

## EL SOMBRERO DEL AHOGADO: LA CONSTITUCIÓN DEL 91

El tema de esta cátedra es el de la relación entre sociedades indígenas y estado. Y el énfasis que se ha planteado, por lo menos para las primeras sesiones, se refiere en parte de los lazos legales que definen las relaciones entre el estado nacional colombiano y las poblaciones indígenas.

Como planteaba el compañero Lorenzo Muelas en su intervención, de todo ese aparato legal, el aspecto o la ley fundamental, la ley de leyes, es la Constitución que fue aprobada en 1991. Ella es el instrumento principal que regula las relaciones entre el Estado colombiano y estas poblaciones en la actualidad. Por supuesto, hay un conjunto de leyes que reglamentan o desarrollan algunos aspectos de la Constitución. Sin embargo, como hizo el compañero Lorenzo, voy a referirme a lo que considero son las implicaciones de esa Constitución, discutida y aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en el 91.

Y digo discutida y aprobada, aunque, como acaba de comentar el compañero Lorenzo, el trabajo de meses de discusiones de la comisión que estaba encargada de fundamentar lo atinente a los indígenas, fue echado abajo en los tres últimos días de sesiones. Y fue echado abajo por imposición directa del presidente de la república, en ese momento César Gaviria, quien planteó que el gobierno no aceptaba la propuesta que se elaboró en esa discusión de varios meses por la comisión. Y que no la aceptaba porque era una propuesta que implicaba la división del país.

El compañero ha explicado cómo, entonces, en las últimas 24 horas, de afán y con el argumento de salvar “del ahogado, el sombrero”, se adoptaron algunos artículos, no en discusión en el pleno de la Asamblea Nacional Constituyente, sino en discusión con el Ministro del Interior y sus asesores.

Cabe recordar, de todas maneras, algunos antecedentes de la aprobación de la nueva constitución.

EL compañero Lorenzo ha mencionado al movimiento indígena, que se inició en su etapa más reciente, porque como él dijo: los indígenas siempre habían luchado, a comienzos de los años 70 del siglo pasado. Ese movimiento, en sus inicios, estuvo ligado en gran parte del país al movimiento campesino, que lideraba en ese entonces la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

El elemento que ligaba ambos movimientos era la lucha por la tierra. En algunas regiones, por ejemplo, en el departamento del Cauca, la relación entre la ANUC y el movimiento indígena era muy grande, y muchas zonas indígenas se organizaron en un momento dado como Comités de Usuarios Campesinos.

La experiencia de esos años de lucha, llevó a la consideración por parte de los indígenas del Cauca y de algunos sectores de la sociedad colombiana, especialmente del antiguo MRL del Pueblo, de la necesidad de crear una organización indígena propia. Fue así como surgió el CRIC, el Consejo Regional Indígena del Cauca, conformado como una organización que reunía los cabildos indígenas de la región; Y también se tuvo en cuenta la experiencia de los terrajeros que existían en el Cauca, tanto guambianos como nasas, porque ellos fueron muy importantes en la fundación del CRIC.

A raíz del crecimiento de esta organización, la ANUC, en el Congreso Nacional de Sincelejo, en 1972, consideró conveniente, crear dentro de ella una sección que estuviera destinada fundamentalmente a apoyar y desarrollar el movimiento indígena. Se creó así la Secretaría Indígena de la ANUC. Secretaría que siempre estuvo desempeñada, mientras existió, por dirigentes indígenas.

Sin embargo, el desarrollo de la lucha indígena comenzó a mostrar diferencias con lo que acontecía en el movimiento campesino.

Por ejemplo, la lucha de los campesinos por la tierra se desarrollaba a través -y así se las llamaba- de invasiones a las haciendas. Los indígenas desde el comienzo plantearon que su lucha por la tierra era una actividad de recuperación. Lo que implicaba que partían de un criterio, que el compañero Lorenzo ya expuso, que esas tierras, aunque estaban en ese momento en manos de terratenientes, habían sido siempre suyas, que nunca habían renunciado a ellas. Por lo tanto, entrar a trabajarlas, luchar por tenerlas de nuevo en sus manos, era una recuperación no una invasión. Es más, consideraban que los verdaderos invasores eran los terratenientes.

En segundo lugar, en esa época, las luchas por la tierra tenían que ver con el INCORA, entidad oficial encargada de poner en práctica la ley de reforma agraria. Y esta ley de 1962, estipulaba que para ser objeto de dicha reforma, es decir, que para poder ser entregadas a quienes las reclamaban, las tierras deberían de cumplir una serie de requisitos que garantizaran su productividad, bien fuera desde el punto de vista agrícola, bien desde el punto de vista pecuario.

En lo fundamental, las luchas campesinas se dirigían a tierras que cumplían esos requisitos, porque los campesinos plantean que la tierra debe ser para quien la trabaja y, por lo tanto, las conciben fundamentalmente como un medio de producción, como un lugar en donde trabajar y producir para solventar sus necesidades y su vida.

En muchas regiones del país, en cambio, los indígenas empezaron a plantearse la recuperación de ciertas tierras que no eran factibles de reforma agraria, desde el punto de vista de los criterios del INCORA, en especial porque no eran económicamente productivas: páramos, desiertos, rocas y peñascos, cordilleras nevadas y otras. El argumento que daban los indígenas para insistir en la recuperación de esas tierras no estaba basado en criterios económicos, no estaba basado en la productividad de tales tierras, sino en otras consideraciones.

Uno de ellos, como lo planteaba el compañero Lorenzo, es que esas habían sido **sus** tierras durante toda la existencia de sus sociedades, aún antes de la llegada de los españoles. Otro consistía en que en esas tierras se realizaban algunos trabajos que

no eran, ni lo son ahora, reconocidos como tales por la sociedad nacional. Esos trabajos, que la antropología suele llamar rituales y que asocia con formas religiosas, en muchas sociedades indígenas constituyen la base misma y fundamental de la apropiación de las tierras y de su utilización. Trabajo desplegado y orientado por los sabios de esas sociedades, por los ahora mal llamados, sacerdotes indígenas, y que, por supuesto, ni el Estado en general ni el INCORA en particular estaban dispuestos a reconocer.

Por otra parte, como estuvo escrito en el programa del CRIC, los indígenas no se limitaban a luchar por la recuperación de sus tierras. Luchaban también, por la recuperación de sus autoridades, las de los cabildos indígenas, bien fuera recuperando cabildos que ya habían perdido el reconocimiento del estado, bien fuera creando cabildos en zonas y en regiones en donde nunca los había habido, y luchando para que fueran reconocidos por el estado como sus interlocutores válidos, y que obraban como cabezas de sus sociedades.

También se planteaban la lucha por sus lenguas, sobre todo en el campo de la educación, al luchar porque se nombrarán maestros indígenas que enseñarán en sus lenguas indígenas a los niños de sus comunidades.

La lucha indígena comprendía también la recuperación, respeto y crecimiento de sus culturas.

Rápidamente se hizo obvio que el movimiento indígena no se limitaba solamente a la lucha por la tierra y que, en ese sentido, era muy diferente del movimiento campesino. Y eso produjo un proceso de confrontación y distanciamiento al interior de la ANUC y en la relación entre ella y el movimiento indígena, proceso cada vez más fuerte y creciente y que culminó, a mediados de los años 70, con una ruptura entre la ANUC y el movimiento indígena. Ruptura que comenzó a esbozarse en un congreso del CRIC en Tierradentro, y que culminó en el IV Congreso de la ANUC que se realizó en Tomala, en la Costa Atlántica.

Quedaba claro, entonces, como en algún momento lo planteé, que si los campesinos luchaban por la tierra, los indígenas luchaban por su tierra. Y que esos otros elementos que he mencionado constituían también peculiaridades que mostraban a las claras que la lucha indígena era diferente de aquella de los campesinos. Más adelante, los indígenas comenzaron a expresar tal diferencia con el concepto de recuperación del territorio.

Esto no fue nunca claro para la ANUC, que consideró siempre a los indígenas como simples campesinos, que era el concepto en boga en esa época, y era el que fundamentalmente manejaban el INCORA y demás instituciones del gobierno.

Pero tampoco en el movimiento indígena, ni entre quienes se encontraban vinculados con él de alguna manera, las cosas se comprendieron con claridad desde el principio. Hubo sectores que consideraron que las diferencias entre indígenas y campesinos eran solamente culturales y de segundo orden, lo cual permitía que adelantaran conjuntamente la lucha por la tierra bajo la dirección de la ANUC o conjuntamente con ella y, más tarde, cuando hubiera “un gobierno amigo” se plantearían ante éste las reivindicaciones culturales.

Otros consideraron a los indígenas como un gremio, por lo cual sus reivindicaciones eran meramente gremiales y, por consiguiente, su organización, el CRIC, también constituía, desde ese punto de vista, una organización gremial, semejante a los sindicatos.

Para entender lo que estaba pasando, para entender esa agudización de contradicciones entre el movimiento campesino y el movimiento indígena, las teorías de la antropología resultaban ineficaces. Si la caracterización de los indígenas como campesinos no permitía entender lo que ocurría, ni la concepción marxista sobre las clases sociales podía explicar sus contradicciones con los campesinos de la ANUC, las antropológicas de clanes y/o tribus y otras del mismo orden: sociedades simples o folk, etc., eran todavía más ineficaces para esclarecer lo que ocurría.

Por ello y para ello, desarrollé el concepto de nacionalidades indígenas a partir de los conceptos marxistas de minorías nacionales y nacionalidades, adecuándolos a la realidad de nuestro país y a los sectores que estaban en lucha.

Este concepto implica que la caracterización de los indígenas se fundamenta en la dualidad que ellos presentan o, mejor aún, que tienen un doble carácter: por un lado y por estar parcialmente integrados a la sociedad nacional colombiana, son campesinos, en su enorme mayoría; por el otro, son nacionalidades, es decir, grupos sociales que históricamente han desarrollado características propias que los distinguen no sólo de los demás campesinos, sino de los otros sectores sociales del país.

Todas estas sociedades tienen, en mayor o menor grado, aunque en algunos casos una o varias de sus características propias han desaparecido (como el idioma): un territorio propio, creado a través de su propia historia, unas peculiaridades en su ocupación, asentamiento y uso y en los nombres con los que denominan sus distintos espacios y lugares, unas formas de propiedad y trabajo de la tierra específicas, surgidas y transformadas también a lo largo del tiempo, unas determinadas relaciones económicas y sociales, como el sistema de parentesco, unas autoridades propias, unas formas de pensamiento y conocimiento y una cultura y un idioma suyos.

Además, como nacionalidades indígenas, están sometidas a un sistema de relaciones con el Estado que implican su explotación económica, su opresión política y su negación cultural, sistema cuya conformación se inició con la conquista española y se ha extendido durante la colonia y la república. Durante el período republicano de Colombia, tales relaciones se han plasmado en la Ley 89 de 1890 y el Convenio de Misiones, y, ahora, en la Constitución del 91 y en el vasto entramado legal que se ha venido creando a partir de ella.

Cuando se comenzó a hablar de la convocatoria de una asamblea constituyente ampliamente representativa y participativa, los indígenas organizados solicitaron que se les otorgaran, por derecho propio, unos cupos en esa asamblea, y el gobierno se negó. Aun así, los indígenas inscribieron sus listas como cualquier sector de la sociedad colombiana, inscribieron sus candidatos y ganaron dos cupos en dicha asamblea; que quede claro que no fueron otorgados por el gobierno. En la actualidad, se reconocen senadores indígenas por derecho propio por mandato de la Constitución; pero en esa época, el gobierno se negó a hacer dicho reconocimiento, a concederles tal derecho.

Por supuesto, lo negó también para los negros colombianos, que no obtuvieron ninguna curul en la Asamblea Nacional Constituyente porque su población votó por los candidatos de los partidos políticos de la sociedad colombiana a nivel nacional, porque no votaron por sus candidatos propios, aunque los hubo, sino que votaron por los politiqueros de siempre.

Los indígenas no votaron por los politiqueros de siempre. Ya en el gobierno de Virgilio Barco se había dado la descentralización municipal y se había permitido la elección popular de los alcaldes y de los concejos municipales, y los indígenas habían hecho el aprendizaje de participación en la elección de alcaldes y concejos. Se habían ido sacudiendo de la autoridad de los gamonales, los politiqueros y la iglesia.

Esa votación, que llevó dos indígenas a la Asamblea Nacional Constituyente, implicó también, como el compañero Lorenzo lo dijo ahora, un respaldo de la sociedad nacional a las reivindicaciones y a los candidatos indígenas.

Sin embargo, una vez en funciones la Asamblea Nacional Constituyente, se plantearon dos posibilidades. La una, el reconocimiento de las sociedades indígenas como pueblos. La otra, su reconocimiento como etnias o grupos étnicos. La diferencia entre ambos conceptos es sustancial.

El de etnias, como se las consideró en la Asamblea Nacional Constituyente, constituye un concepto proveniente de los Estados Unidos, que se refiere fundamentalmente a las características culturales de las sociedades, que define las etnias por su cultura.

Un pueblo, en cambio, debe ser reconocido con una economía propia, con un territorio propio, con unas normas de existencia y otros elementos propios. Y el gobierno colombiano no estaba dispuesto a conceder nada de eso.

El reconocimiento que se logró en la Constitución. -y yo no usaría la palabra “logró”-, el reconocimiento que quiso dar el gobierno en la Asamblea Nacional Constituyente, fue un reconocimiento a medias. Un reconocimiento de la lengua, la cultura, la educación de los indios, siempre y cuando no contradijeran ni la ley ni la Constitución. Un reconocimiento a su derecho a manejarse con sus propias normas, siempre y cuando no contradijera la Constitución ni las leyes colombianas. O sea, un reconocimiento de características de los indígenas siempre y cuando estuvieran de acuerdo con la ley colombiana.

Se habla allí, en esa carta máxima, el compañero Lorenzo lo leyó, de un reconocimiento del territorio y de las sociedades indígenas. Pero, al mismo tiempo, tanto la Constitución, como algunas leyes que se aprobaron en esa época o un poco después, y otras que se siguen aprobando, nos llevan a preguntarnos: ¿qué territorio se les reconoció?

Los recursos naturales y su explotación corresponden al estado colombiano; los recursos no renovables son de la nación colombiana; el espectro electro-magnético, el agua y los recursos no renovables que hay sobre la tierra debe manejarlos el gobierno colombiano; con los recursos del subsuelo ocurre lo mismo. ¿Entonces, cuál es el territorio que les reconoció? Todo lo que hay por encima del suelo es de la nación colombiana; todo lo que hay por debajo, también. ¿Cuál fue, entonces, el territorio que se les reconoció?

Solamente la delgada capa que constituye el suelo, siempre y cuando no deba ser destruida para la explotación de los demás recursos.

Si, por otra parte, el manejo del orden público es una prerrogativa del gobierno colombiano, ¿cuál es la autonomía que se reconoció a los indígenas sobre esos territorios?

Por otra parte, cosas que hasta ese entonces habían sido propias de los indígenas, específicas suyas y que no hacían parte, como lo establecía la ley 89 de 1890, del ordenamiento colombiano, se convirtieron en parte de éste. Así ocurrió con los resguardos, que la Constitución del 91 convirtió en elemento del ordenamiento territorial colombiano, asimilados a municipios, aunque no todos. Los cabildos, que también habían sido una característica específicamente indígena y no colombiana, fueron convertidos, al tiempo que se los reconocía, en elementos que hacen parte del ordenamiento político-administrativo del país.

Es decir que, para decirlo con breves palabras, la Constitución del 91 declaró integrados los indígenas a la sociedad nacional, tanto desde el punto de vista territorial, como desde el punto de vista económico y político.

Cuando apareció el primer Plan Nacional de Desarrollo, ordenado por la Constitución y elaborado por una comisión de la cual hizo parte uno de los constituyentes indígenas, Francisco Rojas Birri, se dejó ver por primera vez con claridad qué era lo que en realidad se había reconocido y que no. Ese plan de desarrollo económico comenzaba diciendo que en Colombia sólo había una única línea de desarrollo económico, la planteada por el plan. Y pudo ser así porque la Constitución del 91 no reconoció ninguna autonomía indígena en el campo económico. No se había reconocido el derecho de las sociedades indígenas a tener una economía propia, distinta del capitalismo. Cosa que nunca pasó por la cabeza de la mayoría de los constituyentes ni del gobierno.

Los indígenas dieron la pelea y, como ha ocurrido muchas veces desde entonces cada que el gobierno viola, no la Constitución que se aprobó, sino aquélla que los indígenas piensan que se aprobó, se resolvió todo con un documento COMPES, que estableció que los indígenas tenían el derecho de ajustar el Plan de Desarrollo a sus peculiaridades culturales, pero no a las económicas.

El compañero Lorenzo ha planteado que los indígenas pensaron que con esa ley suprema se iban a resolver sus problemas, que el gobierno los iba a resolver. Pero ya existía la experiencia del movimiento indígena en los 20 años anteriores: una ley favorable a los indígenas sólo se aplica si estos luchan con fuerza para obligar al gobierno a aplicarla.

El compañero Lorenzo mismo ha dicho: después de la Asamblea Nacional Constituyente nosotros desmovilizamos la lucha indígena. Porque esto hacía parte de las políticas de “democratización” de esa época. Se trataba de una nueva forma de relación, la concertación, que incluso se estipuló legalmente. Y los indígenas acogieron esa vía de la concertación, dejando de lado la vía de la lucha. Como un ejemplo, ya he dicho lo que sucedió con la concertación en la comisión de ordenamiento territorial.

Y lo mismo ha venido pasando en otros sectores. Por ejemplo, la Ley General de Educación, viola el reconocimiento constitucional a que los indígenas tengan una educación propia. En un principio, recién expedida esa ley, las organizaciones indígenas pensaron en demandarla por anti constitucional. Pero no lo hicieron, con el argumento de que cuando apareciera el decreto reglamentario, éste iba a resolver el problema. Y cuando apareció el decreto reglamentario y no resolvió el problema, ya las organizaciones indígenas estaban llenas de los recursos que el estado derramaba sobre ellas, bien para financiar proyectos, bien para financiar otras actividades, o bien a través de las transferencias, también planteadas por la Constitución, cuando establece que los indígenas tendrán derecho a participar del presupuesto nacional.

¿Acaso una organización indígena que acaba de recibir cuatrocientos veinte millones de pesos del Ministerio de Educación va a demandar por inconstitucional la ley de educación que acaba de hacer aprobar ese mismo Ministerio?

Después de la Constitución, se crearon unas mesas con el fin de realizar todo el proceso de concertación. La mesa de tierras, la mesa de educación, la mesa de todo lo que les ocurrió. Mesas que llevan funcionando 17 años y que todavía no han resuelto ninguna de las reivindicaciones indígenas que se pedían hasta antes de la Constitución y que se suponía que la Constitución iba a resolver y que esas mesas iban a llevar a la práctica.

Si en los años 20 del siglo pasado, el terrateniente y político caucano Guillermo Valencia fracasó en su intento de lograr que el congreso aprobara una ley decretando la extinción de los resguardos, con el criterio de que en ellos los indígenas tenían guardadas bajo siete llaves grandes riquezas que Colombia necesitaba para su crecimiento y desarrollo, lo que consiguió la Constitución fue abrir esas siete llaves con que los indígenas habían protegido, al menos en parte, sus territorios y los recursos existentes en ellos.

El compañero Lorenzo sabe lo que ha sido la arremetida de las transnacionales de distinto tipo para apoderarse de los recursos naturales de Guambía. Sabe también lo que ha sido el efecto de las transferencias que, si bien han permitido que las sociedades indígenas y, sobre todo, sus autoridades tengan algunos recursos para funcionar -no solamente el cabildo, sino en otros campos-, al mismo tiempo, han traído una avalancha de efectos nocivos al interior de las comunidades, mucho más graves que los beneficios que han obtenido.

Hay que reconocer que algunos aspectos puntuales de la Constitución podrían ser utilizados por los indígenas en su provecho; así sucede con las Entidades Territoriales Indígenas, ETIs, que todavía esperan su reglamentación por una ley de reordenamiento territorial que el congreso debió expedir en un plazo máximo de dos años, según mandato de la Constitución, y que no existe todavía, con lo cual el congreso de la república ha venido violando la Constitución año tras año durante los últimos 18 años.

Esta institución de las Entidades Territoriales Indígenas podría un ser un instrumento clave para que las sociedades indígenas se reconstituyan como tales, superando de esa manera la atomización en comunidades que los 500 años transcurridos desde la llegada de los europeos ha producido en ellas, en aplicación de la conocida máxima de “divide y

reinarás". Pero para que esa posibilidad se hiciera real, sería preciso que entre los indígenas prevaleciera la voluntad de luchar por ellas, y que en pos de esa lucha se movilizaran de manera masiva los miembros de las comunidades, como venía ocurriendo hasta 1991.

Grabación y transcripción de Sandra Milena Díaz Fajardo

(Intervención en la Cátedra Jorge Eliécer Gaitán: "Naciones Indígenas en los Estados Contemporáneos", Universidad Nacional de Colombia, septiembre 9 de 2008.)