisis documental, podemos señalar que se pueden identificar diferencias en el lenguaje usado en los documentos oficiales de los informes de los mecanismos institucionales que amparan los pueblos indígenas y la literatura académica que analiza estos temas. Los primeros, de los que bien emanan una serie de fuertes recomendaciones hacia los Estados, enmarcan las reivindicaciones dentro de las acciones desarrolladas por las instituciones estatales, teniendo en consideración las posibles relaciones interinstitucional con la institucionalidad indígena. La recomendación de proseguir de forma fuerte en el cumplimiento y materialización de derechos indígenas y autonomía que “redundarían en beneficio del país en su conjunto” (Tauli-Corpuz, 2019, p. 8) y revertir la regresividad que muchas veces se da, no llega a plantear la idea de cambios más radicales del modelo de organización pública. La literatura, en cambio, ha desarrollado un lenguaje más crítico e inclusive a veces “antisistémico” y ha llegado a definir estos procesos autonómicos como “autonomizados”, de carácter anticapitalista, “antineoliberal, antipatriarcal y antiestatal” que contienen “reivindicaciones concretas, [que] son luchas de resistencia y de re-existencia” (Burguete y Mayor, 2019, p.15).

La proposición de transformaciones y transiciones hacia modelos de organización pública diferente a la del modelo estatal caracterizan así algunos aportes de la literatura analizada, en una prospectiva más utopista y soñadora. Algunos autores proponen que la autonomía en el marco del actual modelo de Estado solo es una fase de la transición hacia otros modelos de organización pública, más justos y equitativos (Fernández, 2017). Otros señalan cómo los procesos desde abajo son muy importantes propulsores de cambio social, por lo que no se puede solo confiar en el ordenamiento jurídico estatal y sus instituciones; sin negar el potencial transformador y emancipador del Derecho moderno, efectivamente en la historia se ha destacado más la naturaleza conservadora de *status quo* del Derecho y del Estado (Ariza, 2021). Hay que preguntarse cuáles serían las posibilidades reales de realizar tales cambios, por lo menos a corto plazo, ya que las facultades autonómicas son algo muy concreto que se está desarrollando en el ámbito de las instituciones estatales y valiéndose de recursos públicos para su ejercicio.

Es preciso señalar, de todas formas, que ambos tipos de lenguajes y discursos tienen como finalidad la me-



jora de las condiciones materiales y el progreso hacia una sociedad más justa. En todo caso, se señala que el deseado y muchas veces logrado diálogo intercultural entre instituciones estatales y de las comunidades indígenas es un importante paso para el progreso en la implementación de los derechos humanos de los pueblos indígenas (Dahl et al., 2020, p. 7) y, en el caso colombiano, es algo que se está efectivamente dando y fomentando.

Iguamente se puede afirmar que, a esta actitud antiestatal de cierta literatura, por lo menos en el caso colombiano, corresponde una “enemistad” entre movimientos sociales y procesos autonómicos e instituciones del Estado. Sin embargo, no hay que olvidarse que sobre el respeto de los derechos humanos de parte de estas últimas velan algunas instituciones de garantía del Estado mismo, como la Defensoría. Otro aspecto que se ha evidenciado es la cooptación de procesos de instituciones autonómicas de parte del Estado y otros intereses.

Se detectan, en el caso colombiano, algunos de los factores evidenciados en los informes y en la literatura: estos avances siguen menoscabados por las actitudes opresivas de algunas instituciones estatales, el uso distorsionado de los medios de comunicación y un sistema educativo inadecuado. Estos factores hacen que los pueblos indígenas sean discriminados y criminalizados a los ojos de otros sectores de la sociedad. Hay que añadir que cambiar la perspectiva y la mentalidad que domina algunos sectores de la sociedad y de las instituciones no es algo automático ni simple. Se precisan para esto mejores procesos educativos, de sensibilización y concientización, como también cambios en las modalidades y distorsiones provocadas por un uso desviado de los medios de comunicación, procesos que no obtienen resultados de un día para otro. Aunque existen muy buenos casos de buenas prácticas comunicativas que proponen otros modelos, sobre todo en los canales televisivos locales, un buen ejemplo es la transmisión, por el canal Telepacífico, de la serie de documentales *Autonomías territoriales*, producidos por el CRIC. Se requieren, además, los cambios estructurales en las políticas públicas que, como ha señalado la relatora especial para los derechos de los pueblos indígenas, beneficiaría a la calidad de la democracia (Tauli-Corpuz, 2019).

Frente a los incumplimientos de las instituciones estatales es muy importante el pensamiento crítico es promovido por los debates y conocimientos que surgen desde el mundo académico y de los movimientos sociales.

De tal suerte, no hay que olvidarse que son tanto las instituciones estatales como aquellas de las comunidades indígenas que materializan la autonomía, las que pueden poner un freno al “nuevo embate del capitalismo neoliberal” que produce tanto detrimento para los

derechos de los ciudadanos. El diálogo intercultural y cooperación que se está dando puede ser esperanzador. Podemos acá retomar un par de las conclusiones a las cuales llegan todas las investigaciones analizadas. En primer lugar, el ejercicio del derecho a la autonomía es estrechamente conectado a la capacidad de garantizar, cumplir y materializar otros órdenes de derechos humanos colectivos e individuales de las comunidades indígenas y de sus miembros. Se tiene al respecto que favorecer el fortalecimiento de las instituciones que ejercen funciones autónomas, debilitadas históricamente y a veces por políticas actuales. En segundo lugar, el ejercicio de la autonomía, bien con rasgos, problemáticas y retos comunes, se da según modelos diferentes de caso a caso, de acuerdo a los diferentes contextos regionales, estatales, culturales, económicos, sociales y étnicos en el cual se enmarca. Para el caso colombiano son, entonces, más de 100 modelos de autonomía, tanto como son los pueblos indígenas. Vimos cómo muchos aspectos concernientes a los procesos autonómicos constituyen factores, retos y problemas comunes entre pueblos indígenas en el mundo (Tauli-Corpuz, 2019). Se ha señalado cómo el diálogo interétnico entre las diversas experiencias autonómicas y culturas indígenas e intercultural con los Estados, puede llevar a las comunidades indígenas a individuar cuáles prácticas puedan ser mejores en el ejercicio del derecho a la autonomía.

En fin, parece una buena síntesis de estos contrastes de opiniones, afirmar la necesidad de garantizar y materializar el pluralismo jurídico desde arriba y desde abajo. En el caso colombiano, dos parecen ser los retos para lograr progresos significativos en el marco del ejercicio del derecho a la autonomía. De un lado, el cumplimiento de las obligaciones desde arriba, desde el Estado, sus instituciones y sus órganos de gobierno.

Del otro, los retos hacia dentro, en el ámbito de las comunidades indígenas y de su institucionalidad y normatividad propia que se ha venido creando y fortaleciendo desde abajo. Este es un camino intercultural en búsqueda de lo propio que sea, pero adecuado a las nuevas circunstancias, con la aceptación de lo apropiado desde la cultura dominante que resulte útil, y con la dura tarea de contrastar lo impuesto por la misma que, en cambio, produce daños a las comunidades indígenas.

Como ejemplo de problemáticas y retos se mencionan: las desigualdades internas que se crean entre quienes asumen puestos de poder en la mencionada institucionalidad y entre comuneros de las comunidades; los problemas relacionados con el uso de los recursos públicos que a veces no es adecuado; el impacto de las nuevas tecnologías y productos que necesitan un manejo adecuado en aras de evitar externalidades negativas. Un principio que se ha desarrollado con la

asunción de funciones públicas y manejo de correspondientes recursos financieros es: a mayor autonomía, mayor responsabilidad. Las autoridades indígenas ya están sometidas a todos los controles públicos de las diferentes “ias”. La necesidad de obtener recursos financieros, además, es considerada por los indígenas, un mal necesario, ya que causa varios problemas al interno de la comunidad. Las transferencias estatales no tienen que transformarse en una forma de mantener la dependencia de los pueblos indígenas de instituciones estatales u otros actores externos, ni de condicionar su vida interna. Hay mucho para mejorar en este campo. La deuda histórica causada por siglos de políticas coloniales y neocoloniales implica que los pueblos indígenas necesitan este tipo de contribución económica de parte del Estado, la cual es parte de las medidas de reparación histórica hacia el despojo padecido. Las conversaciones con indígenas, parte de la autoridad tradicional o de los tejidos de las organizaciones indígenas, y con personas occidentales que han tenido un recorrido que los hace expertos en tema de derecho indígena, nos han permitido llegar hasta las anteriores afirmaciones, las cuales constituyen puntos de partida para nuevos caminos de la palabra (León, 2020; Muñoz, 2021).

En el caso colombiano, *de iure condito*, la normativa constitucional, legislativa y secundaria, incluso aquellas normatividades propias de las comunidades indígenas, como también la jurisprudencia ya consolidada, las cuales encomiendan a entidades encargadas de aplicarlas y actuarlas, precisas funciones y competencias, ya permitiría garantizar de forma suficiente los derechos de los pueblos indígenas. Esto, en particular, tiene que acontecer de parte de las instituciones estatales, las cuales deben tener una coherencia con los mandatos constitucionales, entre otros el de amparar el ejercicio de la autonomía a través de las adecuadas políticas públicas indígenas y del suficiente apoyo a través de recursos financieros. De igual forma las instituciones propias indígenas, con sus sistemas propios, tienen funciones y competencias que actúan mandatos de la normatividad propia como de las normas constitucionales.

Una consideración hacia las instituciones estatales: que no se dé un suficiente cumplimiento de las normas constitucionales, es debido, además de otros factores, a la discrecionalidad del poder, en particular político-legislativo, en actuar las órdenes que son mandatadas por las fuentes jerárquicamente superiores del derecho. Lo cual abre otro campo de debate e investigación: analizar cuáles caminos pueden mejorar la calidad de la democracia, hacia instituciones que cumplan mayormente con el fin del Estado de perseguir el interés general, sin que la materialización y garantía de los Derechos Humanos y la solución de los Estados de Co-

sas Inconstitucionales sigan dependiendo demasiado de la voluntad política del gobierno de turno.

Con respecto a las instituciones propias indígenas, también muchos son los retos que, se han mencionado, tienen que enfrentar cooptación, mal uso de los recursos, y todavía varias tareas para mejorar la normatividad y estructuras propias.

De iure condendo, no es una mala idea mejorar la legislación existente. También la legislación propia de las comunidades indígenas tiene mucho camino por delante. La idea de que en el ordenamiento jurídico sea regulado el ejercicio de la autonomía de forma estructural, sistemática y más completa, eventualmente a través de disposiciones de la misma Constitución Política, es una idea que es propuesta por las mismas comunidades indígenas y esto ha sido parte del debate en el último XVI Congreso del CRIC, en Mosoco, Tierradentro, Cauca. Sin embargo, no hay una unidad en esta opinión y efectivamente vimos cómo en otros casos las leyes que regularon detalladamente el ejercicio de la autonomía han creado una malla que ha puesto un freno a los funcionales procesos autonómicos que se estaban desarrollando en la *praxis*.

Entender la autonomía en el marco del Estado y de la democracia, del proceso de descentralización y de implementación de un real y efectivo Estado social de derechos, es un paso para promover la materialización de los derechos humanos. Pero, más importante aún, es recordar que la autonomía de los pueblos indígenas es la materialización de formas de vidas, de cosmovisiones, de sabidurías ancestrales, lejanas de la racionalidad y del individualismo occidental, que, caminando desde el corazón las huellas de los mayores, centran la existencia en la Madre Tierra y promueven otro modelo de desarrollo, el buen vivir, que plantea una armonía entre todos los seres que la habitan y hacen parte de ella: fortalecerlas y aprender de ellas, será un paso para construir un mundo mejor.

Agradecimientos: Se agradece en particular a las comunidades indígenas, sus autoridades y comuneros y la Universidad Autónoma Indígena Intercultural del Consejo Regional Indígena del Cauca y sus orientadores, en Popayán, que han acogido en sus territorios y espacios a quienes han colaborado en esta investigación.

Fondos: Esta investigación fue financiada por una subvención para extranjeros que realizan estudios de posgrados en territorio colombiano del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos al Exterior y por una beca para gastos de viaje de la Asociación Universitaria Interamericana de Posgrado.



Conflictos de interés: El autor declara no tener ningún conflicto de intereses.

Referencias

- Anaya, S. J. (2008). A/HRC/9/9. Informe Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Recuperado de [10.18268/bsgm1908v4n1x1](https://www.unhcr.org/refugees/files/10.18268/bsgm1908v4n1x1)
- Anaya, S. J. (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Trotta.
- Aragón Andrade, O., Arteaga Böhr, A. C., Azpiroz Cleñan, V., Barclay Rey de Castro, F., Burguete Cal y Mayor, A., Cameron, J., Weitzner, V. (2021). En: M. González, A. Burguete Cal y Mayor, J. Marimán, P. Ortiz-T., & R. Funaki, (Eds.) *Autonomías y autogobierno en la América diversa*. (1a ed.). Cuenca, Ecuador: Abya Yala, Universidad Politécnica Salesiana.
- Ariza Santamaría, R. (2010). *El derecho profano: justicia indígena, justicia informal y otras maneras de realizar lo justo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ariza Santamaría, R. (2021). [Webinario]: Derecho y etnicidad. 23 de noviembre. En: *Institute des Amérique*. Bogotá D.C.
- Asociación de Cabildos Indígenas de la Zona Norte del Cauca-ACIN (2004) *Kwe'sx çxhakwesame fxi'zenxis na kiwete ki'umna ûstha'w phuphna çxhãçxha yahtxna yu'juwasa, Reconstruyendo el derecho propio protegemos la vida para seguir en resistencia*. Santander de Quilichao: Çxhab Wala Kiwe - ACIN.
- Asociación de Cabildos Indígenas de la Zona Norte del Cauca-ACIN (2005) *Kwe'sx wêth wêth fxi'zen u'junxi's, naa yatud yaatxni'*, Memoria, vivencia y huellas de armonía y justicia en los indígenas del Cauca, Análisis y avances del Proceso de Formación en Derecho Propio, Cristóbal Secue, en el Norte del Departamento del Cauca. Santander de Quilichao: Çxhab Wala Kiwe - Acin / Espacio de Formación en Derecho Propio, 'Cristóbal Secue'.
- Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, ACIN (2016) *Libertad y alegría con Uma Kiwe. Palabras del Proceso de Liberación de la Madre Tierra. Pueblo Nasa, Norte del Cauca*. (n.d.). Santander de Quilichao: Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, ACIN.
- Auto 004 de 2009 seguimiento Sentencia T-025 de 2004 Protección derechos fundamentales pueblos indígenas desplazados. (2009, January). Bogotá D.C. Recuperado de <https://www.restituciondetie-rras.gov.co/documents/10184/239002/doc5.pdf/3d51c2ce-03b1-49eb-ab8d-851c608f729e>
- Aylwin, J. (2014). Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: Avances jurídicos y brechas de implementación. En: J. F. Beltrão, J. C. Monteiro de Brito Filho, I. Gómez, E. Pajares, F. Paredes, Y. Zuñiga (Coordinadores) (Eds.), *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables. Manual*. Barcelona, España: dhes. Red de Derechos Humanos y Educación Superior Coordinadores.
- Bacca Benavides, P. I. (2021). [Webinario]: Derecho y etnicidad. 23 de noviembre. In *Institut des américes*. Bogotá D.C.
- Braconnier Moreno, L. (2017). Los derechos propios de los pueblos étnicos en el Acuerdo de Paz de agosto de 2016. *Revista Derecho Del Estado*, (40), 113–126. Recuperado de <https://doi.org/10.18601/01229893.n40.05>
- Burguete Cal y Mayor, A. (2019). La autonomía indígena: la polisemia de un concepto. A modo de prólogo. In P. C. López Flores, L. García Guerreiro, & (coordinadores) (Eds.), *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: Escenarios de disputa y horizontes de posibilidad* (1a ed.). Buenos Aires, Argentina: CLACSO; Editorial El Colectivo.
- CRIC (2011) *Caminando la palabra*. Congresos del Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC. febrero 1971 a marzo de 2009. (2a edición). Popayan: Pebi-Cric.
- Covilla Martínez, J. C., Expósito Vélez, J. C., Hernández Becerra, A., Larach del Castillo, C. A., Pardo Flórez, F. A., Perdomo Villamil, C., ... Velasco Caballero, F. (2018). En: H. Santaella Quintero, P. Robledo Silva, & J.C. Covilla Martínez (Eds.). *Derecho de las entidades territoriales..* Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Cucunáme Luligo, N. (2015). *Derecho propio. Compilación, apreciación y aportes a la construcción orgánica de saberes sobre el conocimiento autonómico en el ejercicio y exigibilidad de los derechos colectivos y consuetudinarios de los pueblos indígenas*. Popayan: Pebi-Cric.
- Decreto 1953/2014, Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata (2014). República de Colombia. Retrieved from <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1376173>
- Dahl, J. (2020). E/C.19/2020/5. Estudio sobre las autonomías de los pueblos indígenas: experiencias y



- perspectivas. Recuperado de New York: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/C.19/2020/5>
- Dahl, J., Tauli-corpuz, V., Noningo, S., Limbu, S., & Olsvig, S. (2020). *Building Autonomies*. Copenhagen, Denmark: International Working Group for Indigenous Affairs. IWGIA.
- Duque, C. A. (2020). *La ampliación ontológico-política del Buen Vivir como praxis transmoderna*. Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Recuperado de <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.12541.10723>
- E/C.19/2018/7. Reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema “El desarrollo sostenible en los territorios de los pueblos indígenas”. (2018). Retrieved from New York: <https://undocs.org/E/C.19/2018/7>
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Fernández, R. L. (2017). *Constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia a partir de los sistemas de vida de los pueblos indígenas*. Universidade de Coimbra, Coimbra. Recuperado de <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/36285>
- Figuera Vargas, S. C. (2015). *Jurisdicción especial Indígena en Latinoamérica: una referencia específica al sistema jurídico colombiano*. Quito: Editorial Universidad del Norte.
- González, et al (2021). *Autonomías y Autogobierno en la América diversa*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana Abya Yala, CIESAS, IWGIA y Kakenh
- Guerrero Arias, P. (2018). La chakana del corazón. Desde la espiritualidad y las sabidurías insurgentes de Abya Yala. *NASPA Journal* (Vol. 42). Quito: Universidad Politécnica Salesiana. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- León Galarza, D. (2020). Lo impuesto y lo propio: una lucha que empieza a declinar la balanza. *Sentires y Pensares. Tejiendo Memorias*, 0, 49-68.
- Martínez de Bringas, A. (2018). Indigenous autonomy in Latin America. A comparative look based on the difficulties in creating an Intercultural Law. *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, 28, 101-138. Recuperado de <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.32>
- Mignolo, W. D. (2007). El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto. En: S. Castro-Gómez y R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá D.C.: Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos; Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar.
- Muñoz Muñoz, N. M. (2021). Autonomía y responsabilidad de las autoridades indígenas en relación con lo contencioso administrativo. 26 de octubre. En *Conferencia: Minga de gobernabilidad y de autonomía territorial*. Popayán, Colombia: Universidad Autónoma Indígena Intercultural, UAIIN. Recuperado de <https://fb.watch/gHfXC.k-o/>
- Parellada, A., García-Alix, L., & Dahl, J. (Eds.). (2019). *Indigenous peoples' rights to autonomy and self-government as a manifestation of the right to self-determination*. Copenhagen, Denmark: International Work Group For Indigenous Affairs, IWGIA; The Inter-American Commission On Human Rights; UN Special Rapporteur On The Rights Of Indigenous Peoples; UN Permanent Forum On Indigenous Issues; UN Expert Mechanism On The Rights Of Indigenous Peoples.
- Rappaport, J. (Ed.). (2005). *Retornando la mirada. Una investigación colaborativa interétnica sobre el Cauca a la entrada del milenio*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- International Work Group For Indigenous Affairs, IWGIA (2019) Report. *Indigenous Peoples' Rights to Autonomy and Self-Government as a Manifestation of The Right To Self-Determination*. Recuperado de <https://www.iwgia.org/en/resources/publications/305-books/3316-indigenous-peoples-rights-to-autonomy-and-self-government.html>
- Sánchez Botero, E. (2007). *Derechos propios: ejercicio legal de la jurisdicción especial indígena en Colombia*. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Santos, B. de S. (2017). *Justicia entre saberes: Epistemologías del Sur contra el epistemicidio*. Madrid: Ediciones Morata.
- Rozental, M. y Almendra, V. (n.d.). Colombia: resistencia indígena desde el Norte del Cauca. In M. Coscione (Coordinador) (Ed.), *América Latina desde abajo. Experiencias de luchas cotidianas* (1a ed., pp. 313-329). Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Tauli-Corpuz, V. (2019) A/74/149 Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Asamblea General de la Naciones Unidas. Retrieved from <https://doi.org/10.18268/bsgm19o8v4n1x1>
- UAIIN. (2020). *Sentires y Pensares. Tejiendo Memorias. Sentires y Pensares. Tejiendo Memorias*, (0). Recuperado de <https://uaiinpebi-cric.edu.co/de-interes/sentires-y-pensares-tejiendo-memorias/>
- USAID (2010) *Trama y urdimbre: consonancias y disonancias entre la justicia propia de los pueblos indígenas y el sistema judicial nacional*. Bogotá D.C.: Progra-



- ma de fortalecimiento y modernización de la justicia / USAID Colombia.
- Vargas Reyes, B. (2017). *Restituir o liberar: La lucha por el territorio y la madre tierra*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. Retrieved from <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/63029>
- Velasco Caballero, F. (2018). Estudio preliminar. Autonomía territorial desde una visión comparada. En: P. Robledo Silva, H. Santaella Quintero, & J. C. Covilla Martínez (Eds.), *Derecho de las entidades territoriales* (1a ed.). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Walsh, C. (2009). *Interculturalidad, Estado sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya-Yala.
- Weitzner, V. (2021). “¡Guardia, Guardia!”: autonomías y defensa territorial en el contexto del pos-Acuerdo colombiano. In M. González, A. Burguete Cal y Mayor, J. Marimán, P. Ortiz-T., & R. Funaki (Eds.), *Autonomías y autogobierno en la América diversa* (1a ed., pp. 591–626). Cuenca, Ecuador: Abya Yala. Universidad Politécnica Salesiana.