

Cuestión étnico-nacional y autonomía*

Héctor Díaz-Polanco

Tampoco olviden decir a sus hijos lo que un día deberá ser este Anáhuac para todos nosotros. Después de esta larga noche surgirá el sexto sol que será de justicia.

Cuahtemotzin.

Durante los años ochenta, la "presencia pública" de la llamada problemática indígena ascendió en varios países de la región. En Guatemala, Nicaragua, México, Perú, Ecuador, Brasil, para mencionar algunos de los casos más relevantes, la preocupación por la cuestión de la heterogeneidad sociocultural de la sociedad está trascendiendo de una manera nueva el estrecho medio de los académicos y los especialistas para convertirse en un objeto de interés de sectores sociales y políticos más amplios. A su vez, los especialistas (básicamente los antropólogos) comienzan a revisar y, en algunos casos, a modificar sus enfoques acerca de la cuestión étnica. Obviamente, este fenómeno no es el mero resultado de impulsos generados a partir de nuevas reflexiones de los estudiosos, sino que los cambios que pueden advertirse en los enfoques de éstos son la consecuencia —mediada por complejos procesos— de las transformaciones que ha venido experimentando el movimiento indígena en el marco de un buen número de sociedades nacionales de Latinoamérica.

¿De qué transformaciones estamos hablando? No se trata de que las luchas indígenas hayan hecho acto de presencia durante esta década o de que su número haya aumentado sensiblemente. Es imposible ignorar que el movimiento indígena tiene en América Latina un largo trayecto (que se inicia prácticamente con la instauración del régimen colonial) y que en las recientes décadas pasadas se advierte

un enorme caudal de luchas y un gran número de movilizaciones de los grupos étnicos. Lo novedoso no es, pues, la presencia misma o el número de los movimientos indígenas, sino el cambio que comienza a advertirse en la *calidad* o la naturaleza de los mismos en algunos países, con las consecuentes repercusiones en otros.

Quizás no estamos aún en condiciones de apreciar toda la riqueza de este cambio de calidad. Pero algunos rasgos parecen resaltar con cierta nitidez. Ante todo, observamos la irrupción de vastos conglomerados étnicos en el escenario político a partir de su inserción en luchas sociales que buscan provocar transformaciones a escala *nacional*.

Esta irrupción adquiere, desde luego, formas diversas según los marcos nacionales respectivos. Pero lo común consiste en una nueva inserción en procesos políticos que trascienden no sólo los ámbitos comunal y regional, sino incluso los tradicionales límites que definían a las respectivas unidades "étnicas" (con lo que aparecen nuevas formas de luchas "multiétnicas"). Ilustraremos aquí este fenómeno con algunos ejemplos.

I. La nuevas luchas nacionales de los grupos étnicos

Con la entrada en los ochenta, en Guatemala se manifiesta un fuerte ascenso del movimiento popular, articulado por organizaciones político-militares (FAR, EGP, ORPA, principalmente)¹ que se propone explícitamente modificar a fondo las relaciones socioeconómicas y destruir las relaciones de domina-



*Conferencia dictada por el Dr. Héctor Díaz-Polanco el 18 de agosto de 1989 en el Seminario Permanente del CELA.

¹ Las Fuerzas Armadas Rebeldes, el Ejército Guerrillero de los Pobres y la Organización del Pueblo en Armas dirigen la insurgencia popular que se inicia en 1979 y alcanza su clímax al despuntar esta década. Sectores del tradicional partido comunista (el Partido Guatemalteco del Trabajo) participan en estas jornadas.

ción política vigentes. Lo que da su característica e imprime un sello de novedad a este proceso es, sin duda, la masiva participación de los grupos étnicos en el movimiento revolucionario. La acción contrainsurgente puesta en práctica por el gobierno guatemalteco contra las organizaciones revolucionarias (especialmente a partir de 1982) y la particular saña hacia la población indígena (manifestada en una genocida represión generalizada contra las comunidades) fueron la contrapartida de la masiva adhesión de los grupos étnicos al movimiento insurgente. La reacción del gobierno, expresó el pánico que produjo en el bloque dominante la participación de los indios en una lucha con metas nacionales.² Esta represión sistemática y continua no ha logrado destruir a las organizaciones revolucionarias (ahora agrupadas en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca) ni eliminar por completo la insurgencia indígena.³

En Nicaragua, el triunfo de la Revolución Popular Sandinista dio inicio a un proceso de nuevos vínculos, tensos y complejos, entre la región del pacífico (hispanohablante, católica y mestiza) y la Costa Atlántica (habitada por numerosas comunidades étnicas, hablantes de lenguas indígenas y *creole*, protestantes en su mayoría y con tradiciones culturales diferentes). Las nuevas condiciones que abre la revolución facilitan a las comunidades costeñas la recuperación de su identidad diferenciada y dan libre cauce tanto a las ansias reivindicatorias de éstas como a su organización independiente. Éste es el inicio de un rico y complejo movimiento étnico que se enmarca en el proceso de transformaciones nacionales el cual se realiza en el país. La lucha étnica en Nicaragua es, en rigor, un movimiento que saca a flote la cara oculta, pero fundamental, de las contradicciones que atraviesan a la formación nacional: la cara que corresponde a las profundas tensiones y desigualdades *socioculturales* históricamente acumuladas.⁴ Nutriéndose de los espacios políticos

abiertos por la revolución sandinista, el movimiento étnico impulsa, extiende y profundiza la revolución misma. Ello ha permitido afirmar que, de hecho, el movimiento de las etnias en la Costa Atlántica —región que permanece prácticamente al margen de la corriente maestra que en el Pacífico consume el triunfo revolucionario— constituye un *segundo momento de la "revolución política"* contraída por el proceso sandinista.⁵

Al igual que en los dos casos anteriormente mencionados, en la presente década aparecen en Colombia y en Perú grupos indígenas organizados que se vinculan con movimientos cívicos o políticos-militares portadores de proyectos de transformación nacional. En Colombia, aparte de la destacada lucha legal que realiza desde hace varios lustros el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), hay que tomar en cuenta a la organización india *Quintín Lame*, constituida por indígenas levantados en armas y parte de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. En Perú, se deben mencionar las numerosas comunidades de campesinos indígenas que se encuentran vinculadas al enigmático Partido Comunista Peruano (mejor conocido como "Sendero Luminoso").

Existen otras maneras de establecer el vínculo con movimientos de carácter nacional. En México, por ejemplo, grupos indígenas muy combativos escogen realizar alianzas políticas, más o menos formalizadas, con organizaciones regionales o nacionales en un contexto de luchas cívicas por la democracia, la recuperación de su dignidad étnica, la tierra y los recursos naturales. En ocasiones, estas alianzas adquieren la forma de pactos electorales y otros arreglos políticos.⁶ En Ecuador, el movimiento indígena se extiende a escala nacional: fortalece su organización propia (la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE), establece gradualmente relaciones con otros sectores populares y tiene una

² Cfr., Miguel Ángel Reyes Illescas, "Guatemala: en el camino del indio nuevo", en *Boletín de Antropología Americana*, núm. 11, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México 1985; Centro de Estudios e Investigaciones para Guatemala, *Contrainsurgencia y Desarrollo Rural en Guatemala (1965-1985)*, CIG, México, 1986; Arias, Arturo, "Cultura popular, culturas indígenas, genocidio y etnocidio en Guatemala", en *Boletín de Antropología Americana*, núm. 7, IPIG, México, 1983; Centro de Estudios Integrados de Desarrollo Comunal, *Etnocidio o etnodesarrollo en Guatemala. La destrucción de las comunidades indígenas y los llamados "polos de desarrollo"*, CEIDEC, México, 1987, caps. II y III.

³ Miles de "naturales" que pertenecen a diversas etnias permanecen en las montañas guatemaltecas organizados en las llamadas "comunidades indígenas en resistencia", sin contar a los indios combatientes que conforman el grueso de las fuerzas guerrilleras. Cfr. Federico X, *Testimonio sobre las poblaciones indígenas en resistencia*, transcripción magnetofónica, México, 1988.

⁴ La otra es, desde luego, la de las desigualdades socioeconómicas acumuladas también durante siglos de saqueo imperialista, explotación de

los trabajadores nicaragüenses sin distinción y férrea dominación clasista. A la búsqueda de modificar estas lacerantes condiciones se aplicaron inmediatamente los sandinistas después del triunfo, quedando en segundo plano la cuestión de los conflictos y tensiones étnico-nacionales.

⁵ Orlando Núñez Soto, *Transición y lucha de clases en Nicaragua (1979-1986)*, Siglo XXI Editores y CRIS, México, 1987, p. 18. Análisis del proceso revolucionario en la Costa Atlántica se encuentran en Jorge Jenkins Molieri *El desalio indígena en Nicaragua. El caso de los Miskitos*, Editorial Vanguardia, Managua, 1986; Roxanne Dunbar O. *La cuestión miskita en la Revolución nicaragüense*, Editorial Línea, México, 1986; H. Díaz Polanco y G. López y Rivas, *Nicaragua: autonomía y revolución*, Juan Pablos Editor, México, 1986.

⁶ Éste es el caso, por ejemplo, de la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), en el Istmo de Oaxaca. Para un panorama de las recientes luchas indígenas en México, véase la excelente síntesis de María Consuelo Mejía Piñeiros y Sergio Sarmiento Silva, *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, Siglo XXI Editores e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1987.

intervención cada vez más significativa en el proceso político nacional.⁷

Aunque, como se dijo, las modalidades de participación son variadas según los países (v.gr., lucha armada o lucha cívica y pacífica), el rasgo común radica en la *nacionalización* de los movimientos indígenas, considerando en ello no sólo su mayor incidencia en los procesos globales sino además la ampliación y el enriquecimiento de sus metas socio-culturales, políticas y económicas. Así, los indígenas se están transformando a un ritmo acelerado en sujetos sociales y en fuerzas políticas a escala nacional.

Es necesario igualmente destacar este punto: la incorporación de que estamos hablando, en tanto sujetos y fuerzas motrices, *no está implicando un debilitamiento de la cohesión étnica* ni una renuncia concomitante por parte de los grupos a sus *reivindicaciones propias*. Al contrario, todo indica que asistimos a un fortalecimiento de la conciencia étnica, de la identidad y, al mismo tiempo, a un reforzamiento de las demandas propias. Lo interesante parece ser entonces que, contra ciertas previsiones, la nacionalización del movimiento étnico en diversos países está reforzando y clarificando la identidad diferenciada y los derechos históricos de las etnias. Por ejemplo, la inserción de las comunidades étnicas de Nicaragua, Guatemala y México en la vida nacional, va acompañada de una consolidación sensible de su conciencia política, de la identidad y las reivindicaciones propias, como lo prueban no sólo las manifestaciones públicas sino también las acciones de los diversos grupos.

A su vez, un análisis de las actuales plataformas ideológicas y políticas de las organizaciones nacionales progresistas, muestra un desarrollo notable por lo que se refiere a la comprensión y el tratamiento de la cuestión étnico-nacional, en comparación con épocas anteriores. Ello se advierte, por ejemplo, en los planteamientos del Frente Sandinista (FSLN) y en los de las organizaciones progresistas guatemaltecas (en especial de la URNG). En particular, la concepción sobre la democracia se ha enriquecido, en tanto se incluyen ahora tesis más elaboradas y más precisas relativas a la necesaria participación de los grupos étnicos en la vida socio-cultural y política del país, y también respecto a la necesidad de transformar patrones nacionales que permitan efectivamente dicha participación en condiciones de respeto a la pluralidad.

En suma, parecería que la nacionalización de los grupos étnicos está implicando la ampliación de sus

perspectivas políticas y la afirmación de sus reivindicaciones propias. Y, como contrapartida, debido a ello algunas organizaciones nacionales (aquellas cuyos principios políticos se lo permitían, desde luego) se han beneficiado con una ampliación de su horizonte programático y con la apertura ideológica hacia un terreno (el de la diversidad étnica) que estaba completamente ausente o permanecía en la penumbra.

Es en este contexto que el *Régimen de autonomía*, como propuesta de solución a los conflictos étnico-nacionales y marco jurídico-político en el que pueden encontrar respuestas las reivindicaciones socioculturales, se ha convertido en tema de debate y análisis en los últimos años, como nunca antes. En efecto, en un buen número de países latinoamericanos se comienza a discutir el asunto con especial calor: se realizan eventos nacionales y regionales para analizar el tema y, sobre todo, las organizaciones étnicas muestran interés por las implicaciones del sistema autonómico. En algunos casos, éstas comprenden ya entre sus metas el logro de la autonomía.⁸ Incluso organizaciones políticas nacionales han incorporado en sus respectivos programas la "autonomía regional".⁹ Se ha llegado a considerar que tal difusión de la autonomía es tan solo un resultado del debate de la misma en Nicaragua y de su adopción en este país. Sin duda, lo que podría llamarse el "efecto nicaragüense" es en parte responsable del interés que ha despertado el régimen de autonomía. Pero su causa esencial parece ser, más bien, el proceso de nacionalización de las luchas indígenas antes mencionado. El interés de un

⁸ Mencionemos a este respecto al Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI) de México, que agrupa a un buen número de organizaciones indígenas independientes. En el punto 1.B de su documento constitutivo, se establece: "*El derecho de la autonomía*. Los pueblos indios tenemos derecho a la autonomía, que significa la facultad para gobernarnos con nuestras propias leyes, en el ejercicio del autogobierno. En cada región étnica, de acuerdo con sus propias características, podrán plantearse libremente las formas autonómicas que correspondan a sus propias necesidades." Y el siguiente párrafo agrega: "Los pueblos indios tenemos el derecho a la autonomía étnica regional para elegir y organizar nuestra vida social con nuestras formas de gobierno y de autodefensa. A ejercer autoridad y jurisdicción sobre nuestros territorios étnicos. A ordenar nuestras sociedades sobre la base de nuestras tradiciones o leyes internas en las instancias legislativas, judiciales y administrativas que garanticen una justa e igualitaria relación entre los grupos étnicos que interactúan en las regiones étnicas. Es deber del Estado mexicano reconocer estatuto de autonomía étnica regional y legalidad al derecho consuetudinario de los pueblos; mismos que se comprometen a su vez a actuar sobre principios de justicia, igualdad y democracia." Cfr. FIPI *Un proyecto alternativo para la liberación de los pueblos indios de México*, multicopiado, México, 1988, p.4.

⁹ Cfr., por ejemplo, el Programa propuesto por el Partido Mexicano Socialista para contender en las elecciones nacionales de 1988, en el que se incluye la "autonomía regional". Véase también: PMS, "México: nación multiétnica y plurilingüe", *Departamento de Grupos Étnicos*, México, 1988; Heberto Castillo, "Es necesario un nuevo pacto nacional", Primer Encuentro de Pueblos Indios, Juchitán Oaxaca, en suplemento (núm. 6) de *La Unidad*, México, núm. 30, marzo de 1988.

⁷ Cfr., Natalia Wray, "La constitución del movimiento étnico nacional indio en Ecuador: carácter y dimensión de su demanda", *Seminario Internacional sobre Etnia y Nación*, Instituto Indigenista Interamericano, San José, 9-12 de octubre de 1988.

buen número de organizaciones indígenas estaría reflejando una elevación política de la conciencia étnica y un mayor desarrollo programático, como resultado de una mejor comprensión de la sociedad nacional en la que los grupos étnicos están insertos.¹⁰

II. Los cambios en la perspectiva teórico-política

Ahora bien, como se dijo, al desarrollo del movimiento indígena lo acompañan cambios importantes en la perspectiva teórico-política de las organizaciones progresistas de carácter nacional. Ahora es frecuente que éstas vayan más allá del enunciado tradicional acerca del respeto a la "cultura de los indígenas", proponiendo un nuevo enfoque de la naturaleza de la nación (v. gr., el reconocimiento de su carácter "multiétnico") y fórmulas para que sus componentes puedan realizar en la práctica sus derechos históricos. El avance en este sentido no es todavía generalizado, pero podría considerarse significativo y creciente. Al menos, ahora no se advierte la indiferencia prácticamente generalizada hacia la cuestión étnico-nacional que era característica de años anteriores.

Considerando la vertiente teórico-política, ¿qué cambios han permitido esta nueva situación en gradual desarrollo? Se observan algunas transformaciones en la visión que tienen las organizaciones nacionales acerca del papel de las comunidades étnicas en los procesos políticos, que las han hecho más sensibles y receptivas ante demandas que antes eran radicalmente rechazadas o eran simplemente impensables (como la autonomía). Sin pretender una revisión exhaustiva, examinaremos algunos puntos que parecen relevantes:

1. La lenta pero consistente superación de la

¹⁰ El hecho de que el debate acerca de la autonomía se realice también en el seno de los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, parece reflejar este cambio general de perspectiva del movimiento indígena. Por ejemplo, la presencia de las organizaciones indígenas de Latinoamérica en las reuniones anuales del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas creado por la ONU en 1982, en donde se ha ventilado el tema de la autonomía, ha sido destacada. En 1988, la presidenta-relatora del grupo mencionado preparó un documento que sintetiza aquellos principios esenciales que debe contener una "Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas". En la parte V se establece "El derecho colectivo a la autonomía en cuestiones relacionadas con sus propios asuntos internos y locales, inclusive la educación, la información, la cultura, la religión, la sanidad, la vivienda, el bienestar social y las actividades tradicionales y económicas de otro tipo, la administración de tierras y recursos, y el medio ambiente, así como los impuestos internos para la financiación de las funciones autónomas" (art. 23). Igualmente se incluye "el derecho a decidir las estructuras de sus instituciones autónomas, a seleccionar los miembros de estas instituciones y a determinar la participación de los pueblos indígenas en relación con estos fines" (art. 24). *Cfr.* Asamblea de Autoridades Mixes (comp.), *Documentos de Trabajo sobre los Derechos Indígenas y Naciones Unidas*, Servicios del Pueblo Mixe, multicopiado, México 1989, p. 32 y sgs.

perspectiva indigenista que había sido asumida — aunque casi siempre de manera vergonzante — por la inmensa mayoría de los sectores no indígenas y por las organizaciones políticas (aun las más radicales). La adopción de tópicos *evolucionistas* (fruto de la herencia decimonónica que pervivió incluso en el enfoque marxista) y la subestimación de los fenómenos socioculturales (especialmente de la identidad étnica y de la cuestión nacional) a que inclinaba una visión parcial de las configuraciones sociales (las clases con exclusividad), condujeron a posiciones que en lo esencial no diferían de los postulados básicos del tradicional indigenismo *integracionista*. En particular, se observaba a los grupos étnicos como un fenómeno pasajero, necesariamente destinado a esfumarse en el proceso de "integración" nacional; se aceptaban los prejuicios que caracterizaban a las etnias como expresión del "atraso", por lo que ningún cambio profundo podía concebirse mientras tales grupos conservaran sus identidades propias; se partía de una perspectiva que suponía la posibilidad de transformar la sociedad a fondo sin replantear los fundamentos socioculturales de la formación nacional y, desde luego, sin considerar el importante papel que en este proceso corresponde a los grupos étnicamente diferenciados.

El indigenismo, en lo que tiene de más penetrante y resistente: como ideología y discurso, ha ido cediendo en el enfoque de los sectores progresistas. Cada vez alcanza mayor aceptación que a los grupos étnicos les asisten *derechos históricos*; que a esos derechos corresponden *reivindicaciones socioculturales* propias, perfectamente legítimas; que las etnias no son simples "reminiscencias" del pasado, sino configuraciones socioculturales *contemporáneas*; que los indígenas no tienen por qué desaparecer en el proceso de una nueva conformación de la nación, sino que son elementos valiosos y necesarios para llevar a cabo una *nueva síntesis social*; que, en cuanto tales, pueden constituirse en *fuerza política* sin que ello suponga una renuncia a sus identidades o sus demandas propias, etcétera.

2. Merece atención especial la problemática de la relación *etnia-nación* y *etnia-clase*. Como resultado de los procesos sociopolíticos indicados más arriba y de las intensas discusiones realizadas en los últimos años, se han logrado algunos avances valiosos para una mejor ubicación del asunto. La persistencia del doctrinarismo y de las posiciones rígidas en torno a tales relaciones, había levantado resistentes obstáculos al desarrollo de una perspectiva autonomista como solución al conflicto étnico-nacional.

Las posiciones encontradas en buena medida también habían resultado de reacciones defensivas frente al indigenismo integracionista. De un lado, ante un indigenismo que colocaba en el centro la

“unidad nacional” (concebida como necesaria homogeneidad sociocultural) y la “proletarización” (como el destino inevitable de los indígenas), se produjo una reacción que puso unilateralmente el énfasis en la realidad de las identidades particulares, descuidando (cuando no ignorando) la conformación nacional en la que tales configuraciones étnicas cobraban existencia y significado. Fue frecuente que lo nacional apareciera en el horizonte teórico-político tan sólo para oponerle lo étnico. Por lo demás, el bajo perfil del enfoque nacional estuvo acompañado de una recusación de los enfoques que insistían en el carácter clasista de los grupos étnicos.

De otro lado, la reacción antiindigenista encontró en la afirmación a secas de la estructura de clases de la sociedad su mejor trinchera doctrinaria, descuidando o simplemente negando la relevancia (o la existencia) del fenómeno étnico. De hecho, la llamada “cuestión nacional” —de larga y rica tradición en las teorías revolucionarias, en el marxismo especialmente— quedó ahogada en los rígidos marcos de las clases sociales. Etnia y clase social resultaron así no sólo separadas de modo artificial, sino que fatalmente la primera se esfumó en favor de la segunda.

Desde luego, en el marco de estos enfoques reduccionistas la propuesta de la autonomía no podía encontrar espacios adecuados para desarrollarse. Cualquier propuesta de “autogestión” para los indios que surgía del primer enfoque examinado llevaba el estigma de ser una solución que intentaba buscar salidas a la cuestión étnica con independencia del proceso sociopolítico global y de los demás grupos sociales (clases). Además, dada la unilateralidad indicada, las propuestas autogestivas (como “proyecto étnico”) no indicaban con claridad las condiciones sociopolíticas en las que tales metas podían alcanzarse, y mostraron ser en la práctica esquemas de muy baja eficacia política para alcanzar los fines buscados. Quizás esto último determinó o facilitó vinculaciones problemáticas de sectores indígenas de esa tendencia etnicista con las instituciones estatales vigentes. Y ello, a su vez, reforzó en sus contrincantes la sospecha de que tales propuestas eran una simple maniobra diversionista del *establishment*.

Con independencia de tales suspicacias, la otra concepción teórico-política no estaba mejor preparada para asumir el proyecto de la autonomía. Medidos en un corsé teórico que no permitía ver sino clases sociales, los sectores radicales de la izquierda latinoamericana generalmente sólo concebían marcos derechos “culturales” para los indígenas que podían aceptar aun los integracionistas más recalitrantes. Cualquier solución debía enmarcarse en una exclusiva redefinición de las relaciones clasistas, por lo que una propuesta como la de autonomía (destinada a transformar relaciones socioculturales

indeseables) no era siquiera considerada o, en todo caso, era vista como una cuestión “peligrosa” que confundía la lucha política de las masas e introducía un factor divisionista en el seno de las clases populares.

En los últimos años, la paulatina superación de tales reduccionismos y criterios unilaterales ha facilitado la consideración y la libre discusión de la fórmula autonómica. Las más recientes formulaciones permiten entender que etnia y clase no constituyen categorías antitéticas. Es decir, que no es posible entender la etnogénesis, la naturaleza sociocultural y el comportamiento político de las etnias, sin considerar la matriz socioeconómica y la estructura clasista en la que se desenvuelven; pero que tampoco puede sostenerse que las complejas configuraciones que constituyen los grupos étnicos se agotan en sus determinaciones económicas. Lo étnico, por tanto, no debe concebirse como un fenómeno independiente o ajeno a la estructura de clases, ni las clases deben abordarse sin considerar la *dimensión sociocultural*, especialmente cuando tal dimensión da lugar a sólidos sistemas de identidad.

Si así son las cosas, allí donde existe una matriz nacional socioculturalmente *heterogénea*, las transformaciones sociales deben concebirse como una reordenación de las relaciones socioeconómicas entre sus componentes clasistas y, al mismo tiempo, como una redefinición del lugar y el papel de los grupos socioculturales con identidades propias. Esta última redefinición supone justamente algún sistema de autonomía.

3. Lo dicho hasta aquí debe completarse con otros elementos acerca de las implicaciones que adquieren la llamada *cuestión nacional* y la *democracia* en sociedades con heterogeneidad sociocultural. Admitiendo que aunque “la cuestión étnica tiene su raíz en la conformación clasista” también “supone dimensiones socioculturales que trascienden las líneas estrictas de las divisiones económicas entre clases sociales”, aparecen claramente diferenciados (y entrelazados) *dos géneros de desigualdades* en el marco de la formación nacional, a saber, la socioeconómica y la sociocultural. Ello significa entonces que “en aquellas formaciones que comprenden grupos con identidades diferenciadas, la llamada cuestión nacional no se reduce a la desigualdad entre clases sociales, sino que involucra también desigualdades entre sectores de la población que se han mantenido en jerarquías diferentes debido a la lengua, a las costumbres, a las formas de reproducción y organización social y, sobre todo, a la relación con las estructuras políticas del Estado”.¹¹

¹¹ H. Díaz-Polanco, *Etnia, nación y política*, Juan Pablos Editor, México, 1987, pp. 15 y 19.

La conciencia de que estos dos planos de las formaciones sociales están presentes; de que expresan dos aspectos fundamentales de la contradicción social que deben ser considerados de modo simultáneo, como fue tan notorio en la experiencia reciente de Nicaragua, es quizás uno de los cambios teórico-políticos que más han contribuido a impulsar el debate acerca de la autonomía. Ha resultado así más evidente la necesidad imperiosa de un proyecto de *democracia nacional* que procure resolver ambas desigualdades. La democracia, en estos casos, requiere concebirse también como el régimen en el que se crean las condiciones para que los diversos grupos socioculturales establezcan relaciones de igualdad en un marco de respeto mutuo.

De este modo, la *democracia nacional* y la *autonomía* aparecen íntimamente vinculadas. El régimen de autonomía se manifiesta destinado a crear las condiciones particulares (en especial autogobierno) que hacen posible la realización plena de los derechos (lingüísticos, económicos, sociales, etc.) de las etnias, y a anular las relaciones de opresión y discriminación, resanando o solventando los rezagos acumulados en el disfrute de prerrogativas socioculturales. En pocas palabras, los imperativos de la *democracia nacional* hacen insoslayable el sistema autonómico. Así, en el desiderátum democrático los grupos étnicos encuentran fundamento para la demanda de autonomía.

4. Pero ¿por qué se requeriría un régimen especial, de *autonomía*, para los grupos étnicos?, ¿no sería suficiente con otorgar a sus miembros los mismos derechos que se reconocen a los demás ciudadanos? Estos interrogantes comienzan a recibir una respuesta más clara y convencida; se requiere un régimen de autonomía para las etnias precisamente porque sería *insuficiente* (aunque, desde luego, necesario) el simple reconocimiento de los llamados derechos del ciudadano. Este desarrollo se encuentra vinculado a dos avances fundamentales.

El primero, en parte examinado más arriba, es la contrapartida del abandono del reduccionismo "clasista". Supone aceptar que existen *otras entidades sociales*, además de las clases; es decir, que en las formaciones sociales contemporáneas existen "otras conformaciones que, aunque firmemente enraizadas en las clases, tienen su propia naturaleza y una dinámica particular". Aquí se hace referencia a las conformaciones "socioculturales y políticas que son los *pueblos*, las *etnias*, las *regiones*, las *nacionalidades*, las *naciones*, etc. Conectadas con las reivindicaciones clasistas, los conjuntos socioculturales a que se ha hecho referencia conforman y desarrollan, sin embargo, identidades particulares que tienen demandas *propias*".¹² La autonomía es la respuesta a la demanda fundamental que terminan

por articular las etnias en la medida en que se constituyen como sujeto social.

El segundo avance importante radica precisamente en el reconocimiento del efectivo carácter de *sujeto social* que pueden asumir los grupos étnicos. Ello requirió superar una perspectiva que había imperado como doctrina sagrada: la que postula como sujeto social *creador* o "privilegiado" en los procesos sociopolíticos únicamente a la clase obrera. Esta concepción "proletaria" de hecho minimiza el papel de unos eventuales sujetos (v.gr., el campesinado, los sectores populares urbanos, las capas medias) y esfuma otros más (por ejemplo, los grupos étnicos). Los procesos sociopolíticos recientes están enseñando contundentemente que los indígenas pueden actuar en la arena política no sólo como individuos o miembros de una clase, sino además como entes colectivos: como sujetos sociales; y que en tanto tales, se constituyen en una *fuerza política*. En el contexto de las luchas populares, articulando alianzas, clarificando y afirmando sus propias demandas democratizadoras, estos sujetos sociales se convierten en una *fuerza motriz* del cambio.

Sólo en la medida en que los grupos étnicos se constituyen en tales sujetos sociales, en fuerza política, la autonomía trasciende la demanda contingente para convertirse en una meta orgánica y estratégica. A la utopía autonómica corresponde entonces un sujeto que es el constructor histórico de aquélla. El régimen autonómico deja de ser así una posible concesión, para convertirse en una virtual *conquista*. Es bajo estas condiciones que la autonomía se ha convertido en una realidad en muchos países del mundo. Pero en América Latina (con la excepción de Nicaragua) la autonomía es todavía una *utopía histórica*.¹³

III. El régimen de autonomía: fundamentos generales

Ahora bien, ¿qué es la autonomía? Carece de sentido la búsqueda de unas características particulares que necesariamente sean comunes a cualquier régimen autonómico, con absoluta independencia de las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales en que tal régimen tiene lugar. Los rasgos específicos de una entidad autónoma estarán

Gramsci, *Boletín de Antropología Americana*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, núm. 17, 1989.

¹³ Sin embargo, parece haberse superado la etapa en la que imperaban ideológica y políticamente los indigenismos integracionista y etnicista; es decir, la época en la que la autonomía resultaba una mera *utopía arbitraria*, un *proyecto inorgánico*. Lo que hace la diferencia básica es el hecho de que se están conformando los *sujetos étnicos* que pueden realizarla objetivamente.

¹² H. Díaz-Polanco, "La cultura y la política en el pensamiento de

determinados tanto por la naturaleza histórica del grupo que la ejercerá (en tanto éste será el sujeto social que, con su acción, a fin de cuentas la convertirá en realidad histórica y le dará vida cotidiana) como por el carácter sociopolítico del régimen estatal-nacional en que cobrará vida institucional y práctica (por cuanto la profundidad de las conquistas, las facultades asignadas y el grado de autogobierno reconocido, en su despliegue concreto dependerán en gran medida de la orientación política y el sistema democrático vigentes).

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

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

No obstante, atendiendo precisamente a sus manifestaciones históricas concretas, se puede hacer mención de un conjunto de características generales o *fundamentos*, no normativos, que al menos permiten delinear los contornos del régimen autonómico moderno. Conviene examinar brevemente los que constituyen quizás los fundamentos más relevantes:

1. Los regímenes de autonomía se establecen en el marco de Estados nacionales determinados. El ente autónomo no cobra existencia por sí mismo, sino que su existencia en cuanto tal se realiza como parte de la vida político-jurídica de un Estado. Por consiguiente, el fundamento político y jurídico que da existencia y norma la operación de un régimen autonómico es, por decirlo así, *externo* a él: deriva

de la ley sustantiva que funda la vida del Estado. En tal sentido, las comunidades autónomas no se dan constituciones, sino *estatutos* que cobran sentido en el marco de aquéllas. Al mismo tiempo, el régimen de autonomía es un elemento que puede influir en la naturaleza del propio Estado y regularmente restringe en alguna medida las facultades territoriales del llamado Estado central.

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

Para ello, se establecen los marcos político-jurídicos y las formas institucionales que habrán de normar el logro de aquellos fines. Concretamente, ello supone definir un rango constitucional de la autonomía y adoptar (con algún método de participación de los grupos que serán sus sujetos) el estatuto de la misma. Este estatuto, cuyo rango también puede ser variable (ley constitucional, ley orgánica o ley ordinaria), especifica los *derechos* de los grupos, el *ámbito territorial* de la comunidad autónoma, las *competencias* que le corresponden en relación con las propias del Estado central, los *órganos* político-administrativos con que funcionará como ente público, etc. Por su naturaleza, el Estatuto es el resultado de una *negociación* y un instrumento de *consenso*: debe reflejar un acuerdo voluntario de las etnias correspondientes.

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

La separación entre autodeterminación y autonomía, de continuo proviene de que se identifica a la

primera con el derecho a la independencia política y al establecimiento de un Estado nacional propio, mientras la segunda se reserva para los casos en que se aceptan ciertas facultades especiales (autogobierno, etc.), pero sin acceder a la independencia estatal. Este enfoque reduce arbitrariamente el derecho a la autodeterminación tan sólo con una de sus posibles formas concretas (en este caso, con la independencia estatal), lo que impide entonces concebir las demás formas particulares justamente como ejercicio de aquel derecho fundamental; o a la inversa, permite a sectores interesados introducir la confusión, al identificar la autodeterminación de los grupos étnicos *exclusivamente* con la búsqueda de la independencia.¹⁴ A nuestro juicio, usando precisamente su derecho a la autodeterminación los pueblos pueden decidirse libremente por una gran variedad de caminos, que van desde la constitución de un Estado nacional propio hasta la conformación de entes autónomos en el marco de un Estado determinado.¹⁵

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

En efecto, desde principios del siglo XX la disputa entre los partidarios de la autonomía territorial y los que abogaban por la autonomía "personal" estuvo en el centro del debate sobre la cuestión étnico-na-

cional. Los más sistemáticos defensores de la última posición fueron los socialistas austriacos Otto Bauer, Karl Renner y Rudolf Springer, conocidos como *autromarxistas*, quienes propugnaban por una "autonomía nacional-cultural" que tuvo numerosos adeptos en varios países (incluso entre sectores socialdemócratas de Rusia). En síntesis los autromarxistas planteaban que la autonomía debía concederse a los miembros de una nacionalidad con independencia del territorio. La población se separaría de acuerdo con su integración *cultural*, según nacionalidades libremente escogidas por los ciudadanos (el derecho a la autoadscripción étnico-nacional). Por tanto, la autonomía no se constituiría como un "cuerpo territorial", sino como una "asociación de personas".¹⁶ Tal entidad autónoma tendría entonces las funciones de "velar por las necesidades culturales de la nación" (escuelas, teatros, bibliotecas, etc.).¹⁷ Desde luego, los partidarios del principio territorial se opusieron enérgicamente a tal formulación "culturalista". Fue destacado el rechazo de esta posición por parte de Lenin y su partido bolchevique, quienes argumentaron que la "autonomía nacional-cultural" provocaba la separación artificial entre las nacionalidades, ignoraba la estructura y la lucha de clases en el seno de éstas y dejaba de lado la importante cuestión del poder.¹⁸ Desde 1913, Lenin y su partido sostuvieron la tesis de la "autonomía regional", es decir, el planteamiento de que el régimen autonómico debía establecerse para territorios definidos en los que poblaban grupos étnicos o nacionales que adquirían integralmente (y no sólo en el terreno "cultural") las facultades de autogobierno de sus asuntos. Aunque la tendencia nacional-cultural persiste todavía en la perspectiva ideológica de cierta intelectualidad en varias regiones del mundo, como regla los regímenes de autonomía (v. gr., los casos de la propia URSS, del Estado español y, en Latinoamérica, de Nicaragua) se han basado en el principio territorial.

5. Un criterio adicional para reconocer la naturaleza del régimen autonómico parece ser su *carácter constitucional*. El que los entes autónomos tengan

¹⁴ Este es el caso de organismos norteamericanos (como el *Indian Law Resource Center*, de Washington) interesados en atizar conflictos y provocar división en el movimiento indígena latinoamericano. En los primeros años de los ochenta, el II RC (junto a otros "tanques pensantes" norteamericanos) se destacó por el fomento de las tendencias separatistas durante el conflicto étnico-nacional en Nicaragua. Cfr. H. Díaz Polanco "Neoindigenismo and the ethnic question in Central America", en *Latin American Perspectives*, vol. 14, núm. 1, California, 1987.

¹⁵ Cfr., para una opinión en el mismo sentido Gurutz, Jáuregui Beceiriartu, *Contra el Estado nación. En torno al hecho y la cuestión nacional*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1968. Este autor escribe (pp.213-214): "El derecho de los pueblos a la autodeterminación se estructura a partir de entonces como un derecho de carácter genérico, y por tanto de contenido no unívoco, entendiéndose que el mismo supone una serie de opciones enormemente variadas, y que abarcan en el ámbito concreto a fórmulas tan diversas como la agregación a un Estado ya constituido, la integración en una instancia superior mediante fórmulas de autonomía, federación o confederación, o la separación con respecto a un Estado constituido, y en consecuencia, la constitución de un Estado nacional propio".

¹⁶ Otto Bauer, *La cuestión de las nacionalidades y la Socialdemocracia*, Siglo XXI Editores, México, 1979, p. 344.

¹⁷ "...De esta manera, la autonomía nacional estaría basada en el principio puro de la personalidad. Cada nación tendría el poder necesario para hacerse cargo del desarrollo cultural por sus propios medios; ninguna nación tendría que llevar a cabo entonces la lucha por el poder dentro del Estado. El principio de la personalidad sería el medio más perfecto de defensa nacional...." *Idem*, p. 346. En la versión más desarrollada (no "pura") de Springer, las comunidades autónomas tendrían también bajo su control la administración pública a fin de "dar seguridad" a las naciones frente a los posibles abusos del Estado, sin renunciar a las "ventajas" del principio de la personalidad. *Ibidem*, p. 348.

¹⁸ Cfr., V.I. Lenin, "La clase obrera y la cuestión nacional", en *La Lucha de los Pueblos de las Colonias y Países Dependientes contra el Imperialismo*, Editorial Progreso, Moscú, s. f., pp. 88-89.

un rango constitucional, es importante por cuanto la constitución es la ley sustantiva que define el carácter y la organización, así como los poderes y el funcionamiento del Estado central. En principio, ello hace posible que la autonomía se convierta en una entidad territorial (política y/o administrativa) del Estado mismo, y además en parte integrante —junto con el propio Estado central— de un sistema vertical de poderes.

Diversos estudiosos distinguen la *relevancia* constitucional de las comunidades o regiones autónomas, de su *naturaleza* constitucional.¹⁹ Existen posiciones encontradas en relación con la posible naturaleza constitucional de los regímenes autonómicos que están vigentes en diversos países, tales como Italia, Portugal y España. Unos analistas sostienen que las regiones autónomas son entes constitucionales, no obstante que sus potestades están limitadas por la carta magna, ya que poseen poderes propios y órganos para ejercerlos; otros lo niegan en tanto los entes autónomos no participan directamente en la dirección suprema del Estado, se encuentran bajo el control del Estado central y tienen una relación de dependencia respecto a los poderes de éste.²⁰

Por lo demás, puede decirse que existe un acuerdo prácticamente unánime por lo que respecta a la relevancia constitucional de las regiones autónomas (incluyendo en este caso tanto a los ejemplos europeos, como a las regiones de la URSS). Ello otorga un rango jurídico-político más elevado a las regiones autónomas en comparación con otras entidades administrativas, tales como los *municipios*, ya que los poderes y las funciones de éstos últimos están limitados no sólo por la constitución sino además por las leyes ordinarias.²¹

6. El régimen de autonomía responde a la necesidad de hacer posible la *representación democrática* —en la organización política y administrativa del Estado— de las regiones socioculturales del país, a to-

no con la plural composición étnico-nacional de la sociedad. En tal sentido, la autonomía regional es una estructura que implica una cierta *descentralización política y/o administrativa* del Estado. De ese modo puede coexistir una *separación vertical de poderes* con “la tradicional separación horizontal de poderes”.²² La estructura descentralizada supone entonces el reconocimiento o la asignación al ente autónomo de ciertas facultades o competencias propias (exclusivas o compartidas), principalmente de la legislativa y la administrativa (o reglamentaria).

A partir de la experiencia de ciertos países, algunos autores opinan que lo esencial de la autonomía radica en que se posean las potestades legislativas (constitucionalmente limitadas, desde luego). Pero esto, que resulta cierto en condiciones específicas, no puede generalizarse sin más ni más. De acuerdo con el desarrollo alcanzado por un grupo étnico en el terreno socioeconómico y en lo relativo a sus demandas y reivindicaciones, el autogobierno para la administración de sus propios asuntos podría considerarse un contenido adecuado del régimen de autonomía. En otras circunstancias (v.gr., las de las nacionalidades europeas), la simple autonomía de carácter administrativo efectivamente puede considerarse insuficiente para la satisfacción de sus ansias reivindicativas.

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

La cuestión de las competencias y de su correspondiente reparto es precisado, en consecuencia, según la naturaleza y el grado del régimen de autonomía de que se trate. Una autonomía máxima, que incluya facultades legislativas, regularmente requerirá un tipo de reparto de competencias (entre los entes autónomos y el Estado central) constitucionalmente regulado y estatutariamente asumido.²³ Para la autonomía administrativa, generalmente

¹⁹ Por ejemplo, Enrique Álvarez Conde (*Las comunidades autónomas*. Editora Nacional, Madrid, 1980, p. 57) explica: “El que las comunidades autónomas tengan relevancia constitucional significa (...) que la Constitución contiene disposiciones relativas a la existencia, organización y funciones de las comunidades autónomas, y el hecho de que las comunidades autónomas tengan naturaleza constitucional se refiere a la posición jurídica que dicha entidad tiene en relación con el Estado y a las funciones que ella ejerce en este sentido”.

²⁰ *Idem*, pp. 58-67. Como veremos más adelante, la situación es muy diferente en el caso de la URSS, especialmente por lo que se refiere a las *repúblicas autónomas*: respecto a éstas no parece existir duda acerca de su naturaleza constitucional.

²¹ En algunos casos (v. gr., las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y las comunidades autónomas de España) los municipios son una demarcación de los entes autónomos y se encuentran sujetos a los órganos superiores de éstos en cuanto a su delimitación y otros asuntos. En tal sentido, la “autonomía” que a veces se predica de los municipios no es tal en rigor, si se evalúa a partir de la que corresponde a las regiones en todo caso; las potestades de aquéllos no rebasan aspectos administrativos muy limitados.

²² E. Álvarez Conde, *op.cit.*, p. 60.

²³ Para el cuadro de las diversas formas de reparto de competencia (horizontal y vertical), de los métodos de enumeración (bilateral, estatal y autonómico) y de los tipos de competencias (exclusiva, complementa-

bastará que se indiquen en los estatutos los asuntos que son de la competencia de los órganos de auto-gobierno regional, señalándose en la constitución tan solo las bases o principios que legitiman tales facultades.

IV. Algunos casos históricos de autonomía

Conviene distinguir los fenómenos autonómicos propiamente dichos, de los casos en que se producen quiebres en la unidad nacional de los países debido a la intervención de fuerzas extrañas al proceso que impulsan los grupos socioculturales internos. No debe perderse de vista que en la época del imperialismo es común que potencias metropolitanas fomenten artificialmente movimientos separatistas en países dependientes, pretextando que alientan el ejercicio de la "autodeterminación" de grupos étnico-nacionales. El real propósito de estas acciones ha sido debilitar y aun desgajar la unidad nacional de ciertos pueblos, con fines de dominio. Los casos del Congo, Viet-Nam, Afganistán, Angola y, más recientemente, los intentos del gobierno norteamericano en la Costa Atlántica de Nicaragua, ilustran este método. La práctica reiterada de esta maniobra se llevó a tales extremos, desnaturalizando con ello el sentido del derecho a la autodeterminación de los pueblos, que la XV Sesión de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, creyó necesario recordar que "es incompatible con los objetivos y los principios de la Carta de la ONU todo intento encaminado a minar parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial" de un país.²⁴ La misma preocupación y rechazo ante la manipulación indicada se ha manifestado en foros recientes.²⁵

Con esta salvedad, debe reiterarse la enorme variedad de procesos y sistemas autonómicos que han tenido lugar en el siglo XX. A modo de ilustración, mencionemos tan sólo los casos siguientes: a) Las repúblicas, regiones y comarcas —todas ellas autónomas— que se fueron constituyendo durante la formación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; b) Cataluña y Euskadi en la Segunda República española (1931-1936) y, luego del interregno

franquista, las numerosas comunidades autónomas establecidas a partir de la constitución española de 1978; c) los numerosos entes autónomos en varios de los Estados de los Balcanes; d) las regiones autónomas del Valle de Aosta, Sicilia y Cerdeña que se establecen en Italia con la constitución de 1947; e) los entes autónomos de Madera y Azores en Portugal, según la constitución de 1976; f) las regiones autónomas de Tíbet y Mongolia Interior en China; g) las Islas Aland en Finlandia; h) las Islas Feroe en Dinamarca; i) en América Latina, las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua. Por razones de espacio, en las líneas que siguen examinaremos brevemente los casos de la URSS, España y Nicaragua.

1. El régimen de autonomía en la URSS

Después de la Revolución de Octubre, la enorme y abigarrada "cárcel de pueblos" que constituía el imperio zarista se desintegró prácticamente por completo. Muchas de las 146 naciones, nacionalidades y etnias que componían el imperio (de las cuales casi el 60% no eran rusas)²⁶ dieron rienda suelta a sus aspiraciones de independencia y autonomía. Sin embargo, las fuerzas centrípetas comenzaron a realizar su efecto a partir de 1918, lográndose la reintegración casi total de los pueblos con la formación de la URSS a fines de 1922.

En efecto, después de rechazar la federación como forma del nuevo Estado socialista y propugnar por un Estado único, los bolcheviques se inclinaron por la primera ante la evidente vocación nacionalista desatada por la propia revolución. Frente al desmembramiento de entonces, la perspectiva de un Estado federal constituía un paso adelante. El que se produjera tal cambio de enfoque, más acorde con la nueva realidad (como lo demostraría la práctica subsecuente), fue muy favorecido por el hecho de que desde varios lustros antes el principal ideólogo de la revolución se había manifestado abiertamente en favor del derecho de las naciones a la autodeterminación.²⁷ Así, pues, en materia de principios y teoría sobre las naciones, así como en lo relativo a sus derechos, los bolcheviques no eran unos improvisados. Como se ha reconocido ampliamente, ello fue un elemento crucial que facilitó la

ria e integrativa) que resultan, *cf.* E. Álvarez Conde, *Las comunidades autónomas*, op. cit., pp. 154-156.

²⁴ *Cfr.* Organización de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, Resolución 1514, Nueva York, 14 de diciembre de 1960.

²⁵ En el mismo sentido que la resolución de la ONU, la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos*, proclamada en Argel en 1988, establece (art. 21) que los derechos de los pueblos "no pueden servir de pretexto para atentar contra la integridad territorial y la unidad política del Estado, cuando éste actúa en conformidad con todos los principios enunciados en la presente Declaración", *cf.* ASAM, *Documentos de trabajo sobre los derechos indígenas y Naciones Unidas*, loc. cit., p. 52.

²⁶ Albert Nnarokov, y Alexandr Proskurin, *La solución del problema nacional en la URSS*, Editorial de la Agencia de Prensa Novosti, Moscú, 1983, p. 8.

²⁷ *Cfr.* V.I., Lenin, "Sobre el derecho de las naciones a la autodeterminación" (1914), *Obras Escogidas*, Editorial Progreso, Moscú, s.f., t. I, pp. 617-669. Ver además H. Díaz-Polanco, "La cuestión nacional en la obra de Lenin y Stalin", *La Cuestión Étnico-Nacional*, Fontamara, México, 1988, cap. 5. Lenin definía el derecho a la autodeterminación como la facultad que tenían las naciones para separarse (o fundirse, en su caso) libremente. Aplicando este principio, el gobierno soviético reconoció la independencia de Finlandia y de Polonia, así como el derecho de las demás nacionalidades a constituir sus Estados nacionales propios.

enorme tarea que se propusieron aquellos revolucionarios: reunir todas las partes del antiguo imperio bajo una misma organización socialista.

Fue así como los pueblos nuevamente reunidos dieron origen al primer Estado multinacional de este siglo. Se trata en rigor de una federación nacional-estatal, y no simplemente de una agrupación territorial en la que las partes constitutivas perdieron o carecían ya de su carácter étnico-nacional propio (como es el caso, por ejemplo, de las federaciones norteamericana y suiza). La federación soviética, en efecto, "es la unión de Estados nacionales",²⁸ comprendiendo simultáneamente en su seno a Estados soberanos (las repúblicas federadas), así como entes que permiten el ejercicio de autonomía a numerosos grupos étnico-nacionales: desde las repúblicas autónomas, pasando por las regiones, hasta las comarcas autónomas.

El primer componente de la federación soviética lo es las repúblicas federadas. Históricamente, la primera de éstas surgió como una agrupación de nacionalidades que se habían organizado como Estados o entes autónomos: la República Socialista Federativa Soviética de Rusia (RSFSR).²⁹ La RSFSR pasó a formar parte de la URSS como una república federada. La RSFS de Transcaucasia se constituyó en mayo de 1922, agrupando en su seno a las repúblicas independientes de Azerbaidzhán, Georgia y Armenia.³⁰ Así, pues, el actual Estado federal soviético (URSS) quedó integrado en el Congreso Constituyente de los Soviets el 30 de diciembre de 1922, con la unión de cuatro repúblicas en calidad de federadas (la RSFSR, la RSFSU, la República Socialista Soviética de Ucrania y la RSS de Bielorrusia), a las que se agregaron posteriormente otras. En la actualidad, la Unión soviética está compuesta por 15 repúblicas federadas.³¹

Las repúblicas federadas tienen todos los atributos de Estados soberanos: aprueban su propia constitución sin necesidad de ratificación alguna por instancia superior; poseen igual rango en las instancias de poder de la Unión, con independencia del tamaño de su población y su territorio: están repre-

sentadas en el Soviet Supremo y en el Soviet de las Nacionalidades; mantienen el derecho a la iniciativa legislativa, manejan los asuntos de su vida socioeconómica, política y cultural, etcétera.

El siguiente peldaño de la organización estatal soviética corresponde a las entidades autónomas. Los fundamentos de éstas se encuentran establecidos en la constitución de la Unión, y las respectivas constituciones de las repúblicas federadas detallan su estatuto jurídico. Se trata, por tanto, de entes con relevancia constitucional.

En primer término, tenemos a la república socialista soviética autónoma (RSSA), como parte de la república federada. A diferencia de ésta, la RSSA no es un Estado soberano: su constitución tiene que ser referendada por la república federada correspondiente. Sin embargo, las repúblicas autónomas participan en los poderes máximos de la Unión y de la correspondiente república federada.³² Por consiguiente la RSSA puede ser considerada también un ente de naturaleza contitucional que configura la forma típica de la "autonomía política". Por lo demás, en su ámbito, la RSSA posee amplias competencias socioeconómicas, políticas y culturales. Actualmente existen 20 repúblicas autónomas en la URSS.³³

En segundo término, encontramos a la región autónoma (RA). Mientras la RSSA es considerada por los especialistas como Estado nacional (aunque sin soberanía), la RA es caracterizada como una "formación nacional-estatal" con potestades político-administrativas, que permite a grupos nacionales y étnicos ejercer sus derechos en el marco de un territorio determinado. La propuesta de Estatuto de la RA debe ser aprobada por la república federada a la que pertenece. La RA posee sus propios órganos de gobierno y administración, y competencias relativamente amplias para el manejo de sus asuntos. Aunque la RA se enmarca en la llamada "autonomía administrativa", posee un rango jurídico-político elevado en tanto, por ejemplo, está representada con cinco diputados en el Soviet de las Nacionalidades de la URSS. Hoy día existen 8 regiones autónomas (varias de ellas con territorios más extensos que los de algunos países latinoamericanos y, desde luego de algunos europeos).³⁴

Finalmente, hay que considerar a la comarca au-

²⁸ L. Grigorian y V. Dolopólov, *Fundamentos del Derecho Estatal Soviético*, Editorial Progreso, Moscú, 1979, p. 330.

²⁹ Las nacionalidades rusas organizadas cumplieron un papel crucial en el proceso de unificación de las por entonces dispersas partes del antiguo régimen: realizaron el importante papel de sector "dirigente" que, según Gramsci, cumpliera el Piamonte durante el Risorgimento italiano cfr. Antonio Gramsci, *El Risorgimento*, Juan Pablos Editor, México, 1986, p. 142.

³⁰ Disuelta la RSFSU en 1936, cada una de sus repúblicas integrantes pasaron por derecho propio a formar parte de la Unión, como repúblicas federadas plenas.

³¹ Además de las mencionadas, la URSS está integrada por las siguientes repúblicas federadas: RSS de Uzbekia, RSS de Kazajia, RSS de Lituania, RSS de Letonia, RSS de Estonia, RSS de Moldavia, RSS de Kirguizia, RSS de Tadzhiquia y RSS de Turkmenia.

³² Cada una de ellas envía once diputados al Soviet de las Nacionalidades de la URSS, y el presidente del Presidium de su propio Soviet Supremo es vicepresidente del correspondiente órgano superior de la república federada.

³³ Dieciséis de las repúblicas autónomas pertenecen a la RSFSR. De las restantes, dos forman parte de la RSS de Georgia, una de la RSS de Azerbaidzhán y otra de la RSS de Uzbekia.

³⁴ A la RSFSR pertenecen cinco regiones autónomas, mientras la RSS de Georgia, la de Azerbaidzhán y la de Tadzhiquia poseen una región cada una.

tónoma (CA), caracterizada como "formación nacional-territorial" y forma de autonomía administrativa. Las comarcas se constituyeron mediante ley promulgada por la república federada, considerando las particularidades socioculturales de los pueblos que allí habitan. Estas comarcas se sitúan en territorios (en la mayoría de los casos más extensos aún que los de las regiones autónomas) del extremo Norte y Oriente del país, ocupados al momento de la revolución bolchevique por numerosos grupos étnicos "ágrafos", algunos en proceso de extinción, que mantenían una organización tribal. Se trata de territorios en los que tienen lugar intensas relaciones interétnicas, pues aunque en algunas regiones autónomas se pueden encontrar a varios grupos étnico-nacionales conviviendo, en el caso de la CA esta es la regla. La CA posee sus propios órganos de gobierno (consejo de diputados populares) y administración, y por mandato de la constitución de la URSS es representada con un diputado en el máximo órgano de poder de la Unión (el Soviet de las Nacionalidades). Existen 10 comarcas autónomas, todas ellas parte de la RSFSR.

2. Las comunidades autónomas en el Estado español

Los regímenes de autonomía en España han estado históricamente vinculados a los esfuerzos de *democratización* del país. Se registran tres intentos de organización político-estatal encaminados a recoger la diversidad de las configuraciones socioculturales de España. El primero tiene lugar con la Primera República de 1873, cuya constitución establece un sistema federal de 17 estados con sendas constituciones propias y autonomía económico-administrativa y política, limitadas por la ley fundamental de la federación.³⁵ Este efímero experimento fue frustrado por la Restauración.

El siguiente ensayo corresponde a la Segunda República, cuya Constitución de 1931 marca que "La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones", y reconoce el derecho que asiste a "una o varias provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes", a presentar "su Estatuto" con el fin de "organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrati-

vo, dentro del Estado español" y con arreglo a los procedimientos de la propia carta magna.³⁶ Las experiencias autonómicas de esta época fueron drásticamente tronchadas con el restablecimiento del centralismo por parte del régimen franquista.

El tercer momento se inicia con el restablecimiento de la democracia liberal en el país. La Constitución de 1978 —evidentemente inspirada en la española de 1931 y en la italiana de 1947— "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones" que integran la nación. Además establece que "en el ejercicio del derecho de autonomía (...) las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades autónomas..."³⁷

De esta manera, la constitución española configura un Estado cuya característica peculiar radica en la existencia de las comunidades autónomas, diferenciándose así del Estado unitario y del Estado federal. Algunos autores, denominan a este ente estatal como "Estado autonómico", algo equivalente al *Estado integral* de la Segunda República y al *Estado regional* de la República italiana.³⁸ Otros autores utilizan designaciones tales como "Estado federoregional", "Estado de autonomías constitucionalmente garantizadas" o "Estado autonómico de matices federales".³⁹

Sea de ello lo que fuere, lo cierto es que la constitución española organiza su contenido alrededor de tres ejes fundamentales: la *unidad* de la nación, la *autonomía* y la *solidaridad* entre sus partes integrantes. La carta magna es más específica en relación con el principio de solidaridad, al indicar que el Estado garantiza su aplicación efectiva "velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español" y, además, al prohibir que los distintos estatutos de las comunidades autónomas impliquen "privilegios económicos y sociales". Con el fin de solventar los desequilibrios económicos interterritoriales, se constituye un "fondo de compensación con destino a gastos de inversión" a ser distribuido por las Cortes Generales. Adicionalmente, la constitución sienta un principio de "igualdad

³⁷ Cfr., *Constitución española*, Madrid, 1978, tit. VIII, art. 143.1.

³⁵ Cfr., el texto de la Constitución Federal de 1873, en Francisco Pi y Magall, *Las nacionalidades*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1973, p. 401 y sigs.

³⁶ Cataluña se constituyó en región autónoma de acuerdo con el Estatuto del 21 de septiembre de 1932, incluyendo en su territorio a las provincias de Barcelona, Girona, Lérida y Tarragona. El estatuto de autonomía del país vasco fue aprobado en 1937 en plena guerra civil. Cfr. "Constitución de la República" (selección) y "Estatuto de Cataluña", en Eduardo L. Llorens, *La autonomía en la integración política*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pp. 317 y ss.

³⁸ Cfr., Juan Ferrando Badía, "Prólogo", en E. Álvarez Conde, op. cit., p. 10. Por su parte, Álvarez Conde (*Ibidem.*, p. 60) opina en igual sentido "que la forma jurídica del Estado prefigurada es la de un Estado autonómico, que implica la existencia de un único poder constituyente —el del Estado central— y la existencia de múltiples centros —el del Estado central y los de las Comunidades autónomas— con poder legislativo".

³⁹ Pedro Arrieta, "Nacionalidades, autonomías y minorías étnicas en España", *Papeles de la Casa Chata*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, año 1 núm. 2, 1986, pp. 82-83.

de trato" al que deberán ajustarse los Estatutos de las entidades autónomas, según, el cual: a) "Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado", y b) en ninguna parte de éste podrá obstaculizarse la circulación y el asentamiento de personas o la libre circulación de bienes.

Con este marco de principios —y una etapa de formación de regímenes "preautonómicos" iniciado en 1977— se han ido conformando las comunidades autónomas hasta alcanzar un número de 17, que incluye a las tradicionales nacionalidades con un fuerte espíritu nacionalista (como Cataluña y el País Vasco), a territorios insulares (como Canarias) y a regiones diversas que revivieron su vocación autonómica y ejercieron el derecho constitucional. Las comunidades autónomas son entidades públicas con relevancia constitucional, basadas en sendos estatutos como su norma institucional, con ámbitos territoriales delimitados, con capacidades reglamentarias y legislativas constitucionalmente limitadas y órganos propios de autogobierno para el manejo de sus asuntos.

Existe un reparto constitucional de competencias según cierta enumeración bilateral que indica aquellas materias en las que el Estado central tiene exclusividad y las que pueden ser potestades de las comunidades autónomas. Se agrega una "cláusula remanente o residual", según la cual todas las materias no atribuidas constitucionalmente al Estado podrán ser asumidas estatutariamente por las comunidades autónomas (reasumiéndolas aquél en caso de que éstas no lo hagan).⁴⁰

La organización y regulación de las instituciones de autogobierno son de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas respectivas y, por tanto, materia de sus particulares estatutos. No obstante, la carta magna establece lineamientos básicos para la organización institucional de las comunidades con autonomía plena, previendo la existencia de: a) una *Asamblea legislativa*, elegida por sufragio universal, en la que estén representadas proporcionalmente todas las zonas del territorio; b) un *Consejo de gobierno* "con funciones ejecutivas y administrativas"; c) un *presidente*, elegido por la Asamblea de entre sus miembros y políticamente responsable ante ésta, "al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla", y d) un *Tribunal Superior de Justicia*, "sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo".

3. Las regiones autónomas en Nicaragua

La formación histórica de Nicaragua determinó la configuración de dos grandes regiones socioculturales y económicas: en la del Pacífico se conformó una población de patrones culturales mestizos, mientras en la del Atlántico persistieron los pueblos indígenas (miskitos, sumos y ramas) y las comunidades étnicas (criollos y garífonas) en interacción con un mayoritario grupo nacional constituido por pobladores mestizos que van emigrando (especialmente a partir de los años sesenta) hacia la parte oriental del país, empujando la frontera agrícola.

La etnogénesis de estos grupos "costeños" debe entenderse a partir de la historia colonial y neocolonial que impacta a la Costa Atlántica durante más de cuatro siglos: la disputa entre Inglaterra y España por el control de este territorio, con el predominio político-militar de la primera y su influencia en la conformación étnica de la región;⁴¹ la ausencia de soberanía real de Nicaragua sobre esta porción de su territorio durante prácticamente todo el siglo XIX, cuya contrapartida es la prolongación del dominio inglés a través del "Protectorado de la Mosquitia" (1824-1860) y de la "Reserva de la Mosquitia" (1860-1894); la continuación de la entrega del territorio costeño a los intereses extranjeros (en particular a las rapaces empresas norteamericanas interesadas en la explotación de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo nativa) por parte de los gobiernos conservadores y liberales (especialmente durante la dictadura somocista), etc.⁴² Todo ello determina las específicas características socioculturales (por lo que hace a tradición histórica, lengua, religión, formas de organización social, sistema económico, etc.) de la población costeña, que la diferencian de la población del Pacífico.

La cohesión socioétnica de los pueblos y comunidades del Atlántico se modela también en la medida en que la política de los gobiernos prerrevolucionarios está encaminada en todo caso a procurar su disolución e integración homogeneizadora, según los patrones socioculturales del Pacífico. Ello aporta el elemento *cohesionador* que da el contraste: evidencia brutalmente lo "otro" y fortalece el sentido de identidad propia. En efecto, la "reincorporación" de la Costa a Nicaragua —con la acción militar del general Rigoberto Cabezas en 1894— no implicó un reconocimiento de la pluralidad, sino una pro-

⁴¹ Especialmente por lo que refiere a la recomposición de los grupos étnicos preexistentes. Por ejemplo, debido en parte a la acción colonizadora, el grupo miskito deviene (en relación con los demás grupos autóctonos) la etnia hegemónica y el principal sustento del dominio indirecto de los ingleses.

⁴² Materiales sobre el desarrollo histórico de la Costa Atlántica, se encuentran en Eduardo Pérez-Valle, *Expediente de Campos Azules, Historia de Bluefields en sus documentos, s.r.*, Managua, 1978.

⁴⁰ Para un análisis sobre las competencias, su reparto y tipo, *cfr.* E. Álvarez Conde, *op.cit.*, p. 145 y ss.

fundación de la política de *represión cultural*.⁴³ La misma política integracionista, castellanizadora, homogeneizante e irrespetuosa de las particularidades étnicas de los costeños, se aplica hasta el triunfo de la Revolución Popular Sandinista (RPS).

Son estos pueblos y comunidades los que reavivan su identidad étnica y plantean abiertamente sus reivindicaciones luego del triunfo sandinista. En Nicaragua, como en los casos anteriormente examinados, el proceso de transformaciones políticas (y los cambios democráticos que le acompañan) trae como consecuencia la apertura de espacios para la abierta discusión de la problemática étnico-nacional y para la búsqueda de una fórmula que permita a las etnias el ejercicio de sus derechos históricos. Esa fórmula resultó ser la *autonomía regional*.

En efecto, después de algunas vacilaciones durante los primeros años, de la adopción de enfoques confusos, y de incurrir en errores de acción y omisión,⁴⁴ en 1984 la RPS inició el proceso de autonomía propiamente dicho. No debe olvidarse que éste tiene lugar en el marco de una abierta agresión imperialista contra Nicaragua. En particular, existía una clara disputa por la Costa. La administración estadounidense, aprovechando el histórico conflicto entre la Costa y el resto del país, había puesto especial énfasis en el fomento del enfoque separatista que adoptaron algunos sectores miskitos, pero sin proponer soluciones concretas a los asuntos de los costeños. Ese fue también su principal error. Lo que hizo la diferencia, inclinando finalmente la balanza en favor del sandinismo, fue el proceso autonómico, pues mientras la RPS proponía un proyecto concreto de *autonomía regional*, el gobierno norteamericano sólo ofrecía la continuación de la *guerra* con un fin elevado al rango de obsesión: destruir la revolución.⁴⁵

⁴³ Por ejemplo, en 1899 se dispone la supresión de los alcaldes indígenas, y en 1900 se impone la enseñanza en lengua española, quedando prohibido para este efecto el uso de las lenguas de los pueblos y comunidades. Cfr., Armando Rojas, et al., "Estado, derecho y autonomía: perspectiva revolucionaria de un nuevo ordenamiento jurídico-político en Nicaragua Libre", *Revista Nicaragüense de Ciencias Sociales*, ANICS, Managua, año 1, núm. 1, 1986, p.6.

⁴⁴ Acerca de esta fase y de los errores cometidos por los sandinistas, ver Tomás Borge, "Autonomía, nación y revolución", y Luis Carrión "Nicaragua: la autonomía en la revolución", en H. Díaz-Polanco, y G. López y Rivas: *Nicaragua: Autonomía y Revolución*, op. cit., pp. 57-75.

⁴⁵ Aunque el gobierno norteamericano buscó revestir su meta real en la Costa Atlántica con alguna legitimidad, por medio de planes diversos expuestos a través de organizaciones o personas bajo su dominio político, nunca logró articular un proyecto coherente que pudiera prender en la conciencia de los costeños. Incluso se llegó a utilizar una propuesta de "autonomía", proclamada por Brooklyn Rivera, pero nunca formulada de manera congruente y comprensible. Asimismo, la administración estadounidense realizó infructuosos esfuerzos por constituir una organización indígena con alguna legitimidad. Una tras otra, la Agencia Central de Inteligencia creó directamente en Honduras organizaciones "indígenas" como MISURA, KISAN, YATAMA, pero sin resultado alguno: en poco tiempo caían en la división y el descrédito (debido

En septiembre de 1987, la autonomía regional era ya una realidad jurídico-política en Nicaragua. ¿Cómo se arribó a este resultado? No estamos ante un hecho improvisado. En realidad, el actual régimen de autonomía nicaragüense es la culminación de un laborioso proceso que se inició tres años atrás, con la activa participación de los grupos étnicos. Durante ese lapso, se realizaron importantes jornadas populares que permitieron a las diversas etnias discutir sus problemas y aspiraciones, así como manifestar sus puntos de vista. Al menos se pueden discernir cinco momentos fundamentales, que garantizaron el carácter popular y democrático del proceso:

1. *Constitución de la Comisión Nacional de Autonomía (CNA)* el 5 de diciembre de 1984. Acto seguido, se conformaron sendas Comisiones Regionales en las dos zonas tradicionales de la Costa. Durante cuatro meses, la CNA recogió opiniones de los sectores representativos, especialmente en las dos capitales costeñas: Bluefields y Puerto Cabezas. En el mes de mayo de 1985 se dispuso de un primer documento para la discusión.⁴⁶ En junio, durante una semana, un foro de ochenta delegados costeños discutió el documento. De este foro surgió el primer texto de consenso emanado de una representación costeña.⁴⁷ En ambos documentos ya aparecen interrelacionados los tres pilares básicos en que se sustentaría el régimen autonómico: los *derechos históricos* de los pueblos y comunidades, la *unidad nacional* y los *principios de la RPS*.

2. *Consulta popular sobre la autonomía*. Era necesario conocer directamente la opinión de las bases sobre el documento de consenso. Para ello, promotores designados por los propios costeños recorrieron la región (cada pueblo, cada aldea, cada casa) para recabar el criterio de todos los sectores. Tal consulta sirvió no sólo para conocer el punto de vista de los miembros de las distintas etnias sobre aspectos particulares de la propuesta, sino además para fundar la legitimidad popular de lo que era apenas un proyecto. En noviembre de 1985, los promotores de la Zona Especial II presentaron el in-

en especial a sus acciones contra los derechos humanos de los propios indígenas y demás comunidades étnicas). En su desesperación, la CIA quiso también elevar al "liderazgo" primero a S. Fagoth, luego a B. Rivera, después a W. Diego, pero sin éxito. El gobierno norteamericano nunca pudo convencer de la sinceridad de un drástico cambio que lo habría llevado a un santiamén del apoyo a Somoza (es decir, al saqueo, el abandono, la represión) a la promoción de la autonomía en la Costa. Para más detalles sobre estos hechos, véase H. Díaz-Polanco, *Etnia, nación y política*, op. cit., cap. IV.

⁴⁶ Se trata del texto intítulado *El derecho de autonomía para los pueblos indígenas y comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua*, Comisión Nacional de Autonomía, manuscrito, Managua, 1986, 40 pp.

⁴⁷ Cfr., CNA, *Principios y políticas para el ejercicio de los derechos de autonomía de los pueblos indígenas y comunidades de la Costa atlántica de Nicaragua*. Casa de Autonomía, Managua, julio de 1985.

forme a su Comisión Regional; los de la Zona I lo hicieron a la suya en diciembre.⁴⁸ La aprobación de aquellos fundamentos autonómicos fue prácticamente unánime. Así, el proyecto daba su segundo paso con una experiencia insólita en América Latina: el respeto hacia la opinión de las etnias y la aplicación de procedimientos democráticos.

3. *Consulta e incorporación constitucionales.* Todavía el proyecto de autonomía fue sometido a nuevas discusiones a raíz de los foros (llamados "cabildos abiertos") que se llevaron a cabo a nivel nacional para determinar el contenido de la nueva constitución. Cabildos abiertos sobre la autonomía en la constitución fueron realizados en junio de 1986. El proyecto de autonomía tuvo también su prueba de fuego internacional.⁴⁹ Los derechos de las etnias que el proyecto recogía fueron incorporados entonces a la nueva Constitución política, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 19 de noviembre de 1986. Este tercer paso implicaba otro hecho inusitado en el continente: por primera vez se incluían explícitamente dichos derechos socioculturales en un texto constitucional.

4. *La Asamblea Multiétnica.* Una vez que los derechos fundamentales de los costeños habían adquirido rango constitucional, correspondía definir el contenido del Estatuto. El carácter democrático de ese eslabón fundamental del proceso fue garantizado: una vez más se procedió de "abajo hacia arriba". Cada una de las comunidades eligió sus representantes para debatir el contenido del *Anteproyecto* de Estatuto elaborado por la CNA. Esto se cumplió con la celebración del 22 al 24 de abril de 1987, en Puerto Cabezas, de una Asamblea Multiétnica. Asistieron 240 delegados de los diversos grupos étnicos, así como una multitud de periodistas, observadores internacionales e invitados especiales. Públicamente, los representantes plenos discutieron durante 2 días cada artículo del anteproyecto. Unos artículos fueron aprobados según su presentación original, se modificaron otros y elementos nuevos fueron incorporados. Al filo de la medianoche del 23 de abril, la asamblea concluyó sus trabajos con la aprobación de un texto que se convertía así, de hecho, en *Proyecto de Estatuto*.

5. *El Estatuto de autonomía.* Finalmente, el proyecto aprobado por las comunidades fue sometido por el presidente de Nicaragua a la consideración del congreso, el que lo aprobó prácticamente sin modificaciones. De este modo, la voluntad de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas devino consenso nacional y Ley de la República.⁵⁰

Aunque la ley de autonomía no tiene el rango de Ley Constitucional,⁵¹ el régimen nicaragüense de autonomía en sí tiene una indudable relevancia constitucional. En varios títulos de la carta magna hay referencias a los derechos que asisten a las comunidades étnicas de la Costa y en una ocasión se establece explícitamente el ordenamiento de organizar el "régimen de autonomía". Sin embargo, la constitución no detalla las características de éste, su funcionamiento y los órganos que tendrá, dejando estos asuntos al Estatuto. Tampoco se establecen facultades legislativas ni se indican formas de participación de los entes autónomos, como tales, en los supremos poderes del Estado. Aunque en documentos preparatorios del proyecto de autonomía se indicaban las competencias de los entes autónomos al lado de las que correspondían al Estado central,⁵² este reparto de facultades no se concretó en la ley sustantiva: las competencias estatutaria y legislativa quedaron en manos del Estado central. Estamos, pues, ante una típica autonomía de naturaleza administrativa.

La Constitución Política establece un fundamento primario en el título II (que trata sobre el Estado), a saber, que "el pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica" (art. 8). Asimismo, mientras la lengua española es declarada idioma oficial del Estado, se establece que también las lenguas costeñas tendrán uso oficial según la ley.⁵³

La *carta magna* incluye dos capítulos especialmente referidos a la Costa Atlántica. Dentro del título IV (que trata de los derechos, deberes y garantías del pueblo nicaragüense) encontramos el capítulo VI: "Derechos de las comunidades de la Costa Atlántica". Básicamente, allí se establece: a) que las comunidades costeñas "son parte indisolu-

⁴⁸ Hazel Law, "1987: Aquí no se rinde nadie", *Anuario Indigenista*, Instituto Indigenista Interamericano, México, año XLVII, vol. XLVII, 1987, p. 122.

⁴⁹ Del 13 al 15 de julio de 1986, se celebró en Managua el *Simpósio Internacional sobre Estado, Autonomía y Derechos Indígenas*, con la participación de más de un centenar de representantes indígenas, científicos sociales y especialistas en derecho internacional, de América Latina, Estados Unidos y Europa... Los asistentes valoraron positivamente el proyecto de autonomía nicaragüense. A este respecto, por ejemplo, véase "Consideraciones sobre el proceso de Autonomía en Nicaragua y la cuestión étnico-nacional en las Américas", en H., Díaz-Polanco, *Etnia, nación y política*, op. cit., p. 151 y ss. Las memorias del evento se encuentran en *Cerca de la vigilia, Memoria de un sueño; autonomía de la Costa Atlántica*, Ediciones Centinela, Managua, 1986.

⁵⁰ *Cfr.*, Ley núm. 28 (7 de septiembre de 1987); "Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua", incluido en *Anuario Indigenista*, I.I.I, México, año XLVII, 1987, pp. 105-118.

⁵¹ De Acuerdo con el sistema nicaragüense, únicamente son leyes constitucionales la electoral, la de emergencia y la de amparo (arts. 184). Para la reforma de éstas, la carta magna establece procedimientos muy severos en lo relativo a la iniciativa y la aprobación.

⁵² *Cfr.*, *supra*, los documentos mencionados en las notas 46 y 47.

⁵³ Dentro de los derechos individuales, se concreta la igualdad lingüística como el derecho que tiene todo detenido a ser informado "en idioma que comprenda" y a ser "asistido gratuitamente por un intérprete si no comprende o no habla el idioma empleado por el tribunal" (arts. 33.2.1 y 34.6); y en relación con la educación, el acceso de los costeños a la misma en "lengua materna", en los niveles que determinen los planes y programas nacionales (art. 121).

ble del pueblo nicaragüense”, y gozan de los mismos derechos y obligaciones; b) que tienen derecho a “preservar y desarrollar su identidad cultural” en la unidad nacional, y a “dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones”; c) que el Estado reconoce las “formas comunales de propiedad de las tierras”, así como el “goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales”, y d) la obligación del Estado de tomar las providencias para que “ningún nicaragüense sea objeto de discriminación por razón de su lengua, cultura y origen”.

El otro capítulo sobre la costa Atlántica se encuentra en el título acerca de la división político-administrativa. Aquí se reiteran los derechos particulares que corresponden a las comunidades, agregándose la garantía de que éstas elijan libremente “sus autoridades y representantes”. Igualmente se establece el mandato constitucional de organizar “el régimen de autonomía en las regiones donde habitan las Comunidades de la Costa Atlántica para el ejercicio de sus derechos”.

Por su parte, el *Estatuto* establece como su fundamento tres principios básicos reputados como de la Revolución y de la autonomía: el de la “unidad, la fraternidad y la solidaridad entre los habitantes de las comunidades de la Costa Atlántica y de toda la nación” (art. 3); el de la igualdad de trato de todos los nicaragüenses en el territorio de las regiones autónomas (art. 10), y el de la igualdad entre sí de las comunidades étnicas, “independientemente de su número poblacional y nivel de desarrollo” (art. 11.1). Este último principio está evidentemente encaminado a desalentar cualquier intento de hegemonismo por parte de algún grupo étnico sobre los demás, lo que ha sido una endémica tendencia histórica en la región. Concretamente, el principio de igualdad entre sí cristaliza en la composición del máximo órgano regional, en el que deberán “estar representadas todas las comunidades étnicas de la región autónoma respectiva”. El principio de solidaridad, por su parte, se expresa en la creación de un “fondo especial de desarrollo y promoción social” que buscaría impulsar la equiparación socioeconómica de las regiones autónomas con otras del país.

Como se indicó, la autonomía nicaragüense es de naturaleza administrativa, implicando una descentralización que permite a los costeños el manejo de sus asuntos a través de los órganos institucionales creados al efecto. El *Estatuto de Autonomía* establece dos regiones autónomas: “La Región Autónoma Atlántico Norte” (con jurisdicción sobre el territorio de la Zona Especial I, Departamento de Zelaya Norte) y “La Región Autónoma Atlántico Sur” (territorio de la Zona Especial II, Departamento de Zelaya Sur), con sus sedes administrativas en Puerto Cabezas y Bluefields, respectivamente. Las regiones

autónomas son personas jurídicas de derecho público y tienen entre sus atribuciones centrales las siguientes: participar en la elaboración y ejecución de los proyectos de desarrollo nacional en la región; administrar los programas (de salud, educación, cultura, abastecimiento, etc.) en coordinación con el Estado central; impulsar sus propios proyectos socioeconómicos y culturales; protección y conservación ecológicas; establecer impuestos regionales conforme la ley, etc. El *Estatuto* también precisa los particulares derechos constitucionales que corresponden a los costeños.

Cada región autónoma cuenta con los siguientes órganos de administración: a) Consejo regional; b) Junta directiva; c) coordinador regional; d) autoridades municipales y comunales; e) otros correspondientes a la subdivisión administrativa de los municipios. El *Consejo regional*, máximo órgano colegiado, constituye una asamblea compuesta por 45 miembros, elegidos según un principio de representación proporcional “por voto universal, igual, directo, libre y secreto”; también son miembros plenos de él los respectivos diputados de la región a la Asamblea Nacional. Las atribuciones del Consejo en la administración de los asuntos regionales son amplias. El Consejo elige de entre sus miembros a una *Junta directiva* (en la que también deberán estar representadas “cada una de las comunidades étnicas” de la región), cuyas funciones son básicamente de coordinación del propio Consejo y de éste con las demás autoridades regionales y nacionales.

En el *coordinador regional*, elegido por el Consejo de entre sus miembros, recaen las funciones ejecutivas y de representación de la región. En la región, la administración *municipal* se rige por el *Estatuto* y la ley de la materia. En particular, el Consejo elabora el anteproyecto de demarcación y organización municipal en su jurisdicción y resuelve los diferendos de límites en las *comunidades*. Las demás autoridades locales se rigen por las resoluciones del Consejo regional correspondiente.⁵⁴

Conclusiones

Los casos examinados sumariamente permiten concluir que efectivamente el régimen de autonomía adquiere rasgos muy variables, según el medio histórico en que tiene lugar. En tal sentido no existe

⁵⁴ Hasta ahora en Nicaragua la puesta en práctica del régimen delineado por el *Estatuto de autonomía* ha sido lenta y dificultosa, debido a las complicadas condiciones que plantean la guerra de agresión contra el país, la crisis económica y otros factores. Por ejemplo, la destrucción provocada por el huracán Juana en 1988, que prácticamente arrasó la Costa Atlántica (especialmente en su parte sur), aumentó las dificultades y agravó la situación general de la región. Pese a ello, según lo permiten las circunstancias, se han puesto en práctica ensayos pilotos en algunas zonas y se impulsan proyectos preparatorios. Es de esperar que una vez alcanzada la paz regional, el proceso de autonomía se desarrolle con la celeridad del caso.

un patrón universal de autonomía que pueda ser generalizado. Por lo que a la autonomía se refiere, las copias o extrapolaciones resultan remedos estériles; y, en tal caso, el sistema aplicado no respondería a las aspiraciones y necesidades de los grupos socioculturales correspondientes.

Sin embargo, precisamente porque el régimen de autonomía busca producir ciertos efectos, y no otros, se advierte que implica algunas condiciones que son fundamento *sine qua non*. Consideremos dos vertientes básicas. La primera tiene que ver con las condiciones nacionales en que la autonomía se hace realidad: como regla, la autonomía se implanta en el contexto de vastas transformaciones sociopolíticas a escala nacional y, de hecho, la autonomía es parte y resultado de ellas. De esto se deduce, por una parte, que carece de sentido buscar o imaginar siquiera soluciones autonómicas al margen o independientemente de las transformaciones nacionales, como si los grupos étnicos pertenecieran a un mundo aparte; por otra, que el establecimiento de sistemas de "autogestión" (o como quiera que se llamen) en el marco de un *statu quo* centralista, homogeneizante y negador de la composición plural de la sociedad, resultaría un descomunal fiasco. Ello es una advertencia y una alerta frente a las tentaciones (muy reales en varios países de América Latina) de utilizar la autonomía con el propósito de acallar las demandas étnicas y desarticular los movimientos populares. Ello equivaldría a poner en práctica, en nombre del "cambio", fórmulas *seudoautonómicas* precisamente para que no cambie nada. Por sí mismo, en efecto el régimen de autonomía no cambia nada; él debe ser la expresión de transformaciones fundamentales en la sociedad.

La segunda condición fundamental se relaciona con el carácter del proceso que conduce al régimen de autonomía: requiere una efectiva *participación de los grupos involucrados*, sin la cual la voluntad y las reales aspiraciones de éstos no pueden expresarse y, en consecuencia el régimen de autonomía no resulta del ejercicio de su libre determinación. En ausencia de la participación popular, la autonomía resulta una mera concesión, y no lo que debe ser: *conquista y reconocimiento de derechos*. Esto significa que la autonomía implica la *democratización*

de la sociedad: se alimenta de éste y, al mismo tiempo, la profundiza. El proceso de autonomía es el ejercicio mismo de procedimientos democráticos en el marco nacional.

Por lo demás, como lo enseña la historia de los procesos autonómicos, la conquista del autogobierno y demás derechos requiere que las comunidades étnicas se constituyan en sujetos sociales, en *fuerza política* y en un impulso motor del cambio nacional. En pocas palabras supone una *acumulación de fuerza política* por parte de los grupos étnico-nacionales correspondientes. Siendo la autonomía el resultado de una negociación sociopolítica, su realización ha supuesto históricamente que también la parte étnico-nacional involucrada disponga de la necesaria fuerza política que deriva de su organización y movilización. En rigor, la garantía de los derechos autonómicos alcanzados no deriva de su formalización jurídica, sino que más bien la forma jurídica y el grado de las conquistas resultan de la efectividad de la fuerza política.

Cabe preguntarse ahora, ¿qué perspectivas existen de que se establezcan regímenes de autonomía en otros países de América Latina? Evidentemente, ello supone que se den las condiciones nacionales de transformación y democratización antes mencionadas. Al mismo tiempo, se requiere que se mantenga y profundice el proceso de nacionalización de los movimientos étnicos en el sentido indicado; articulación con proyectos políticos que procuran un cambio a escala nacional, consolidación de la conciencia étnica como conciencia política, reforzamiento de la identidad y las demandas propias; es decir, separación de la perspectiva indigenista tradicional (que los amarra al carro del régimen establecido) y del neoindigenismo etnicista (que pretende colocarlos al margen de la nación). En tal circunstancia, puede esperarse también que las organizaciones progresistas de carácter nacional continúen desarrollando sus enfoques hacia una mejor comprensión de la cuestión étnico-nacional. De mantenerse estas tendencias, en los numerosos países de América Latina en donde existen grupos regionales con identidades diferenciadas es inevitable que se establezcan regímenes de autonomía en un futuro cercano.