



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Programa de Doctorado

DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

Título de la Tesis Doctoral

***DEL ESTADO-NACIÓN AL ESTADO-PLURINACIONAL INCONCLUSO.  
UNA MIRADA DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA***

Doctoranda

**LINDA MARÍA BUSTILLOS RAMÍREZ**

Directora de la Tesis

**DRA. SOLEDAD TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO**

**(Universidad Autónoma de Madrid)**

Madrid, 2016





***DEL ESTADO-NACIÓN AL ESTADO-PLURINACIONAL INCONCLUSO.  
UNA MIRADA DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA.  
ESTUDIO COMPARADO ENTRE BOLIVIA, ECUADOR Y VENEZUELA***

Por Linda María Bustillos Ramírez

Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas

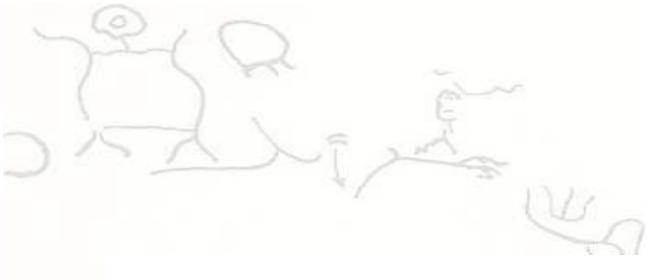




Memoria realizada por la Licenciada Doña Linda María Bustillos Ramírez, bajo la dirección de la Dra. Doña Soledad Torrecuadrada García-Lozano sobre el tema Del Estado-Nación al Estado Plurinacional inconcluso. Una mirada de los Derechos Indígenas en América Latina, presentada en el mes de mayo de 2016 para la obtención del grado de Doctora en Derecho y Ciencias Políticas.



Al Cacique Yuckpa Sabino Romero Izarra asesinado en la lucha por demarcar sus territorios ancestrales en la Sierra de Perijá-Venezuela.  
A Lucia Romero y Carmen Fernández quienes representan el valor y la resistencia de la mujer indígena frente a la crueldad de una sociedad homogénea que desgarr...







En septiembre del 2005 tuve mi primer contacto con poblaciones indígenas... esta vez fue con los Yeckwana del Caura en la comunidad del Nichare, Estado Bolívar- Venezuela. En este encuentro descubrí que lo maravilloso de la vida está en la sencillez de las cosas. Aprendí lo importante del desprendimiento, del ideal de las causas colectivas, de la necesidad de hacer valer los Derechos Humanos y de la inmediatez de un cambio en la estructura de este anquilosado Estado-Nación.

Desde entonces la vida nos ha regalado el privilegio de visitar otros pueblos y de compartir con ellos el misticismo de su cultura pero también su desesperanza. No obstante, frente a los avatares de los problemas que acechan a estas poblaciones siempre retornamos a nuestras realidades cargados de la energía de sus hábitats como el “Salto Ángel” ó “Churun Merú” en Canaima, territorio Pemón; el deslumbrante “Autana”, lugar sagrado del Pueblo Uwottüja ó la maravillosa “Sierra de Perijá” tierras ancestrales de los Yuckpa, Wayuu, Japreria y Bari...

A lo largo de estos diez años de trabajo con estas poblaciones nos percatamos que sus condiciones no mejoran y que al igual que el informe que presento Martínez Cobo en la década de los años ochenta del siglo XX, estos grupos humanos siguen siendo el escalafón más bajo en la estratificación de todas las sociedades latinoamericanas.



Crear que es posible construir un nuevo modelo de Estado como el Plurinacional garantizaría un futuro más humano para estas poblaciones originarias... Bolivia ya ha comenzado el camino, no obstante, es importante profundizar sobre los supuestos teóricos que sustenten una estructura institucional diversa e incluyente.

Por tanto agradezco a todos aquellos que contribuyeron a que esta investigación fuese posible. En especial a Vladimir Aguilar compañero de vida e ideales quien me ha mostrado su lucha por la causa indígena y que ahora yo acompaño... Gracias por enseñarme una realidad distinta.

A la Dra. Soledad Torrecuadrada por comprender mis inquietudes y por brindarme su apoyo incondicional... Por enseñarme primero a través de sus libros y después como profesora la importancia del Derecho Indígena... Agradecida de corazón por ser una fiel referente en el estudio de esta causa...

Al Dr. Bartolomé Clavero por dedicar parte de su investigación a la cuestión indígena en América Latina... Desde estas latitudes mi estima y respeto para usted...

Desde la Cordillera Andina, 24 de agosto del 2015.



INTRODUCCIÓN	xviii-xlv
CAPITULO I. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA Y EL DERECHO INDÍGENA EN LOS ESTADOS-NACIÓN DE AMÉRICA LATINA. PRIMERA PARTE. DE LOS TIEMPOS DE LA COLONIA A LA INDEPENDENCIA.	
	46- 128
	Pág.
INTRODUCCIÓN	50-62
<i>I.- Fragmentación de los territorios indígenas y emergencia de los Estados- Nación en América Latina.</i>	64-74
I.1.- Algunas consideraciones teóricas sobre la fragmentación de los Territorios Indígenas.	64-70
I.1.1.- Dimensiones en los procesos de fragmentación de territorios indígenas.	66-70
A.- Fragmentación territorial.	66-68
B.- Fragmentación socio-cultural.	68-69
C.- Fragmentación Económica.	69
D.- Fragmentación Política.	69-70
I.2.- Algunas consideraciones teóricas sobre la ficción del Estado-Nación en América Latina.	71-73
I.3.- El Estado plurinacional y la última fragmentación.	73-74
 <i>II.- Tipología de sistema. Evolución de la política y derecho indígena en América Latina (Siglo XV al XIX).</i>	 76-125
II.1.- <i>Sistema Colonial y el cuestionamiento del indígena como ser humano (1492-1810).</i>	78-101
II.1.1.- El sistema de conquista en América Latina y el papel del indígena en la imposición de esta nueva sociedad.	79-82
II.1.2.- Derecho y Políticas aplicadas a los pueblos indígenas de América Latina en el sistema colonial.	82-88
II.1.2.1.- Derecho Indiano y su relación con la fragmentación de territorios indígenas.	84-87
II.1.2.2.- Política Indígena en los tiempos de la Colonia.	87-88
II.1.3.- El impacto del sistema colonial en los pueblos indígenas de Bolivia (1535-1835).	88-92
II.1.4.- El impacto del sistema colonial en los pueblos indígenas de Ecuador (1534-1811)	92-96
II.1.5.- El impacto del sistema colonial en los pueblos indígenas de Venezuela (1498-1811)	97-101
II.2.- <i>Sistema de Independencia. La emergencia del Estado- Nación (1810-1910).</i>	103-125
II.2.1.- Derecho y Políticas aplicadas a los pueblos indígenas de América Latina en el sistema de Independencia.	107-114
II.2.1.1.- Estado- Nación y el principio de la igualdad jurídica.	107-109
II.2.1.2.- Políticas Indígenas en las novísimas Repúblicas.	110-114
II.2.2.- El impacto del sistema de independencia en los pueblos indígenas de Bolivia (1830-1953).	115-119
II.2.3.- El impacto del sistema de independencia en los pueblos indígenas de Ecuador (1830-1964).	119-123
II.2.4.- El impacto del sistema de independencia en los pueblos indígenas de Venezuela (1830-1961).	123-125
 CONCLUSIÓN	 126-128

<b>CAPITULO II. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA Y EL DERECHO INDÍGENA EN LOS ESTADOS-NACIÓN DE AMÉRICA LATINA. SEGUNDA PARTE. DE LA REFORMA AGRARIA A LA PLURINACIONALIDAD</b>	130-227
<b>INTRODUCCIÓN</b>	134-140
<i>I.- Tipología de sistema. Evolución de la política y derecho indígena en América Latina (Siglo XX al XXI).</i>	142-219
<i>I.1- Sistema de la Reforma Agraria. La reducción de los territorios indígenas (1910-1990)</i>	142-165
I.1.1- Derecho y Políticas aplicadas a los pueblos indígenas de América Latina en el sistema de la Reforma Agraria.	145-149
I.1.1.1- Derechos Indígenas y Reforma Agraria en América Latina.	145-147
I.1.1.2.- Políticas Indígenas en la Reforma Agraria.	147-149
I.1.2- El impacto del sistema de la Reforma Agraria en los pueblos indígenas de Bolivia (1961-1990).	149-156
I.1.3- El impacto del sistema de la Reforma Agraria en los pueblos indígenas de Ecuador (1961-1990).	156-162
I.1.4- El impacto del sistema de la Reforma Agraria en los pueblos indígenas de Venezuela (1961-1990).	162-165
<i>I.2.- Sistema Multiétnico y el espejismo de una sociedad incluyente (1990-2016).</i>	167-197
I.2.1- Marco jurídico e institucional de los Derechos Indígenas en el sistema multicultural.	171-176
I.2.2.- Políticas aplicadas a los pueblos indígenas de América Latina en el sistema multiétnico.	176-181
I.2.3- El impacto del sistema multicultural en los pueblos indígenas de Bolivia (1990-2008).	181-186
I.2.4- El impacto del sistema multicultural en los pueblos indígenas de Ecuador (1990-2008).	186-190
I.2.5- El impacto del sistema multicultural en los pueblos indígenas de Venezuela (1990-2016).	190-197
<i>I.3- Sistema Plurinacional y la refundación del Estado monocultural (2008-2016).</i>	199-219
I.3.1- Sistema Plurinacional y pueblos indígenas en Bolivia (2008-2016).	203-214
I.3.1.1- Elementos constitucionales de un Estado-Plurinacional.	204-206
I.3.1.2.- Avances institucionales en Bolivia.	206-210
I.3.1.3.- El estado actual de los pueblos y comunidades indígenas en Bolivia.	211-214
I.3.2- Sistema Plurinacional y pueblos indígenas en Ecuador (2008-2016).	215-219
I.3.2.1.- Derechos indígenas reconocidos en la Constitución ecuatoriana.	215-216
I.3.2.2.- Cambios Institucionales.	217
I.3.2.3.- El estado actual de los pueblos y comunidades indígenas en Ecuador.	218-219
<b>CONCLUSIÓN</b>	219-227

CAPITULO III. FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA CONSTRUIR LA PLURINACIONALIDAD EN LOS (POS) ESTADOS- NACIÓN DE AMÉRICA LATINA	229-323
INTRODUCCIÓN	233-253
<i>I.- Aproximaciones teóricas para un debate plurinacional en los (pos) estados- nación de América Latina.</i>	255-318
<i>I.1.- Elementos que re definen la esencia de un Estado Plurinacional.</i>	262-268
I.1.1.- La esencia filosófica del Estado que emerge.	262-265
I.1.2.- La cuestión moral y la ideología Plurinacional.	265-268
<i>I.2.- Elementos que re definen la estructura de un Estado Plurinacional.</i>	268-318
<i>I.2.1.- Re pensando los fundamentos políticos del nuevo modelo de Estado que emerge.</i>	270-289
I.2.1.1- La nueva visión del poder público.	270-275
I.2.1.2- La democracia en los tiempos de la plurinacionalidad.	275-282
I.2.1.3- La Gestión Pública intercultural en el Estado Plurinacional.	282-289
<i>I.2.2.- Fundamentos para la coexistencia necesaria de dos sistemas jurídicos.</i>	290-305
I.2.2.1- El Pluralismo jurídico... Un debate fundamental para un Estado Plurinacional justo y humano.	290-292
I.2.2.1.1- Contradicciones entre el derecho indígena y el estatal.	292-302
I.- El dilema del positivismo vs la oralidad.	292-295
II.- El reto de la igualdad de los Derechos Humanos: Los individuales frente a los colectivos.	295-299
III.- La comprensión de la administración de justicia estatal vs la indígena.	299-302
I.2.2.1.2.- Etapas que debe transitar un verdadero pluralismo jurídico en el Estado Plurinacional.	302-305
I.- Pluralismo Jurídico Comunitario.	302-304
II.-Pluralismo jurídico intercultural.	304-305
<i>I.2.3.- El modelo de desarrollo del Estado Plurinacional.</i>	305-318
I.2.3.1- ¿Es necesario plantear un nuevo modelo de Desarrollo?	307-314
I.2.3.2.- Procesos de desarrollos alternativos “desde abajo”. Planes de vida y gestión territorial.	315-318
CONCLUSIÓN	318-323

CAPITULO IV. EL ESTADO PLURINACIONAL EN AMÉRICA LATINA. UNA REALIDAD POR CONSTRUIR. ESTUDIO COMPARADO ENTRE BOLIVIA, ECUADOR Y VENEZUELA. 325-427

INTRODUCCIÓN 330-339

*I.- Estudio comparado de los procesos constituyentes que definieron al Estado como Multicultural y Plurinacional (1999-2009).* 341-359

I.1.- El debate Constituyente. De la identificación del Estado como mononacional al tránsito “Plurinacional.” 341-354

I.1.1.- Elementos reflexivos en el análisis del proceso constituyente. 346-354

I.1.1.1.- Los bemoles de los actores sociales. 346-348

I.1.1.2.- La caja de pandora en el debate constituyente. 348-352

I.1.1.3.- Después de la constituyente. Un texto constitucional y la plurinacionalidad aún pendiente. 352-354

I.2.- Derechos indígenas y reformas institucionales en las nuevas constituciones. ¿Serán suficientes estas nuevas bases jurídico-políticas para implementar la Plurinacionalidad en los (pos) Estado-Nación? 354-359

*II.- Estudio comparado sobre la idea de democracia en el contexto de la Plurinacionalidad.* 361-373

II.1.- El debate sobre la Democracia Comunitaria. 361-369

II.2.- ¿Es posible llegar a una democracia intercultural en los Estados Plurinacionales? 369-373

*III.- Estudio comparado sobre los cambios de la nueva Gestión Pública que se debe configurar en el Estado Plurinacional.* 375-394

III.1.- La Gestión Pública Intercultural: Realidad o ficción dentro del aparato estatal. 375-384

III.1.1.- El fortalecimiento de una gestión pública homogénea. El olvido de lo intercultural. 378-379

III.1.2.- La gestión pública intercultural en retroceso. 379-381

III.1.3.- La gestión pública intercultural en proceso de construcción. 381-384

III.2.- Las autonomías territoriales indígenas. Condición *sine qua non* para la Gestión Pública intercultural de un Estado Plurinacional. 384-394

III.2.1.- La demarcación de territorios indígenas en Venezuela. El Estado en mora. 386-388

III.2.2.- Las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) en Ecuador. Un derecho por construir. 388-390

III.2.3.- Las Autonomías Indígenas en Bolivia. El escenario de las utopías concretas. 390-394

<i>IV.- Estudio comparado sobre el Pluralismo Jurídico. Avances y retrocesos en los tiempos de la Plurinacionalidad.</i>	396-413
IV.1.- El Pluralismo Jurídico en crisis. La necesidad de un cambio frente a la positivización de la justicia indígena.	396-413
VI.1.1.- Avances del pluralismo jurídico en Bolivia, Ecuador y Venezuela.	397-407
A. Reconocimiento normativo.	398-399
B. Transformación institucional.	399-400
C. Jurisprudencia de carácter progresista.	400-406
D. Los procesos de capacitación y sensibilización sobre la justicia intercultural.	406-407
VI.1.2.- Retrocesos del pluralismo jurídico en Bolivia, Ecuador y Venezuela.	407-413
A. Desestructuración de los principios constitucionales.	407-410
B. La interferencia del Estado en la justicia indígena.	410-411
C. La positivización del derecho propio.	411-413
<i>V.- Estudio comparado sobre el modelo de producción de los Estados plurinacionales.</i>	415-422
V.1.- El buen vivir y el sumak kawsay.	415-419
V.2.- Escenarios que vislumbran la plurinacionalidad con el modelo de producción (pos) extractivo.	419-427
V.2.1.- La plurinacionalidad en tiempos pos extractivistas.	419-421
V.2.2.- La plurinacionalidad y la resistencia “desde abajo”.	421
V.2.3.- La plurinacionalidad en penumbras.	421-422
CONCLUSIÓN	422-427
CAPITULO V. EL DERECHO DE LOS ESTADOS VS EL DERECHO DE LOS PUEBLOS.	429-484
INTRODUCCIÓN	433-448
<i>I.- El temor de los Estados: El principio de Soberanía.</i>	450-469
I.1.- Las grandes contradicciones entre el Derecho de Soberanía de los Estados y el principio de libre determinación de los pueblos.	450-465
I.1.1.- Derecho de Soberanía de los Estados.	451-458
I.1.2.- Los pueblos indígenas titulares del principio de libre determinación de los pueblos.	459-465
I.2.- La libre determinación un reto para el Estado plurinacional.	465-469
<i>II.- Las relaciones internacionales del Estado plurinacional.</i>	471-484
II.1- Las Relaciones Internacionales en los Estados plurinacionales de América Latina.	475-478
II.2- Los retos de la plurinacionalidad en el ámbito internacional.	479-484
CONCLUSIÓN	484-485

CONCLUSIÓN/BALANCES Y PROPUESTAS	487-497
BIBLIOGRAFÍA	499-536
ANEXOS	538-609

---

INDICE DE CUADROS

	Pág.
Cuadro N°1. Definición de Pueblos Indígenas.	xxi-xii
Cuadro N°2. Evolución del Estado-Nación al Estado Plurinacional.	447-448

---

ANEXOS

Anexo 1. Entrevistas realizadas sobre el Estado Plurinacional (Quito, La Paz.	538-602
Anexo 2. Sentencia de la jurisdicción especial. Tribunal indígena wuottöjja del Cataniapo (13 de enero de 2015).	604-609





## INTRODUCCIÓN

*“Nosotros no somos mitos del pasado, ni del presente, sino que somos pueblos activos. Mientras que haya un indio vivo en cualquier rincón de América y del mundo, hay un brillo de esperanza y un pensamiento original.”*

Menchú Rigoberta

El debilitamiento de la estructura del Estado-Nación y el reconocimiento de derechos indígenas en el orden internacional permite afirmar en la actualidad que la condición para su ejercicio, está determinada por la reinención del modelo estatal, enmarcado en la plurinacionalidad.

Los Estados-Nación se impusieron sobre poblaciones heterogéneas, y en el caso de América Latina, se consolidaron sobre territorios y naciones indígenas desestimando su cultura y su relación con la tierra, aplicando políticas de genocidio y de asimilación sobre estos grupos humanos. Fue hasta mediados del siglo XX, con el reconocimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), los Pactos Internacionales en esta materia (1966) y el Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1957), cuando comenzaron a buscarse desde el ámbito internacional otros mecanismos de tratamiento para estos pueblos dentro de la estructura estatal.

El Derecho Internacional realizó grandes avances en la consagración de un marco jurídico indígena capaz de garantizar su supervivencia cultural en las esferas de los Estados-Nación, con un catálogo de normativas colectivas relativamente nuevas que determinan una protección especial para estos grupos.

El primer reconocimiento de derechos, hacia estos grupos originarios fue realizado por la Organización Internacional del Trabajo, la cual, adoptó dos instrumentos jurídicos (Convenio 107 y 169 de la OIT) para regular la condición de los trabajadores indígenas en la primera mitad del siglo XX.

Así mismo, la extinta Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías de las Naciones Unidas, y su Relator Especial Martínez Cobo, realizaría un Informe donde logra constatar *in situ* el estado de los pueblos indígenas en el mundo. En este estudio conocido como Informe Cobo, se señala que “en

muchos países, dichas poblaciones ocupan el escalafón inferior de toda la estratificación socioeconómica. No tenían las mismas oportunidades de empleo ni igual acceso que los otros grupos a los servicios públicos y/o a la protección de la esfera de la salud, las condiciones de vivienda, la cultura, la religión y la administración de justicia. No podrían participar significativamente en la vida política”<sup>1</sup>. El Relator realiza un llamado de alerta a la comunidad internacional “para que prestase atención a la dolorosa discriminación que se practicaba contra las poblaciones indígenas, uno de los sectores más grandes pero más débiles de la población mundial”<sup>2</sup>.

Este informe fue muy significativo en la evolución de los derechos de estos pueblos. Una de las consecuencias inmediatas la constituyó la creación del Grupo de Trabajo para Poblaciones Indígenas<sup>3</sup> de las Naciones Unidas, que comenzaría a consensuar con los Estado desde el año 1985 el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y que finalmente después de 22 años se constituye en un instrumento de *soft law*<sup>4</sup> aprobado en el año 2007 (Res. 61/295 de la Asamblea General de las Naciones Unidas). El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la OIT (1989) fue otro avance importante, el cual siguiendo su Preámbulo reconoce, “las aspiraciones de estos pueblos (indígenas) a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en el que viven”; a diferencia del Convenio 107 de la OIT que buscaba asimilar a estos grupos humanos con la cultura dominante.

---

<sup>1</sup> Martínez, Cobo (1987). *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Volumen v, conclusiones, propuestas y recomendaciones*. Organización de las Naciones Unidas: Nueva York, Introducción del Informe, literal f, p.2.

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Resolución 1982/34 del 7 de mayo de 1982. Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas del 07 de mayo de 1982. Encontrado en: [ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN](http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN)

<sup>4</sup> De acuerdo con la profesora Soledad Torrecuadrada “La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas es un anexo a una Resolución de la Asamblea General y, en consecuencia, cuenta con los efectos derivados del instrumento en el que se incorpora, carente de fuerza obligatoria. A pesar de ello, se realiza con la esperanza de que siguiera el camino de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que, con el transcurso del tiempo, no solo se consolidó como derecho internacional general oponible a todos los Estados sino, en algunos aspectos, con carácter imperativo. Sin embargo, el punto de partida de un texto y otro difieren de un aspecto esencial: en 1948 la Declaración se adoptó sin votos en contra y con ocho abstenciones; por el contrario, el texto de 2007 recibió 143 votos a favor (34 Estados estuvieron ausentes en la sesión de votación), 11 abstenciones y 4 votos en contra.” Torrecuadrada, Soledad (2010a). La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas: antecedentes, consecuencias y perspectivas. *Estudios Internacionales*, N°165, p.24.

En la actualidad los pueblos indígenas gozan de un marco jurídico internacional amplio que reconoce sus derechos colectivos, desde la educación intercultural bilingüe o la medicina tradicional hasta la autonomía (artículo 7.1 del Convenio 169 de la OIT y 3 de la Declaración de Naciones Unidas), y el autogobierno dentro del Estado<sup>5</sup>. Estas normativas proclamadas sólo pueden ser ejercidas por estos grupos humanos sin que puedan reivindicarse por actores distintos a sus titulares. Para efectos metodológicos del trabajo desarrollaremos en este apartado: primero, el marco teórico donde se definirá el concepto de pueblos indígenas, Estado-Nación, Estado Plurinacional y Estado Multicultural; segundo, y como objeto de la investigación, realizaremos la delimitación del objetivo general y los específicos, la hipótesis de trabajo y su comprobación. En una cuarta parte elaboraremos la justificación de la investigación y, finalmente, detallaremos la metodología, la técnica utilizada para abordar el análisis, y el esquema del trabajo.

---

## I.1.- MARCO TEÓRICO

### *1.- Pueblos Indígenas*

No existe una definición internacionalmente aceptada sobre pueblos indígenas. No obstante, se han desarrollado diversos conceptos que son admitidos en este plano y que podemos distinguir entre los incorporados en instrumentos jurídicos como el Convenio 169 de la OIT, los doctrinales enunciados por ejemplo en los informes de los relatores especiales (tanto de la subcomisión de prevención de la discriminación y protección a las minorías, como el del grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas o el de derechos humanos o libertades fundamentales de los indígenas), u otros, que nos permiten extraer elementos comunes que son necesarios para identificar a estas poblaciones.

El concepto de lo que puede entenderse por pueblo indígena ha tratado de ser amplio en el ámbito internacional para no dejar al margen a aquellos que han sido víctimas de los procesos de globalización y, como consecuencia de ello, han perdido elementos característicos propios como la lengua. No obstante, el alcance de la definición se ha

---

<sup>5</sup> Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989. Encontrado en: [www.ilo.org/indigenous/conventions/lang-es](http://www.ilo.org/indigenous/conventions/lang-es) y Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007. Res./61/293, aprobada durante el 61º período de sesiones. Encontrada en: [www.un.org/depts/dhl/resguide/](http://www.un.org/depts/dhl/resguide/)

mantenido en sus justos términos para evitar que la categoría se difumine y alcance a otros grupos humanos no indígenas que puedan reivindicar derechos de los que son titulares en exclusiva aquellas poblaciones autóctonas. Entre las definiciones más emblemáticas tenemos:

*Cuadro N°1. Definición de Pueblos Indígenas*

Definición	Elementos comunes
<p><b>Martínez Cobo (1987) Relator Especial de la extinta Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección a las Minorías.</b></p>	<p>“Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales”<sup>6</sup>.</p>
<p><b>Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT (1989).</b></p>	<p>Artículo 1: b.-“Los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. c.-La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.</p>
<p><b>Érica Irene Daes (1995) Relatora del extinto Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas.</b></p>	<p>“Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de la sociedad que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios</p>

<sup>6</sup> Martínez, Cobo. Óp., Cit. Véase nota 1.

<p><b>Rodolfo Stavenhagen.</b> Ex - Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. (1992)</p>	<p>ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales”<sup>7</sup>.</p>	<p>identidad (auto identificación) y el reconocimiento por otros actores como diferentes.</p> <p>-Un trato discriminatorio dentro de la sociedad.</p>
	<p>“Son indígenas los descendientes de los pueblos que ocupan un territorio dado cuando este fue conquistado, y condujo al despojo de sus riquezas y recursos; el sometimiento de sus poblaciones a la explotación económica (esclavitud, servidumbre, encomiendas, tributos, etc.); el desmantelamiento de sus formas propias de gobierno y su subordinación a las del conquistador”<sup>8</sup>.</p>	<p>-Poblaciones pre coloniales.</p>

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo al cuadro anterior, podemos precisar cuatro elementos transversales en las definiciones sobre pueblos indígenas, cuya suma los identificaría como tales. Estos son:

- Que sean descendientes de poblaciones que hayan habitado antes de la llegada de los colonizadores o del establecimiento de sus fronteras;
- Que tengan una identidad común: lengua, religión, organización política-social y una relación especial con su territorio;
- Que busquen preservar sus culturas y que se identifiquen como indígenas;
- Que otros actores puedan identificarlos como culturas distintas a la población dominante.

Con los aspectos anteriores y compartiendo la definición de la profesora Torrecuadrada, los pueblos indígenas son “grupos humanos que descienden *«de los habitantes originarios del territorio que ocupan, diferente cultural, étnica, social o políticamente de otros grupos del mismo Estado, que pretende conservar y transmitir a las generaciones venideras esas características diferenciales»*. Del mismo modo, individuos indígenas serán quienes *«cumpliendo unos requisitos objetivos mínimos - lenguaje, cultura, antepasados comunes, ocupación de las tierras en las que se asienta*

<sup>7</sup> Documento de las Naciones Unidas (E/CN.4/Sub.2/1996/7) sobre el concepto de pueblos indígenas. *Seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas*. Nueva York, 19 al 21 de enero de 2004. Encontrado en: [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>8</sup> Stavenhagen, Rodolfo (2008). *Los Pueblos Indígenas y sus Derechos*. Unesco: México. D.F, p. 12.

*el pueblo indígena en cuestión o de parte de ellas -, se consideran tales y son admitidos como miembros por el grupo indígena con el que se sienten identificados”<sup>9</sup>.*

Como ya lo mencionáramos, la noción de estos pueblos ha tratado de ser amplia para no excluir a aquellas poblaciones que fueron integradas a la sociedad dominante, en un período en el que la política de asimilación<sup>10</sup> era el tratamiento que les daba el Estado. Para dar cuenta de esto, se puede revisar el Convenio 107 de la OIT, cuyo “supuesto se basaba en que los pueblos indígenas y tribales eran sociedades temporarias destinadas a desaparecer con la modernización”<sup>11</sup>. A partir de este concepto podemos diferenciar estos grupos humanos de otros como las minorías. Esta distinción es importante en la medida que el Derecho Internacional ha reconocido normas de protección para cada uno.

De acuerdo a lo anterior, definimos minorías como “un grupo menor en número que el resto de la población<sup>12</sup> de un Estado, cuyos miembros que no son nacionales de ese Estado, tienen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población, y manifiestan, aunque sólo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma”<sup>13</sup>. La característica distintiva de los pueblos indígenas en comparación a las minorías en general es el fuerte afecto al territorio que han ocupado. En palabras de Érica Daes, “el apego a una patria define la identidad y la integridad del grupo indígenas, social y culturalmente. Esto puede sugerir una definición muy estrecha pero precisa de “indígenas”, suficiente para ser aplicado a cualquier situación en la que el problema es distinguir un pueblo indígena de la clase mayor de las minorías”<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Torrecuadrada, Soledad (2013). “Identidad Indígena”. *Anuario de la Facultad de Derecho*, N° 7, p.534.

<sup>10</sup> “En consecuencia, hemos de identificar como indígenas a aquellos grupos que descienden de los pobladores originarios y, en la actualidad, conservan los rasgos culturales evolucionados desde aquellas culturas originarias. Evidentemente la transformación encuentra un límite en la asimilación, pues la plena incorporación a otros grupos humanos culturalmente diferenciados de aquel del que descienden implicará la pérdida de la pertenencia a este último”. Ídem, p.8.

<sup>11</sup> Convenio N° 107 de la OIT. Encontrado en: [www.ilo.org/indigenous/conventions/n°107](http://www.ilo.org/indigenous/conventions/n°107).

<sup>12</sup> “En la mayoría de los casos, un grupo minoritario constituirá una minoría numérica, pero en otros una mayoría numérica puede encontrarse en una posición similar a la de una minoría o en una posición no dominante, como ocurrió con los negros en el régimen de apartheid en Sudáfrica”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010). *Derechos de las minorías: normas internacionales y orientaciones para su aplicación*. Ginebra, p. 3-4.

<sup>13</sup> Definición elaborada por Capotorti, Francesco (1977). *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*. Informe para la sub comisión de prevención de discriminaciones y protección a las minorías. Naciones Unidas. New York, p. 101.

<sup>14</sup> Documento de las Naciones Unidas (E/CN.4/Sub.2/1996/7) Óp., Cit. Véase cita: 7.

Diferenciar pueblos indígenas de minorías (nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas) no es nada sencillo, pues en la práctica hay mucha similitud en las características culturales de uno u otro sujeto, como la identidad étnica o el fuerte apego de *larga data* a sus tierras. Ambos grupos se encuentran “generalmente en una posición no dominante en la sociedad en que viven, y sus culturas, idiomas o creencias religiosas pueden ser diferentes de los de la mayoría o de los grupos dominantes”<sup>15</sup>.

A pesar de las semejanzas hay una característica propia de los pueblos indígenas que no es común para identificar a las minorías, y es su existencia anterior a la construcción del Estado-Nación o del trazo de las fronteras<sup>16</sup>. Así mismo, el propio informe de las Naciones Unidas sobre el derecho de las minorías señala que “las minorías no tienen necesariamente el apego y las vinculaciones ancestrales, tradicionales y espirituales de larga data a sus tierras y territorios que suelen ser inseparables de la auto identificación como pueblos indígenas”<sup>17</sup>.

Desde otro orden de ideas, la profesora Torrecuadrada nos afirma que un pueblo indígena es una minoría caracterizada de tal modo que le permite tener un estatuto particular dentro de esa gran categoría, desde esta perspectiva, un pueblo indígena sería una minoría pero no todas las minorías son pueblo indígena. Así mismo, nos indica que estas poblaciones son titulares de unos derechos particulares de naturaleza colectiva, mientras que las minorías, según la resolución de la AGNU de 1992 son destinatarios de muchos menos derechos y además individuales.

---

<sup>15</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010). Óp., Cit., p. 5. Véase cita: 12.

<sup>16</sup> “Esto se desprende de las explicaciones dadas por la ONU para el desarrollo de un “camino” apuntado específicamente a los indígenas. Consideremos el artículo co-escrito por el presidente del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Minorías (Asbjorn Eide) y la presidenta del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Poblaciones Indígenas (Érica-Irene Daes) sobre la distinción entre “pueblos indígenas” por un lado, y “minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas” por el otro. Al explicar por qué los pueblos indígenas tienen derecho a los derechos específicos más allá de los derechos genéricos que están disponibles para todas las minorías en el marco del artículo 27, los dos presidentes identificaron tres diferencias fundamentales: (a) mientras que las minorías buscan la integración institucional, los pueblos indígenas tratan de preservar un cierto grado de separación institucional; (b) mientras que las minorías buscan derecho individuales, los pueblos indígenas buscan derechos de ejercicio colectivo; (c) mientras que las minorías buscan la no discriminación, los pueblos indígenas buscan el autogobierno”. Kymlicka, Will (2001). “¿Más allá de la dicotomía Indígenas/minorías?” *Revista Argentina de teoría jurídica*, volumen 8, p. 18.

<sup>17</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010). Óp., Cit., p. 5. Véase cita: 12.



Desde nuestra perspectiva, aun cuando podamos decir que los indígenas pueden llegar a ser una categoría de minorías, estas últimas no pueden identificarse como pueblos originarios pues en este supuesto se banalizarían los derechos que estos han alcanzado en el ámbito internacional.

## 2.- *Estado-Nación*

El Estado-Nación se define como el modelo de organización político territorial que emergió de la Paz de Westfalia en 1648 y que se fundamenta en tres elementos: territorio, población y gobierno (soberanía). La vinculación entre una y otra noción se expresa en la idea de una identidad nacional única que le garantizaba al aparato estatal su integridad y soberanía territorial, pues se asumía que la población compartía las mismas relaciones territoriales, lingüísticas, religiosas, étnicas o culturales con el Estado.

De acuerdo con el contexto anterior, el modelo de Estado-Nación desestimó la pluralidad nacional que conformaba su población y a cambio se aplicaron políticas de genocidio o de asimilación (suerte de genocidio silencioso) a la sociedad mayoritaria.

## 3.- *Estado – Plurinacional*

La necesidad de teorizar sobre un Estado-Plurinacional surge frente a las nuevas demandas que emergen a partir de la década de los ochenta cuando el proceso de descolonización<sup>18</sup> entraría en su última fase<sup>19</sup>. La característica fundamental de esta organización se centra en el reconocimiento de la diversidad nacional por parte del aparato estatal, siendo este capaz de diseñar estructuras que garanticen los derechos indígenas en un ámbito de igualdad con el resto de la población dominante.

---

<sup>18</sup> “En todo caso, no hay que olvidar que el fenómeno de estatalización responde directamente al hecho de que una idea, igualmente producto de la cultura occidental, como es el nacionalismo, que defiende que todo pueblo tiene derecho a constituirse en Estado, se ha extendido por todo el mundo, estando en la base de la descolonización. La consagración de esa idea en el plano jurídico-internacional se ha concretado en el principio de la libre determinación de los pueblos”. Del Arenal, Celestino (2012). *Tema 1. La Sociedad Internacional Contemporánea*. Máster interuniversitario en diplomacia y Relaciones Internacionales. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: Madrid; p.11. Encontrado en: [www.maec.es/](http://www.maec.es/).

<sup>19</sup> Aunque después de 1995 finalizan los grandes procesos de descolonización en África Austral, territorios de Oceanía y del Caribe, en la actualidad existen territorios bajo dependencia judicial. Se puede ver: <http://www.un.org/es/decolonization/specialcommittee>.

El Estado-Plurinacional es consecuencia del debilitamiento del Estado-Nación y de la nueva lógica que caracteriza a la Sociedad Internacional<sup>20</sup>. De acuerdo con Celestino Del Arenal, una de sus dinámicas básicas y factores de cambio en la evolución reciente es la estatalización, y uno de sus efectos en la actualidad es la aparición de aparatos estatales plurinacionales o pluriétnicos. Según lo dicho por el autor, las disfuncionalidades de los Estados-Nación se derivan de la imposición de fronteras territoriales, desestimando los límites de cada pueblo dentro del mismo, lo cual, ha acarreado conflictos como consecuencia de estructuras que emergieron sobre la base de una población plurinacional, no reconocida como tal.

En este caso, se hace importante diferenciar el motivo por el que nos referiremos a Estado-Plurinacional y no pluriétnico. Desde nuestra perspectiva, definimos el primero como aquella organización político-territorial que se ha configurado en torno al reconocimiento de los pueblos indígenas como «naciones» de un mismo Estado. Así, siguiendo a Kymlicka, lo Plurinacional se sustenta en “la coexistencia, dentro de un determinado Estado, de más de una nación, donde «nación», en este sentido sociológico, está estrechamente relacionado con la idea de «pueblo» o de «cultura»; de hecho ambos conceptos resultan a menudo intercambiables. Un país que contiene más de una nación no es por tanto, una nación- Estado, sino un Estado multinacional (...)”<sup>21</sup>.

A diferencia de un Estado-Plurinacional, lo pluriétnico da cuenta de la consagración de pueblos indígenas como «culturas diferenciadas» dentro del aparato estatal. “Hay una distinción sustancial entre, de un lado, que una Nación se reconozca como culturalmente diversa y que, de otro, un Estado asuma su composición como nacionalmente plural, pues sólo en el segundo caso lo que está reconociéndose es la necesidad de una reconstitución a fondo e incluso bajo nuevos principios”<sup>22</sup>.

En este contexto, lo plurinacional identifica a los pueblos indígenas como naciones y como consecuencia de esto, se replantea el aparato estatal. En el caso de lo pluriétnico,

---

<sup>20</sup>“El resultado ha sido la conformación de una sociedad internacional global, que podemos calificar de postwestfaliana, muy diferente a la existente hasta entonces, al caracterizarse por la desaparición o debilitamiento de algunos de los principales elementos que se afirmaron a partir de 1648 y marcaron la sociedad internacional hasta la segunda mitad del siglo XX”. Del Arenal, Celestino (2012). Óp., Cit, p.7. Véase cita: 18.

<sup>21</sup>Kymlicka, Will, (2010). *Ciudadanía multicultural*. Paidós: Madrid, p. 26.

<sup>22</sup>Clavero, Bartolomé (2010). *Estado plurinacional o bolivariano: nuevo o viejo paradigma constitucional americano*. Borrador. P.3. Encontrado en: [clavero.derechosindigenas.org/](http://clavero.derechosindigenas.org/)

que caracteriza a la mayoría de las constituciones de América Latina, se da un reconocimiento a estas poblaciones como culturas diferenciadas y destinatarias de ciertos derechos especiales dentro del Estado, sin necesidad de que este se reconfigure.

Al trasluz de lo anterior, lo plurinacional responde a un mayor compromiso de la estructura estatal y una consagración tanto de normativas especiales dentro del Estado como en la distribución de poder, mientras lo pluriétnico es más limitado e implica la promulgación de derechos diferenciados para ser aplicados en ámbitos cuyos ejercicios no se insertan en igualdad de condiciones dentro de la agenda del Estado-Nación, existiendo una jerarquía para satisfacer las demandas sociales donde lo indígena no es una prioridad.

Finalmente, distinguimos tanto el Estado-Plurinacional (Boaventura de Sousa (2007), Celestino Del Arenal (2002), Bartolomé Clavero (2010)) como el Estado Poliétnico (Kymlicka (2010) Del Arenal (2002)) del Estado Multicultural. Este último, abarca el termino multiculturalismo el cual según Touraine, “procura combinar la diversidad de las experiencias culturales con la producción y la difusión masivas de los bienes culturales”<sup>23</sup>. De acuerdo con esta definición, este modelo es mucho más amplio ya que incluye y respeta cualquier grupo diferenciado que coexiste en el aparato estatal (pueblos indígenas, migrantes, minorías, entre otros).

A partir de estas distinciones conceptuales, nuestra estructura de Estado a teorizar es el plurinacional que permite reivindicar los derechos de estas poblaciones originarias que por sus características históricas, territoriales, lingüísticas, religiosas y étnicas comunes conforman una nación. Así lo indica la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas cuando señala (en su artículo 9) que, “los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo”.

En la actualidad se puede pensar en un modelo de organización político territorial de esta naturaleza porque los pueblos indígenas tienen reconocido el principio de libre

---

<sup>23</sup> Touraine, Alain (2011). *¿Podremos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica: México.D.F, p. 174.

determinación, con el cual, a partir de su ejercicio desde la vertiente interna (autonomía) pueden decidir su propio destino político, económico, social y cultural como forma de asegurar su supervivencia como culturas distintas dentro del Estado.

## I.2.- OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Los pueblos indígenas “suman unos 370 millones. Pese a que constituyen aproximadamente el 5% de la población mundial, estos conforman el 15% de los pobres del mundo”<sup>24</sup>. En América Latina, “existen actualmente 522 pueblos indígenas que van desde la Patagonia y la Isla de Pascua, hasta Oasisamérica en el norte de México, pasando por distintas áreas geográficas como Chaco Ampliado, Amazonía, Orinoquia, Andes, Llanura Costera del Pacífico, Caribe Continental, Baja Centroamérica y Mesoamérica”<sup>25</sup>.

La pregunta de partida de nuestra investigación sería: ¿Por qué los pueblos indígenas requieren que el Estado-Nación trascienda hacia un Estado-Plurinacional? Para responder a nuestra interrogante trabajaremos con las poblaciones originarias de América Latina, particularmente de Ecuador, Bolivia y Venezuela respectivamente.

La delimitación de esta primera área geográfica de trabajo (América Latina) se realiza tomando en cuenta dos variables: la proporción poblacional y los avances constitucionales en esta materia. Los cuales se explican a continuación:

*Primera variable. Proporción poblacional.* Durante los “censos oficiales elaborados entre 2000 y 2008, el total de la población indígena identificada en América Latina es de 28.858.580, mientras que en Latinoamérica habitan 479.824.248 personas. Esto supone un porcentaje de población indígena identificada del 6,01%”<sup>26</sup>. Los datos anteriores, señalan que en la región existe una diversidad étnica significativa con la cual se puede comprobar la viabilidad de un Estado-Plurinacional.

<sup>24</sup> Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (2010). *Informe sobre la situación de los pueblos indígenas del mundo*. Producido por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas — DPI/2551/A — 09-64061 — Enero de 2010. Encontrado en: [www.un.org/indigenous](http://www.un.org/indigenous), p.1.

<sup>25</sup> UNICEF. *Atlas socio lingüístico de pueblos indígenas en América Latina*. Encontrado en: [atlaspueblosindigenas.wordpress.com/](http://atlaspueblosindigenas.wordpress.com/)

<sup>26</sup> Ídem.

De acuerdo a las estimaciones que realiza el Banco Interamericano<sup>27</sup>, todos los Estados en América Latina poseen poblaciones originarias debiéndonos ubicar en esta área geográfica para analizar la necesidad de que las estructuras estatales cambien como condición para el ejercicio de los derechos indígenas reconocidos en el ámbito internacional y nacional.

Una *segunda variable (jurídica)*. Se expresa en los cambios constitucionales que han tenido algunos Estados de la región, unos en mayor medida que otros, y que han insertado dentro de su contrato social no sólo el reconocimiento de derechos indígenas sino además mecanismos de cómo hacerlos efectivos<sup>28</sup>.

Entre las constituciones más progresistas de la región tenemos la de Venezuela, Ecuador y Bolivia. En el caso de Venezuela, la Constitución de 1999 reconoce a los pueblos indígenas un conjunto de derechos de los cuales el más importante es el territorial (artículo 119). A diferencia con la venezolana, la de Bolivia (2009) y Ecuador (2008) reivindica a estas poblaciones como naciones dentro del Estado<sup>29</sup> consagrándole no sólo

---

<sup>27</sup> De acuerdo a los datos del Banco Interamericano para el 2013, la población indígena en América Latina se distribuye porcentualmente de la siguiente manera: 1.- *Estados compuestos por poblaciones indígenas en un porcentaje de 0 a 0,8%*: Brasil (0,4%), El Salvador (0,2%), Suriname (0,1%) y Venezuela (0,8%). 2.- *Estados compuestos por poblaciones indígenas en un porcentaje de 0,8 a 3,4%*: Argentina (3,1%), Colombia (3,4%), Costa Rica (1,7%), Paraguay (1,7%). 3.- *Estados compuestos por poblaciones indígenas en un porcentaje de 3,4 a 6,6%*: Chile (4,6%), Honduras (6,3%), México (6,6%), Uruguay (4,7%). 4.- *Estados compuestos por poblaciones indígenas en un porcentaje de 6,6 a 10%*: Belize (9,9%), Ecuador (7%), Guyana (9,1%), Nicaragua (10%). 5.- *Estados compuestos por poblaciones indígenas en un porcentaje de 10 a 62%*: Bolivia (62%), Guatemala (44,4%), Perú (14,5%), Panamá (12,3%). Datos del Banco Interamericano de Desarrollo. Encontrado en: [www.iadb.org/es/temas/genero-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes](http://www.iadb.org/es/temas/genero-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes). Según estos datos, tanto en Bolivia como en Guatemala la población indígena representa más del 50%, lo cual hace que sean los dos países de la región con mayor densidad de pueblos originarios. En los otros países de Latinoamérica la representación poblacional de estos grupos humanos oscila entre el 14% y el 0,8%.

<sup>28</sup> “(...) Para que esto sea posible se requiere de condiciones necesarias para su *mise en œuvre*. Lo institucional es una de ellas, pero harían falta por ejemplo, políticas públicas indígenas «desde abajo», como mecanismo de apropiación del derecho por parte del sujeto, así como la *desestatización* de lo indígena, que constituirían, entre otros, los requerimientos para que la cuestión indígena pueda ser trascendida como mera consagración constitucional”. Aguilar, Vladimir (2010). “Reseña del libro: Los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela. Autora Soledad Torre Cuadrada”. *Revista de estudios internacionales*, N° 167. Universidad de Chile, p.189. Encontrado en: [www.revistaei.uchile](http://www.revistaei.uchile)

<sup>29</sup> En América Latina se ha dado el reconocimiento de derechos indígenas en el ámbito constitucional en diferentes tiempos. Aunque la mayoría de las constituciones son de corte multiétnico, además de Venezuela, podemos mencionar otros contratos sociales que han avanzado en la reivindicación de derechos territoriales lo que serviría de fundamento del Estado-Plurinacional, a saber: Colombia (1991), Brasil (1988), Perú (1994), Nicaragua (2003) y Guatemala (2002). En la región sólo los textos constitucionales de Bolivia y México reivindican expresamente el principio de libre determinación desde la vertiente interna.

el principio territorial, sino además las instituciones y las políticas públicas necesarias para consolidarlo a través de la autonomía.

De acuerdo a lo anterior, tanto el texto constitucional de Bolivia (2009) como el de Ecuador (2008) representan un constitucionalismo plurinacional, identificando con esta definición al Estado e insertando en sus normativas algunos mecanismos capaces de garantizar los derechos reconocidos. En el caso de Venezuela (1999) y de las demás constituciones de América Latina que han incorporado en sus catálogos de principios los de sus poblaciones indígenas, el aparato estatal se define como pluriétnico, multiétnico o pluricultural.

En este sentido, las constituciones de América Latina en su mayoría de corte multiétnico, reconocen “la existencia de los pueblos indígenas como colectivos que anteceden el surgimiento del Estado-Nación, así como sus leyes, las cuales se encuentran condicionadas al Derecho Internacional de los Derechos Humanos o por otro derecho constitucional, además consagran la protección del derecho colectivo al territorio, la reivindicación de sus lenguas como idiomas oficiales y el acceso a la educación intercultural y bilingüe”<sup>30</sup>.

Por tanto, en Latinoamérica de acuerdo con las constituciones vigentes, los Estados se encuentran en un proceso de reconocimiento de derechos indígenas que permitirá avanzar a otros de naturaleza plurinacional como el ecuatoriano o boliviano, aunque esto último no sea necesariamente un elemento definitorio en la transición del Estado-Nación al plurinacional<sup>31</sup>. Además, América Latina reconoce su diversidad cultural (pueblos indígenas y minorías) en el interior de sus estructuras estatales, lo que no es tan evidente pues en otras regiones “la recepción del hecho indígena en el sistema político, económico, social y cultural de un Estado ha planteado históricamente problemas graves y complejos, comenzando por el mismo reconocimiento del hecho. Para muchos existen

---

<sup>30</sup> Van Cott, Donna Lee (2008) “Latin America’s Indigenous Peoples”. *Journal of Democracy*, Vol.18, No. 4, p. 132.

<sup>31</sup> “La plurinacionalidad representa un estadio distinto y acumulativo respecto a la multiculturalidad. No hay contradicción ni tiene por qué haber contraposición entre plurinacionalidad de una parte y, de otra, multi e interculturalidad. Y es lo primero lo que puede que resulte finalmente decisivo. Lo segundo ya se había constitucionalmente reconocido con anterioridad sin que por ello se perfilara en el horizonte todo un nuevo paradigma constitucional, sin que por ello tuviera que revisarse el sistema del constitucionalismo, si no en su integridad, a todo su través”. Clavero, Bartolomé (2010). *Óp.*, Cit., p.2. Véase cita: 22.

indígenas sólo en el extranjero. Japón, por ejemplo, no reconoce esta condición a los ainos de Hokkaido. Los países africanos creen que el asunto no tiene que ver con ellos y es significativa la ausencia de sus representantes en el grupo de trabajo que en el seno de la CDH ha elaborado el proyecto de declaración de sus derechos”<sup>32</sup>.

Una vez explicadas las razones por las que se trabajará con los pueblos indígenas en América Latina como primer área de delimitación geográfica, debemos aclarar que la investigación se fundamentará en un estudio comparativo de tres países de esta región a objeto de precisar como ellos pueden avanzar y trascender del Estado-Nación al plurinacional.

Los países con los que trabajaremos son Ecuador, Bolivia y Venezuela. Las variables por las cuales hemos decidido seleccionar éstos y no otros, son las mismas utilizadas para la delimitación de Latinoamérica como área de estudio: proporción poblacional y avances constitucionales.

En el caso de Ecuador, su población originaria constituye el 7% y su Constitución identifica al Estado como plurinacional. Igualmente en Bolivia su texto constitucional reconoce la diversidad nacional, además de tener un presidente autóctono y uno de los porcentajes más altos de representación indígena para la región (66%), según las cifras del Banco Interamericano de Desarrollo. Tanto Ecuador como Bolivia son los únicos países en América Latina que describen su aparato estatal como plurinacional.

Al contrario de estos dos países, Venezuela tiene una población indígena del 2% y presenta una Constitución de corte multiétnico. No obstante, se escoge por su diversidad étnica y lingüística representada en 51 pueblos de acuerdo a los datos oficiales del XIV Censo General de Población y Vivienda desarrollado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), realizado en 2011. Por otra parte, y a pesar de que no se reconoce como plurinacional, se han producido pequeños avances institucionales para que estos grupos humanos puedan gestionar sus demandas, con lo cual se hace interesante determinar sí los mismos coadyuvarán a trascender a otro modelo o, por el contrario,

---

<sup>32</sup> Remiro, Antonio (ed. al) (2007). *Derecho Internacional*. Tirant to Blanch: Madrid, p. 202.

buscan cooptar la cultura originaria insertándola en la lógica del Estado-Nación (políticas de asimilación).

Los tres Estados con los que vamos a trabajar presentan realidades indígenas distintas aunque con panoramas políticos y jurídicos muy similares. La finalidad del estudio es determinar cual país, por las condiciones en las que se encuentran sus poblaciones indígenas en la actualidad, se aproxima más a un Estado- Plurinacional.

### I.2.1- Delimitación del objeto de la investigación

El objetivo de la investigación es determinar si es necesario (para la supervivencia de los pueblos indígenas o para la concreción de sus derechos territoriales) trascender del modelo westfaliano de Estado-Nación al plurinacional.

La fase del reconocimiento<sup>33</sup> normativo de estos grupos humanos llegó a su máxima concreción con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>34</sup>. En la actualidad se necesita entrar en una fase de ejercicio<sup>35</sup> en la que sus derechos se materialicen en la realidad social, para lo cual es necesario un modelo de Estado capaz de garantizarlos. No obstante, el tipo de aparato estatal vigente desde la descolonización y que siguió las mismas estructuras del sistema colonial, no cuenta con las instituciones y los mecanismos adecuados para la aplicación en igualdad de condiciones de dichos principios.

De acuerdo con el contexto anterior, resulta obligatorio para salvaguardar la cultura indígena, reestructurar y replantear el Estado actual, con el propósito de que las poblaciones autóctonas puedan ejercer todos los derechos que se les consagran en el ámbito internacional e interno. Para ello, en nuestra investigación analizaremos los

---

<sup>33</sup> Se define como “la fase de consagración de los derechos, en tal sentido, la normativa indígena se encuentra contenida y garantizada en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales”. Aguilar, Vladimir (2008). *Derechos indígenas pendientes en Venezuela*. ULA-GTAI: Mérida, p.15

<sup>34</sup> “Con la Declaración de NU se pretendía establecer el elemento espiritual de una costumbre general que, unido a la práctica estatal, terminara consolidando su contenido como una norma consuetudinaria general, alejándonos así de la relatividad propia de los Tratados Internacionales”. Torrecuadrada, Soledad (2010a). *Óp.*, Cit., p.4. Véase cita: 4.

<sup>35</sup> Se define como “la fase de materialización del derecho, es decir, aquellos que, una vez reconocidos y garantizados, son apropiados por el destinatario del derecho, es decir, por el o los sujetos de derecho (s), en este caso los pueblos y comunidades indígenas”. Aguilar, Vladimir (2008). *Óp.*, Cit., p. 15. Véase cita: 33.



Estados de Ecuador, Bolivia y Venezuela, a través de la evolución que han tenido a partir de la propuesta sistémica que hemos desarrollado en la parte introductoria, hasta arribar a la actualidad y comprender la situación de estos pueblos indígenas dentro de sus países. La aproximación con la tipología de sistemas servirá como marco teórico para dar respuestas a las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los elementos comunes o características que se deben precisar para la configuración de un Estado-Plurinacional? ¿Cuáles son los desafíos a los que se enfrenta? ¿Es posible en un mundo globalizado pensar en Estados-Plurinacionales? ¿Están dispuestos los Estados-Nación a realizar transformaciones en su interior? ¿Está preparada la Sociedad Internacional y el Derecho Internacional para una nueva forma de organización política? ¿Representa la emergencia de Estados-Plurinacionales una configuración de poder en el Sistema Internacional? Estos cuestionamientos deberán ser contestados a lo largo del trabajo.

Siguiendo la perspectiva anterior, desarrollaremos los objetivos propuestos para la investigación:

#### A- Objetivo General

- Determinar, a partir de un análisis histórico-jurídico y político, la posibilidad de trascender del Estado-Nación al Estado-Plurinacional como cambio estructural para salvaguardar la cultura de los pueblos indígenas expresada en que estos grupos puedan materializar sus derechos reconocidos.

#### B.- Objetivos Específicos

- Analizar a partir de los sistemas internacionales la evolución y el debilitamiento del modelo de Estado-Nación westfaliano.
- Determinar las políticas utilizadas por los Estados en el trato a sus poblaciones indígenas (genocidas, asimilacionistas y multiculturales).
- Estudiar los elementos jurídicos y políticos que fundamentan el derecho de los pueblos indígenas a un Estado-Plurinacional.
- Identificar a través del estudio comparado entre los Estados-Nación de Bolivia, Ecuador y Venezuela, los elementos que definen a un Estado-Plurinacional así como los límites y avances en su construcción.

- Avanzar en los elementos característicos y definatorios de un Estado-Plurinacional que se adapte a las realidades de América Latina a partir de los resultados que arroje el estudio comparado.

### C.- Hipótesis de trabajo

Desde los procesos de colonización, los pueblos indígenas han logrado resistir a la pérdida de sus valores a pesar de la tendencia hacia la homogeneización cultural. En la actualidad, los Estados y las Organizaciones Internacionales les reconocen un catálogo de derechos necesarios para preservar sus culturas, entre los cuales el más importante es el de la libre determinación. No obstante, las estructuras estatales tal y como están conformadas, no pueden avanzar más que en la incorporación constitucional de dichas normas y en la creación de condiciones para el ejercicio de algunas que no implican mayor compromiso, como por ejemplo, la medicina tradicional, el idioma ó la educación intercultural. Estos Estados no terminan de garantizar principios fundamentales para la supervivencia de estas poblaciones originarias como es el territorial.

A la par de lo anterior, los Estados han comenzado a desarrollar proyectos y a dar concesiones a empresas para explotar territorios indígenas. En este caso, su destrucción o el desplazamiento de sus poblaciones por este motivo, traerían consigo una suerte de genocidio cultural (Lemkin). De acuerdo a esto, nuestra hipótesis de trabajo sería:

*La configuración de un Estado-Plurinacional garantizaría el ejercicio de los derechos reconocidos en el ámbito internacional y nacional a los pueblos indígenas y, por tanto, expresaría la única forma para asegurar la supervivencia de estos pueblos saldando la deuda histórica de la colonización que trajo consigo la herencia del Estado-Nación westfaliano.*

### D- Comprobación de la Hipótesis y propuestas

La investigación determinará si la hipótesis se comprueba, es decir, si se logra establecer una afirmación lógica o por el contrario se rechaza. En el planteamiento del trabajo no se desestima la complejidad y los intereses del Estado-Nación por mantener su soberanía, la cual desde la perspectiva realista, podría verse debilitada por la concesión de autonomías al interior del Estado.

El debate es muy complejo pues hasta ahora la población se encuentra sometida a los designios del aparato estatal. Con la evolución de los derechos humanos y, en particular los indígenas, al Estado le ha tocado (y no siempre por convicción propia) asumir una política distinta y diferenciada con estos pueblos debido a su protección internacional.

El Estado ha sido el actor primario de las Relaciones Internacionales y el sujeto con capacidad plena del Derecho Internacional. La idea de transformar sus estructuras para que sean más democráticas y humanas en una sociedad mundial plural puede generar temor, sobre todo por los acechos a la integridad territorial y a la soberanía. Asumir la refundación del Estado-Nación implicaría avanzar hacia nuevas constituciones que evolucionen de su carácter multiétnico a un corte plurinacional, así como a un cambio en la concepción de las instituciones y de los mecanismos de formulación de políticas públicas. El primer derecho que debe garantizar el modelo de Estado-Plurinacional es el territorial<sup>36</sup>, pues es en el “territorio donde los pueblos indígenas pueden ejercer el catálogo de los demás principios reconocidos en el plano internacional”<sup>37</sup>.

### I.3-JUSTIFICACIÓN E INTERÉS DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

La estructura del Estado-Nación concebida e impuesta a la población está inmersa en un conjunto de contradicciones que generan tensiones sociales. En este sentido, “en una reseña de los Estados en situación de conflicto armado en 1988 se señala que de un total de 111 conflictos en el mundo, 63 eran internos y se describe a 36 de ellos como "guerras de formación de Estados", es decir, conflictos en que intervienen un gobierno y un grupo de oposición que exige la autonomía o la secesión para una etnia o región particular”<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> “La estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente [...] para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.” Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni* del 31 de agosto de 2011, párr. 149.

<sup>37</sup> Aguilar, Vladimir & Bustillos, Linda (2006). *Tranversalización de la política (pública) para pueblos indígenas*. ULA- Consejo de Publicaciones, Venezuela, p.10.

<sup>38</sup> Wallensteen, Peter (Editor) (1989). “*States in Armed Conflict 1988*. Uppsala University. Department of Peace and Conflict Research.” Report, N° 30, Julio.

Los problemas anteriormente mencionados estaban latentes desde la conformación de los Estados-Nación. Además de estos choques, el aparato estatal emergió bajo el pensamiento liberal- monocultural por lo que habrían de desarrollar políticas genocidas, racistas y de asimilación dirigidas a lograr una cultura homogénea. En la actualidad, los pueblos indígenas gozan de un marco jurídico e institucional reconocido a nivel internacional que les garantiza protección en el ámbito de los Estados<sup>39</sup> una vez que estas normativas se incorporan en sus constituciones.

Sin embargo, a pesar de todas las garantías jurídicas los pueblos indígenas paradójicamente se encuentran amenazados por las propias dinámicas mundiales y nacionales. Para el profesor Oliva, “hasta los años 70 del siglo XX, la mayor parte de estos grupos permanecieron aislados, olvidados por parte del Estado, invisibles para las políticas y estrategias indigenistas, pero a partir de aquellos años y en un intento por salir de la crisis económica producida por el aumento de los precios del petróleo, se desarrolló por parte de la mayor parte de los gobiernos un nuevo modelo de explotación económica diversificado y proyectado hacia las áreas que tradicionalmente no habían sido ocupadas (...) Ante las nuevas oleadas colonizadoras, representadas por madereros, campesinos, empresas transnacionales, buscadores de oro, mineros, militares y cuerpos de seguridad (...) algunas comunidades consiguieron reaccionar, otras se debilitaron y acabaron desapareciendo en el marco de nuevos procesos de aculturación (...)”<sup>40</sup>.

Las poblaciones originarias en América Latina están expuestas a constantes violaciones de sus derechos humanos. De acuerdo con el Informe de Naciones Unidas sobre la Situación de los Pueblos Indígenas en el Mundo (2010), en Latinoamérica los índices de pobreza de estos grupos son mucho más altos que en el resto de la sociedad, los niveles

---

<sup>39</sup> “Como se desprende del desarrollo de la participación indígena en el ámbito de las Naciones Unidas y del lugar que ocupa el tema en la actualidad, la cuestión indígena no es tan nueva como parece. Su aparición la situamos en el marco de las conferencias que distintas organizaciones no gubernamentales (fundamentalmente ambientalistas) realizaban en el seno de la organización internacional. Las primeras manifestaciones de esta incorporación en los debates mundiales se comienzan a dar hacia los años 70. De esta manera vemos como la cuestión indígena y su tratamiento en el contexto de las Naciones Unidas da un salto cualitativo. Lo que fue definido a finales de los años 50 como una proeza (la asimilación), con el Convenio 169 de la OIT a finales de los 80 fue declarado como prohibitivo. Los pueblos indígenas en distintos foros y escenarios internacionales y regionales asumirían que la lucha por sus reivindicaciones tendría una dimensión propia”. Aguilar, Vladimir (2013). *Entre consensos y disensos. La cuestión indígena como continuidad y ruptura de las relaciones internacionales actuales*. Universidad de Los Andes: Mérida (por publicar) P.27-30.

<sup>40</sup> Oliva, Daniel (2012). *Los pueblos indígenas a la conquista de sus derechos. Fundamentos, contextos formativos y normas de derecho internacional*. Imprenta nacional de la agencia estatal: Madrid, p. 299.

de desempleo son elevados y viven acechados por las amenazas externas sobre sus territorios, por lo cual, se ven obligados a buscar trabajo por fuera de la comunidad, encontrando sólo en el ámbito de la economía informal o de mano de obra no calificada<sup>41</sup>, además se registran en estos colectivos altos niveles de desnutrición, mortalidad y analfabetismo<sup>42</sup>.

En el tema de los derechos territoriales la situación se torna más dramática y las políticas indígenas en esta materia son semejantes en los países de la región. Lo anterior se debe en parte a “la ejecución de los denominados megaproyectos, por la envergadura que alcanzan, pone de relieve, cuando afecta directa o indirectamente a los territorios indígenas, la contradicción entre el interés general (en el que los Estados fundamentan su ejecución) y el respeto a los derechos culturales de los pueblos indígenas que contemplan asustados las repercusiones que dicha ejecución producirá sobre sus modos habituales de vida”<sup>43</sup>. Entre los que comúnmente se desarrollan en territorios indígenas<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Estos abusos laborales de lo que estas poblaciones originarias eran víctimas motivaron la creación de ciertas regulaciones en torno al tema laboral indígena, siendo este el primer derecho que se les reivindica a estos grupos humanos en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre los primeros convenios que se generaron están: el Convenio N° 50 sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas de 1936, el 64 sobre los contratos con trabajadores indígenas y el 65 sobre las sanciones penales hacia los trabajadores indígenas ambos de 1939. Estos instrumentos antes descritos trataron de frenar abusos en el ámbito laboral, pero los contenidos de los mismos son muy parcos y da la impresión que protege más al empleador que al propio indígena.

<sup>42</sup> Los índices de pobreza entre los indígenas son mucho más altos que entre el resto de la población en varios países de América Latina: “Paraguay, 7,9 veces; Panamá, 5,9 veces; México, 3,3 veces; y Guatemala, 2,8 veces. Así mismo, los ingresos de los trabajadores indígenas promedian sólo la mitad de los de trabajadores no indígenas, debido en gran parte a factores como la discriminación y la calidad de la enseñanza. La mayor diferencia en los ingresos por cada año adicional de escolarización entre la población indígena y la no indígena en América Latina se registra en Bolivia, en otros Estados como Guatemala, más del 50% de los jóvenes indígenas con edades entre 15 y 19 años no ha terminado sus estudios de primaria frente a cerca de una tercera parte de los jóvenes no indígenas. Hay una notable diferencia entre el número de años que estudian los niños no indígenas y los indígenas. Esa diferencia con los niños no indígenas del Perú significa que estos niños reciben instrucción durante 2,3 años más que los indígenas, cifra que en Bolivia alcanza los cuatro años. En cuanto a la mortalidad infantil sigue siendo 70% superior entre las comunidades indígenas, a pesar de las mejoras logradas en América Latina en los últimos 40 años. Otro indicador, como la desnutrición, nos señala que los niños indígenas duplican la que se registra entre los no indígenas”. Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (2010). Óp., Cit., Véase cita: 24.

<sup>43</sup> Torrecuadrada, Soledad (2010b). *Los Derechos de los pueblos indígenas en Venezuela*. Biblioteca Nueva: Madrid, p.122.

<sup>44</sup> Con estos grandes megaproyectos se violan derechos reconocidos y consagrados para las poblaciones indígenas entre los cuales los más importantes son: - El derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo (artículo 7 del Convenio 169 de la OIT), -El derecho a la libre determinación (artículo 2 y 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas), - El derecho a una consulta, libre, previa e informada (artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y artículo 32 de la declaración).

tenemos la construcción de hidroeléctricas y represas (caso Diquís en Costa Rica<sup>45</sup> y la represa de Belo Monte en Brasil<sup>46</sup>), así como de infraestructura física (caso Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS)<sup>47</sup> en Bolivia y el IRSA<sup>48</sup> en América del Sur).

Por otro lado, como consecuencia de la lucha indígena en contra de estos proyectos, se ha desarrollado una política de criminalización por parte del Estado hacia los dirigentes de estos pueblos, con la finalidad de silenciar su protesta (Caso de los Garífuna de los Cayos Cochinos en Honduras)<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> “En el área afectada por el proyecto hidroeléctrico El Diquís se ubican varios territorios indígenas reconocidos por el Estado. De acuerdo al diseño actual del proyecto, parte de la presa y el embalse ocuparían 818.24 hectáreas del territorio indígena Térraba, el cual pertenece al pueblo indígena teribe, lo que representa aproximadamente un diez por ciento de este territorio; e igualmente en el territorio indígena de China Kichá del pueblo cabécar, otras 97 hectáreas quedarían inundadas por el embalse. Además, los territorios indígenas Rey Curré y Boruca (ambos del pueblo brunca), que se encuentran situados río abajo de la presa, podrían ser afectados por cambios o variaciones en el caudal del río. La introducción de miles de trabajadores para realizar las obras de construcción durante varios años provocaría también un impacto social en las comunidades indígenas que habitan el área del proyecto. El ICE ha incluido a los territorios indígenas de Cabagra (bribri), Salitre (bribri), Ujarrás (cabécar) y Coto Brus (ngobe), situados río arriba de la presa, en el área de influencia indirecta del proyecto, ya que el establecimiento y mantenimiento del embalse proviene en parte del agua que fluye de estos territorios”. Anaya, James (2011). *Informe sobre la situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica*, parágrafo 2. Encontrado en: <http://www2.ohchr.org/english/>

<sup>46</sup> “La presa, que sería la tercera más grande del mundo, anegaría una extensa área de tierra, desecaría partes del río Xingú, destruiría la selva y reduciría las reservas de peces imprescindibles para la supervivencia de distintos pueblos indígenas de la zona, como los kayapós, araras, jurunas, arawetés, xikrines, asurinis y parakanãs. Además, la presa destruiría los medios de vida de miles de indígenas que dependen de la selva y del río para obtener agua y alimentos”. Encontrado en: <http://www.survival.es/sobre/presa-belo-monte>. Este proyecto fue paralizado por el Tribunal de apelaciones de Brasil el cual señaló que “la autorización del proyecto por parte del Congreso brasileño en 2005, fue ilegal. La Corte concluyó que el Congreso sólo puede autorizar el uso de los recursos hídricos para proyectos hidroeléctricos después de una evaluación independiente de los impactos ambientales y las consultas previas a los pueblos indígenas afectados, tal como lo establece la Constitución brasileña y el Convenio 169 de la OIT, firmado por Brasil”. Encontrado en: <http://www.aida-americas.org/es/>

<sup>47</sup> Por el TIPNIS pasa un proyecto carretero entre Villa Turani y San Ignacio de Moxos. “Incluso los contratos de las empresas se habían realizado y las obras, emprendido. Para ninguna de estas actuaciones el Estado había procedido a la consulta indígena”. Encontrado en: [www.ecoport.net](http://www.ecoport.net). El 15 de marzo del 2013 organizaciones indígenas, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, asistieron a una audiencia temática del caso TIPNIS en la CIDH, con la finalidad de buscar mecanismos que ayuden a garantizar los derechos de los pueblos indígenas en un Estado cuya constitución se declara Plurinacional. “Entre los puntos resaltables, la parte peticionante pidió que a través de la CIDH el Estado Boliviano adecue sus actos a la Convención Americana de Derechos Humanos; que sobre la base del artículo 41 de la norma en mención, requiere el Estado boliviano un informe amplio sobre el estado de situación de la investigación penal de la brutal represión de Chaparina que dejó alrededor de 600 víctimas, de los cuales 70 fueron gravemente heridos entre hombres, mujeres y niños; y haga una visita in loco para visitar a las comunidades del TIPNIS...” Encontrado en: [www.cidob-bo.org](http://www.cidob-bo.org). Para ver otros casos de megaproyectos en territorios indígenas pueden consultar: Stavenhagen, Rodolfo (2008). *Los Pueblos Indígenas y sus Derechos*. Unesco: México. D.F, p. 58-61.

<sup>48</sup> El IRSA es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura regional suramericana.

<sup>49</sup> La comunidad de los Garífuna ha sido víctima de la criminalización y del despojo de sus tierras, como causa de una política del Estado que se implementó en sus territorios sin tomar en cuenta las tradiciones de las poblaciones nativas que han habitado en estos cayos. “...Con el argumento de proteger los recursos naturales presentes en los cayos y las aguas marítimas que lo rodean, el gobierno de Honduras ha fomentado a través de disposiciones legales y del uso de la fuerza pública, el establecimiento de

En este contexto, y agotados los mecanismos nacionales de denuncia, los pueblos indígenas han recurrido a la protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y especialmente la Corte en cuya jurisprudencia<sup>50</sup> ha aplicado el derecho indígena frente al Estado permitiendo así la emergencia de un nuevo derecho que no responde sólo al ladino (como establece el profesor Clavero), sino que reconoce la importancia de garantizar su cultura dentro de la estructura estatal.

Las sentencias de la Corte interamericana nos permiten afirmar que a pesar de la evolución constitucional en América Latina; las realidades políticas, económicas, sociales y culturales del Estado, son ajenas a los propios intereses de estos grupos humanos. De esta forma, “mientras que el beneficio estatal proviene de la explotación de los recursos naturales localizadas en el territorio nacional y está incrementando su

---

organizaciones protectoras del medio ambiente que han emprendido programas, que por no haberse elaborado teniendo en cuenta a quienes tradicionalmente han habitado en los cayos, han resultado en el desplazamiento de miembros de las comunidades Garífunas, quienes precisan obtener sus medios de subsistencia de las tierras de los cayos... La peticionaria alega que esta situación se ha agravado...con las deficiencias de las investigaciones con respecto a la desaparición de una persona, con respecto a los impactos de bala que recibió otra y con respecto al abandono en alta mar de dos personas, todos ellos miembros de las comunidades Garífunas de los Cayos.” Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe N° 39/07, petición 1118-03. Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros*. 24 de julio 2007, parágrafo 3.

<sup>50</sup> La mayoría de los casos en los que sentencia la Corte responden a la violación del derecho al territorio de los pueblos indígenas por parte del aparato estatal. Unos de los dictámenes más relevantes en esta materia son: El del Pueblo *Saramaka vs Suriname*, en este caso, el tribunal falla a favor de los indígenas, reconociendo la importancia del espacio territorial para estos, pero además le señala al Estado que la política pública para hacer efectiva esta norma colectiva es la demarcación y titulación de los territorios. A su vez la Corte intenta realizar un papel de monitoreo, señalándole al mismo, que debe entregar informes sobre la situación de este pueblo y estableció un plazo de tiempo para realizar la demarcación. Véase la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “*Caso del Pueblo Saramaka vs Suriname*” (28 de noviembre 2007). Otra sentencia en esta materia es la del *pueblo kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (27 de junio de 2012), este dictamen fue contundente para el Estado, pues el mismo, debe realizar consultas tal y como lo señala el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, además de ello, asumiría en acto público su responsabilidad internacional e indemnizaría por un monto fijado por la comisión a las comunidades indígenas afectadas tanto por daños materiales como inmateriales. Véase la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “*caso del pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*” (27 de junio de 2012). Finalmente, mencionamos el del pueblo *Sawhoyamaxa Vs. Paraguay* (29 de marzo de 2006), esta sentencia es particularmente interesante, pues los gobiernos de la región han tenido la tendencia desde el reconocimiento de las constituciones de corte multiétnico donde se consagran los derechos indígenas de paralizar los procesos de demarcación territorial. En este dictamen la Corte enfatizo que debido a la demora del Estado en demarcar, este deberá devolverles físicamente sus tierras a estas comunidades y que mientras esto no se realice le suministrará a esta población indígena los bienes y servicios necesarios para su supervivencia, además el mismo deberá efectuar un pago por reparaciones por daños materiales e inmateriales. Véase la sentencia de la Corte interamericana de Derechos Humanos “*caso de la comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*” (29 de marzo de 2006). Al igual que en los dictámenes anteriores la Corte tiene una postura progresista y reivindicadora de los derechos indígenas frente al Estado e intenta presionar a los mismos con la estrategia de los informes sobre la situación y los plazos para demarcar o realizar consultas.

PIB, los pueblos indígenas, en cuyas tierras se encuentra la mayor parte de estos recursos, están sufriendo cada vez más la grave usurpación de sus tierras (...)”<sup>51</sup>.

En este orden de ideas, se cuestiona la responsabilidad del Estado derivada de la garantía de los derechos indígenas que son asumidos internacionalmente y reconocidos e incorporados constitucionalmente, pues si bien aplican políticas indigenistas “estas son concebidas y diseñadas por los no indios, para ser aplicadas a los otros; no supone una consideración del punto de vista y los intereses de esos otros, sino una negación rotunda de que éstos tengan algo que opinar sobre sus propios asuntos”<sup>52</sup>. En la mayoría de los casos los tratamientos hacia estas poblaciones son asistencialistas, los gobiernos, instituciones y funcionarios actúan bajo la figura de la colonización interna o pos colonialismo<sup>53</sup> (De Sousa), en lo que el indígena carece de atención especial prestándosele bien al contrario una inferior con respecto a la población mayoritaria.

En el siglo XXI los pueblos indígenas aún padecen de racismo, asimilación y genocidio por parte del Estado y de la sociedad. Desde esta perspectiva, la estructura del Estado-Nación tal y como se concibieron desde los diversos aspectos políticos, económicos, sociales y culturales en el período de la independencia, para nada incluyeron la visión indígena dentro de su configuración. Por tanto, lo que impide el ejercicio de la plurinacionalidad en la actualidad son las estructuras pos coloniales e independentistas de los Estados que no se muestran dispuestas a modificarse para que puedan armonizarse con los cambios constitucionales.

Desde esta perspectiva, mientras que el Estado-Nación no se re-estructure, refunde, reinvente ó reconstruya a partir de la noción de la plurinacionalidad, que incluiría por primera vez en seiscientos años la visión indígena, no es posible garantizar los derechos

<sup>51</sup> Wessendof, Kathrin (compilación y edición) (2011). *El mundo indígena 2011*. IWGIA: Lima, p.15.

<sup>52</sup> Díaz-Polanco, Héctor (1996). *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios, siglo XXI*: México. D.F, segunda edición, p.42.

<sup>53</sup> “La teoría política y las ciencias sociales, en general, han creído que la independencia de los países en América Latina ha puesto fin al colonialismo sin reparar que, después de la independencia, el colonialismo ha continuado bajo otras formas, como las del colonialismo social o el colonialismo interno... Esta es la idea de la poscolonialidad que lleva consigo dos cuestiones muy importantes para tomar en cuenta: en primer lugar, el Estado no puede ser culturalmente neutro, porque si lo es, favorece objetivamente a la cultura dominante; y, en segundo lugar, la cuestión de la memoria: vamos a vivir un período en el que algunos no querrán recordar y otros no querrán olvidar la historia pasada por las injusticias históricas que fueron cometidas en el período largo del colonialismo”. De Sousa, Boaventura (2007). “La reinención del Estado y el Estado plurinacional”. *Revista OSAL*, año VIII, N° 22. Buenos Aires: CLACSO, p. 31-32.



reconocidos internacionalmente a estas poblaciones y, por tanto, su supervivencia cultural plena.

#### I.4.- METODOLOGÍA Y TÉCNICA DE LA INVESTIGACIÓN

Abordaremos la investigación a través de una perspectiva sistémica que nos permita analizar la evolución de los derechos indígenas en las estructuras de los dos tipos de Estados que estamos analizando (Nación y Plurinacional).

La investigación será realizada a través de tres dimensiones enmarcadas en una visión crítica que nos facilita una comprensión holística del estudio. Una primera es la de las Relaciones Internacionales, como disciplina científica que nos ayuda a través de sus teorías y modelos de análisis a dar respuesta a los cambios que está experimentando la Sociedad Internacional, aspecto que nos permite entender la evolución de la cuestión indígena hasta la actualidad. Una segunda aproximación se realizará desde el Derecho Internacional, en el contexto en el que analizaremos los derechos indígenas centrándonos tanto en los aspectos jurídicos y políticos que nos llevarían a definir las bases con el propósito de avanzar en los elementos característicos y definitorios para la construcción de un Estado-Plurinacional.

Y una tercera visión, enmarcada en la antropología jurídica y política, nos brindará los modelos de análisis necesarios para estudiar la cuestión indígena deslastrándonos de nuestros propios imaginarios y representaciones.

Además en la investigación se realizará un estudio comparado entre tres Estados (Ecuador, Bolivia y Venezuela). Esta técnica de comparación socio-jurídica se realizó a través de un trabajo de campo y la metodología aplicada fue la observación-participante que nos permitió valorar cuál de ellos se aproxima más a la noción de plurinacionalidad, arrojando los elementos comunes y discordantes en torno a la construcción de una nueva forma de organización político-territorial.

## I.5.- ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN

Con la finalidad de tener una comprensión lógica en torno al objeto de estudio e hipótesis que nos hemos planteado, el trabajo de investigación se perfila en cinco capítulos. Los contenidos de estas secciones se definen desde lo general hasta lo específico, siempre teniendo un hilo conductor que nos permita discernir cuáles son las condiciones (jurídicas, políticas, sociales y territoriales) mínimas, imprescindibles para la construcción de un modelo ideal de Estado-Plurinacional.

De acuerdo con lo anterior, el trabajo de investigación se estructurará de la siguiente forma:

Capítulo I. Evolución de la política y el derecho indígena en los Estados-Nación de América Latina. Primera parte. De los tiempos de la colonia a la independencia

En este apartado estudiamos a través de la perspectiva sistémica, la evolución de la política y el derecho indígena en los Estados-Nación de América Latina, para ello hemos propuesto una cronología histórica cuya ruptura e inicios está condicionada por hechos importantes. Así mismo en cada sistema propuesto los pueblos indígenas tienen unas condiciones específicas y su territorio un proceso de fragmentación diferente. Es evidente que esta tipología puede variar de acuerdo a los puntos de partida que proponga el investigador.

En el presente capítulo estudiaremos sólo las dos primeras categorías propuestas, pues existen elementos definitorios que no pueden quedar por fuera y son necesarios para un análisis profundo sobre la evolución de las políticas y derechos indígenas en los Estados- nación de América latina.

En los dos primeros capítulos de la tesis se analiza cómo los pueblos indígenas han padecido la fragmentación de sus territorios desde que se construye el Estado- Nación, y como esto ha sido una política invariable hasta los tiempos actuales.

Lo interesante es estudiar desde la historia sí el tratamiento que se le ha dado a los pueblos indígenas hasta la actualidad se mantiene vigente o por el contrario cambia con la emergencia de un modelo más humano como es el plurinacional.

De esta forma investigaremos en una *primera sección*, al *Sistema Colonial* y el *cuestionamiento del indígena como ser humano (1492-1810)* y en una *segunda parte*, desarrollaremos el *Sistema de Independencia. La emergencia del Estado- Nación (1810-1910)*.

## Capítulo II.- Evolución de la política y el derecho indígena en los Estados-Nación de América Latina. Segunda parte. De la reforma agraria a la plurinacionalidad

Este capítulo es la continuación del primero, por tanto, observaremos las principales políticas y derechos que se han reconocido de manera más o menos similar en materia indígena en los Estados-Nación de América Latina, a partir de una visión regional. Esta sección la dividiremos en tres epígrafes y será desarrollada, al igual que el primer apartado, desde una perspectiva sistémica.

En un *primer epígrafe*, estudiaremos la *Reforma Agraria. La reducción de los territorios indígenas (1910-1990)*, posteriormente el *Sistema Multiétnico (1900-2016)* y el *espejismo de una sociedad incluyente (1990-2016)* y finalmente el *Sistema Plurinacional y la refundación del Estado monocultural (2008-2016)*.

## Capítulo III. Fundamentos teóricos para construir la plurinacionalidad en los (pos) Estados- Nación de América Latina

Los dos primeros capítulos nos brindan una perspectiva histórica importante para determinar que sí es posible transitar de una plurinacionalidad de hecho a una de derecho con este nuevo modelo de Estado fundamentado en la pluralidad de naciones, centrado en el siglo XXI con Constituciones de carácter plurinacionales. Este capítulo esboza los elementos teóricos desde el punto de vista económico, político, jurídico, social y cultural con los cuales debe emerger desde una visión –ideal- este nuevo modelo de Estado. Además en cada elemento analizado se proponen unas etapas que se deben transitar para lograr una plurinacionalidad que responda al espíritu de las normativas internacionales y nacionales, y sobre todo garanticen los derechos colectivos de las poblaciones indígenas entre ellos el más importante el territorial.

Se deja claro que un Estado plurinacional no se decreta sino se construye. Este capítulo teoriza y brinda todas las herramientas necesarias para configurar un aparato estatal plurinacional ideal.

#### Capítulo IV. El Estado plurinacional en América Latina. Una realidad por construir. Estudio comparado entre Bolivia, Ecuador y Venezuela

Una vez definida desde la perspectiva teórica todos los elementos que debe contener un Estado Plurinacional, se hizo necesario realizar un trabajo de campo en los tres países de estudio con la finalidad de determinar cuál era la realidad del nuevo modelo constitucional que para el caso de Venezuela es multicultural, y para Bolivia y Ecuador plurinacional. El objetivo era identificar cuál de los estados anteriormente mencionados se aproximaba más al aparato estatal fundamentado en la pluralidad de naciones.

Este trabajo de campo fue realizado desde febrero 2015 hasta abril del mismo año, desarrollándose con una metodología de observación-participante a través de herramientas de antropología jurídica, y en el que se aplicaron entrevistas a actores claves dentro de cada Estado.

El resultado fue un capítulo en el cual se analizaron los avances de este nuevo aparato estatal plurinacional y sus grandes retrocesos a partir del modelo ideal construido teóricamente en el Capítulo III.

#### Capítulo V. El derecho de los Estados vs el derecho de los pueblos

Este capítulo aborda las grandes contradicciones que presenta la configuración del aparato estatal y que se resume entre el derecho de los Estados como es el de la Soberanía y el de los pueblos indígenas expresado en el principio de libre determinación. De igual manera, se desarrollan los retos que para las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional implica la emergencia de un sistema de Estados plurinacionales.

Lo antes esbozado da cuenta de una propuesta de tesis doctoral con un hilo conductor que la recorre en sus elementos de forma y de contenido.





## CAPITULO I

# EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA Y EL DERECHO INDÍGENA EN LOS ESTADOS-NACIÓN DE AMÉRICA LATINA

## PRIMERA PARTE DE LOS TIEMPOS DE LA COLONIA A LA INDEPENDENCIA



CAPITULO I. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA Y EL DERECHO INDÍGENA EN LOS ESTADOS-NACIÓN DE AMÉRICA LATINA. PRIMERA PARTE. DE LOS TIEMPOS DE LA COLONIA A LA INDEPENDENCIA. 46- 128

	Pág.
INTRODUCCIÓN	50-62
<i>I.- Fragmentación de los territorios indígenas y emergencia de los Estados- Nación en América Latina.</i>	64-74
I.1.- Algunas consideraciones teóricas sobre la fragmentación de los Territorios Indígenas.	64-70
I.1.1.- Dimensiones en los procesos de fragmentación de territorios indígenas.	66-70
A.- Fragmentación territorial.	66-68
B.- Fragmentación socio-cultural.	68-69
C.- Fragmentación Económica.	69
D.- Fragmentación Política.	69-70
I.2.- Algunas consideraciones teóricas sobre la ficción del Estado-Nación en América Latina.	71-73
I.3.- El Estado plurinacional y la última fragmentación.	73-74
<i>II.- Tipología de sistema. Evolución de la política y derecho indígena en América Latina (Siglo XV al XIX).</i>	76-125
II.1.- <i>Sistema Colonial y el cuestionamiento del indígena como ser humano (1492-1810).</i>	78-101
II.1.1.- El sistema de conquista en América Latina y el papel del indígena en la imposición de esta nueva sociedad.	79-82
II.1.2.- Derecho y Políticas aplicadas a los pueblos indígenas de América Latina en el sistema colonial.	82-88
II.1.2.1.- Derecho Indiano y su relación con la fragmentación de territorios indígenas.	84-87
II.1.2.2.- Política Indígena en los tiempos de la Colonia.	87-88
II.1.3.- El impacto del sistema colonial en los pueblos indígenas de Bolivia (1535-1835).	88-92
II.1.4.- El impacto del sistema colonial en los pueblos indígenas de Ecuador (1534-1811)	92-96
II.1.5.- El impacto del sistema colonial en los pueblos indígenas de Venezuela (1498-1811)	97-101
II.2.- <i>Sistema de Independencia. La emergencia del Estado- Nación (1810-1910).</i>	103-125
II.2.1.- Derecho y Políticas aplicadas a los pueblos indígenas de América Latina en el sistema de Independencia.	107-114
II.2.1.1.- Estado- Nación y el principio de la igualdad jurídica.	107-109
II.2.1.2.- Políticas Indígenas en las novísimas Repúblicas.	110-114
II.2.2.- El impacto del sistema de independencia en los pueblos indígenas de Bolivia (1830-1953).	115-119
II.2.3.- El impacto del sistema de independencia en los pueblos indígenas de Ecuador (1830-1964).	119-123
II.2.4.- El impacto del sistema de independencia en los pueblos indígenas de Venezuela (1830-1961).	123-125
CONCLUSIÓN	126-128





## INTRODUCCIÓN

*“(…) Pero mientras todo ello ocurre; en otros espacios, desde los intersticios de la vida comunal, los pueblos indígenas construyen microetnicidades, microresistencias, defendiendo espacios de microautonomías en espera de coyunturas que permitan nuevas rearticulaciones. De cómo se articule lo de arriba con lo de abajo, dependerán sus avances o retrocesos.”*

Burguete, Aracely

Antes de la primera oleada colonizadora el continente americano estaba habitado en su mayoría por poblaciones indígenas, con un tipo de “civilización” que les permitía desarrollar un estadio de organización política semejante al modelo de ciudad-Estado europeo<sup>54</sup>. El imperio Inca denominado el Tahuantinsuyo ó la sociedad Maya, son los ejemplos más relevantes del nivel de ordenación que estos pudieron alcanzar desde su cosmogonía y su visión de desarrollo social.

El llamado “choque de civilizaciones” trajo consigo un irreversible cambio para estos pobladores, cuyos territorios se vieron fragmentados tras la imposición de fronteras imaginarias que delimitaron la estructura del Estado-Nación impuestas por las instituciones coloniales<sup>55</sup>. A partir de este momento, la forma de organización indígena quedó subordinada al poder del nuevo aparato estatal que desconocía cualquier trato hacia estos y se edificaba sobre la noción mono cultural civilizadora europea<sup>56</sup>. En

<sup>54</sup> “...Estas sociedades se caracterizaron por encontrarse en procesos de cambio importantes en su interior, en reacomodos y lentas transformaciones que hubieran conformado un desarrollo histórico distinto, pero la conquista europea cambió radicalmente su sentido y le imprimió otra dinámica”. Taracena, Luis (1982). “Formas de administración en las sociedades precolombinas y coloniales de América hispana”. *Revista Americano de administración pública*, Nº 2, p.9.

<sup>55</sup> “Subyace a ello lo que denomino «superstición hegeliana» según la cual todo pueblo se constituye, a lo largo de un proceso histórico lineal, en Nación, y ésta necesariamente en Estado, siendo esto unas de las mayores fuentes de conflictividad, nacional e internacional. Lo cierto es que es sabido que en la escena internacional —esos que unos llaman Sociedad y otros Comunidad, internacionales ambas—hay Estados que sólo existen de nombre, en virtud de que unos aparatos políticos y administrativos dicen representarlos, normalmente, de espaldas a las poblaciones afectadas por esa situación, generadora primaria de conflictos de toda índole. El análisis y reflexión acerca de estas cuestiones es, no sólo pertinente, sino urgente a la hora de clarificar los propios fundamentos de la Sociedad Internacional vigente, una «comunidad imaginaria» formada por ¿Estados? García, Paloma (2006). *Teoría breve de Relaciones Internacionales*. Tecnos: Madrid, p. 224.

<sup>56</sup> Lo anterior “genera la exclusión y negación de aquellos sujetos sociales y políticos pertenecientes a las etnias históricas y pueblos originales sobre los cuales se erigen los proyectos hegemónicos en el sentido gramsciano de legitimidad, pues para garantizar estabilidad y gobernabilidad en estas nuevas naciones se requiere tanto la existencia de un Estado que detente para sí el monopolio de la violencia física considerada legítima (...) la imposición de un proyecto de nación moderna sobre otros previamente existentes nunca son suficientes como para eliminar las resistencias que sujetos políticos o sectores sociales pertenecientes a otras etnias o arraigados a historicidades diversas y a un entorno pluricultural y pluriétnico, pueden generar frente al sistema político” López, Gilberto & Rivas (2004). *Proyecto:*

palabras de Guillermo Bonfil “Las poblaciones prehispánicas van a ver enmascarada su especificidad histórica y se van a convertir, dentro del nuevo orden colonial, en un ser plural y uniforme: el indio/los indios”<sup>57</sup>.

En la región tras cinco siglos de este hecho histórico, se ha teorizado y formulado lineamientos para el tratamiento de estos grupos humanos desde la égida del Estado-Nación, que oscilan desde el genocidio hasta las nuevas formas que esta categoría de derecho penal internacional adapta en los siglos XIX, XX y XXI, como son la asimilación<sup>58</sup> y la integración<sup>59</sup> a la sociedad mayoritaria. Este tratamiento dirigido a estas poblaciones tiene como objetivo homologarlos a la noción de la cultura dominante, lo cual de acuerdo a los conceptos tradicionales de integridad y soberanía que caracterizan la emergencia del Estado moderno, serían la base de la legitimación del mismo.

Desde la época de la colonia los pueblos indígenas recibieron un tratamiento distinto al resto de la población. Las leyes de Indias en su Libro Sexto contemplan los beneficios y las limitaciones que se le imprimían dentro del Estado a estos grupos humanos<sup>60</sup>. A partir de este período podemos señalar que comienzan las *políticas indígenas* en el continente y que se mantienen hasta la actualidad.

---

“Autonomía multicultural: condición indispensable para el desarrollo sustentable”. Adscrito al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), p.3. Encontrado en: [www.ceas.org.mx](http://www.ceas.org.mx).

<sup>57</sup> Bonfil, Guillermo (1971). El concepto de indio en América: Una categoría de la situación colonial. Fondo editorial de CEHASS; Editorial de la Universidad de Puerto Rico: San Juan de Puerto Rico, p.108. Encontrado en: [http://selvasperu.org/documents/Conc\\_indio.pdf](http://selvasperu.org/documents/Conc_indio.pdf)

<sup>58</sup> La asimilación se define como una política de integración forzada. Siguiendo a José Marín “(...) las iglesias y la escuela se convirtieron, con el proceso de evangelización y de alfabetización, en los instrumentos por excelencia de la asimilación (...) La iglesia y la escuela fueron las encargadas de prohibir las lenguas y de destruir las culturas indígenas en nombre de la civilización occidental y cristiana. Estas instituciones promovieron los mitos de desarrollo y progreso (...)” Marín, José (2006). Breve historia del Estado- Nación y de la política de integración en Europa y en América Latina. En: Hurtado, José. “Derecho penal y pluralidad cultural.” *Anuario de Derecho Penal*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Friburg, Universidad de Friburgo: Lima, p. 342.

<sup>59</sup> La integración se define como una política de asimilación voluntaria. De acuerdo, a Julio Ruiz fue una “estrategia destinada a integrar a las comunidades indígenas en el sistema de mestizaje nacional (...) Se pensaba de esta manera que las culturas indígenas cambiarían considerablemente hasta no tener viabilidad y desaparecer por sí solas. Este argumento se impuso poco a poco hasta creer que de esta manera las políticas de gobierno lograrían la desaparición de las culturas indígenas y acelerarían un proceso natural e irreversible de mestizaje total.” Ruiz, Julio (2003). “Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina.” *Documento de debate*, N°67. UNESCO: Paris, p.10.

<sup>60</sup> Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Encontrada en: [www.leyes.congreso.gob.pe](http://www.leyes.congreso.gob.pe)

Para efectos de nuestra investigación las *políticas indígenas* son definidas, siguiendo el modelo de la hegemonía cultural de Gramsci, como aquellas acciones diseñadas por la clase dominante hacia poblaciones diferenciadas que desconocen como la indígena, y cuya finalidad es homogeneizar la cultura societaria. Estos lineamientos que se formulan desde el Estado hacia estos grupos humanos, se han adaptado en alguna medida a los estándares que se concilian en el Sistema Internacional y Regional; es decir, estas relaciones entre el aparato estatal y estos pueblos, se condicionan en palabras de la profesora Barbé por “una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (procesos) de acuerdo a determinadas reglas”<sup>61</sup>.

Contextualizando la definición de la profesora Barbé, el diseño de las *políticas indígenas* responden a la estructura de poder, a los procesos y reglas de la sociedad americana en un período de tiempo determinado. Lo anterior, hace posible señalar que en la colonización el genocidio era la forma de tratamiento más adecuada, de acuerdo a una estructura colonial-dominante, en la que el uso de la fuerza era la forma de sometimiento hacia estos grupos, quienes no serían humanos por no ser cristianos. Posteriormente, la asimilación y la integración dan cuenta de un Sistema Liberal<sup>62</sup> de mercado en el que el aparato estatal está inserto y, por tanto, el trato con estos se fundamenta en la integración de los mismos en los procesos de “desarrollo-industrial”<sup>63</sup>.

En 1940 con el congreso de Pátzcuaro, se buscó reorientar este tratamiento en la región, en cuanto “sentó las bases de una nueva política indigenista a nivel continental, abrió un espacio interamericano de discusión y bajo su ámbito se creó el Instituto Indigenista Interamericano (1942) y se promovió la formación de diversos institutos indigenistas en

---

<sup>61</sup> Esther Barbé (2007). *Relaciones Internacionales*. Tecnos: Madrid, p.115. Esta definición de sistemas que hemos tomado de la profesora Barbé, la utilizaremos tanto para el ámbito internacional como para el regional. Este último, comprende solo el área de América Latina.

<sup>62</sup> Definimos este sistema en el marco del Estado liberal, que se define como aquel regido por el principio de la igualdad y que se inserta en la lógica del capitalismo individualista y la libre competencia. Se puede ver: Bobbio, Norberto (1996). *Liberalismo y Democracia*. Fondo de Cultura Económica: México. D.F.

<sup>63</sup> Estas nuevas tendencias surgen con la emergencia del Estado Liberal de mediados del siglo XIX cuyos proyectos para los pueblos indígenas están caracterizados por su paulatina “integración” o “incorporación” a las pautas y estilos de vida del liberalismo europeo: la sujeción a un derecho que consagra la propiedad privada, la preeminencia del individuo sobre la colectividad, la condición del ciudadano libre para acceder al mercado y a la libre competencia, etc. En suma la incorporación del indio al “desarrollo” y al “progreso (...)”. López, Gilberto & Rivas (2004). Óp., Cit. P. 7. Véase cita: 56.

toda América Latina”<sup>64</sup>. A pesar de las nuevas condiciones, no se avanzó hacia otro tipo de tratos más adecuados para estas poblaciones, lo cual trajo como consecuencia que emergieran movimientos sociales desde las organizaciones indígenas como el indianismo, en el que se “coincide en reclamar en forma prioritaria el reconocimiento de las lenguas indígenas y el establecimiento de un sistema de educación bilingüe y bicultural (...) Tiene que ver con la atribución de un territorio a cada pueblo indígena, en que la cultura india podrá expandirse con entera libertad (...)”<sup>65</sup>.

Hasta ahora en América Latina se han diseñado dos tipos de políticas públicas dirigidas a estos grupos humanos: una, que se configura en el Estado y que se expresa en el asistencialismo, la asimilación y la integración, y otra, que se deriva de los propios pueblos indígenas (de abajo hacia arriba -top down-)<sup>66</sup> en la cual, el aparato estatal debe materializarlas en la realidad social. Ambos tratamientos no han logrado que a pesar del reconocimiento normativo sus derechos fundamentales, la calidad de vida de estas poblaciones mejore.

Estas dos visiones en las que han sido diseñadas las políticas públicas indígenas, se han visto influenciadas desde la década de los años noventa del siglo XX por el auge de los Derechos Humanos particularmente en materia indígena, la emergencia de estas poblaciones como movimientos sociales, la oportunidad política que esto trae consigo y la apertura de agendas políticas enfocadas por el respeto de la diversidad cultural. Lo anterior da paso a una nueva *política indígena* que debería estar formulada en el ámbito de la interculturalidad (entre la hibridez del indianismo y el indigenismo) y dirigida a materializar los derechos fundamentales vulnerados a estas poblaciones desde tiempos pasados. Esto último sólo sería posible en la refundación de un Estado de carácter plurinacional.

---

<sup>64</sup> Pineda, Roberto (2012). “El Congreso Indigenista de Pátzcuaro, 1940, una nueva apertura en la política indigenista de las Américas”. *Bitácoras de antropología e historia de la antropología en América Latina*. Bogotá, julio-diciembre (2012), p.10.

<sup>65</sup> Favre, Henri (1998). *El Indigenismo*. Fondo de Cultura Económica: México. DF, p. 4.

<sup>66</sup> Se puede ver: Mény, I & Thoenig, J (1992). *Las políticas públicas*. Ariel: Barcelona. Aguilar, Luis (1997). *La implementación de las políticas públicas (estudio introductorio)*, vol. IX. Miguel Ángel Porrúa: México. DF. Canto, Rodolfo (2000). “Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana”. *Revista gestión y políticas públicas*, vol. IX, N° 2. Cabrero, Enrique (2000). “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, *Revista gestión y políticas públicas*, vol. IX, N° 2. Revuelta, Benjamín (2007). “La implementación de políticas públicas”. *Revista Dikaion*, año 21, N° 16.

El auge de Estados plurinacionales en el continente, por el corte social en el que se fundamenta el aparato estatal, redefinirían entonces la «política indigenista» en América Latina, pues serían los propios sujetos de derecho (poblaciones originarias) quienes de acuerdo a sus necesidades plantearían dentro de la estructura estatal los lineamientos para el ejercicio de sus derechos fundamentales. De acuerdo con lo anterior, el tratamiento hacia estos grupos humanos deberá partir de los procesos de gestión pública interculturales, es decir, de la interacción y por tanto de la superación tanto del indigenismo como del indianismo.

La Plurinacionalidad como ideología de Estado se fundamenta en los procesos de justicia social en los que se puedan garantizar todos los Derechos Humanos desde el principio de igualdad. En América Latina este modelo debe concebir la diversidad cultural no como un temor sino como la base de la que emerge su legitimidad. Esto no generaría una fractura dentro de los elementos clásicos de la estructuración del aparato estatal pues “el problema nacional, la cuestión de las nacionalidades, surge cuando en un Estado-Nación determinado existe más de una «conciencia nacional». No se produce conflicto nacional por el mero hecho de que en un Estado exista más de una cultura nacional, sino porque en tal sentido solo se admite un nacionalismo, el que se corresponde con un estado nacional (...)”<sup>67</sup>. Por tanto, si la organización política actual reconoce la existencia de diferentes culturas, es necesario plantear en ella la reingeniería de la gestión pública en tiempos de la plurinacionalidad. Aunque no se tenga certeza de lo anterior, “lo que si podemos constatar es que, por el momento, el debilitamiento, de los Estados nacionales ha abierto una gran rendija que ha oxigenado la lucha de las minorías culturales por ser diferentes”<sup>68</sup>.

El debate sobre la pluralidad de nacionalidades en América Latina se coloca en la arena política de la región desde el año dos mil ocho, si abordamos como hecho definitorio el reconocimiento constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y de Ecuador, aunque la temática se comenzó a profundizar a finales de la década de los noventa con la emergencia de constituciones de corte multiétnico ó pluricultural. Desde nuestra perspectiva de investigación, la configuración del aparato estatal requiere un cambio en

<sup>67</sup> Caminal, Miquel (2012). Capítulo VII. Nacionalismo y Federalismo. En: Mellón, Johan (editor), *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*, segunda edición. Tecnos: Madrid; p. 180.

<sup>68</sup> Mansutti, Alexander (2000). “Pueblos indígenas y cambios constitucionales: el caso de Venezuela”. *Boletín antropológico*, N° 50, p. 81.

las instituciones y en sus políticas públicas, en especial, de aquellas que están dirigidas a poblaciones culturalmente diferenciadas, siendo necesaria la construcción de un modelo de desarrollo distinto.

América Latina cuenta con todas las condiciones para consolidar un aparato estatal incluyente que se sostenga en la diversidad nacional y que se consolide en una nueva cultura democrática. Esto sería posible, *primero*, por la densidad de población indígena que conforman los Estados en la región<sup>69</sup>; *segundo*, debido al avance hacia constituciones multiétnicas y plurinacionales<sup>70</sup>; *tercero*, por el desarrollo normativo tanto a nivel internacional (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo adoptado en 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas adoptada en 2007), y regional (Proyecto Declaración sobre esta materia de la Organización de Estados Americanos); *cuarto*, por la apertura hacia procesos de oportunidad política de los movimientos indígenas<sup>71</sup>; *quinto*, por las condiciones ecológicas de Latinoamérica<sup>72</sup> que obligaría en principio a cambiar el modelo de desarrollo extractivista por uno más sostenible. Esto último tiene relación con la construcción de la plurinacionalidad en la medida que paradójicamente las poblaciones originarias se encuentran localizadas en las zonas con mayor biodiversidad; en consecuencia, las políticas extractivas deben ser repensadas desde el ámbito de los distintos intereses que genera la Plurinacionalidad. Finalmente, porque los gobiernos del

---

<sup>69</sup> Según los censos oficiales elaborados entre 2000 y 2008, el total de población indígena identificada en América Latina es de 28.858.580, mientras que en Latinoamérica habitan 479.824.248 personas. Esto supone un porcentaje de población indígena identificada del 6,01%. UNICEF. Atlas socio lingüístico de pueblos indígenas en América Latina. En: [atlas-pueblos-indigenas.wordpress.com/](http://atlas-pueblos-indigenas.wordpress.com/).

<sup>70</sup> El nuevo constitucionalismo Latinoamericano se caracteriza "...por su vocación orgánica para habilitar estructuras políticas, sociales y económicas de participación, generando un nuevo modelo de Estado que debería recibir el calificativo principal de participativo, sumado al de social..."Palacios, Francisco (2013). *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica. Una propuesta frente a la crisis del Behemoth occidental*. Aranzadi, S.A. :Pamplona.

<sup>71</sup> "En Latinoamérica, los movimientos étnicos que se han ido fraguando desde la década de los ochenta han representado una nueva forma del "hacer político", desplegando inéditos conductos de participación social. Las alteraciones de los sistemas políticos que los actuales movimientos étnicos consigan formalizar pueden generar un procedimiento sociopolítico que origine el nacimiento de un nuevo melting pot social y de un estado multicultural y pluriétnico". Gómez, Águeda (2002). "Estructura de oportunidad política de los movimientos indígenas Latinoamericanos." *Alteridades*, volumen 12, N° 23, enero-junio, p. 121.

<sup>72</sup> "(...) Uno de los principales activos de la región es la enorme variedad de sus ecosistemas, caracterizados por altos niveles de diversidad biológica. América del Sur, es la zona de mayor riqueza del mundo, contiene más del 40% de las especies de la tierra y más de la cuarta parte de los bosques (...)" Bovarnick Andrew; Alpizar, Francisco; Schnell, Charles (editores) (2010). *La Importancia de la Biodiversidad y de los Ecosistemas para el Crecimiento Económico y la Equidad en América Latina y el Caribe: Una Valoración Económica de los Ecosistemas*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

continente ya han colocado en sus agendas políticas nacionales el diseño de políticas diferenciadas para estos grupos humanos, aunque hasta ahora este progreso de discriminación positiva ha sido pensado desde el otro<sup>73</sup>, y no por los propios sujetos, lo cual hace que se mantenga el asistencialismo por parte del Estado generando nuevos mecanismos contemporáneos de asimilación e integración social, y de dependencia de la sociedad que les asiste.

Por lo anterior, es necesario redefinir el tratamiento que el Estado da a estas poblaciones, pues en definitiva una adecuada *política indígena* constituye el elemento vertebrador para la construcción de un aparato estatal que apuesta por la coexistencia de diferentes nacionalidades en su seno.

El presente capítulo intentará evidenciar la necesidad de diseñar políticas indígenas capaces de materializar los derechos reconocidos constitucionalmente en un Estado que se define como multiétnico o Plurinacional. Para ello, analizaremos los distintos tratamientos que han recibido estos grupos diferenciados desde la imposición sobre sus territorios de las instituciones coloniales hasta la actualidad. Lo anterior, nos permitirá valorar si se mantienen estos lineamientos de corte asistencialista, asimilacionismo o integracionistas<sup>74</sup> a pesar del desarrollo de los Derechos Humanos dentro del Sistema Internacional y Regional, o por el contrario, si estos han evolucionado conforme a las teorías internacionales que intentan dar respuestas a los nuevos retos de la Sociedad Internacional como son las diferencias culturales y la emergencia de un Estado postwestfaliano legitimado en estos principios<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Se puede ver: Giddens, A (1992). *Modernidad e identidad del yo: el yo y la sociedad en la época contemporánea*. Ediciones península: Barcelona. Krotz, Esteban (2002). *La otredad cultural entre utopía y ciencia: Un estudio sobre el origen, el desarrollo y la reorientación de la antropología*. Fondo de cultura económica de España: Madrid. Buganza, Jacob (2007). "La otredad o alteridad en el descubrimiento de América y la vigencia de la utopía Lascasiana." *Revista electrónica Razón y Palabra*. Diciembre 2006-Enero 2007, N° 54. Encontrado en: [razonypalabra.org.mx](http://razonypalabra.org.mx).

<sup>74</sup> Debemos aclarar cada uno de estos conceptos, entendiendo que las tres tendencias del tratamiento al indígena tienen como consecuencia la homogeneización hacia la cultura occidental. Cuando definimos asistencialismo, nos referimos a la intervención social que realiza el Estado como estructura dominante para paliar los problemas de estos grupos humanos, pero perpetuándolos en la miseria. Asimilacionismo, da cuenta de aquellas acciones que se realizan forzando el cambio cultural de estos pueblos originarios; e integracionismo, es aquel tratamiento del aparato estatal que se introduce de manera libre dentro de la comunidad, cambiando patrones de conducta que logran la integración de estas poblaciones diferenciadas con el resto de la sociedad (no es forzosa).

<sup>75</sup> De Sousa, Boaventura (2007). *Óp.*, Cit., Véase cita: 53. Ver también: Del Arenal, Celestino (2012). *Óp.*, Cit., Véase cita: 18. Sanahuja, José & Elizondo, Luis (2012). *Tema 4. El Estado en las relaciones internacionales*. Máster interuniversitario en diplomacia y relaciones internacionales. Encontrado en:



Con una finalidad metodológica, hemos propuesto una tipología<sup>76</sup> basada en la teoría de sistemas que nos permite definir el tratamiento que han recibido las poblaciones indígenas desde la construcción del Estado-Nación hasta la actualidad. Lo anterior se sistematizó en cinco grandes etapas, que tienen a su vez unas condiciones políticas, jurídicas, económicas, culturales y sociales diferentes, y que fueron influenciadas por las circunstancias de las propias agendas internacionales y regionales<sup>77</sup>.

Estos sistemas son: Primero. Sistema Colonial y el cuestionamiento del indígena como ser humano (1492-1810), Segundo. Sistema de Independencia. La emergencia del Estado-Nación (1810-1910), Tercero. Sistema de la Reforma Agraria. La reducción de los territorios indígenas (1910-1990), Cuarto. Sistema Multiétnico y el espejismo de una sociedad incluyente (1990-2016), y Quinto. Sistema Plurinacional y la refundación del Estado monocultural (2008-2016).

En el primer capítulo de esta investigación analizaremos los dos primeros sistemas. Ello debido a que hasta el siglo XIX, los pueblos indígenas son invisibilizados por la estructura del Estado, y las bases en las que emergen sus instituciones, tienen una característica de homogeneización y dominación que ayudó a la formación de un contra poder “desde abajo” liderado por los movimientos sociales, que en el siglo XX, provocó grandes cambios entre ellos las reivindicaciones territoriales campesinas, que en principio abarcaban también la causa indígena.

---

www. maec.es. Badie, Bertrand (1995). *La fin des territoires westphaliens*. Coloquio realizado en París del 2-4 de octubre. Encontrado en: horizon.documentation.ird.fr

<sup>76</sup> Es importante resaltar que esta tipología que se estructura en este primer capítulo, se deriva de hechos históricos que nos permiten señalar que hay rupturas entre un sistema y otro por tanto, el tratamiento indígena tiene una variabilidad. En consecuencia, esta cronología no tiene por qué responder a las desarrolladas por los historiadores o estudiosos de las Relaciones Internacionales de América Latina. Asimismo, seguiremos contextualizando la investigación con el concepto de sistemas propuesto por Barbé (Ver cita 61). De esta forma, en cada una de las etapas se estudiará la estructura de poder, los procesos y las reglas que influyen el tratamiento indígena. Así mismo, los sistemas serán analizados desde dos perspectivas: una regional y otra que estudia los cambios específicos que se generaron en los tres Estados de estudio que son: Bolivia, Ecuador y Venezuela.

<sup>77</sup> Se entienden por agenda, en general “a un conjunto de asuntos prioritarios, a un ‘memorando’, que detalla lo que se debe hacer y en qué orden de prioridad, en un período o etapa dada... remite a asuntos públicos que están en un ‘orden del día’, que interesan a un grupo, a ciertos actores o a toda una comunidad y que se ordenan y programan para su tratamiento o resolución.” Moreno, Laura (2009). “Una agenda Ciudadana para la Legislatura Mendocina” en *IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las Relaciones de Poder*. Encontrado en: saap.org.ar, p. 2. De acuerdo al concepto de Moreno, la agenda internacional sería consensuada por las prioridades de la comunidad mundial y la regional por las demandas en el ámbito comunitario latinoamericano.

En consecuencia, es necesario dividir estos sistemas en dos capítulos, el primero abarcará desde el sistema colonial hasta la independencia. Se investigarán así los derechos reconocidos a los pueblos indígenas con la llegada de los colonizadores a América; y sí en la época de la independencia se mantuvo este tratamiento ó por el contrario se incluyó al indígena en el novísimo proyecto de las repúblicas independientes. El siglo XIX es determinante en la historia de las poblaciones originarias en Latinoamérica, pues su tratamiento y derecho de estos grupos humanos se ha mantenido con sus matices hasta la actualidad.

De acuerdo con lo anterior, los sistemas esbozados para el siglo XIX y XX serán desarrollados en un segundo capítulo, pues las similitudes entre uno y otro hace posible teorizar en la actualidad latinoamericana sobre un modelo de Estado Plurinacional. Esta tipología se desarrolla en otra sección porque las condiciones y las características de estas poblaciones comienzan a cambiar en este período (en términos de actores sociales, oportunidad política, y titulares de derecho) generando tratamientos distintos que permite en las realidades latinoamericanas tener países que se identifican constitucionalmente como plurinacionales.

Siguiendo lo expuesto, analizaremos en este primer capítulo los siguientes sistemas<sup>78</sup>:

*Primero. Sistema Colonial y el cuestionamiento del indígena como ser humano (1492-1810)*

Se conforma a partir de las propias agendas internacionales del momento cuya prioridad se expresó en la política de expansión territorial como principal prioridad de los Estados europeos. Este -choque de civilizaciones- sería la expresión de la primera ola globalizadora, en la cual América Latina no quedaría exenta de esta dinámica<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Esta primera sistematización nos permite exponer el contexto internacional que influenció a la región y a sus Estados-Nación, con la finalidad de vincularlo con las formas de tratamiento y la evolución o retroceso que se ha tenido en materia de derechos indígenas y que nos permite en la actualidad tener Estados que se definan como plurinacional. A lo largo del capítulo desarrollaremos con detalle cada uno, tomando en cuenta las variables del tratamiento de estos grupos humanos y el avance en las legislaciones de protección especial.

<sup>79</sup> “(...) Desde 1492, cuando se produjo su violenta incorporación a la expansiva economía-mundo el “descubrimiento” y la conquista de América, los pueblos aborígenes de esta región padecieron en carne propia el carácter necesariamente global del capitalismo (...) En esta parte del mundo la primera ola globalizadora diezmó poblaciones, destruyó ciudades e imperios (...) No hay razones para suponer que la ola actual vaya a ser más benigna (...) Boron, Atilio (et. Al) (2002) *Mundo Global ¿Guerra Global? Los dilemas de la globalización*. Ediciones Continente: Buenos Aires, p. 11-12.

El hecho histórico que caracteriza este primer Sistema es el “choque de civilizaciones”. Después de este episodio, se impusieron las instituciones coloniales<sup>80</sup> y se desconocieron las indígenas, produciéndose el primer proceso de fragmentación socio-territorial de estas poblaciones. La política desarrollada en este contexto, para estos pueblos a los que se les cuestionaba su condición de ser humano por no ser cristianos, fue en principio el genocidio<sup>81</sup>. Posteriormente, con el debate filosófico-jurídico de las Casas o Vitoria, se fueron introduciendo instituciones que justificaban su presencia en la vida de la colonia, y que serían reguladas en las Leyes de Burgos (1512) y, posteriormente, en la Recopilación de las de Indias (1680). El tratamiento que recibían los indígenas en esta fase se estructuró bajo la forma de esclavitud del trabajo tutelado propio de la época feudal europea, como la encomienda y las reducciones, teniendo una relación de dependencia (con el – protector o religioso -) a la cual optaban de forma obligatoria al igual que en la evangelización. De esta forma “el colonizador se apropia paulatinamente de las tierras que requiere; somete, organiza y explota la mano de obra de los indios; inicia nuevas empresas coloniales siempre fundadas en la disponibilidad de indios; establece un orden legal para regular- y sobre todo para garantizar- el dominio colonial; modifica compulsivamente la organización social y los sistemas culturales de los pueblos dominados (...)”<sup>82</sup>.

La ruptura de este sistema se contextualiza con el hecho histórico de los procesos de independencia de América para mediados del siglo XIX, que a su vez se enmarca en las circunstancias internacionales propias de este período en Europa, condicionada por la emergencia de los nacionalismos y el tambaleo del *status quo* pactado en la Conferencia de Viena. Esto último afectó el dominio de España sobre sus colonias en la región.

---

<sup>80</sup> El territorio indígena y su modelo de organización político-territorial se vio fragmentado por la nueva configuración espacial representadas por los “virreinos, subdivididos estos en Audiencias, éstas en gobernaciones y éstas en ciudades y pueblos, a cuyo frente se encuentran virreyes, Audiencias, presidentes, capitanes generales, gobernadores y alcaldes mayores o corregidores que ejercen funciones de toda índole (...)”. García-Gallo, Alfonso (1987). *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de derecho indiano*. Real academia de jurisprudencia y legislación: Madrid, p. 812. Ver también: Levene, Ricardo (1967). *Revista del Instituto de Historia del Derecho*. N° 18. Imprenta de la Universidad: Buenos Aires. P. 91-100.

<sup>81</sup> Antes de los procesos de colonización según datos del Prof. Angus en su estudio “The World Economy: A Millennial Perspective, existían por ejemplo, en México para el año 1500, 7500 habitantes indígenas, y un siglo después quedaron 2500. Así mismo señala que en Perú, para ese mismo período, existían 4000 miembros de estas poblaciones, de los cuales sólo quedaron un siglo después 1300, con lo que podemos afirmar que casi el 80% de estos grupos humanos desaparecieron en el siglo posterior a este acontecimiento. Angus, Maddison (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Development Centre Studies: Paris, p.235.

<sup>82</sup> Bonfil, Guillermo. Óp., Cit. Véase cita: 57, p. 112.

De acuerdo a lo antes esbozado, los procesos de independencia trajeron consigo la emergencia de los Estados- Nación<sup>83</sup> en el continente plenamente influenciados por las instituciones heredadas de la colonia. Por tanto, el tratamiento hacia los indígenas, contrario a lo que pudo haber sido reivindicado en estos nuevos espacios de libertad que dejaba la emancipación, se vio condicionado y excluido en el proyecto que se forjaba en las novísimas repúblicas.

### *Segundo. Sistema de Independencia. La emergencia del Estado-Nación (1810-1910)*

El hecho histórico que nos permite abordar un segundo sistema son los procesos de independencia y con ellos la emergencia de los Estados-Nación en la región que desarrollarían «nuevas instituciones» resultantes de la separación entre las metrópolis y las colonias. Esto en principio determinaría un nuevo tratamiento para los pueblos indígenas.

En esta segunda etapa, a pesar de que estas poblaciones fueron involucrándose en las luchas de independencia, son invisibilizados al momento de la construcción del nuevo Estado. Al igual que en el sistema anterior, no se contempla a estos grupos como ciudadanos, y en este período se produce de acuerdo a nuestra investigación, una nueva fragmentación socio-territorial delimitada por los intereses y los poderes en disputa. “(...) Los gobiernos independientes aceleraron la desaparición del régimen feudal en tanto legislaron para instaurar formas de la propiedad capitalista, pero esta dinámica afectó las tierras comunales de los pueblos indios que sufrieron el impacto brutal de esta transformación al ser fraccionadas y enajenadas en beneficio de los hacendados y gamonales representantes del sector productor de materias primas para la exportación, fortalecido por el libre comercio de finales del siglo XVIII”<sup>84</sup>.

Así mismo, las primeras constituciones que regulan las nuevas repúblicas no tienen contemplado ningún derecho para estas poblaciones. “Por ejemplo, a principios del

---

<sup>83</sup> Podemos señalar que al igual que en Europa estos Estados-Nación representan una ficción pues “(...) es una construcción falsaria para dar poder a determinados elementos dentro de espacios políticos cuyas fronteras están determinadas no por principios nacionales, sino por eventualidades históricas muy variadas como es la conquista colonial. Ha sido el caso del África subsahariana donde el establecimiento de fronteras no ha tenido nada que ver con reconocer a naciones”. Clavero, Bartolomé (2014). En: Bustillos, Linda & Aguilar, Vladimir (2014). “Entrevista a Bartolomé Clavero: Estados Plurinacionales en América Latina.” *Revista Papeles*, N°127, p. 159.

<sup>84</sup> Baéz, Félix (1993). “Antropología e indigenismo en Latinoamérica: señas de identidad”. *Revista La palabra y el hombre*. Julio-septiembre, N°87, p.17-38.

estado liberal (1810), inspirado en los ideales jacobinos de igualdad legal, se desconocen las Repúblicas de Indios establecidas por la corona española al ser consideradas discriminatorias por darle un estatus legal diferente a los indígenas (...)”<sup>85</sup>. Ello nos permite aclarar que la condición del indígena no mejoró, por el contrario, se buscó incorporarlos a la estructura de Estado utilizando para ello políticas de carácter asimilacionistas.

Tanto en el siglo XIX como al principio del XX, los Estados en América Latina se caracterizaron por la multiplicidad de cartas magnas, por ejemplo en el caso de Venezuela, durante este tiempo se dieron cambios significativos en más de cinco Constituciones (1811, 1830, 1864, 1936, 1947, y 1961) no obstante, ninguna de ellas involucró derechos diferenciados para estas poblaciones culturales que hicieran referencia a temas tan importantes como el territorio<sup>86</sup>.

La ruptura con este sistema la origina el hecho histórico de la Revolución Mexicana en 1910, expresada por la reivindicación de los territorios indígenas. No obstante, la lucha de estos grupos humanos en este tiempo está acompañada de la campesina o agraria. Durante este período en la región, la tendencia de América Latina son las reformas agrarias dentro de sus contratos sociales y, con ello, un nuevo tratamiento para el indígena.

A continuación enunciaremos en este capítulo: *primero*, la relación entre la emergencia de la ficción de los Estados-Nación con la fragmentación de los territorios indígenas, lo que nos permitirá dar cuenta que el aparato estatal que se consolida en América Latina en la actualidad, a pesar de los cambios constitucionales (multiculturalidad y plurinacionalidad), son de corte monocultural como consecuencia de sus orígenes westfalianos en el que se expuso por primera vez a estos grupos humanos a la continua ruptura de sus espacios, tendencia que se ha mantenido como una constante en el proceso de evolución histórica en la región.

---

<sup>85</sup> Saldívar, Emiko (2003). “Indigenismo legal: la política indigenista de los noventas.” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVI, N° 189, mayo-diciembre, p.314.

<sup>86</sup> Podemos señalar lo mismos para los cambios constitucionales realizados en este período en Ecuador (1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1896, 1897, 1906, entre otras) y Bolivia (1826, 1831, 1834, 1939, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878, 1880, 1938, entre otras).

En un *segundo* apartado desarrollaremos la tipología propuesta desde el sistema colonial hasta el período de independencia, para ello, estudiaremos la estructura de poder, los actores, los procesos y las reglas que han condicionado el tratamiento de estos grupos humanos con la finalidad de dar cuenta de la evolución ó involución de las políticas indígenas dentro del Estado-Nación, con el objeto de determinar sí las bases en las que emergió pueden dar paso a un nuevo modelo basado en la Plurinacionalidad.

Reflexionar sobre el estereotipo del aparato estatal más idóneo para lograr una mayor inclusión y una nueva cultura democrática<sup>87</sup> en América Latina basada en el respeto de la pluralidad nacional, también significa saldar la deuda y garantizar los derechos de aquellas poblaciones que quedaron excluidas desde la fundación del mismo.

---

<sup>87</sup> Esta nueva cultura democrática, “Ha de inventar el derecho. Ha de inventarse a sí misma. Contrariamente a las imágenes piadosas que tanto nos gusta hacernos (y con razón...) de la democracia ateniense, la historia de esa democracia nos muestra que se trata más bien de una democracia que, de entrada y constantemente, se preocupa por su estatuto y busca reinventarse...” Nancy, Jean-Luc (2010). Democracia finita e infinita. En: Agamben, Giorgio; Badiou, Alan; Bensaïd, Daniel (et.al) (2010) *Democracia en suspenso*. Casus Belli: Madrid, p. 82.



## I.- FRAGMENTACIÓN DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS Y EMERGENCIA DE LOS ESTADOS- NACIÓN EN AMÉRICA LATINA

*“El Estado-Nación es una construcción  
falsaria para dar poder a determinados  
elementos dentro de espacios políticos cuyas  
fronteras están determinadas no por principios  
nacionales, sino por eventualidades  
históricas.”*

Clavero, Bartolomé

### *I.1.- Algunas consideraciones teóricas sobre la fragmentación de los Territorios*

#### *Indígenas*

Los territorios indígenas presentan, por sus propias condiciones, una caracterización distinta al simple concepto basado en la teoría de la renta<sup>88</sup> que lo identificaría como espacios productivos. Los hábitats de estos grupos humanos representan un lugar de construcción cultural que está impregnado de normas, tradiciones, organización e identidades propias de una nación. Por tanto, puede ser definido siguiendo a la profesora Torrecuadrada, como “las tierras ancestrales donde se encuentran los elementos esenciales de su cosmogonía, además de ser la fuente última de vida y sabiduría”<sup>89</sup>.

Antes de la llegada de los colonizadores a América estas poblaciones no tenían límites sobre sus fronteras ni divisiones político-territoriales desde el punto de vista formal del Estado-Nación. Sus territorios eran la expresión de la simbología derivada de sus dinámicas socio-culturales. Una de las características de estos espacios era su continuidad geográfica y, con ello, las de sus formas de organización, paisajes, biodiversidad y recursos, propicios para desarrollar sus *modus vivendi*.

La tesis sobre la fragmentación de los territorios indígenas la desprendemos del paradigma de la geografía política, con el objetivo de explicar “procesos políticos que se

---

<sup>88</sup> Según David Ricardo la teoría de la renta de la tierra es “El producto de la tierra-todo lo que se obtiene de su superficie mediante la aplicación aunada del trabajo, de la maquinaria y del capital- se reparte entre tres clases de la comunidad, a saber: el propietario de la tierra, el dueño del capital necesario para su cultivo, y los trabajadores por cuya actividad se cultiva. Pero en distintas formas de sociedad, las proporciones del producto total de la tierra que serán imputadas a cada una de estas tres clases, bajo los nombres de renta, utilidad y salarios, serán esencialmente diferentes, dependiendo principalmente de la fertilidad real del suelo, de la acumulación del capital y de población, y de la habilidad, del ingenio y de los instrumentos utilizados en la agricultura...” Ricardo, David (1959). Principios de Economía y Tributación. En: Ricardo, David. *Obras y correspondencia*. Volumen I. Fondo de Cultura Económica: México. D.F, p. 5.

<sup>89</sup> Torrecuadrada, Soledad (2001). *Los pueblos indígenas en el orden internacional*. Editorial Dyckinson: Madrid.



producen entre diferentes partes del Estado-Nación”<sup>90</sup>. Si bien es cierto que los espacios territoriales están expuestos al cambio y no se paralizan en la dinámica del tiempo, incluso aquellos que pertenecen a estos grupos humanos, es importante señalar que las rupturas inducidas pueden conllevar a la desaparición cultural de estas poblaciones dentro del aparato estatal<sup>91</sup>.

Desde este paradigma señalamos que las fragmentaciones que se producen en los territorios indígenas son una conducta constante en la historia del desarrollo de los Estados-Nación en América Latina. Lo anterior responde a la ubicación de estas poblaciones y su importancia geopolítica relacionada con la diversidad biológica, la riqueza en minerales e hidrocarburos, su cercanía a las fuentes de agua y su localización en zonas estratégicas como las fronteras impuestas desde los tiempos de la colonia.

En otro orden de ideas, el paradigma de la geografía radical (Harvey 1977) nos permite comprender la simbología del espacio como humano y sus influencias sobre el comportamiento de sus habitantes, además de la existencia de intereses que determinan la utilidad de los espacios en un período de tiempo determinado en detrimento de aquellos que son minorías. Esto último se contextualiza en la colonialidad del poder (Quijano 2000) elemento importante en las distintas repúblicas existentes en los Estados-Nación de la región.

Los dos paradigmas anteriores nos permiten contextualizar que los procesos de fragmentación en cada sistema responden a unos intereses particulares. Por lo que un Estado que se defina como Plurinacional debe consensuar sus agendas de desarrollo en los territorios indígenas a partir de los intereses colectivos de sus habitantes. Esto último lo regula el Convenio 169 de la OIT con el derecho a la consulta, la participación y el

---

<sup>90</sup> Cairo, Heriberto (1997). “Los enfoques actuales de la geografía política.” *Journal: Espiral*, vol. II, N°9, mayo-agosto, P.50.

<sup>91</sup> Un ejemplo de ello es el caso de la comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, en la cual la comisión señaló que la falta de garantía del derecho a la propiedad ha ocasionado no sólo el acceso a la misma sino también “ha implicado mantenerla en un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, que amenazan en forma continua la supervivencia de los miembros de la Comunidad y la integridad de la misma”. (Subrayado nuestro). Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “Caso comunidad indígena Xákmok Káser vs. Paraguay” (Fondo, reparaciones y costas) (24 de agosto 2010). Encontrada en: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr).

consentimiento libre, previo e informado<sup>92</sup> (artículo 6), no obstante, en esta estructura de tipo monocultural no ha sido ejercida de acuerdo al espíritu que señala este instrumento jurídico<sup>93</sup>, generando fracturas en aquellos territorios donde se desarrollan proyectos de “interés nacional”<sup>94</sup>.

### *1.1.1.- Dimensiones en los procesos de fragmentación de territorios indígenas*

Estos procesos de fragmentación en territorios indígenas son complejos e involucran distintas dimensiones, a saber:

*A- Fragmentación territorial:* Da cuenta de la ruptura de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y con ello de la desconstrucción cultural del espacio. La causa de esta discontinuidad espacial ha variado en el tiempo dependiendo de los intereses y actores del momento. Lo que se mantiene como constante es la vulneración de su derecho al territorio.

De acuerdo con el profesor Aguilar Castro, la falta de garantía por parte del Estado del derecho territorial indígena hace que el mismo esté expuesto a tres niveles, antes de que sea posible su aplicación. El “primero, que este principio pueda estar *vulnerado*. Este primer nivel, responde a aquella amenaza externa próxima de perturbar los hábitats indígenas si no se consigue algún mecanismo para paralizarlo, por ejemplo, el proyecto

---

<sup>92</sup> Se puede ver: Parra, José (2011). “La consulta, la participación y el consentimiento libre, previo e informado: una agenda internacional para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.” *Revista Venezolana de Ciencias Políticas*, N°39, Enero- Junio.

<sup>93</sup> Por ejemplo, en el caso de la construcción de la carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), los pueblos indígenas manifestaron su descontento por la consulta realizada por el Estado para llevar a cabo este proyecto. Estos líderes señalaron en la CIDH que el proceso de consulta para la construcción de la vía no se ha producido de buena fe. Para ellos “la consulta se inició “cuatro años después de firmar un contrato” para la construcción y que “no ha sido informado ni libre”, además de estar viciado porque se han llevado regalos y dádivas a las comunidades para que acepten esa consulta...si se destruye este parque, es el camino de la destrucción de todos los otros territorios indígenas que existen en Bolivia.” Noticia. TIPNIS: indígenas encaran a gobierno ante la CIDH. Encontrado en: [eju.tv/2013/03/TIPNIS-indigenas](http://eju.tv/2013/03/TIPNIS-indigenas).

<sup>94</sup> En la actualidad todos los megaproyectos cuya construcción se perfilan en territorios indígenas tienen como fundamento el *interés nacional*. Por ejemplo, el proyecto hidroeléctrico el Diquís en Costa Rica “(...)afectaría 150 sitios arqueológicos, registrados en el área de influencia del mega proyecto Diquís (...) al mismo tiempo inundaría una superficie de 2105 hectáreas de bosque primario y secundario y se inundarían 734 hectáreas de territorios indígenas (...)Para todos los efectos legales y ambientales, el PHED fue calificado por la Secretaría Técnica Nacional, SETENA, como un mega proyecto y su desarrollo se justifica en las futuras necesidades nacionales de energía eléctrica. Arroyo, Daisy (et.al) (2012). Estudio multidisciplinario: aproximaciones al mega proyecto hidroeléctrico El Diquís. P. 4. Encontrado en: [Kioscosambientales.ucr.ac.cr](http://Kioscosambientales.ucr.ac.cr)

de construcción de una infraestructura. Segundo, *amenazado*, se expresa en que el espacio ya se encuentre afectado, como es el caso de la minería ilegal. Tercero, *violado*, en esta etapa es muy difícil lograr la reversibilidad de la norma”<sup>95</sup>. Estas etapas a la que puede estar expuesto el principio de autonomía de estos pueblos están estrechamente relacionadas con la fragmentación territorial, por tanto, a mayor discontinuidad espacial menos garantías existen para el reconocimiento del principio de libre determinación desde la vertiente interna en su justa dimensión.

Desde los tiempos de la colonización hasta la actualidad señalamos cinco procesos de fragmentación. El *primero*<sup>96</sup> “(...) lo supuso el derecho indiano en relación específica y concreta con los derechos de los pueblos indígenas en todo lo que haría referencia al territorio y los espacios naturales que estos ocupan (...) procede a la segregación del territorio en dos repúblicas - la de indios y la de españoles - sin puentes ni conexión entre ellos, rígidamente demarcados por fronteras administrativas movilizadas ideológicamente desde un patrón racista de clasificación social”<sup>97</sup>. Esto supuso la ocupación por parte de los colonos de aquellos espacios con localizaciones favorables, zonas productivas y extracción de minerales siendo las capitulaciones, los repartimientos y las mercedes reales algunas de las figuras jurídico-administrativas que legitimaron la usurpación en este período. Los indígenas fueron confinados a los resguardos impuestos por la colonia relegándolos a una porción de tierra en la inmensidad de sus territorios ancestrales.

*Un Segundo* proceso hace referencia a la imposición de una organización político-administrativa, estableciendo fronteras hacia dentro de los Estados recién independientes, continuando la política de privatización de los territorios indígenas y eliminando a su vez algún tipo de protección especial como los resguardos.

---

<sup>95</sup> Aguilar Castro, Vladimir (2006). Relatoría del taller derechos territoriales y políticas públicas indígenas. Archivo del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas de la Universidad de Los Andes: Mérida, p. 12.

<sup>96</sup> Esta primera fragmentación se fundamentará en la idea de *res nullius* “según el cual cualquier cosa o tierra que no tuviera un *dominus* pertenecía a la primera persona que tomara posesión efectiva de ella. Estas reivindicaciones, cuando se hicieron sobre las comunidades tecnológicamente poco desarrolladas de las Antillas, no parecieron poco plausibles (...) pero después de la invasión de Méjico en 1519 y de Perú en 1531, parecieron en España decididamente menos persuasivas”. Pagden, Anthony (2004). “Las bases ideológicas de la disputa sobre el dominiun y los derechos naturales de los indios americanos.” *Revista Internacional de Pensamiento Político*, N°1, p. 17.

<sup>97</sup> Martínez, Asier (2003). “Pueblos indígenas y el discurso de los derechos.” *Cuaderno Deusto Derechos Humanos*, vol. 1, N° 24, p.39.

Una *tercera* etapa es la institucionalización de la reforma agraria y, con ello, la identificación de algunos territorios indígenas como baldíos o ejidos y la adjudicación de los mismos a los grandes terratenientes. Una *cuarta* fase para la década de los años noventa da cuenta de los grandes megaproyectos que se desarrollan en estos espacios y que son realizados por las grandes multinacionales e inversionistas extranjeros, una vez que negocian con los Estados. Finalmente, una *quinta* fragmentación se caracteriza por los poderes ocultos del aparato estatal que penetran en estos hábitats y producen resquebrajamiento socio-territoriales importantes, como son: los carteles de narcotráfico, las fuerzas irregulares, los mineros ilegales y el contrabando, entre otros.

Esta última puede resultar más agresiva incluso que la primera, pues conllevaría a un proceso de transculturización acelerada y, por tanto, a un etnocidio siendo responsabilidad del Estado-Nación que no ha garantizado los derechos humanos de los cuales estas poblaciones son titulares. Lo interesante de valorar cuáles pudieran ser las próximas fragmentaciones, es intentar dar cuenta sí en el ámbito de la plurinacionalidad existan las condiciones para atajar cualquier amenaza antes de que la autonomía se convierta en una norma violada y no aplicada.

*B.-Fragmentación socio-cultural:* Este tipo de proceso está estrechamente relacionado con el territorial. Partiendo de la premisa que el espacio donde se desarrolla el indígena está impregnado de su dinámica cultural desarrollada de esa forma por las características que le brinda ese entorno en particular, señalamos que la discontinuidad espacial trae consigo la social. De acuerdo con lo anterior, el resultado de esta fisura sería la occidentalización de estas poblaciones. Cada impacto provocado por agentes externos afecta negativamente el respeto por el derecho consuetudinario, sus formas de organización socio-políticas y *modus vivendi*.

Este tipo de ruptura se expresa en las políticas de corte asimilacionistas e integracionistas que han desarrollado los gobiernos desde las primeras repúblicas, a saber: la evangelización y alfabetización del indio, el asistencialismo, la imposición de instituciones occidentales que desplazan a las tradicionales<sup>98</sup> y el aculturamiento hacia

---

<sup>98</sup> Por ejemplo en Venezuela, se aprueba en el 2009 la Ley de Consejos Comunales la cual tiene como objetivo crear instancias de participación que organizadas ejerzan el gobierno comunitario. Para ello se crea una asamblea de ciudadanos y se organiza una comuna (art.4). La finalidad es que los recursos sean

patrones de conductas ajenos a ellos (por ejemplo, indígenas Piaroa que en la actualidad han sido reclutados por fuerzas irregulares en la frontera de Venezuela con Colombia, en el sector Autana, Estado Amazonas)<sup>99</sup>.

*C.-Fragmentación Económica:* Los pueblos indígenas se han caracterizado por desarrollar una economía de subsistencia basada en los recursos que se encuentran en su entorno. Algunos son agricultores, artesanos y se dedican a la caza, la recolección y la pesca. No obstante, los procesos de ruptura ya mencionados han provocado que estas dinámicas se alteren produciendo por distintas causas que estas poblaciones dentro de sus Estados se encuentren en una situación de pobreza<sup>100</sup>. Esto crea las condiciones para que sean sujetos vulnerables que pueden ser manipulados fácilmente por agentes externos que buscan la intromisión sobre sus territorios. En la actualidad los proyectos económicos que se desarrollan en los espacios indígenas están planificados desde la égida y los intereses del Estado, siguiendo el modelo desarrollista y extractivista que caracterizan a los gobiernos de la región latinoamericana.

*D.- Fragmentación Política:* En la región a partir de la década de los años ochenta del siglo XX se vislumbra la emergencia del movimiento indígena como consecuencia de

---

administrados directamente por los locales para satisfacer sus demandas. Esta política fue aplicada a todos por igual incluyendo a las poblaciones indígenas. Las consecuencias para estos grupos humanos es que el presidente de la comuna ha desplazado al cacique o capitán de la comunidad (máxima autoridad tradicional) y a su vez, ha dividido al pueblo pues todos no pueden pertenecer a una misma comuna creando conflictos internos. Ver: Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Gaceta oficial N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009.

<sup>99</sup> “Ante todo un saludo fraterno de los pueblos y comunidades indígenas de los cuatro ríos Sipapo, Cuao, Autana, Guayapo y el Orinoco Medio, Estado-Amazonas, agrupados en la Organización OIPUS y Consejo de Ancianos del pueblo Piaroa. Acudimos ante ustedes luego de agotadas las instancias locales y regionales, para denunciar y hacer de su conocimiento la problemática que estamos viviendo las comunidades y pueblos indígenas del Municipio Autana del Estado Amazonas, ya que desde hace más de un año (1) los irregulares de la FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo), se han ubicado en nuestro territorio, desplegados por varias zonas del Municipio (...) Estos lugares son territorios sagrados de nuestra cultura ancestral, ya que ellos se encuentra el Cerro Autana (árbol de la vida) y en ellos se nos impide el libre tránsito y las actividades cotidianas (...) lo más grave es que los irregulares armados están reclutando a nuestros jóvenes indígenas, y cuando estos desean salirse los amenazan, estamos preocupados por la descomposición social que esto está acarreando, perturbando la sana convivencia que teníamos, cambiando nuestras formas de vida (...). “Carta de la directiva de la Organización Indígena Piaroa del Sipapo (OIPUS) dirigida al Presidente Nicolás Maduro. Puerto Ayacucho, 27 de noviembre 2013”. Encontrado en: *Revista la Iglesia en Amazonas*, año XXXV-N°143, marzo 2014. P.20-21.

<sup>100</sup> Ver numeral 2 de la Sentencia de la Corte Interamericano sobre el “caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay” del 29 de marzo de 2006. También revisar, parte I, numeral 2 de la sentencia: Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. 27 de junio de 2012. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Encontrado en: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

las luchas de líderes que buscaban reivindicar sus demandas dentro del Estado-Nación, principalmente en el tema territorial.

A finales de los años noventa la mayoría de las Constituciones de los Estados latinoamericanos han reconocido el derecho a la participación política de estos sujetos. La apertura política ha logrado por un lado, que se ganen espacios para que sean escuchados a nivel nacional y regional; no obstante, por el otro, el discurso se ha visto atrapado por un tipo de ideología en el que las agendas de gobierno están por encima de la indígena. Una expresión de ello serían las palabras de la ex - Ministra del Poder Popular para Pueblos Indígenas en Venezuela, Nicia Maldonado, quien recalcó en una entrevista como candidata a la gobernación del Estado Amazonas que su objetivo era fortalecer el “socialismo indio-venezolano”<sup>101</sup>, cuestión que marca un sesgado proyecto oficialista en el país. Asimismo, “analistas y dirigentes establecen que al menos 12 de las principales organizaciones sociales del país fueron cooptadas por el Gobierno (...) similar situación ocurrió con la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), que consolidó su división, liderada por Fernando Chávez y Fernando Vargas, que rechazan la política de gobierno; y por otro, un conjunto de indígenas encabezados por Melva Hurtado, fieles al partido de gobierno”<sup>102</sup>. Lo anterior deja claro que esta apertura política, a la par que ayuda a lograr ciertas reivindicaciones dentro del aparato del Estado, está asimilando a los líderes de base ocasionando en la actualidad la paralización de sus demandas.

Frente a estos procesos de fragmentación, si el Estado no diseña los mecanismos para revertirlos, terminarán logrando lo que ya se buscaba hace más de seis siglos, que era homogeneizar a toda la población por igual bajo un único concepto de Nación dentro del aparato estatal. Por tanto, el reto del Estado Plurinacional no sólo se enfoca en resarcir el derecho territorial, sino sobre todo en crear las condiciones para su aplicación enfrentando los retos de las nuevas tendencias fragmentacionistas producto de los poderes emergentes y de los nuevos intereses. Bajo esta perspectiva, una política acorde con el reconocimiento de las autonomías territoriales tiene que estar íntimamente relacionada con un cambio en el modelo de desarrollo extractivista.

---

<sup>101</sup> Entrevista realizada a Nicia Maldonado. “Nicia Maldonado en Amazonas construiremos el socialismo indio-venezolano” S/F. En: [minpi.gob.ve](http://minpi.gob.ve)

<sup>102</sup> Soruco, Claudia (2014). ¿Alianza o cooptación? Movimientos sociales rumbo a las elecciones. 24 de febrero 2014. *Página siete. Diario nacional independiente*. Encontrado en: [paginasiete.bo](http://paginasiete.bo)

*1.2.- Algunas consideraciones teóricas sobre la ficción del Estado-Nación en América Latina*

---

Las sociedades *per se* son dinámicas y traen consigo cambios a los que se deben adaptar. En el caso de América Latina, uno de los retos más importantes lo constituye que los Estados puedan garantizar los derechos diferenciados de los cuales los indígenas son titulares con la finalidad de reivindicar las demandas de estos como movimientos sociales. No obstante, para ello es necesario replantear el modelo del aparato estatal ya que a pesar de las ideologías de gobierno (izquierda-derecha) durante las distintas repúblicas, las estructuras por las que se rigen terminan teniendo los mismos fundamentos e intereses.

Lo anterior resulta posible si partimos de la premisa que el Estado-Nación es una ficción, pues como señala Clavero “Los Estados-nación también son el resultado, como ha ocurrido en Europa, de eventualidades biológicas asociadas a dinastías que se agotan, que se suceden entre sí, que se reparten territorios por matrimonios o por sucesiones, entre otras causas (...) No podemos tomar en serio la idea de Estado-nación como un término a partir del cual, ni histórica ni políticamente, se pueda plantear ninguna transición (...)”<sup>103</sup>. Por tanto, desmontar esta estructura para la construcción de otra acorde con las realidades plurinacionales que caracterizan a Latinoamérica no constituiría un problema.

La gran debilidad del modelo vigente se sintetiza en su visión monocultural y en la idea de un único interés colectivo que responde al nacional. Desde la imposición del mismo con la colonia y su reacomodo en los tiempos de independencia, sus estructuras se fundaron en la colonialidad del poder. Su característica esencial se manifiesta en la discriminación y en el racismo hacia aquellos que, queriéndolos homogeneizar en una sola nación, son diferentes por no pertenecer a la cultura mayoritaria. Esta ficción además ocasionó las sucesivas fragmentaciones en los territorios indígenas.

De esta forma un Estado Plurinacional significaría la superación del Estado único nacional, representando un estadio más desarrollado en la concepción del estado de

---

<sup>103</sup> Clavero, Bartolomé (2014). *Óp.*, Cit., p. 159. Véase cita: 83.

bienestar en la medida que la historia nos ha demostrado que bajo el principio de la “homogeneidad cultural” y sus instituciones, los grupos diferenciados seguirán siendo excluidos a pesar del marco jurídico internacional, regional y nacional que se les ha reconocido.

En la actualidad, estos grupos etnoculturales (minorías y pueblos) logran resistir al aparato unificador y dominante del Estado, pero para ello han tenido que perder muchas vidas y territorios. Estas poblaciones no han podido ser asimiladas pese a todas las políticas dirigidas a este propósito porque se identifican hacia adentro como una nación, y de acuerdo con la lógica constructivista, desarrollan sus propios procesos sociales que están caracterizados por sus patrones culturales desde los cuales se relacionan con el aparato estatal.

Visto lo anterior, el modelo Plurinacional no puede emerger como su antecesor a partir de construcciones falsarias, sino de la conjunción de historias, lenguas, culturas y naciones que marcan la totalidad de las fronteras y que legitiman la igualdad en torno a la diferencia. Desde esta perspectiva, Boaventura De Sousa señala que “la idea de la plurinacionalidad obliga, obviamente, a refundar el Estado moderno; porque el mismo, como veremos, es un Estado que tiene una sola nación, y en este momento hay que combinar diferentes conceptos de nación dentro de un mismo Estado (...) Es la manera específica de cómo cada sociedad organiza su plurinacionalidad(...)”<sup>104</sup>. Desde la perspectiva de De Sousa, lo plurinacional debe tener unos elementos comunes, entre ellos el reconocimiento de la coexistencia de distintas nacionalidades al interior del aparato estatal unidas a través de procesos interculturales. No obstante, para que esta nueva forma de organización no genere Estados fallidos cada comunidad política debe adaptar el modelo de acuerdo a sus condiciones, características y circunstancias.

La diferencia de la Plurinacionalidad es que este modelo es consensuado, surge desde abajo, de la necesidad de los excluidos, de las demandas de los movimientos sociales, y por tanto, se expresa en la garantía de los intereses colectivos. De esta forma “la calificación del Estado como *plurinacional* o como *plurinacional comunitario* se formula en el contexto más inmediato de una serie de otros calificativos: constitucional

---

<sup>104</sup> De Sousa, Boaventura (2007). Óp., Cit., p.32. Véase cita: 53.



de derechos o de derecho y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, laico, libre, descentralizado (...)”<sup>105</sup>.

Frente a esta ficción la Plurinacionalidad emerge como necesidad de las realidades en la región convirtiéndose en nuestro modelo ideal tardío de aparato estatal. Es así como, “el Estado no sólo ha dejado de ser un instrumento de la unificación y de la pacificación interna, sino que se ha convertido en un obstáculo tanto para una como para otra. La globalización, en efecto, está haciendo surgir, precisamente a causa de la creciente integración mundial, el valor tanto de las diferencia como de las identidades (...) Es así que la forma del Estado-en cuanto a factor de inclusión forzada y de indebida exclusión, de unidad ficticia y división-ha entrado en conflicto con la de «pueblo», convirtiéndose en una fuente permanente de guerra y de amenaza a la paz y al derecho mismo de autodeterminación de los pueblos”<sup>106</sup>. Por tanto, si la estructura de Estado única nacional se plantea como una falsedad la configuración y la inclusión de la diversidad de esta sería el mecanismo que fundamente la construcción de la verdadera identidad latinoamericana.

### *1.3.- El Estado plurinacional y la última fragmentación*

Las anteriores fragmentaciones que han ocurrido a lo largo de la historia se fundamentan por la estructura del Estado y sus políticas de asimilación hacia los pueblos indígenas. En la actualidad la realidad no es distinta. Lo que ha cambiado son los textos constitucionales que reconocen derechos diferenciados a estos grupos humanos lo que identifica a este modelo con una apertura hacia la inclusión de la diversidad y, por tanto, de políticas acordes para lograr la supervivencia de estas poblaciones.

Cualquiera que sea la dimensión de la fragmentación (política, económica, socio-cultural ó territorial) y los ritmos de cada una dentro del espacio donde inciden, es la que impacta al territorio la que colocaría en sincronía a todas las demás. De esta forma, la ruptura continúa y sistemática de los espacios donde habitan estas poblaciones será la causa de la desaparición de estos grupos humanos a lo largo del siglo XXI, en la medida que la nueva ola neocolonial es más agresiva y menos visible para detenerla.

<sup>105</sup> Clavero, Bartolomé (2010). Óp., Cit., p.1-5. Véase cita: 22.

<sup>106</sup> Ferrajoli, Luigi (2005). *Los fundamentos de los Derechos Humanos*. Editorial Trotta: Madrid, p.359.

Sólo la reversibilidad de la fragmentación o el respeto en la actualidad por la importancia de la continuidad cultural es lo que permite que los Estados se identifiquen como plurinacionales. Si en este siglo el aparato estatal no se coloca al día con la aplicación de las leyes reconocidas en esta materia, se generarán grandes tensiones sociales que van a desencadenar, lejos de la coexistencia pacífica, procesos violentos de asimilación e integración al anquilosado modelo colonial.

En la actualidad, aplicar políticas que aseguren la continuidad de los espacios indígenas significa salvaguardar la cultura de estos pueblos y recuperar aquellas que han padecido el aculturamiento y que ahora están en proceso de etnogénesis. Este tiempo en el que se incluye la plurinacionalidad en las agendas de América Latina, se perfila como una ideología que condiciona un momento histórico en la región lo que servirá para reconocer las diferentes naciones ó, por el contrario, para la extinción definitiva de los mismos.

Hablamos en la investigación de una quinta fragmentación, cuyos actores son diversos y dinámicos, y ésta a diferencia de las anteriores se realiza sobre la última porción del territorio que han logrado mantener los pueblos indígenas. De allí la importancia del Estado Plurinacional en este período pues si resulta fallido en las políticas que dirige a estos grupos humanos, no habría otro tiempo ni aparato estatal que restituya este derecho ya que no existirán territorios por fragmentar.



## II.- TIPOLOGÍA DE SISTEMA. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA Y DERECHO INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA (SIGLO XV AL XIX)

*“(…) La historicidad de lo jurídico supone vertebrar todo derecho existente en la experiencia del pasado. Toda norma, toda institución y toda doctrina es, desde el punto de vista, el producto de un determinado pasado. La historicidad del derecho significa que toda categoría jurídica es consecuencia de lo que ha sido en el momento antecedente de su devenir. Historicidad del derecho equivale a reconocer que en la experiencia jurídica pervive el pasado, que tiene un pasado y que viene de él. Desde este planteamiento, pasado, presente y futuro forman una unidad, porque el presente no se agota en el dato efímero de su actualidad, sino que se edifica sobre el espesor del pasado y entraña la anticipación del porvenir.”*

*Pérez Luño*

América Latina se enfrenta al nuevo reto de la Plurinacionalidad. Hasta ahora dos son los Estados que se identifican con este modelo<sup>107</sup>. No obstante, transitar desde los viejos aparatos coloniales hasta la apertura de un sistema incluyente y diverso significa cambiar las estructuras, las ideologías, los discursos de clase, la cultura ciudadana, la economía, en definitiva, deslastrarnos de la colonialidad del poder que significa, según Quijano, “la distribución de identidades sociales fundadas en la idea de “raza”, que a través de prácticas de dominación, explotación y control étnico-social, funcionan como fundamento de clasificación social y constituyen relaciones racistas de poder”<sup>108</sup>. Esto último se torna complicado ya que en el devenir de la historia de la región han existido distintas formas de opresión hacia los pueblos indígenas que se han manifestado en políticas que apuestan, incluso en el marco de la multiétnicidad y la plurinacionalidad, a la homogeneización cultural.

Consientes de la dificultad de construir a través del consenso un aparato Plurinacional en América Latina, es necesario analizar a partir del paradigma doctrinal de la escuela histórica, si es que es posible la materialización de derechos pendientes (Aguilar Castro, 2000) como el de los indígenas en la égida del Estado actual y, para ello, resulta impredecible rediseñar las políticas públicas que vayan dirigidas a esas poblaciones con el fin de mantener las que se han utilizado hasta ahora, en el entendido que este modelo resultaría fallido desde el ámbito del ejercicio de principios inconclusos.

<sup>107</sup> Las constituciones de Ecuador y Bolivia definen a su Estado como plurinacional, y la de Venezuela identifica a su sociedad como multicultural. El objetivo es realizar un estudio comparado entre estos tres países para determinar si la pluralidad de naciones puede concebirse como un estadio superior al multicultural.

<sup>108</sup> Quijano, Aníbal (2000a). “Colonialidad del poder y clasificación social.” *Revista Mundo, sistema de investigación*, Vol. XI, N°2, p. 342.

Con la tipología de sistemas se busca ahondar sobre una conciencia de la historicidad del marco jurídico indígena en América Latina que incluye su forma de ejercicio a través de las políticas que son aplicadas a estas poblaciones. Esta sistematización que se estudiará en cinco períodos<sup>109</sup>, nos ayudará a establecer las bases que estructurarán el modelo Plurinacional, ya que en definitiva son el derecho y la política los pilares que vertebran la estructura del Estado.

A continuación, se desarrollará la periodización de los sistemas en el que se analizarán elementos que dan cuenta, en un tiempo determinado, del tratamiento dado a los indígenas consecuencia de la propia estructura de poder (Kenneth Waltz), de los actores, procesos y reglas (Esther Barbé) que se generan, es decir, “desde una perspectiva estrictamente teórico-metodológico, la noción de sistema se ha utilizado igualmente con muy diversos alcances, ya como un simple marco de referencia, ya como un marco teórico que permita la construcción de modelos, ya más ambiciosamente desde la perspectiva de la teoría general de los sistemas, en las que no sólo se busca estudiar las diversas realidades como totalidades, sino que se pretende construir una teoría general, que partiría de los isomorfismos de los diversos sistemas conocidos o posibles”<sup>110</sup>. Es así como la Plurinacionalidad debe ser la superación de los sistemas anteriores teniendo un alcance distinto en el ejercicio de derechos humanos, particularmente indígenas.

---

<sup>109</sup> 1.- Sistema Colonial y el cuestionamiento del indígena como ser humano (1492-1810); 2.- Sistema de Independencia. La emergencia del Estado-Nación (1810-1960); 3.- Sistema de la Reforma Agraria. La reducción de los territorios indígenas (1960-1990); 4.- Sistema Multiétnico y el espejismo de una sociedad incluyente (1990-2016); .5.- Sistema Plurinacional y la refundación del Estado monocultural (2008-2016). En el presente apartado se desarrollarán los dos sistemas expuestos en la introducción haciendo énfasis en los tres países que más se aproximan a la Plurinacionalidad, a saber: Bolivia, Ecuador y Venezuela.

<sup>110</sup> Del Arenal, Celestino (2010). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos: Madrid, p.204.

## II.1.- Sistema Colonial y el cuestionamiento del indígena como ser humano (14921810)

*“Todos estáis en pecado mortal, y en el vivís y morís por la crueldad y tiranía con que usáis con estas inocentes gentes. Decid, ¿Con qué derecho y con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre a estos indios? ¿Con qué autoridad habéis hecho tan detestables guerras a estas gentes que estaban en sus tierras mansas y pacíficas, donde tan infinitas de ellas, con muertes y estragos nunca oídos, habéis consumido? ¿Cómo los tenéis tan opresos y fatigados...por sacar y adquirir oro cada día?... ¿No son hombres? ¿No tienen ánimas racionales? ¿No sois obligados a amarlos como a vosotros mismos? ¿Esto no entendéis? ¿Esto no sentís?”*

Fray Antonio Montesino (1511)

Los procesos de evolución histórica en la región responden a realidades similares. La colonización ha sido una de ellas. Con la llegada de Colón al continente, junto a Alonso de Ojeda, Vespucio (Venezuela) y Pizarro (Ecuador y Bolivia), los territorios indígenas y sus pobladores experimentaron un choque tan drástico que sentenció hasta ahora la inferiorización de su cultura.

Tanto los indígenas de lengua Caribe y Arawak en Venezuela, como los andinos en Ecuador y Bolivia, resultaron impactados por el hecho histórico de la colonización si bien entre los mismos indígenas prehispánicos existía una estructura de dominación, en la cual los más desarrollados obligaban a trabajos forzosos a los otros pueblos más débiles como en el caso de las civilizaciones Mayas, Aztecas o Incas. Por ejemplo, en el caso del Tahuantinsuyo, los Incas se anexionaron “a Quito en el Ecuador, sometieron la actual Bolivia, se expandieron al sur hasta el río Maule en Chile, y más aún, hacia el Norte llegaron a los linderos del río Ancasmayu en el Sur de Colombia. Sin embargo, encontraron sus límites en las bajas tierras amazónicas (...)”<sup>111</sup>. Asimismo, desde esta época el tratamiento para estos grupos humanos de características débiles (por no ser guerreros) fue igual que en los tiempos de la colonización se les asignaron trabajos forzosos (mita) que tenían sus orígenes en los sistemas de ayuda mutua<sup>112</sup>.

Estas sociedades tenían sus propias formas de organización político-social que se sostenían en su cultura y en un fuerte arraigo sobre sus territorios. Una vez que comienza la conquista por estas tierras las dinámicas de estos pueblos fueron alteradas, principalmente por la ocupación de sus espacios ancestrales. La colonización, tal como lo señala Stavenhagen desde el punto de vista sociológico, desarrolló en la sociedad

<sup>111</sup> Taracena, Luis (1982). “Formas de administración en las sociedades precolombinas y coloniales de América Hispánica.” *Revista Centroamericana de Administración Pública*, Nº2, p.21.

<sup>112</sup> Serrano, Vladimir (2002). *El Derecho Indígena*. Abya Yala: Quito, p.8.

colonial “discriminación étnica, dependencia política, la inferioridad social, la segregación residencial, la sujeción económica y la incapacidad jurídica. De manera paralela al colonialismo interno, las sociedades indígenas y mestizas sostenían relaciones de clase las cuales se definían en torno al trabajo y la propiedad (...)”<sup>113</sup>. Con este hecho histórico se agudizan las políticas aplicadas por los imperios prehispánicos a los grupos indígenas.

La profundización de la dominación que traía consigo la conquista fue el límite que se le impuso a estos habitantes, quienes ya no tendrían capacidad de ser libres dentro de sus territorios, ni trabajar y explotar sus recursos, siendo cooptados bajo la lógica española y la gran empresa colonial. Este proceso histórico se fundamentaba “en torno a la legitimidad ético-política del derecho a la guerra contra el infiel y el bárbaro, se enroca y fundamenta en torno a la bicefalia que estructura el cuerpo de la *Respublica Chistiana* (...)”<sup>114</sup>. En principio estos salvajes sin alma no tendrían derecho a nada, no obstante, con las propias inquietudes que se presentaron en el debate de los filósofos y juristas de la época que defendían que estas personas podrían ser sujetos de un derecho natural, se comienza a desarrollar un marco jurídico que cohesionará las estructuras que se estaban imponiendo en las metrópolis.

### *II.1.1.- El sistema de conquista en América Latina y el papel del indígena en la imposición de esta nueva sociedad.*

Los procesos de conquista en América implantaron todo un sistema que interrelacionaba distintos procesos: el *económico*, en el cual la fuerza de trabajo era la indígena; el *social*, cuya jerarquía de clases mantendrían a estos grupos humanos excluidos junto con los negros, mulatos y mestizos; el *político*, regido por los intereses de la corona y la fe cristiana; el *jurídico* fundamentado en el derecho indiano y sus instituciones; y el *cultural*, basado en la evangelización y alfabetización del indio con la finalidad de asimilarlo a la nueva dinámica impuesta.

---

<sup>113</sup>Stavenhagen, Rodolfo (1996). *Las clases sociales en las sociedades rurales*. Edición XVII. Siglo XXI: México. DF., p.247.

<sup>114</sup> Martínez, Asier (2003), *Óp.*, Cit, p.18. Véase cita: 97.

Desde el punto de vista económico, la propia estructura colonial trajo consigo lo que Wallerstein señalaría como el nuevo sistema-mundo ó lo que Ferrer definiría como la primera ola de la globalización. Esta empresa desarrolló un sistema de comercio trasatlántico basado en la extracción de diversos recursos entre ellos metales preciosos<sup>115</sup>. Además de esto y ya avanzada la estructura colonial, emergieron las haciendas que fueron forjadas sobre las estructuras agrarias de estos grupos humanos. Esta tendencia se dio “a partir de la segunda mitad del siglo XVI, el desinterés de los españoles por la tierra y la actividad agrícola cambio repentinamente, y empezaron, cada vez más, a solicitar nuevas mercedes de tierras (...) Los dos períodos de extensiva distribución de la tierra, 1553-1563 y 1585-1595, estuvieron estrechamente relacionados por las grandes epidemias de 1545-1547 y 1576-1580 que diezmaron a la población indígena. Los subsiguientes programas fueron destinados a acomodar a la población india en torno a las congregaciones dejó miles de hectáreas libres, que bien fueron retenidas por la corona o bien fueron distribuidas entre los colonizadores españoles”<sup>116</sup>, fragmentando a partir de esta política los territorios de estas poblaciones.

A la par de esto, se desarrollaron como parte de la economía colonial las plantaciones de azúcar y algodón que generó grandes ingresos durante este período. De igual forma, el indígena era la “mano de obra fundamental para la agricultura, las minas, las obras urbanas, y servicio doméstico, los transportes, los talleres y los objetos coloniales (...) Esto ocurría a través de la esclavitud por guerra y rescate en los primeros tiempos, los señoríos y las encomiendas de servicios personales y tributos, las mitas o tandas de trabajo forzoso, el empleo de operarios adscritos por deudas a la tierra o a las empresas mineras o industriales, y el alquiler de jornaleros voluntarios (...)”<sup>117</sup>, una vez que se comenzó a evolucionar en el derecho indiano.

En lo social se impuso un sistema jerárquico de clases de tipo racial<sup>118</sup>. En el primer escalafón se encontraba el blanco que se diferenciaba a su vez en peninsular y criollo

---

<sup>115</sup> Ver: Zaragoza, Gonzalo (1987). *América Latina: época colonial*. Anaya: Madrid, p.1-95. También: Konetzke, Richard (1971). *América Latina: La época colonial*. Siglo XXI: México. DF, p.1-397.

<sup>116</sup> Bethell, Leslie (1990). *Historia de América Latina. Vol. 3. América Latina Colonial: Economía*. Crítica: Barcelona, p.98.

<sup>117</sup> Zavala, Silvio (1990). *El mundo Americano en la época Colonial*. Tomo I, segunda edición. Editorial Porrúa: México. DF, p. 70.

<sup>118</sup> Ver: Quijano, Aníbal (2000b). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: Lander, E (Comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO: Buenos Aires.



siendo el nacido en España el que tenía derecho para los cargos más importantes dentro de la administración<sup>119</sup>. De igual manera, en otro peldaño se encontraban los indios, los mestizos, mulatos y negros, siendo el indígena quien tendría más protección en esta estratificación. Esto último lo afirmamos al leer la recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680) donde se prohíbe y defiende en las “reducciones, y pueblos de indios puedan vivir, ó vivan Españoles, Negros, Mulatos ó Mestizos, porque se ha experimentado, que algunos españoles, que tratan, traigan, viven, y andan entre los indios, son hombres inquietos, de mal vivir, ladrones, jugadores, viciosos, y gente perdida, y por huir los indios, de ser agraviados, dejan sus pueblos, y provincias, y los negros, mestizos, y mulatos, además de tratarlos mal, se sirven de ellos, enseñan sus malas costumbres, y ociosidad (...)”<sup>120</sup>.

El marco del derecho indiano en la época de la conquista le da una discriminación positiva a estos otros grupos, pudiésemos inferir que esta deferencia es resultado del debate que se mantuvo sobre sí estas poblaciones originarias tendrían poder sobre sus territorios en el ámbito del Derecho Natural, esto último apegado a una falsa moral cristiana que terminaría por reflejar en las leyes la buena conciencia del blanco.

Desde el ámbito político, la colonización se legalizaba por los procesos de evangelización. Si en un principio los argumentos eran los que habría diseñado Tomas de Aquino con los preceptos de la guerra justa, ya avanzada la conquista el objetivo era convertir al indio en racional a través del evangelio. Lo anterior justificaría la acción de la Corona la cual establecería que las capitulaciones eran entregadas para tener como “fin principal el servicio de Dios y su santa fe católica”<sup>121</sup>. Esto último permitía tener la imagen – raza civilizada - mientras se explotaba a los habitantes de las colonias y sus recursos para mantener a las metrópolis<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> Ver: Clarence, Haring (1990). *El Imperio Español en América*. Alianza editorial mexicana: México.D.F, p.490.

<sup>120</sup> Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Libro VI, Título III, Ley XX. Que cerca de las reducciones haya eftancias de ganado.

<sup>121</sup> Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Libro IV, Título III, Ley XXVI. Que se hagan las capitulaciones, conforme a las leyes de este título, y circunstancias, que concurrieren, teniendo por principal motivo el servicio de Dios, y su Santa Fe católica.

<sup>122</sup> Ver: Parodi, Carlos (2007). América Latina y la globalización económica: Una visión de largo plazo. Documento de discusión (DD/07/02). *Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico*. Encontrado en: [srvnetappseg.up.edu.pe](http://srvnetappseg.up.edu.pe)

Frente al debate entre filósofos y juristas sobre si estas poblaciones podrían ser titulares de algún derecho, entre ellos respecto del territorio, es importante señalar que entre la república del español y la del indio<sup>123</sup> su puente de interlocución lo constituyó en un período posterior a los primeros tiempos de la conquista, el marco del derecho indiano. La evolución del indígena de ser pagano a ser sujeto titular de ciertas normas deviene, primero, de los genocidios y atropellos a los que fueron expuestos en sus propias tierras y, segundo, por el proceso evangelizador que los convertía en civilizados.

### *II.1.2.- Derecho y Políticas aplicadas a los pueblos indígenas de América Latina en el sistema colonial*

El derecho que se desarrolla con el contacto de los colonizadores y los habitantes originarios del nuevo mundo tiene sus raíces en el pluralismo jurídico, entre las reglas de Castilla impuestas con la llegada de los colonos y las del indio, siempre y cuando estas sean las que hayan quedado del proceso de conversión a la fe cristiana. La fusión de uno y otro con gran predominancia del primero, hizo por ejemplo que en la recopilación de la Ley de Indias (1680) se respetaran los derechos de aquellos caciques que habían sido convertidos al cristianismo<sup>124</sup>. El derecho indiano constituye un gran avance al regular las distintas relaciones en la sociedad colonial americana, ya que “coexisten en todas las regiones de Indias tres sistemas jurídicos diferentes: el castellano-indiano, el canónico y el indígena”<sup>125</sup>.

En el estudio del derecho indiano “observamos la cristalización de los idealismos de Vitoria, Suárez y demás teólogos”<sup>126</sup>, quienes comenzaron el debate fundamentados en

---

<sup>123</sup> “(...) Es el significado con que la emplea Margarita Menegus Bornemann, quien parece adoptar, además, otro más amplio, cuando se refiere a las tratativas de los españoles para organizar a los naturales dentro de un “régimen político en común, o sea en república”. En todo caso, requiere cierta condición de orden: “fue tarea del Estado español promover la república entre los indios, entendiéndose por ello, la vida urbana, política y ordenada”, sin extenderse más en la definición, y dejando en la oscuridad un concepto más preciso. Quizá a impulsos de la política integradora de la Corona castellana, cuyo objetivo último era la conformación de una sola sociedad indiana, en la que se fundiese el elemento indígena con el español, se fue desplazando el uso del vocablo hacia el conjunto de la población española, como se pudo comprobar en Solórzano.” Levaggi, Abelardo (2001). “República de indios y república de españoles en los reinos de indias.” *Revista de estudios históricos-jurídicos*, N° XXIII, p.426.

<sup>124</sup> Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Libro VI, Título VII, Ley primera. Que las audiencias oigan en justicia a los indios sobre los cacicazgo.

<sup>125</sup> García-Gallo, Alfonso (1987). *Los Orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de derecho indiano*. Real academia de jurisprudencia y legislación. Madrid: p. 305.

<sup>126</sup> Sánchez, Rafael (2012). “Las Leyes de Burgos de 1512 y la Doctrina Jurídica de la Conquista.” *Revista jurídica de Castilla y León*. N°28, septiembre 2012, p.7.

los preceptos del Derecho Natural sobre sí estos tenían posesión o no sobre sus territorios. Entre los antecedentes y lo que fueron las leyes de este corpus tenemos el Sermón de Antonio Montesinos (1511), las de Burgos (1512), la Bula Sublimis Deus dada por Carlos III en 1537 y la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, entre otras.

Las Leyes de los Reynos de las Indias (1680) regularon todo lo relacionado con el tratamiento del indígena pasando por temas diversos como: los repartimientos, las encomiendas, los tributos, el trabajo en minas y haciendas, la evangelización, la organización político-territorial, la penalización por el mal trato que pudieran darle a estas poblaciones, entre otros. Si bien estas normativas le otorgaban una protección especial a estos grupos humanos que lo diferenciaban de otros como los negros o mulatos, el tratamiento que se le aplicaba por cada colono o encomendero no respondía a lo reconocido en las recopilaciones. Por ejemplo, en el caso de la explotación de las minas algunos miembros de estos pueblos eran esclavizados cuya “práctica generalizada era ilegal, así como la costumbre igualmente corriente de incluir en la venta de una mina o prensa a los mitayos que le habían sido destinados. La ley se esforzó por defender la libertad de que en teoría gozaban los indios”<sup>127</sup>.

A pesar de que la metrópolis, intentó posterior a la llegada de los colonizadores crear mecanismos jurídicos que respetasen a los pueblos indígenas, el sistema colonial con sus virreyes, audiencias, presidentes, capitanes generales, gobernadores y alcaldes mayores ó corregidores, así como la efervescencia de una sociedad anclada en los problemas raciales, hizo que estos se desvanecieran frente a las realidades injustas que padecían estos grupos humanos. Por tanto, estos procesos dentro de una estructura de dominación (colonizador-colonizado) desarrollaron reglas consuetudinarias que habrían desencadenado que los colonos actuaran en detrimento de los indígenas.

---

<sup>127</sup> Bethell, Leslie (1990), Óp., Cit., p. 68. Véase cita: 116.

### II.1.2.1.- Derecho Indiano y su relación con la fragmentación de territorios indígenas

El fundamento de este derecho está en la conversión del indio al cristianismo y en regular las actividades económicas que llevaba a cabo la Corona en los territorios de América. Para mediados del siglo XVI, se redujo la mano de obra indígena por razones varias como el genocidio aplicado a estas poblaciones y las epidemias que sufrieron<sup>128</sup>. Como consecuencia de ello, la dinámica económica que está estrechamente relacionada con la territorial comienza a tener un sentido más ordenado y con ello se institucionaliza legalmente las fragmentaciones de los territorios indígenas a través de las Recopilaciones de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680)<sup>129</sup>.

El derecho de Castilla en sus comienzos habría legalizado las ocupaciones a través de distintos instrumentos como: las ordenanzas para nuevos descubrimientos dictadas por Felipe II en 1573 junto a las capitulaciones, cédulas reales y bulas papales entre otras, las que por su naturaleza impuesta y la perspectiva europea implicó el exterminio de muchos indígenas y el mal trato de otros. En principio la reglamentación de la usurpación de los territorios de estos pueblos no persigue como propósito dotar de garantías jurídicas de propiedad al indio, sino para resguardar sus posesiones y descubrimientos frente al resto de las otras potencias expansionistas de la época.

Como consecuencia de realidades tan disímiles, “los reyes se ven obligados a dictar nuevas disposiciones y se desarrolla así una legislación indiana especial, que durante mucho tiempo trata de adaptar el Derecho de Castilla; resulta de este modo una legislación nueva aunque basada en los viejos principios jurídicos del Derecho europeo medieval. Sólo cuando se aprecia que esta nueva legislación no resuelve los problemas planteados (...) en el segundo tercio del siglo XVI se determina la formación de un Derecho indiano que regula las instituciones del Nuevo Mundo, pero que se

---

<sup>128</sup> Ver: Sempat, Carlos (1989). “La despoblación indígena en Perú y Nueva España durante el siglo XVI y la formación de la economía colonial.” *Revista de Historia Internacional HMex.* N° XXXVIII, N°3, p. 419.

<sup>129</sup> Esto se puede ver en la regulación que hacen sobre las reducciones ó pueblos indios. Estos reductos debían conformarse con un número de 100 indígenas. Desde la visión europea tendría dos funciones importantes: primero, concentrar a estos grupos humanos que como consecuencia de la baja poblacional que habían padecido, se encontraban dispersos en las selvas y montes, esto permitía que la Corona española se quedase con dichos territorios que se encontraban “baldíos” y pudiesen luego repartirlos entre sus colonos, además de adoctrinar a estas poblaciones; segundo, mientras más reducciones hicieran mayor era la cantidad de impuesto recabado por concepto de tributo. Ver: Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Libro VI. Título III. De las reducciones y pueblos indios.

complementa subsidiariamente con el Derecho de Castilla (...)”<sup>130</sup>. El corolario de ello, fue la recopilación y adaptación de los instrumentos jurídicos aplicados anteriormente, que produjo como resultado, las Leyes de Indias de 1680.

Las recopilaciones de estas leyes muestran que a pesar de la estructura de dominación del sistema colonial, se hicieron intentos para regular cambios a favor de la protección de estos pueblos, gracias a juristas y teólogos que abanderaban el *ius natura*. El fundamento de su afirmación se encontraba en la relevancia de que en América Latina pudiese ser la primera ley de reconocimiento a las poblaciones indígenas como sujetos diferenciados culturalmente.

La penetración del español, la injerencia en el *modus vivendi* del indígena y la imposición de leyes e instituciones, tuvieron entre otros sus efectos negativos. La vida del indio ya no volvió a ser igual. La colonia, regida por la visión eurocéntrica de civilización, provoca la desaparición o transformación (con patrones de su colonizador) de algunas instituciones de estos pueblos. Así por ejemplo, se prohíben costumbres como la poligamia<sup>131</sup>, las bebidas alcohólicas para conectarse con sus espíritus como parte de su cosmogonía<sup>132</sup>, sus economías de subsistencia<sup>133</sup>, por las cuales muchas veces fueron catalogados como flojos y sus organizaciones político-sociales. A cambio se les enseñó el evangelio y se alfabetizó en su mayoría. Estas dos tareas eran más sencillas en las reducciones, ya que por cada una debía haber una iglesia y un sacristán. Asimismo, el encomendero tenía la tarea de recoger el tributo que estos grupos pagaban a la Corona, mientras más reductos de estas poblaciones se establecieran mayor era el impuesto a recaudar.

La dinámica territorial fue cambiando por completo imponiéndose la organización político-territorial diseñada por España, consistente en los virreinos, capitanías

<sup>130</sup> García-Gallo, Alfonso (1987). *Óp.*, Cit., p.302-303. Véase cita: 125.

<sup>131</sup> Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Libro VI. Título Primero. Ley V. Que ningún Cacique, ni indio, aunque sean infieles, se casen con más de una mujer.

<sup>132</sup> *Ibíd.*, Ley XXXVIJ. Sobre la bebida del pulque, usada por los indios de la Nueva España.

<sup>133</sup> Sus actividades fueron cambiados por el “servicio de trabajo” hacia los españoles, se introduce animales para la crianza en las reducciones, disminuyendo la cacería y la pesca, se obliga a trabajar – libremente - para poder pagar los tributos. Por lo anterior, se permite “que se hagan repartimiento de los indios, necesario para labrar los campos, criar ganados, beneficiar minas de oro, plata, azogue, y esmeraldas”. Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Libro VI, Título XII. Ley XIX. Que les puedan repartir indios de mitas para labor de los campos, cría de ganados y trabajo de las minas.

generales, audiencias, alcaldías mayores y corregimientos. En esta distribución de poderes entraban las encomiendas indígenas que quedaban confinadas entre las delimitaciones territoriales anteriores.

Las recopilaciones de las Leyes de los Reynos de las Indias legalizaron el régimen de fragmentación de los territorios indígenas en su etapa inicial. El período colonial contribuyó a la ruptura sistemática y continua de los hábitats y tierras de estos pueblos que se fundamentaron en dos dimensiones: por un lado, la *propiedad de los Españoles*, regulado por el Derecho de Castilla que fue recogido en las Leyes de los Reynos de las Indias y que legitiman la ocupación del colonizador a través de las antiguas capitulaciones ó los títulos dados a los encomenderos sobre los espacios donde se encuentran estos grupos humanos<sup>134</sup>. Aunado a esto, se suman las reparticiones realizadas por la Corona a los colonos para el trabajo en las minas, plantaciones y haciendas<sup>135</sup>. La *segunda* da cuenta del *primer proceso de privatización de los territorios de estos grupos originarios*, impactando negativamente en su visión de propiedad colectiva. Esto se debe a “un proceso de imitación o aproximación de las instituciones castellanas, que en algún aspecto se consideran más beneficiosas; tal ocurren cuando los indios solicitan títulos de propiedad de sus tierras para así mejor defenderlas”<sup>136</sup>.

Estos títulos de propiedad que fueron entregados por la Corona española a poblaciones autóctonas en América Latina, en la actualidad son instrumentos importantes que demuestran la ocupación ancestral de esos grupos. En el caso de Venezuela se establece en el artículo 9 de la Ley Especial de Demarcación y Garantía de los Hábitats y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas (2001), que “los pueblos y comunidades indígenas que ya posean distintos títulos de propiedad colectiva sobre las tierras que ocupan o proyectos de autodemarcación adelantados, podrán solicitar la revisión y consideración de sus títulos y proyectos para los efectos de la presente ley”. Esta normativa ha hecho que, por ejemplo, el pueblo indígena Timote, pudiese avanzar en su proceso de demarcación a partir de la validación de este documento colonial, con la

<sup>134</sup> Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Libro VI, Título VIII. Repartimientos, encomiendas, y pensiones de indios, y calidades de los títulos.

<sup>135</sup> Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Libro VI, Título III. Ley IX. Que a los indios reducidos no se quiten las tierras, que antes hubieren tenido. Título IV. Ley II. Que en las casas de comunidad entren todos los bienes comunes de los indios, y las escrituras y recaudos.

<sup>136</sup> García-Gallo, Alfonso (1987). *Óp.*, Cit., p.308. Véase cita: 125.

debilidad, que sólo se registran las tierras que formaban parte de la división del resguardo<sup>137</sup>.

#### II.1.2.2.- Política Indígena en los tiempos de la Colonia

El tratamiento hacia los pueblos indígenas que se encontraban en territorios de la Corona española respondía a políticas de asimilación, en la medida que el indio fue obligado algunas veces bajo mecanismos forzosos a adoctrinarse con los procesos de evangelización y alfabetización.

El indígena tenía “derecho a tener derechos” una vez convertido al cristianismo. Sin la evangelización no tendrían ningún tipo de capacidad jurídica, siendo esto tan importante que la Ley ij, Título V, del libro VI, eximia del pago de tributos hasta por diez años a aquel indio infiel que sea reducido a la santa fe por la predicación. Lo anterior se deduce como un acto de aculturamiento por el cual estas poblaciones perdían muchas de sus costumbres y tradiciones, vistas desde esta doctrina como paganas.

Partiendo de la premisa según la cual el indio racional era el evangelizado las políticas dirigidas a ellos estaban enmarcadas en su propia capacidad de trabajo, que era retributiva a su vez a los ingresos de la Corona. Aunque la esclavitud del indígena se declara formalmente en 1500, los llamados trabajos libres en las encomiendas pudieron llegar a ser una forma de servidumbre, obligando a estos a laborar en las actividades de la colonia con la finalidad de tener como pagar los impuestos que recaudaban los encomenderos.

Así mismo, la forma de tratamiento entre las dos relaciones que se desprenden de la estructura colonial (colonizador-colonizado) era asimétrica y de obediencia. Se crearon condiciones innovadoras para la época como el reconocimiento de la jurisdicción de los caciques en sus reductos comunitarios, no obstante, “aunque en principio el ayuntamiento del pueblo indígena debía gozar de relativa autonomía, había subordinación, con respecto a las autoridades coloniales”<sup>138</sup>. De esta manera, se brindó defensa al indio en las Audiencias, nombrando abogados y procuradores españoles con

<sup>137</sup> Ver: Bastidas, Luis (2009). “Territorialidad y etnohistoria Timotes.” *Revista FERMENTUM*, N°56, año 019, septiembre-Diciembre. P.453-473.

<sup>138</sup> Zavala, Silvio (1990). *Óp., Cit.*, p.72. Véase cita: 117.

salario<sup>139</sup>, desconociendo el derecho consuetudinario y el pluralismo jurídico que debió sostener el derecho indiano, sin que el de Castilla predominara.

La realidad que hasta ahora padece el indígena, que sigue siendo sujeto (objeto) de evangelización, de procesos de fragmentación territorial, de alfabetización y permanecen excluidos de los proyectos de Estado de las distintas Repúblicas, ha sido la gran herencia que dejó el Sistema Colonial. Pese a que en este período se creó un marco jurídico que le daba una protección especial al indígena que lo diferenciaba de otras culturas, los procesos (económicos, políticos, sociales y culturales) no funcionaron de manera sincronizada como para cambiar la estructura de dominación, la cual se intensificó con el cambio del modo de producción feudal al mercantil. Siguiendo a Foucault y su término de vigilancia en las sociedades de control, el colonialismo buscaba la masificación del indio dentro del aparato institucional para hacerlo entrar en otro régimen de visibilidad<sup>140</sup>, el mercantilista occidental.

A continuación realizaremos un breve diagnóstico del impacto del sistema colonial en los Estados objeto de estudio en este trabajo (Bolivia, Ecuador y Venezuela), valorando cuales fueron los tratamientos que se les dio al indígena en ese período.

### *II.1.3.- El impacto del sistema colonial en los pueblos indígenas de Bolivia (1535-1835)*

El Estado Plurinacional de Bolivia se caracteriza por tener la mayor población indígena de América Latina. Se estima que constituye el 62% de la población, “se calcula que la mayoría son Quechuas (50,3%), y Aymaras (39,8%). En menor porcentaje, aunque con gran dispersión territorial, se encuentran los pueblos de las llamadas tierras bajas, como los Achiquitanos (3,6%) y Guaraníes (2,5%). Entre los departamentos con mayor población indígena están La Paz, Cochabamba, Potosí, Oruro y Chuquisaca”<sup>141</sup>. Todas estas ciudades fueron creadas por los españoles.

<sup>139</sup> Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Libro VI, Título VI. De los protectores de Indios.

<sup>140</sup> Ver. Foucault, Michael (1990). *Tecnología del yo y otros textos afines*. Ediciones Paidós: Barcelona.

<sup>141</sup> Encontrado en: <http://www.ilo.int/indigenous/Activitiesbyregion/LatinAmerica/Bolivia/lang--es/index.htm>



Los Andes y el altiplano Boliviano en su historia prehispánica pertenecieron al Collasuyo parte del Impero Incaico el Tahuantisuyo. En este proceso existieron relaciones de dominaciones entre los Incas y las otras poblaciones indígenas que fueron colonizadas por ellos. Con la muerte de Atahualpa y la llegada de Pizarro y Almagro (1525) comienza una nueva estructura de dominación colonial para las poblaciones originarias de Bolivia.

De los doce virreinos que existieron en América, Bolivia se anexionó primero a la jurisdicción de Perú y luego a la del Río de Plata (1776) siendo el territorio que ocupaba la Audiencia de Charcas. Dicha institución fue constituida “con cinco oidores, que también sean alcaldes de crimen: un fiscal: un alguacil mayor, un teniente de gran canciller, y los demás ministros y oficiales necesarios, que tengan por distrito las provincias de los Charcas, y todo el Collao, desde el pueblo de Ayabiri, (...) y Santa Cruz de la Sierra, partiendo términos: por el septentrional, con la Real Audiencia de Lima, y provincias no descubiertas: por el mediodía con la Real Audiencia de Chile: y por el levante y poniente con los dos mares del Norte y del Sur, y línea de la demarcación entre las Coronas de los Reynos de Castilla y de Portugal (...)”<sup>142</sup>.

Fue con el Virreinato de Perú cuando se desarrolló el sistema colonial en Bolivia, cuyas relaciones económicas se profundizaron con el descubrimiento de la mina de Potosí (1574). Potosí fue tan vertebrador en el ordenamiento del colonialismo y sus instituciones que “los repartimientos sometidos a la mita marcaron el eje geográfico Norte-Sur (La Paz-Potosí-La Plata) junto con Cochabamba, al Este. Ese eje congregaba la principal fuerza de trabajo de más de 10000 mitayos<sup>143</sup> indígenas que asistían anualmente a las labores mineras en el Cerro rico de Potosí. Durante su estadía, los indios de las 14 “naciones” que asistían allí provenientes desde Quito hasta Charcas se fundían en una sola experiencia humana (de desarraigo y explotación)”<sup>144</sup>. Este período se desarrolló con la intensificación de la actividad minera-agraria. De manera que “ya

<sup>142</sup> Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Libro II, Título XV, ley IX. Audiencia y Cancillería Real de la Plata, Provincia de los Charcas.

<sup>143</sup> “Indio que en América daban por sorteo y repartimiento los pueblos para el trabajo”. Diccionario de la Real Academia Española (2012), edición 22ª, versión digital. Encontrado en: buscon.rae.es. Ver: Montalvo-Rossells, Beatriz & Lezama, Eduardo (1975). “El problema indígena en Bolivia.” *Nueva Sociedad*, Nº 16, enero-febrero, p. 48-52.

<sup>144</sup> Marichal, Carlos & Granados, Aimer (2006) (coord.) “De Charcas/Alto Perú a la República de Bolívar, Bolivia trayectorias de la identidad Boliviana.” *Coloquio Internacional “Creando la nación”*. México.DF, 28,29 y 30 de junio de 2006. Encontrado en: shial.colmex.mx

para 1611 era la mayor productora de plata del mundo (...) su decadencia empezó en las últimas décadas del siglo XVIII al quedar la minería en un estado de estancamiento, como consecuencia del agotamiento de las vetas más ricas, de las anticuadas técnicas de extracción y de la desviación de comercio hacia otros países (...)”<sup>145</sup>. Esto último posiblemente sea una de las causas de la pobreza actual de Bolivia<sup>146</sup>.

Los pueblos indígenas en Bolivia fueron despojados de sus territorios forzados a trabajar bajo la figura de las encomiendas y la mita, en las haciendas, plantaciones y minas lo cual “dio fin al régimen comunitario de explotación de la tierra que existía en el Imperio Incásico (...) el nexo de esta relación fue por un lado, la del encomendero o patrón que consistía en la dotación de una determinada extensión de tierra para que el colono trabaje para sí; del otro, la del campesino, que consistía en la obligación de trabajar todos los días necesarios en las tierras del patrón, en proporción a la tierra recibida para sí, este sistema pervivió hasta agosto de 1953, bajo el nombre de colonato”<sup>147</sup>.

La realidad colonial que se impuso en Bolivia tuvo notoria influencia en las diferencias del desarrollo económico de sus departamentos y en la cohesión de sus propios pueblos originarios y de sus luchas. Por ejemplo, las dicotomías en el movimiento indígena boliviano el cual “no es homogéneo, y agrupa varias organizaciones cuyos líderes suelen rivalizar entre sí. La brecha central se encuentra entre la corriente aymara y quechua, como consecuencia de las diferentes posturas ideológicas, como también de las ambiciones de liderazgo supremo de parte de los dirigentes indígenas”<sup>148</sup>. Esto

---

<sup>145</sup> González, Jorge & Paz, María (2010). *Estado Plurinacional de Bolivia*. Subdirección de política exterior: La Paz, p. 7.

<sup>146</sup> “El aparato productivo del departamento estuvo tradicionalmente especializado en la actividad minera y, a pesar de constituirse en una fuente de recursos para el país, tuvo un limitado impacto sobre la generación del empleo y la redistribución de la riqueza (...) El ODM-1, relacionado con la reducción de la pobreza y el hambre, considera la incidencia de pobreza extrema como indicador de seguimiento (...) El año 2001, la pobreza extrema de Bolivia fue del 40,4%, mientras que en el departamento de Potosí este indicador alcanzó este indicador alcanzó al 66,7% de su población, constituyéndose en la cifra más elevada del país.”Montes, Patricia (2007) (coord.). *Situación actual, evaluación y perspectivas Potosí. Objetivos de Desarrollo del Milenio*. PNUD. Prefectura del departamento de Potosí: La Paz, p.4.

<sup>147</sup> Jemio-Ergueta, Ángel (1973). “La reforma agraria de Bolivia.” *Nueva Sociedad*, N°7, julio-agosto, p.20.

<sup>148</sup> Makaran, Gaya (2008). “Identidad étnica y nacional en Bolivia a finales del siglo XX.” *Revista de estudios latinoamericanos*, N° 46, p. 46.

último puede ser el resultado histórico de las fragmentaciones territoriales que se impusieron desde las delimitaciones de la audiencia de Charcas<sup>149</sup>.

Los virreinos se rigieron principalmente por las Leyes de los Reynos de las Indias y por aquellas ordenanzas y cédulas reales particulares para cada región; no obstante, la estructura colonial no permitió la aplicación de las normas que se produjeron en defensa del indígena. Es así como en la “cédula real del 1 de noviembre de 1591, el monarca español, Felipe II, reconoció el derecho de las comunidades indígenas a disfrutar de sus tierras, concesión que se acompañaba de relaciones importantes, tales como: el derecho eminentemente de la Corona sobre las tierras colectivas, siendo los pueblos indígenas simples usufructuarios de bienes cuya propiedad quedaba en manos del Estado, la preeminencia de los pueblos españoles cuyas necesidades tenían que ser satisfechas con prioridad a las de las comunidades indígenas”<sup>150</sup>. Las tierras indígenas en Bolivia para los tiempos de la Audiencia de Charcas pertenecían a la Corona. Estos tenían derecho dentro de los repartimientos a trabajar la tierra para el bien colectivo, la implementación de esta política desarticuló ayllus y unidades familiares a favor de desarrollar los intereses de la metrópolis.

El sistema colonial de Bolivia marcó significativamente la historia de este Estado. La Audiencia de Charcas definió sus límites en los procesos de independencia, la evangelización fue la forma en la que se implementó la educación en los pueblos indígenas, el esfuerzo de los líderes de estas poblaciones ayudaron a las luchas independentistas del Alto Perú, sin embargo, en la época de la República sus condiciones no mejorarían.

---

<sup>149</sup>Los últimos años de la colonia hubo aún otros cambios jurisdiccionales que tuvieron también sus implicaciones para los nuevos estados y para las identidades y lealtades de los pueblos indígenas afectados. Por el sur, hubo un ajuste en las fronteras entre Lima y Buenos Aires: la nueva intendencia de Puno pasó a depender de nuevo de Lima, con lo que la histórica frontera de la Raya perdió funcionalidad frente a la nueva que cruzaba el Lago Titicaca por el río desaguadero, partiendo así al pueblo Aymara. Por el norte, la gobernación de Maynas, de la antigua audiencia de Quito, pasaba del virreinato de Nueva Granada al de Perú, dejando cortados entre dos estados a los diversos pueblos “jíbaros” (shuar, etc.) Con todo, en uno y otro caso persistían ambigüedades.”Albó, Xavier (2002). *Capítulo IV. Pueblos indios en la Política. Etnicidad y política en Bolivia, Perú y Ecuador*. Editorial Plural: La Paz, p.108.

<sup>150</sup> Instituto Nacional de Reforma Agraria (2008). *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia. De la titulación colonial a la reconducción comunitaria de la reforma agraria: certezas y proyecciones*. INRA: La Paz, p. 8.

Las políticas utilizadas no varían a las que se implementaron en el ámbito regional ya que existía una mentalidad eurocéntrica que buscaba asimilar al “otro”. Este proceso se introdujo a través de la religión, “pero más que la evangelización y la obligatoriedad de cumplir con el nuevo sistema, el mejor y más expedito método de transformación de costumbres y mentalidades fue la imposición del habla castellana. Fue a través de aprender a hablar castellano, que se lograron los mejores resultados de educación y consecuente colonización”<sup>151</sup>. Asimismo se desarticularon ayllus y territorios indígenas que terminaron fragmentados frente a las nuevas ciudades que se creaban. La actividad económica replegó al indígena a actividades distintas para su subsistencia como el trabajo en minas ó haciendas; la mita y la encomienda impulsaron la expansión colonial. No obstante, la historia ha demostrado que la mayoría de sus costumbres y tradiciones se encuentran intactas a pesar de la exclusión del sistema y de la imposición de una cultura «civilizada». Para los tiempos de los procesos independentistas en Bolivia ya se habría consolidado un anclaje colonial que luego regiría la Bolivia republicana y que se mantendría hasta la actualidad.

#### *II.1.4.- El impacto del sistema colonial en los pueblos indígenas de Ecuador (1534-1811)*

La República del Ecuador está compuesta por catorce nacionalidades originarias, según datos tomados del “censo sitúa a la población indígena en un 6%, mientras que otras fuentes la calculan entre el 35% y el 45% total. En 9 de las 22 provincias del país los indígenas constituyen la mayoría o una minoría significativa de la población, mientras que alrededor del 12% de ella ya vive en los cantones altamente urbanizados de Quito y Guayaquil”<sup>152</sup>. Estas dos últimas ciudades fundadas durante la conquista española.

Las condiciones jurídicas y políticas de la conquista de Ecuador no se diferencian de las de Bolivia. Ambos Estados tienen una historia común que se entrelaza y crea un entorno particular que provoca en la actualidad sean los dos únicos países en América Latina que se definen constitucionalmente como Plurinacionales. Estos elementos afines

<sup>151</sup> Escobari de Querejazu, Laura (2009). “Historia de la alfabetización en Bolivia.” *Estudios bolivianos*, Nº 15, p.4. En: [revistasbolivianas.org.bo](http://revistasbolivianas.org.bo).

<sup>152</sup> AGNU (2006). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Misión Ecuador. *Documento: A/HCR/4/32/Add.2*, Parte II, numeral, 9.

responden a su configuración histórica desde la colonia, señalando algunos de ellos como: *primero*, los dos fueron anexionados en parte de su territorio al imperio incaico, resistiendo sus sociedades pre coloniales la dominación y la imposición de otras formas organizativas, aprendiendo la técnica de lucha por la sobrevivencia de sus territorios y el dominio de sus espacios; *segundo*, padecieron la imposición de un sistema colonial siendo regidos desde la llegada de los españoles por el virreinato de Perú. Ya para el siglo XVIII, las Audiencias de estos Estados fueron cambiadas bajo la autoridad del virreinato de Nueva Granada para el caso de Quito (1740), y de La Plata para el de Charcas (1766), con lo cual estuvieron sujetos a las mismas ordenanzas y cédulas reales que se dictaban para el caso de las encomiendas, reducciones, y el trabajo forzado que debían realizar en las distintas actividades económicas que desarrollaron los europeos.

*Finalmente*, y el más importante manifestado por los propios colonizadores, es la diversidad étnica existente, “lo que es hoy la República del Ecuador no formó antes de la conquista incaica una sola nación un solo pueblo. Sin contar con las varias razas de la zona pacífica y de la amazónica, más o menos vinculadas con las de la serranía, existían siete clases de gentes, que de Sur a Norte, eran: Los paltas, los cañarís, los puruhaes, los pantzaleos, los caranquis, los pastos, y - ya en Nariño - los quillasingas. Ninguna de estas naciones formaba un Estado propiamente dicho; cada una se encontraba fraccionada en varias parcialidades, que se hacían mutuamente la guerra, lo que provenía lo que ciertos caciques llegarán a predominar, formando pequeños principados”<sup>153</sup>.

La Audiencia de Quito abarcaría “la provincia del Quito, y por la costa por la parte de la ciudad de los Reyes, hasta el puerto de payta: exclusivé: y por la tierra adentro, hasta piura, Caxamarca, Chachapoyas, Moyobamba, y Motilones, exclusivé: incluyendo hasta la parte susodicha los pueblos de Iañ, Valladolid, Loja, Zamora, Cuenca, la Zarca y Guayaquil, con todos los demás pueblos, que estuvieren en sus comarcas, y se poblaren: y hacia la parte de los pueblos de la Canela y Quixos, tenga los dichos pueblos, con los demás, que le descubrieren: y por la Costa, hacia Panamá, hasta el Puerto de la Buenaventura inclusivé: y la tierra adentro a Pasto, Popayan, Cali, Buga, Chapanchica y

---

<sup>153</sup> Jijón y Caamaño, Jacinto (1936). *Sebastián de Benalcázar*, volumen II. Editorial Ecuatoriana: Quito, p.40.

Guarchicona (...)”<sup>154</sup>. Estas fueron luego las fronteras que delimitaron la República de Quito y que fragmentaron los territorios indígenas presentes antes de la construcción del Estado-Nación.

A las poblaciones indígenas durante el período colonial se les impusieron las mismas instituciones de trabajo (la mita y la encomienda), no obstante, se diferenciaron de Bolivia en la actividad económica, pues mientras la Audiencia de Charcas, intensificaba y creaba reducciones en torno a potosí y el eje de la minería; la de Quito, por no tener recursos que explotar, desarrollo la agricultura y textilera.

En la Audiencia de Quito se desarrollaron dos polos económicos: *primero* el de “los obrajes quiteños de Otavalo, Quito, Latacunga, Riobamba, fueron de todo el mundo hispánico, los que más indios mitayos pusieron a trabajar: más de 28.000 tejedores en cincuenta obrajes legales y ciento cincuenta ilegales (...) de la Audiencia salían por el Norte desde Cartagena y Panamá y desde el Sur hasta Chile y Charcas, gruesas bayetas, telas de algodón, cobijas, aparejos, sombreros y alpargatas”<sup>155</sup>. Segundo, “Guayaquil. Allá la riqueza era el caco (...) también pero mucho más en la Sierra, el poder de la clase dominante se iba asentar sobre la hacienda, basada en la explotación del trabajo indígena y núcleo social patriarcal”<sup>156</sup>. Esta situación no ha cambiado hasta ahora, si bien Quito tuvo el poder político y económico en los tiempos coloniales, para el período postcolonial, la actividad que se fortalece es la agroexportadora (cacao-banano), siendo Guayaquil la que tiene primacía para entonces. En la actualidad, estas dos ciudades son el reflejo del peso colonial, es donde se concentra la mayor población (incluyendo indígena urbana) y representan los dos polos en el que se sostiene Ecuador, la capital el político y la costa, el financiero.

En las actividades económicas que desarrollaba la Corona se mantuvo al indígena en condiciones de semi-esclavitud. En la Real Audiencia de Quito “el derecho al mitaje casi nunca abastecía con suficiencia las necesidades de la hacienda, los terratenientes comenzaron a retener a los indios mitayos en sus tierras por la vía del endeudamiento,

---

<sup>154</sup> Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Libro II, Título XV, Ley X. Audiencia y Cancillería Real de San Francisco de Quito.

<sup>155</sup> Rodríguez Castelo, Hernán (1963). *Letras de la Audiencia de Quito. Período Jesuita*. Biblioteca Ayacucho: Venezuela. p.XII.

<sup>156</sup> *Ibíd.*

hasta que finalmente terminaban siendo forzosamente conciertos de su propiedad”<sup>157</sup>. Esta forma de retener al indígena a través de la deuda fue una constante de la época colonial y de la independencia, bajo esta figura se desestructuraron muchas comunidades debido a la fuga de muchos para evitar la mita, o por su muerte consecuencia de estos trabajos<sup>158</sup>.

En cuanto al territorio de los pueblos indígenas en Ecuador, sufrieron una desconfiguración en su dinámica consecuencia de la propia lógica colonial. En virtud de ello, los procesos de fragmentación se deben a varias consecuencias:

-*Primero*, la creación de las ciudades imponiendo una distribución político-administrativa contraria a la concepción espacial de estos grupos humanos. Dicha organización se mantiene hasta ahora.

-*Segundo*, la mita hizo que mucho caciques que quedaban endeudados con los hacendados, entregasen sus tierras y mitayos con la finalidad de reducir la deuda.

-*Tercero*, las reducciones “en ninguna parte del nuevo mundo fueron los jesuitas más poderosos que en la Audiencia de Quito, y en ninguna parte su aparato de convencimiento y dirección estuvo más certeramente orientado y más eficazmente instrumentado”<sup>159</sup>.

-*Cuarto*, las encomiendas<sup>160</sup>, en las cuales el endeudamiento del indio era causal para que el encomendero tomara como pago sus tierras.

-*Quinto*, las mercedes títulos de propiedad entregados sólo entre 1583 y 1587, oscilan entre “268 títulos (...) destinados a la agricultura”<sup>161</sup>.

<sup>157</sup> Montenegro, Fernando & Gudiño, Patricia (1986). *Las mitas en la Real Audiencia de Quito*. Abya Yala: Quito, p.23.

<sup>158</sup> En la actualidad “En las regiones del Chaco de Bolivia y de Paraguay, así como en la selva amazónica de Bolivia y Perú, muchos trabajadores agrícolas indígenas caen en una situación de servidumbre por deudas a consecuencia de anticipos salariales que reciben por parte de empresas contratistas privadas de mano de obra. En la región del Chaco de Paraguay, se ha visto el trato discriminatorio en contra de los pueblos indígenas (lo que incluye a trabajadores pertenecientes a los pueblos indígenas guaraní y enxet, entre otros) donde reciben un salario inferior al de los trabajadores no-indígenas, no se cumple con la legislación laboral nacional y es común que a los trabajadores indígenas se les pague por mes de trabajo con un pantalón, una camisa, y un par de botas, y a las mujeres en general no se les pague nada.” Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*. Doc.58, OEA/Ser.LV/II, 24 de diciembre de 2009. Encontrado en: [www.cidh.org](http://www.cidh.org).

<sup>159</sup> Rodríguez Castelo, Hernán (1963), *Óp.*, Cit., p.XIV. Véase cita: 155.

<sup>160</sup> “Otavalo se convirtió en la encomienda más importante y económicamente más rentable de la audiencia de Quito” Hampe, Teodoro (1979). “Relación de los encomenderos y repartimientos del Perú, en 1561” *Historia y cultura*, N° 12, p.107.

<sup>161</sup> Borchart, Chistiana (1998). *La Audiencia de Quito. Aspectos económicos y sociales (siglos XVI-XVIII)*. Abya Yala: Quito, p.71.

Finalmente, la Corona española otorgó títulos a los indígenas sobre las tierras de sus cacicazgos, un promedio aproximado de “33 títulos de amparo de propiedad, de los cuales 26 corresponden a los años 1586-1587 y el resto a los años posteriores. En estos casos no se trata de mercedes de tierra sino de confirmación de propiedad”<sup>162</sup>. Los datos anteriormente señalados, dan cuenta que la distribución de la tierra para el trabajo, tanto del indio como del español fue desproporcional, los instrumentos jurídicos que confirmaban la tenencia de la misma desarticuló la continuidad espacial. Los mismos se entregaron sobre pequeñas proporciones y sólo tomando en cuenta el lugar del cultivo y los asentamientos comunitarios, despojándolos de sus territorios ancestrales.

Al igual que la realidad colonial boliviana, la estructura colonial que se impuso sostenida en la clase dominante (hacendados, encomenderos, terratenientes, comerciantes), hizo del indio un objeto con valor de cambio para el mercado. Pese a las leyes dictadas por la Corona, que en alguna medida da protección a estos grupos humanos, las políticas destinadas a estos dependían exclusivamente de su relación laboral y del sometimiento. Si bien las Recopilaciones de las Leyes de los Reynos de las Indias, y en sí, el Derecho Indiano intentó configurar una sociedad más justa frente a relaciones tan desiguales, su principal logro fue sanear su conciencia frente a los grandes teólogos y juristas de la época que creían en la aplicabilidad del Derecho Natural.

El trato del que fueron objeto los indígenas no resultó homogéneo para todos los pueblos en Ecuador. Por ejemplo, en la sierra en los lugares más inhóspitos no se sintió la llegada de este sistema, al igual que las dinámicas textiles y agropecuarias influenciaron de forma diferente a las poblaciones autóctonas de Quito o Guayaquil. A la par de lo anterior, las reducciones jesuitas como sistemas de adoctrinamiento también marcaron profundas dicotomías en el pensamiento de aquel indio que no hubiera sido evangelizado. Esto último aunado a la fragmentación de sus territorios, trajo consigo la desaparición de algunas culturas, como por ejemplo, los Chibcha “que se extiende desde el suroeste de Venezuela hasta el norte de Ecuador”<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> *Ibíd.*, p. 62.

<sup>163</sup> Sichra, Inge (eds.) (2009). *Atlas sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*. UNICEF, FUNPROEIB, AECI: Cochabamba, p.527.



*II.1.5.- El impacto del sistema colonial en los pueblos indígenas de Venezuela (1498-1811)*

La República Bolivariana de Venezuela, al igual que Bolivia y Ecuador, se caracteriza por su diversidad étnica. Según el último censo (2011), la población indígena se estima en 2,8%<sup>164</sup>, que se distribuye en 45 pueblos indígenas y en 2382 comunidades. Lo anterior, permite señalar que a pesar del proceso de conquista, en el cual se asimilaron muchos de estos grupos humanos, a su vez sirvió como proceso cohesionador (sin quererlo) de las relaciones culturales que estos pueblos han mantenido hasta ahora.

Durante el período colonial “el territorio venezolano fue un grupo segmentado de provincias que dependían políticamente de diferentes autoridades coloniales, ubicadas en la isla de Santo Domingo (hoy República Dominicana) o en el virreinato de Nueva Granada. Fue en 1777, cuando la Corona Española integró a las provincias de Nueva Andalucía o Cumaná, Guayana, Margarita, Trinidad, Caracas o Venezuela y Maracaibo”<sup>165</sup>. Según señalan algunos historiadores, lo anterior fue consecuencia del poco interés económico en la colonia cuya primera riqueza fueron las perlas y, una vez agotadas estas, no tendría mayor importancia hasta llegado el siglo XVIII en el que la producción de cacao experimentó un auge significativo creándose la Capitanía General de Venezuela.

Antes de la llegada de los españoles, Venezuela tenía una diversidad étnica a lo largo de su territorio. Por ejemplo, en el oriente “estuvo poblado principalmente por pueblos de habla Caribe, acompañados por las sociedades Arawak y Warao”<sup>166</sup>. En la zona andina se encontraba principalmente los “Timotes, los Mucus, los Chamas, Tatuy, etc.”<sup>167</sup>. Así, en cada región se localizaban poblaciones originarias, cada una con particularidades muy distintas. Si bien no llegaron a conformar un gran imperio, según el antropólogo Alexander Mansutti, para la llegada de los colonizadores estos grupos humanos tendrían toda una dinámica territorial, que se caracterizaba por: “1.- La actividad económica

<sup>164</sup> Instituto Nacional de Estadística (2013). *La población indígena en Venezuela*. Censo 2011, vol.1, N°1, p.5.

<sup>165</sup> Freites, Yajaira (1996). De la Colonia a la República Oligárquica. En: Roche, Marcel (Comp.) *Perfil de la ciencia en Venezuela*, Tomo I. Fundación Polar: Caracas, p. 28.

<sup>166</sup> Tiapa, Francisco (2008). “Resistencia indígena e identidades fronterizas en la colonización del Oriente de Venezuela, siglo XVI-XVII.” *Revista antropológica*, N°109, p. 2.

<sup>167</sup> Artigas, Yuleida & Meza, Robinson (2010). “Miguel Acosta Saignes y el conocimiento de las sociedades indígena de los Andes venezolanos.” *Anuario GRHIAL*. N°4, enero-diciembre, p. 64.

básica era la agricultura que se practicaba en todo el país; 2.- Todo el país estaba cruzado de caminos comerciales que llegaban a mercados perfectamente ubicados y conocidos, algunos de ellos especializados, 3.- No había estructuras políticas centralizadas semejantes al Estado pero sí había autoridades cuyo poder podía alcanzar desde el grupo familiar extendido hasta la región, 4.- Las zonas más pobladas eran Los Andes, el pie de monte andino y los llanos occidentales, desde el actual Barquisimeto hasta los llanos el Apure/Arauca, donde la siembra de maíz era importante. Luego venía el área central y oriental del país. Finalmente, la zona menos poblada y de mayor dispersión era la actual Guayana (...)”<sup>168</sup>. De acuerdo con esta descripción, todo el espacio venezolano estaba habitado por pueblos indígenas, con la imposición del sistema colonial se desconfiguraron demográfica y territorialmente sus formas de vida.

Como habríamos señalado para el caso de Ecuador, no existen diferencias sustanciales en el Derecho Indiano que regule actividades o instituciones distintas en el tratamiento de las poblaciones indígenas de las Indias. El caso de Venezuela no fue la excepción siendo los indígenas confinados a las encomiendas, los resguardos y al trabajo forzado. El proceso de evangelización se impuso en los pueblos de indios y el tributo era obligatorio en el pago para la Corona.

Existen muchos estudios que dan fe de la imposición de resguardos indígenas en todo el territorio venezolano. Según Arcila Farías, para finales del siglo XVIII se habían constituido en el país cerca de 300<sup>169</sup>. En el caso de Mérida “tenemos por ejemplo que en el año 1594 ya se habían asignado a las comunidades de Timotes y San Juan de Lagunillas lo que serían sus tierras de resguardo”<sup>170</sup>. También se registran en la historia de estas poblaciones autóctonas formas de esclavitud cuyos trabajos trajeron como consecuencia la muerte de muchas comunidades originarias en Venezuela. Según el relato del Padre Román Superior de las misiones jesuíticas del Orinoco, “cuando descubre el caño Casiquiare y llega al Río Negro, al mismo tiempo descubre una terrible realidad, del Orinoco hacia el Amazonas habían sido llevados entre 1736 y 1742 entre

---

<sup>168</sup> Mansutti, Alexander (2003). *Breve historia del poblamiento indígena en Venezuela. Siglos XV al XX. Proyecto de formación de legislación indígena y petrolera*. Programa energía, ambiente y población. CIED: Caracas, p.4.

<sup>169</sup> Ver: Arcila, Farías (1966). *El régimen de la encomienda en Venezuela*. UCV: Caracas.

<sup>170</sup> Academia Nacional de la Historia (A.H.N). *Colección ciudades de Venezuela. R.18/19:219*. Resguardo de San Juan de Lagunillas, Exp. 12, ffv 5 y 6.

8.000 y 12.000 esclavos indios, de acuerdo al registro llevado por los misioneros portugueses”<sup>171</sup>.

Con la institución jurídica del resguardo se planteó el debate de la propiedad de la tierra de estos grupos humanos. En general, España otorgó títulos sobre esas pequeñas porciones de territorio en los que fueron confinados, permitiendo esta estrategia: *primero*, concentrar la población en un espacio reducido que legalizara señalar a estos hábitats como baldíos de lo que derivaba la importante consecuencia de ser propiedad de la metrópolis; *segundo*, evangelizarlos y civilizarlos. El tema de la tenencia de la tierra se resolvió “desde el temprano período hispánico. A través de esta institución se consagró la propiedad comunal otorgada a los pueblos de indios o reducciones, para su aprovechamiento y beneficio colectivo. Por consiguiente, los indígenas no ejercían dominio sobre esas tierras, pues la Corona conservaba la propiedad, y aquellos, el derecho al usufructo”<sup>172</sup>.

Al igual que los resguardos, la de la encomienda es otra institución jurídica que fragmenta el territorio. A diferencia de la primera, esta aunque se instauraba en tierras indígenas pertenecía al encomendero. En Venezuela, en los archivos históricos se registran varias, entre las cuales podemos mencionar la de los indios caquetíos, jirajaras y timotes otorgada a Alonso de Avila y Rojas en jurisdicción de la ciudad de Barinas en 1611<sup>173</sup>.

El período colonial a través del Derecho Indiano y más aún de la política indígena, marcó las bases para el posterior tratamiento de estos grupos humanos a lo largo de la historia de América Latina. Las realidades son similares, los procesos de adoctrinamiento, el pago de tributos, el sometimiento y endeudamiento económico, la fragmentación territorial, son elementos que unen la realidad del indio en este período.

El primer gran despojo y desplazamiento territorial se dio en el marco de la imposición del sistema económico de la colonia. Evidentemente no todos los indígenas se adaptarían a estas condiciones de la misma forma, ya que por ejemplo, algunos pueblos

<sup>171</sup> Mansutti, Alexander (2003). Óp., Cit., Véase cita: 168.

<sup>172</sup> Samudio, Edda (2003). “Propiedad comunal indígena y posesión comunera campesina en Mérida, Venezuela, siglo XIX.” *Revista Saber ULA*, N°3, p.4. Encontrado en: [www.saberula.ve](http://www.saberula.ve)

<sup>173</sup> Ver: Archivo General de Indias (AGI). Santa Fe, 165, N°6, Mérida, diciembre, 1611.

se mantuvieron como no contactados debido a la lejanía y densidad selvática que no permitió que el español llegara a esos lugares ó habiendo llegado que no repoblara el mismo<sup>174</sup>. De igual manera, otros terminaron siendo tan adoctrinados que ellos mismos fungían de intérpretes al servicio de la Corona perdiendo poco a poco sus culturas. Sin embargo, la tendencia fue a crear sus propias relaciones con el conquistador, manteniendo en lo posible (a veces de forma oculta) sus tradiciones y costumbres<sup>175</sup>.

Lo mismo ocurrió con la tenencia de la tierra. No todos los indígenas fueron confinados a los resguardos, pues la entrega de los títulos de propiedad sobre estos espacios no fue una política generalizada. En los tiempos de la República la Ley de Resguardo en Venezuela (1904) señala que “pasan a formar parte del dominio y la propiedad de la nación los terrenos de las comunidades de indígenas, ya extinguidas y aquellos cuya posesión o propiedad no pueda justificarse con títulos auténticos o supletorios”<sup>176</sup>. De igual forma, muchos perdieron sus tierras por endeudamiento con el encomendero y el pago de tributos. La delimitación de las ciudades junto al cambio en la organización político administrativo redimensionó la posesión efectiva de los territorios de estos grupos humanos que luego han padecido las sucesivas fragmentaciones territoriales como consecuencia de las políticas impuestas desde la colonia hasta ahora.

La cuestión indígena desde los tiempos de la colonización a pesar que las leyes se estructuraron para todos los indios por igual, no fue lineal ni unívoca siendo las realidades distintas. Lo que asemeja nuestros tiempos actuales, incluso los que acompañan los vientos de la multiculturalidad y la plurinacionalidad, es la continuidad de esas diferencias tan marcadas, el diseño de políticas erróneas, de procesos de asimilación y de genocidios culturales (Lemkim 1933) que fueron heredados en la colonia.

---

<sup>174</sup> La frontera del Tawantisuyu y después la de la Colonia sólo penetra parcialmente en los vastos llanos orientales, de modo que muchos grupos étnicos permanecieron allí con sus formas tradicionales de vida como si Colon y Pizarro no hubieran llegado a estas latitudes. Una de las excepciones más notables fueron las misiones-reducciones jesuíticas que, en nuestra región, cubrían los territorios amazónicos de Maynas (entonces dependientes de Quito, hoy de Perú), Moxos y Chiquitos (hoy Bolivia). Albó, Xavier (2002). *Op. cit.*, p. 108. Véase cita: 149.

<sup>175</sup> Esto ocurrió también en España con los conversos y en México los mayas también los hicieron, por ejemplo.

<sup>176</sup> Ley de Resguardos de Indígenas. Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela N° .9227, del 10 de agosto de 1904. Artículo 3.

En el análisis de la estructura colonial, no podemos olvidar que los procesos definieron las reglas y las relaciones dentro del sistema colonial, dentro del cual el indígena trató de adaptarse. No obstante, las luchas de estos grupos (entre los pueblos originarios y los españoles), la emergencia de inconsistencias por parte de la clase criolla y la crisis política europea son entre otros, algunos de los muchos factores que nos hacen entrar en una nueva fase que hemos definido como el período de la República, en el que se vislumbraban mejores condiciones para el indio que dejaba de estar sometido por el yugo español.



## II.2.- SISTEMA DE INDEPENDENCIA. LA EMERGENCIA DEL ESTADO- NACIÓN (1810-1910)

*“(...) Los Estados son esclavos por la naturaleza de su constitución o por el abuso de ella; luego un pueblo es esclavo, cuando el gobierno por su esencia o por sus vicios, holla y usurpa los derechos del ciudadano o súbdito.”*

Simón Bolívar, Carta de Jamaica (1815)

La corriente independentista que emerge en el siglo XIX en América dio paso a la conformación de Estados nacionales en la región. La lucha por conseguir tal objetivo fue larga y sangrienta, no obstante, en principio ese panorama visualizaba mejores condiciones que en la época colonial. En estas batallas lideradas principalmente por los criollos dentro de sus audiencias y virreinos, participó activamente toda aquella clase social que se sentía excluida y se encontraba motivada con el discurso de libertad. Los pueblos indios fueron llamados a participar en las guerras emancipadoras, ya que “existen, claros indicios de que en aquellas regiones en las cuales la población indígena era mayoritaria o tenía un importante peso demográfico, los dirigentes patriotas hicieron todo lo posible por obtener su apoyo, ya fuese logístico (alojamiento, alimentos, bestias) o militar, mediante la recluta de cargadores o combatientes”<sup>177</sup>.

La independencia americana coincidió con los tiempos de los primeros reconocimientos de derechos del hombre<sup>178</sup>, el de los individuales (políticos y civiles). Asimismo estuvo influenciado por el pensamiento liberal de la época. Una vez que se firman las actas de emancipación se comienza el largo proceso de la conformación de un proyecto político dentro de los nuevos Estados-Nación, que se legitima sobre los ideales de la propiedad privada y el mercado.

El nuevo proyecto de país abanderado por la clase criolla se consolidó bajo el modelo europeo. Su principal lema de cambio con respecto al sistema colonial lo constituía la “igualdad de derechos” viéndose reflejado en las posteriores constituciones que regularían este pacto social. Para el caso indígena, la débil protección diferenciada que proporcionaría la Corona con las Leyes de Indias quedaría disuelta en la noción de

<sup>177</sup> Gutiérrez, Jairo (2010). “Los indígenas en la independencia.” *Revista credencial historia*. N°247, julio 2010. Encontrado en: [banrep cultural.org](http://banrep cultural.org).

<sup>178</sup> La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, inspirada en la Declaración de independencia estadounidense de 1776.

Nación homogénea en la que se sustentaban los nuevos Estados sin excepción. Esto se puede explicar a través de un extracto de la Carta de Jamaica en la que Bolívar señalaba que la situación americana era “como cuando desplomado el imperio romano cada desmembración formó un sistema político, conforme a sus intereses y situación, o siguiendo la ambición particular de algunos jefes, familias o corporaciones, con esta notable diferencia, que aquellos miembros dispersos volvían a restablecer sus antiguas naciones con las alteraciones que exigían las cosas o los sucesos; más nosotros, que apenas conservamos vestigios de lo que en otro tiempo fue, y que por otra parte no somos indios, ni europeos, sino una especie de mezcla entre los legítimos propietarios del país, y los usurpadores españoles (...)”<sup>179</sup> (subrayado nuestro). Lo anterior permite inferir que no existía un reconocimiento del indígena, pues si bien el europeo es un actor foráneo, y por tanto, debe ser excluido, el “otro” debió ser incorporado en el discurso de aquellos tiempos como sujetos con derechos en el seno del aparato estatal que estaba naciendo.

El modelo Republicano reprodujo al colonial. La nación respondió a una noción uniforme y así se expresa en la Constitución de Cúcuta de 1821, que establece en su artículo 1 “los pueblos de la Nueva Granada y Venezuela quedan reunidos en un solo cuerpo de nación (...)” Igualmente, para el caso de Bolivia, su primera Constitución del 19 de noviembre de 1826 señala que la “Nación es la reunión de todos los bolivianos”. Por otra parte, su artículo 6 establece que “la religión Católica, Apostólica y Romana, es de la República, con exclusión de todo otro culto público (...)”<sup>180</sup>. Todo lo anterior permite afirmar “que no son las naciones las que crearon los Estados modernos, sino los Estados modernos, los que crearon las naciones tal como las conocemos”<sup>181</sup>. Desde esta perspectiva, los casi tres siglos en los que se impuso y mantuvo el sistema colonial dejaron vestigios de una estructura social racista, cuyo estereotipo de progreso está relacionado con el blanco, el mercado, la religión católica y la propiedad privada, todo lo que fuese contrario a ello, se vincularía con el atraso y además, el resto de la sociedad lo vería como un lastre que les impediría avanzar adecuadamente como ellos pretendían.

<sup>179</sup> Simón Bolívar (1815). Carta de Jamaica.

<sup>180</sup> La idea de nación y la imposición de la religión cristiana reproduce textualmente el articulado sobre este tema de la Constitución de Cádiz de 1812.

<sup>181</sup> Palti, Elías (2006). *La nación como problema. Los historiadores y la “cuestión nacional”*. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires, p. 15.



Las repúblicas que se constituyen en el siglo XIX pudieron responder a un modelo de Estado distinto al europeo y acorde con las realidades latinoamericanas. En consecuencia, este aparato estatal que fue concebido desde la lógica de los dominados (criollos frente a peninsulares) debió incluir a todas las culturas que conforman el imaginario latinoamericano. Desde nuestra perspectiva, existen cinco pilares erróneos desde los cuales el indígena es considerado un sujeto invisibilizado en el contexto de la construcción de los nuevos proyectos políticos. Estos son:

*Primero*, se buscó la homogeneización social en detrimento de la heterogeneidad cultural a partir de un colonialismo interno. Así “el tipo de relación que se estableció entre una metrópoli colonial y sus colonias se repitió dentro de los propios países coloniales, en las relaciones que se fueron desarrollando entre unos cuantos “polos de crecimiento” y el resto del país. Lo que España representaba para sus colonias eso mismo representaban los centros de la Nueva España (y del resto de América Latina) con respecto a las zonas atrasadas y aisladas que lo rodeaban”<sup>182</sup>.

*Segundo*, el imaginario nacional se configuró a través del mito del mestizaje, el cholo o mestizo identifican la hibridez entre el indio y el blanco, y por tanto, la “raza” que dignifica el progreso. De esta manera, “cualquiera que haya sido la forma en que los pueblos indígenas se integraron a los nacientes Estados, lo que hay que resaltar es que el convenio político por el cual se crearon no fue el resultado de una libre decisión de los pueblos indígenas, sino imposición de los mestizos”<sup>183</sup>.

*Tercero*, permanecen las estructuras e instituciones replicando el “modelo ideal” europeo, que es bastante alejado a nuestra realidad étnica basada en la diversidad, por lo que “esta lengua impuesta desde fuera, acaba siendo el vehículo de creación de una cultura dominante de raíces coloniales, como base de la «nueva» nación cultural”<sup>184</sup>.

*Cuarto*, la corriente liberal implicaba la garantía de los derechos individuales. En este punto, es importante señalar que la tenencia de los territorios indígenas se vio

---

<sup>182</sup> Stavenhagen, Rodolfo (1981). *Siete tesis equivocadas sobre América Latina. Sociología y subdesarrollo*. Nuestro tiempo: México.D.F, p. 17.

<sup>183</sup> López, Francisco (2006) Autonomías indígenas en América: de la demanda de reconocimiento a su construcción. En: Berraondo, Mikel (coord.). *Pueblos indígenas y Derechos Humanos*. Universidad de Deusto: Deusto, p.428.

<sup>184</sup> Caminal, Miquel (2012). *Óp.*, Cit., p.179. Véase cita: 67.

nuevamente afectada extinguiéndose los resguardos<sup>185</sup> y adjudicándoles títulos de propiedad privada sobre pequeñas porciones de tierra, siguiendo los límites que tenían entre sí reconocidos. De igual manera, si los pueblos indios no pudiesen demostrar el dominio sobre sus espacios estos pasan a formar parte de la nación<sup>186</sup>, legitimándose por “la consolidación del propietario como sujeto por excelencia de derechos (...) Por tanto, lo que diferenciará, esencialmente a la civilización, del atraso cultural es el conocimiento de la propiedad y el libre mercado, que aparece asociado a la individualidad y a los derechos”<sup>187</sup>.

*Quinto*, la errónea interpretación del principio de igualdad jurídica. Las nuevas constituciones se forjaron bajo esta normativa que no mejoró la condición del indígena dentro de las nuevas estructuras societarias y esto se debió a que “este entendimiento de la igualdad resultaba insuficiente y encerraba una ficción (...) la ley puede ser la misma para todos, pero sus destinatarios se hallan en situaciones personales, sociales y económicas muy diferentes, y en la medida que la ley aparte sus ojos de esta constatación, estará contribuyendo a que dicha desigualdad perviva”<sup>188</sup>. Esto aboliría cualquier trato preferencial, sobre todo el dado por la iglesia a estos grupos humanos que mantuvo al indígena subsumido en la pobreza.

En este sistema, tanto en Bolivia como en Ecuador y Venezuela, adoptaron leyes para extinguir aquellos tratos que pudiesen representar una diferencia entre el indígena y las otras culturas que conforman la nación. La estructura de esos nuevos Estados, como en la etapa colonial, sigue siendo de dominación. La diferencia es que ya no serán los blancos peninsulares los que tengan el monopolio político y comercial sólo con la Corona, sino que pasan a ser los criollos los que administrarían el aparato estatal

---

<sup>185</sup> “Integrados los resguardos en lo que se les haya usurpado los jueces políticos repartirán a cada familia tanta extensión de terreno cuanto cómodamente pueda cultivar cada una teniendo presente el número de personas de que conste la familia y la extensión total de los resguardos.” Decreto de Simón Bolívar del 20 de mayo de 1820, artículo 3.

<sup>186</sup> “Si repartidos los resguardos a las familias, como se ha dicho, quedarán tierras sobrantes, las arrendarán por remate los mismos jueces políticos a los que más dieran y afianzarse mejor, prefiriendo siempre a los actuales poseedores” Decreto de Simón Bolívar del 20 de mayo de 1820, artículo 4.

<sup>187</sup> Oliva, Daniel (2007). “Capítulo XXXI. La deformación antropológica: su repercusión en el discurso y el no reconocimiento de los derechos de los indígenas americanos”. En: Gregorio Peces-Barba Martínez; Fernández, Eusebio & De Asís, Rafael (dirección). *Historia de los Derechos Fundamentales*. Tomo III: Siglo XIX, Volumen II. La filosofía de los Derechos Humanos, Libro I. Editorial Dikynson, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III: Madrid. p. 598.

<sup>188</sup> Aparicio Pérez, Miguel, Mercé, Barcelo i Serramalera (2009). *Manual de Derecho Constitucional*. Segunda Edición. Libros jurídicos atelier: Barcelona, p.654.

abriendo el mercado a los nuevos proveedores. El tema del indio nunca fue de relevancia para la conformación de este modelo nacional.

### *II.2.1.- Derecho y Políticas aplicadas a los pueblos indígenas de América Latina en el sistema de Independencia*

#### *II.2.1.1.- Estado- Nación y el principio de la igualdad jurídica*

La estructuración de las nuevas repúblicas latinoamericanas trajo consigo la conformación de constituciones que regularan el novísimo proceso socio-político que se estaba perfilando, las cuales “permitía respecto al mundo indígena el predicado de asimilación e inclusión, con el resultado de la discriminación y exclusión. Así se funda por aquí jurídicamente el estado constitucional, con su nación ficticia”<sup>189</sup>.

La cuestión indígena no tuvo un trato preferencial durante el siglo XIX y parte del siglo XX en los Estados-Nación de la región. El principio de igualdad estaba diseñado para inferiorizar al indio, no tendría derecho a ser ciudadano de la República ya que sólo podrían gozar de dicha condición aquellos que sabían leer y escribir y poseían además alguna propiedad<sup>190</sup> (por tanto, voto censitario, de cuya titularidad, estarían excluidas las capas sociales más humildes). Posterior a ello y ya para las constituciones del siglo XX, podrían reivindicarse como tales si estaban alfabetizados<sup>191</sup>. Fue en los textos políticos de mediados de esta época cuando sólo exigen como requisito ser mayor de dieciocho años<sup>192</sup>, lo que daba cuenta de una estructura jurídica hermética y cerrada en la que se buscaba transformar al indio incivilizado. En este sentido, “los «salvajes» y «bárbaros» de las primeras épocas se transformaron en «minorías subdesarrolladas» que habrían de

<sup>189</sup>Clavero, Bartolomé (1994). *Derecho indígena y cultura constitucional en América*. Siglo veintiuno editores: México.D.F, p. 41.

<sup>190</sup> Esto se reconoce en los primeros textos constitucionales de los Estados en América Latina. Para el caso de Venezuela se señala en el artículo 14 de la Constitución de 1830. Ecuador hace mención de esto en el artículo 12 de su carta magna de 1830 y Bolivia en su artículo 15 de su contrato social de 1826.

<sup>191</sup> A partir de las Constituciones de mediados del siglo XX. Por ejemplo, en el caso de Bolivia esto se regula en el artículo 43 de la Constitución de 1947, en Ecuador en el artículo 17 del texto constitucional de 1946 y en Venezuela se señala en el numeral 14, artículo 32 de su carta política de 1936. Es importante señalar, que esta condición de la alfabetización no era exclusiva para el indígena, más bien para los analfabetos, cuando los límites desaparecen surge el sufragio universal.

<sup>192</sup> Esto se registra para las constituciones de finales de siglo que no señalan ninguna restricción para la condición de ciudadano. Bolivia (1967) artículo 41; Ecuador (1979) artículo 12 y Venezuela (1961) artículo 61.

ser conducidas hacia el progreso, la civilización y el desarrollo por gobiernos modernizadores, iluminados y bien intencionados”<sup>193</sup>.

Tener la condición de ciudadano en la estructura del Estado es significativo en la medida que el indígena tenga la oportunidad de decidir sus formas de gobierno dentro del aparato estatal lo que sería posible ya casi pasando al siglo XXI. Por ejemplo, “la Constitución de Bolivia declara en 1938 en términos más generales que «reconoce y garantiza la existencia legal de las comunidades originarias». La del Ecuador de 1945 se compromete a un respeto de la propiedad que no se reduce a la privada: «el estado también protegerá la pequeña propiedad y la propiedad comunal», al tiempo que se establece una procuraduría «para la defensa de las comunidades indígenas»”<sup>194</sup>.

Haciendo un paralelismo entre este sistema y el anterior aquí se derogaron en su mayoría las leyes que conformaron el Derecho Indiano. El indígena recibe una igualdad de trato sólo para cumplir con las leyes y sus deberes. La tenencia de la tierra sería disuelta<sup>195</sup> y, a lo largo del siglo XIX y XX, lo que se reguló en otras normativas fue el tema de los resguardos y la propiedad, el trabajo indígena y la eliminación del tributo. El indio continuó siendo un actor excluido, si bien ya no trabajarían bajo la figura de la encomienda, ahora lo harían bajo otra institución como el huasipungo debiendo laborar para pagar los impuestos al Estado.

Sería durante el siglo XIX y XX en América Latina cuando se produce la segunda fragmentación de los territorios indígenas. *Primero*, por los Decretos emanados de Simón Bolívar en los que se señalaba que los resguardos indígenas debían dividirse por familia, y los que no estuviesen conformados en resguardos y tampoco poseyeran títulos que demostraran la propiedad, tenían el estatus de tierras baldías que pudiesen ser colocadas a la venta. *Segundo*, las posteriores constituciones promulgadas a lo largo de este período no reconocieron derechos territoriales por lo que estas poblaciones fueron

---

<sup>193</sup> Stavenhagen, Rodolfo (2006). *Los derechos de los pueblos indígenas: esperanzas, logros y reclamos*. En: Berraondo, Mikel (coord.). Óp., Cit., p. 22. Véase cita: 83.

<sup>194</sup> Clavero, Bartolomé (2006). *Derechos Indígenas y constituciones latinoamericanas*. En: Berraondo, Mikel (coord.). Óp., Cit., p. 322. Véase cita: 83.

<sup>195</sup> Esta afirmación se realiza en la medida en que para este período se disuelven la mayoría de los resguardos indígenas conformados en los tiempos de la Corona, y se desconocen algunos títulos de propiedad entregados por las autoridades españolas.

perdiendo poco a poco sus espacios en beneficio de los grandes terratenientes, y en los procesos de concesiones entre el aparato estatal y el capital extranjero<sup>196</sup>.

El motivo por el que se dividen los resguardos indígenas es que no podría existir en una estructura como la de la República (incluyendo todas las que han existido hasta la actualidad) procesos distintos y tratamientos jurídicos diferenciados. El andamiaje con el que se fundó el Estado-Nación en la región es una imitación del impuesto por la metrópolis, configurado por los grupos dominantes de turno, en el que las reglas son acordadas a partir del “interés nacional” de unos pocos, convencido de la falacia de lograr un desarrollo industrial como occidente y apostando a un imaginario colectivo enfocado en una cultura avanzada y moderna. En palabras de Xóchitl y Nivón, “desde esta última perspectiva la identidad nacional se sustenta en un imaginario promovido por la lógica del poder, en la cual, el indio ha sido una de las figuras a las que con mayor frecuencia se ha apelado para fundamentarlas”<sup>197</sup>.

Sólo a mediados del siglo XX se reconoce la existencia de pueblos originarios en algunas constituciones de América Latina (entre ellas Ecuador, Bolivia y Venezuela), pero sin conferirles la titularidad de más derechos diferenciados que puedan reivindicar arrogándose al Estado la competencia de asistir al indígena hacia sus nuevas formas de vida (política de asimilación). Desde esta perspectiva, estos grupos humanos estaban incapacitados para decidir su propio futuro en sus territorios abogándose el aparato estatal el trabajo de la tutela jurídica de estas poblaciones y la gestión de sus espacios.

---

<sup>196</sup> Por ejemplo, en Venezuela la “primera concesión para la explotación de petróleo fue otorgada el 24 de agosto de 1865 por Jorge Surtherland, Presidente Constitucional del Estado Soberano del Zulia, al ciudadano norteamericano Camilo Ferrand para “taladrar, sacar y exportar petróleo o nafta en todo el Estado Zulia”, concesión que caduca al año siguiente por incumplimiento de contrato.” Concesión petrolera: concesión de soberanía. Encontrado en: [www.pdvsa.com](http://www.pdvsa.com). En el Estado Zulia habitan cinco pueblos indígenas de Venezuela (Yuckpa, Wayuu, Japreira, Bari y Añú). Las agendas económicas extractivas del aparato estatal venezolano en estos espacios, ha tenido como consecuencia el desplazamiento de estas poblaciones originarias a otros territorios que no constituyen sus hábitat ancestrales.

<sup>197</sup> Xóchitl, Paz & Nivón, Eduardo (2000). El indio y la identidad nacional desde los albores del siglo XX. En: Barceló, Raquel; Portal, María & Sánchez, Martha (coord.) *Diversidad étnica y conflicto en América Latina. El indio como metáfora en la identidad nacional*, volumen II. Editorial Plaza y Valdés: México. DF, p.130.

### *II.2.1.2.- Políticas Indígenas en las novísimas Repúblicas*

El estatuto jurídico constitucionalmente perfilado determina el tratamiento que se dispensa a los indígenas los derechos que se les haya reconocido constitucionalmente, por lo que la ausencia de protección especial para estas poblaciones diferenciadas acarreó el tratamiento integracionista y asimilacionista por parte de la estructura del Estado. Debemos señalar que no todos estos grupos humanos presentan una realidad única, llegando cada uno de ellos a los tiempos de la emergencia del Estado-Nación en situaciones diferentes que les habría tocado padecer en el sistema colonial. De esta manera, la igualdad jurídica que caracteriza este período pudo ser mejor percibida para aquellos pueblos indígenas impactados ya por las instituciones dominantes de la colonización, que para quienes se resistieron y de alguna forma se salvaguardaban en los propios resguardos.

Las esperanzas que traía el nuevo proyecto de Estado-Nación se vieron frustradas por el aparataje de grupos políticos que buscaron el monopolio del poder, excluyendo de todo proceso modernizador a aquel cuya cultura diera cuenta, según la sensibilidad de los poderosos, de un retroceso. En este sentido, siguiendo la afirmación de Pierre Clastres cuando plantea “que las sociedades primitivas son las sociedades sin Estado”<sup>198</sup>, no es que se autoexcluyeran de esta nueva realidad ó ignoraran una forma de organización política como esta, sino que a lo largo de la historia no se les ha permitido interactuar bajo su lógica por creer que el único modelo de progreso y desarrollo es el occidental, pues occidentales eran quienes pretendían imponerlo.

Bajo el paraguas de un aparato racista y excluyente como el que se conformó en el siglo XIX en América Latina, y que tenía como único referente las instituciones ancladas en el continente desde el siglo XV, no se podría asumir otro tratamiento hacia el indígena que no fuese asimilarlo al aparato del Estado y a la cultura occidental (mestiza), lo que incidiría en diferentes realidades, entre las que podemos señalar: “a) los pueblos que en era colonial fueron reducidos en *pueblos de indios*, en era republicana sufrieron políticas de disolución de sus tierras colectivas, autoridades y fuero propio de «convertir indios en ciudadanos», sometidos a las leyes generales del Estado (...), b) en los casos

---

<sup>198</sup> Clastres, Pierre (2001). *Investigaciones en antropología política*. Gedisa: Barcelona, p. III.

de los pueblos que en era colonial no habían sido sometidos militarmente y con los que la Corona española hizo acuerdos o firmó tratados o parlamentos generales (...) en la república, los estados independientes desconocieron tales acuerdos o tratados (...), c) Y, en el caso de los pueblos que no habían sido colonizados y con los cuales la Corona tampoco había firmado tratados (como pueblos de la Amazonia, la goajira o el Orinoco), en era republicana, las Constituciones lo definieron como «salvajes o infieles»<sup>199</sup>.

El objetivo de lo anterior era la creación de una nación homogénea que legitimara la estructura estatal, bajo un conjunto de políticas erróneas que dejaron una gran vergüenza étnica, por lo que el indígena prefería decir que era mestizo que indio, junto a la transculturización de muchos pueblos, que han perdido sus costumbres y sus idiomas impuestos por quienes sucedieron a los enviados por la metrópoli. No obstante, también traería consigo a finales del siglo XX, la resistencia de aquellos que luchan por vivir dentro de sus espacios, convencidos de ello, pero alejados de este mundo y cada vez más reafirmados en sus propias identidades.

Este incipiente constitucionalismo ilustra una América Latina inmadura y acomplejada, sin más ambiciones que conseguir ser etiquetada como moderna, que desconoció sus raíces, que invisibilizó nuestra esencia diversa, que se prestó al juego del mercado y a la expoliación de recursos cuando lo único que caracteriza a la región es su biodiversidad. Con todo y las ideas emancipadoras nuestros libertadores cayeron en la misma emboscada de la globalización y, por tanto, de la homogeneización de la «cultura civilizada» creando proyectos políticos como “los de Simón Bolívar, José de Sucre o Morazán, al apropiarse y manipular ideológicamente la categoría de víctima de la colonialidad del poder, proceden a la deshidratación del corpus cultural indígena al proponer un modelo de igualdad ciudadana (...), fuertemente homogéneo y sancionado culturalmente, que olvidaba la especificidad diferencial de los reclamos indígenas y suponía una erosión de sus estructuras productivas originarias. Será el inicio de un

---

<sup>199</sup> Yrigoyen, Raquel (2011). Capítulo IV. El derecho a la libre determinación del desarrollo. Participación, consulta y consentimiento. En: Aparicio, Marco. *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio*. Icaria, cooperación y desarrollo: Barcelona, p.108.

modelo asimilacionista regulado constitucionalmente, que se combinaría con la persecución étnica del indígena”<sup>200</sup>.

El período que hemos abordado en este sistema se analiza desde la aprobación de las primeras constituciones (primera década del siglo XIX) hasta mediados del siglo XX. Los textos constitucionales que se desarrollan desde las primeras Repúblicas son de corte liberal, creyéndose en una sola nación, la propiedad privada, la alfabetización como requisito de ciudadanía, la religión católica y una única “raza” inferior fundada en el mestizaje, mientras las oligarquías criollas ocupan los altos cargos. Esto último no difiere dentro de la estructura del aparato estatal en América Latina, y a pesar de los cambios que generaron los sucesivos gobiernos, la garantía jurídica se aplicaba en torno a los derechos individuales. Tanto liberales como conservadores y luego los progresistas de la época, los indígenas no encontraron cabida desde su *modus vivendi* para sentirse y ser parte de este modelo nacional.

Por último, no era prioritaria la diversidad cultural para las agendas políticas de estos tiempos que pasaron casi dos siglos entre procesos de dictaduras, guerras civiles y golpes de estado. Atemperar estas fricciones políticas aunado a la expansión económica que intenta posicionar a la región en el mercado internacional<sup>201</sup>, hizo que el indígena (que fue excluido desde los primeros pactos sociales) fuera importante como miembro de una nación uniforme que rinde lealtad al nuevo Estado, pero con un estatuto jurídico secundario, careciendo de la condición de ciudadano e incapaz de participar en la decisión acerca del destino del proyecto de país.

El Estado-Nación se atribuye para él todas las responsabilidades en un clima de inestabilidad que surge por las disputas de poderes que buscan definir bajo sus propios intereses los destinos nacionales. Frente a este andamiaje, el derecho indígena era inexistente manteniendo las débiles constituciones que siguieron la lógica de la Constitución de Cádiz; legitiman el concepto de nación y los deberes para con el aparato

---

<sup>200</sup> Martínez, Asier (2003). Óp., Cit., p. 60. Véase cita: 97.

<sup>201</sup> “Cuando se fracturó la globalización de 1870-1913, la posibilidad de exportar recursos primarios se debilitó ostensiblemente. Será un proceso que durará décadas, y que no parecerá irreversible hasta pasada la segunda guerra mundial. En la nueva situación, el potencial competitivo de América Latina, se esfuma. Será lógico que, a falta de la posibilidad de exportar productos primarios, la estrategia se oriente a industrializarse partiendo de su mercado interno. Carreras, Albert; Hofman, André; Tafunell, Xavier & Yáñez, César (2003). “El desarrollo económico de América Latina en épocas de globalización-una agenda de investigación.” *Serie 24 estudios estadísticos y prospectivos*. CEPAL: Santiago de Chile, p. 12.



estatal, determinan quienes pueden ser ciudadanos y, por tanto, tener incidencia en las cuestiones del país. A diferencia del texto constitucional español de 1812, siguen la tesis de Montesquieu y reconocen la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), entretejiendo una serie de principios que aporte garantías individuales según las cuales lo colectivo y la noción de pueblo no entran en el discurso de estos aparatos estatales incipientes.

Una de las características de la región fue la multiplicidad de textos políticos que, siguiendo a Palacios, “ha tenido un recorrido desigual en tres fases: 1) revoluciones liberales hasta la segunda mitad del siglo XX, bajo la hipoteca del funcionalismo constitucional, del propietarismo y la violencia; 2) desde finales de la II GM, la generación de un modelo progresivamente coherente con dicha tríada a la que se le anexo el inevitable componente ius-social y ius-económico: sería el Estado social (...)”<sup>202</sup>. Esta última, se presencia en Bolivia a partir de la Constitución de 1938, en la que se introduce un régimen cultural, social, comunal y del campesinado; en Ecuador la Constitución de 1945, establece la previsión social, incluyendo una reglamentación especial para el trabajo agrícola realizado por los indios y Venezuela en la de 1961, donde se reconoce un régimen social que reivindica la protección a las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la nación.

De esta manera, desde el siglo XIX y mediados del XX las agendas políticas de los Estados de la región se disipaban entre las guerras fronterizas con los países vecinos (cuya tesis del *uti possidetis* habría dejado muchas dudas como la herencia de fronteras administrativas trazadas por la metrópoli) y las civiles provocadas por las pugnas internas. Frente a esto y con un marco jurídico débil para brindar protección a los pueblos indígenas como sujetos diferenciados, las dinámicas estatales provocaron dos tipos de relaciones del indio hacia el aparato estatal: una, es de asimilación a la cultura dominante y otra, de cohesión hacia dentro de sus propias formas de vida intentado abrir espacios de interlocución en ese conglomerado societario tan desigual llamado Nación.

De esta última relación de cohesión, abierta ya hacia mediados de la década de los noventa inferimos que con el avance de las constituciones liberales a las constituciones

---

<sup>202</sup> Palacios, Francisco (2013). *Óp.*, Cit., p. 22-23. Véase cita: 70.

sociales el tratamiento de la estructura estatal hacia las poblaciones indígenas mejoró. A partir de estos avances, se produjo una iniciativa regional que se consagró en el Congreso de Pátzcuaro (1940) en el que “los gobiernos contratantes acuerdan elucidar los problemas que afectan a los núcleos indígenas en sus respectivas jurisdicciones (...)”<sup>203</sup>. A pesar de que son meras declaraciones de principio, se crea el Instituto Interamericano Indigenista (III) que depende de la Organización de Estados Americanos, cuyo objetivo es el monitoreo sobre los conflictos de estas poblaciones; además se aprueba la creación de esta institución a nivel de cada Estado.

Lo que venimos de exponer, introduce de forma discreta el tema indígena en la agenda política de la región, no obstante, el tratamiento de los Estados latinoamericanos hacia estas poblaciones originarias siguen “ancladas en planteamientos integracionistas y asistencialistas que, durante décadas, fueron ajenos a toda consideración de estas cuestiones en claves de Derechos Humanos”<sup>204</sup>, por lo que no ha sido casualidad que dos décadas después de este Congreso la tendencia de la reforma agraria en la región equiparara al indio con el campesino, resultando términos sinónimos, en consecuencia al negar sus particularidades se desvirtúa por extensión su identidad.

A finales del siglo XX, entre la década de los cincuenta y sesenta, se consolida el proceso de la reforma agraria en Latinoamérica, que sirvió de fundamento jurídico y político para que el indio emergiera como actor social, en un plano no sólo nacional sino también regional. Podríamos afirmar que tras este período se crearon las condiciones para un debate en torno a la multiculturalidad. A continuación analizaremos, en cada uno de los Estados, este tiempo junto a su impacto en el tratamiento indígena.

---

<sup>203</sup> Preámbulo de la Convención de Pátzcuaro (1940). Encontrado en: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

<sup>204</sup> Rodríguez- Piñero Royo, Luis (2000). El sistema interamericano de Derechos Humanos y los pueblos indígenas. En: Barceló, Raquel; Portal, María Ana & Sánchez, Martha (coord.) Óp., Cit., p.159. Véase cita: 197.

*II.2.2- El impacto del sistema de independencia en los pueblos indígenas de Bolivia  
(1830-1953)<sup>205</sup>*

Desde su proceso de independencia la República de Bolivia emerge con las instituciones que habrían dejado sus colonizadores, la diferencia es que ahora el poder se reparte entre las oligarquías criollas. A pesar de la alta densidad de población indígena (más del 60%) que caracteriza a este país, fueron excluidos desde la primera Constitución en 1826 de participar en las esferas políticas del aparato estatal. Esta situación no cambió a lo largo del siglo XIX, en el que se produjeron nueve constituciones nuevas (1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878), y una modificación (introducida en 1880). Todas ellas señalaban su pertenencia a la nación boliviana y tenían deberes para con ella, estableciendo el derecho de igualdad, especialmente en lo relativo a la base del impuesto y a las cargas públicas universalizando el tributo que incluía al indio, excluyéndolo al mismo tiempo en su carácter de ser ciudadano, ya que entre algunas de las condiciones que fueron variando se encontraban saber leer y escribir; tener una propiedad inmueble ó una renta anual, alguna profesión ó industria y no estar sujeto a otro en base de servicio domestico. Bajo estos principios se legitimo el aparataje postcolonial que mantuvo el sometimiento de estas poblaciones.

El caso de Bolivia es particular por su población, mayoritariamente indígena, la cual cuando se vio relegada, luchó en busca de sus reivindicaciones mínimas, sublevándose en contra de las políticas de desintegración que se estaban aplicando a sus ayllus ó comunidades.

El contexto jurídico y político era muy tenso en torno al tema de los territorios indígenas abrogándose el Estado el papel de tutelar el destino de esas tierras. Es así como en 1825 Bolívar, a través del Decreto de Trujillo, buscó desestructurar la unidad comunitaria de estos grupos humanos. Posteriormente, los gobiernos subsiguientes tuvieron como agenda el repartimiento y la fragmentación de estos espacios con el objetivo de incorporarlos al inventario estatal. Las políticas más nefastas para con estas poblaciones fueron las que se dieron bajo el mandato de Mariano Melgarejo (1864-

---

<sup>205</sup> En los países de estudio se comienza a analizar el período republicano a partir de sus constituciones de 1830. Esto se debe a que este texto político representaría la primera Carta Magna después de la separación de la Gran Colombia (caso Venezuela y Ecuador), y una etapa en la que se visualiza más consolidado el proyecto político en los tres Estados.

1871) quien “con el fin de reducir el déficit fiscal, (...) emprende la primera gran investida contra la propiedad comunal bajo la legalidad que supuestamente le otorgaba una ley promulgada por el presidente Ballivián en 1842 que declara a los indígenas como meros «enfiteutas» -es decir- una especie de «inquilinos» en tierras del Estado”<sup>206</sup>. Con este fundamento jurídico se repartieron muchas tierras a los grandes hacendados, afectándose según los datos que nos aporta el estudio de Mendieta las zonas altiplánicas, especialmente en el departamento de la Paz.

Caído Melgarejo tras un golpe de Estado, la estrategia común en esos tiempos para pedir cambio de gobierno, se dicta la ley de Ex vinculación (1874) bajo el gobierno de Tomás de Frías. Dicha norma regula el derecho de propiedad de los indígenas señalando que pueden vender sus posesiones (art.5), aunque se desconoce a la comunidad ó ayllu como figura de representación una vez que sean entregados los títulos sobre sus lugares de forma individual (art.7), se reglamenta el impuesto territorial (art. 19), los terrenos cuya posesión no pueda comprobarse pasan a formar parte del inventario público (art.31), y se incorporan a la política de revisita general de tierras que consistía en la expropiación por parte del aparato estatal. Este articulado queda explicado y modificado por el decreto del 1 de octubre de 1880, aunque en esta última no hay cambios significativos con respecto a la tenencia de tierras.

Algo que caracterizó a la sociedad boliviana de esta época fue la movilización de las comunidades indígenas frente a las políticas etnocidas del Estado-Nación. A lo largo de los siglos XIX y XX no se confrontó a la estructura estatal en temas como el derecho de ciudadanía o el pago de impuesto y la relación entre este aparataje y los pueblos originarios se mantuvo por las constantes presiones realizadas por estos grupos en defensa de sus territorios. Como resultado del tratamiento divisionista que fragmentaba los ayllus, principal forma socio-comunitaria, surgió un liderazgo que asumía la representación de estos actores tan vulnerables que se denominaron los apoderados, los cuales “estaban conformados por autoridades originarias como Jilaqatas, Jilanqus, Malkus, Mama Malkus, o Kurakas de los departamentos de la Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba (...) Las principales acciones de este movimiento de los

---

<sup>206</sup> Mendieta, Pilar (2006). “Caminantes entre dos mundos: los apoderados indígenas en Bolivia (siglo XIX).” *Revista de Indias*, volumen LXVI, N° 238, p, 764.

*Apoderados Generales* fueron representar a las *markas*<sup>207</sup>, *ayllus*, y comunidades originarias de los cinco departamentos citados y oponerse a las políticas de expansión de la hacienda de los sectores dominantes, con la legislación de la época<sup>208</sup>. Uno de sus logros más inmediatos fue la Ley de 23 de noviembre de 1883 en la que las tierras comunitarias conformadas en el sistema colonial quedan excluidas de las revisitas generales de tierras de 1881.

La lucha indígena fue clave para las reivindicaciones territoriales posteriores y para la visibilización del indio como actor social fundamental para mantener el *status quo* del Estado-Nación boliviano, y esto se afirma por las alianzas que realizaron con los gobiernos de turno<sup>209</sup>. En este sentido “es indudablemente una situación inédita porque la voz de defensa de las comunidades y de los caciques apoderados (...) fue (...) la de poderosos abogados y líderes políticos que lograron desplegar un discurso legal, capaz de contraponerse de manera absolutamente fuerte y convincente a la parte contraria”<sup>210</sup>. Si bien las políticas asimilacionistas del siglo XIX y principios del XX no cambiaron, la defensa del indígena por parte de estos apoderados mantenía el debate y la discusión dentro de las elites dominantes. En la medida, en que una de las políticas transversales del gobierno fue el fomento del latifundio y las haciendas, en detrimento de los territorios colectivos de estos grupos humanos.

Entrado ya el siglo XX se aprobó la Constitución de 1938, que se caracteriza por su marco social en el que se reconoce “la existencia legal de las comunidades indígenas” (art.165), así como la libertad de enseñanza religiosa. Sin embargo, su misma redacción muestra mecanismos de integración y falta de claridad en políticas diferenciadas, debido a que se hace mención a estos pueblos en la sección que regula los derechos del campesino, reivindicando su educación a través de núcleos escolares indígenas

---

<sup>207</sup> Las *Markas* son unidades territoriales mayores que contienen a los *ayllus* (comunidad indígena).

<sup>208</sup> Ticona, Esteban (2010). *Saberes, conocimientos y prácticas anticoloniales del pueblo aymara-quechua en Bolivia*. Agruco: La Paz, p. 49.

<sup>209</sup> Por ejemplo en el caso de los liberales hay consenso que “tuvo dos caras para los pueblos, en especial los indios: por un lado, ofreció la oportunidad de autogobierno y un discurso por medio del cual podían negociar con los estados nacionales en vías de formación, de modo que no tuvieron inconvenientes de establecer alianzas con los liberales ni en declararse a favor de ese partido; pero por otra parte, las políticas desamortizadoras, e individualista del proyecto liberal favorecieron también la pérdida de recursos naturales a manos de latifundistas”. Palacios, Guillermo (2007) (coord.). *Ensayos sobre la nueva historia de América Latina, siglo XIX*. Colegio de México: México.D.F, p. 122.

<sup>210</sup> Barragán, Rossana (2012). “Los títulos de la corona de España de los indígenas: para una historia de las representaciones políticas, presiones y negociaciones entre Cádiz y la República liberal.” *Boletín americanista*, año LXII, 2, N°65, p.28.

(art.167). Lo antes expuesto marca un salto significativo con respecto a las otras constituciones del siglo XIX aunque se mantiene la condición de saber leer y escribir para ser ciudadanos del Estado. En los posteriores textos políticos de 1945 y 1947 se continúa con los principios de la Constitución de 1938. Otra historia comienza para los pueblos indígenas en Bolivia con la aprobación del Decreto Ley 3464 del 2 de agosto de 1953 de la reforma agraria, en la que muchas tierras indígenas quedan afectadas extendiéndose los grandes latifundios y parcelándose las tierras de las comunidades.

Este período de la historia del Estado-Nación boliviano se caracteriza por la lucha y la organización comunal cuya apuesta es la protección de los territorios indígenas contra un aparato estatal etnocida. Frente a un modelo dominante surge un movimiento contra hegemónico (Gramsci) constituido por los *apoderados*, quienes jugaron distintos roles, entre ellos: primero, la creación de estrategias de alianzas políticas con los gobernantes de turno que les permitió negociar e incidir en las cuestiones locales; segundo, el desarrollo de argumentos jurídicos que ayudaron en los procesos de defensa basados en la institución del derecho romano y, tercero, los gobiernos comunitarios como el de Jesús de Machaca<sup>211</sup> que reafirmaron la organización colectiva y su autoridad. Estos hechos mantuvieron latente la cuestión indígena como “problema” dentro de la agenda política del Estado, que preocupado por las distintas pugnas internas, el desequilibrio económico y las guerras por problemas fronterizos con los vecinos países, tuvo que ceder en algunas concesiones para con estos grupos humanos.

Si la actitud de los pueblos originarios en los inicios de la República hubiese sido de sumisión frente a tal aparato de dominación, la historia de Bolivia en la actualidad sería otra. Los indígenas, a diferencia de la “raza blanca”, no creyeron en las teorías de

---

<sup>211</sup> “Jesús de Machaca se distingue en el escenario indígena boliviano por sus permanentes esfuerzos por preservar y fortalecer su organización sociopolítica tradicional y unidad territorial, con el fin de evitar la instauración de una forma de gobierno local excluyente y manejado por la minoría criolla-mestiza. Esta postura quedó ampliamente explicada por los sucesos históricos. En el período colonial (1535-1825) compraron sus propias tierras a la corona española, a fin de evitar la usurpación del territorio ancestral y escapar del sometimiento a formas de servidumbres semif feudales de las que fueron víctimas casi todas las sociedades andinas. En el período republicano sobresale la sublevación de esta región en 1924, levantamiento producido como consecuencia del abuso que sufrieron por parte de autoridades estatales y que fue aplacado con la masacre de los insurrectos por las fuerzas armadas. Esta experiencia histórica de lucha (...) derivó en la conformación de un gobierno local que conjuga el sistema comunal con el gobierno municipal.” Colque, Gonzalo (2009). Gobiernos indígenas locales: el caso de Jesús de Machaca en las tierras altas de Bolivia. En: Ospina, Pablo; Kaltmeier, Olaf & Büschges, Christian (2009) (eds.). *Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*. Corporación editora nacional: Quito, p. 108.

inferioridad social ya que tenían claro que esos territorios eran suyos y que pertenecían a un tal Estado boliviano, de cuya creación fueron excluidos.

*II.2.3- El impacto del sistema de independencia en los pueblos indígenas de Ecuador  
(1830-1964)*

La emergencia del Estado-Nación ecuatoriano estuvo marcada, al igual que Bolivia, por un esfuerzo por mantener las antiguas instituciones coloniales, muestra de ello es el contenido de las constituciones que se aprobaron en este período. Para el siglo XIX se dictaron 11 constituciones políticas (1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884 y 1897), que exigían para ser ciudadanos saber leer y escribir. En las primeras se agregó tener una profesión o industria, un bien raíz valor libre de 300 pesos (1830) y luego de 200 pesos (1835, 1843, 1845, 1851, 1852), llegándose a colocar en la más conservadora de todas la obligación de ser católico (1869). Estas características dejaban por fuera del nuevo aparato estatal a las poblaciones indígenas, y en semejanza con Bolivia, sí eran considerados como nacionales, con deberes para con la nación.

En esta categoría de nación homogénea que se encontraba fuertemente dividida entre los distintos grupos de poder junto a los partidos políticos de distintas ideologías, “no había florecido plenamente (...) Conceptos políticos tales como *ciudadanía, igualdad de derechos, democracia, libertad de conciencia y poder público* eran vistos con recelo y considerados subversivos, puesto que se oponían a unas prácticas coloniales que ellos buscaban mantener: exclusión social y extorsión económica del indio, marginación y explotación del mestizo (...)”<sup>212</sup>. Bajo estos preceptos de colonialismo interno emergió el nuevo aparato estatal, razón por la cual tampoco estuvo claro el proyecto político que se pretendía imponer, lo único en lo que se podía definir un punto de encuentro era en mantener la dominación hacia los actores más vulnerados.

El sistema económico y político que se perfilaba en torno a las haciendas y las plantaciones, planteó una nueva forma de explotar al indígena<sup>213</sup> a quien ya no se le

<sup>212</sup> Núñez, Jorge (2005). De audiencia a Nación. En: Colom, Francisco (2005) (ed.). *Relatos de nación. La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*. Tomo I. Iberoamericana: Madrid, p. 394.

<sup>213</sup> Si bien la Ley que suprimió el tributo indígena en Ecuador data de 1857 este siguió siendo contribuyente para el Estado.

denominaba encomendero sino huasipungo, asimismo su condición de servil no fue mejorada en este período. Los grandes monopolios los tenían los “hacendados de Costa y Sierra, agroexportadores, grandes comerciantes y, desde mediados del siglo XIX poderosos banqueros (aparecen desde esta época), a las que se uniría, al comenzar el siglo XX, un puñado de incipientes manufactureros e industriales, (...) la sociedad ecuatoriana permaneció profundamente dividida entre esa elite económica y política, que no llegó a representar más del 10% nacional (...)”<sup>214</sup>, lo que configuró la geografía productiva de la región, adaptándose los indígenas a las distintas relaciones socio-económicas de sus territorios ahora divididos en departamentos, provincias, cantones y parroquias.

El Estado-Nación buscaba consolidar la integración hacia adentro de espacios tan distintos cultural y económicamente como la Sierra y la faja litoral, la Costa central y áreas no incorporadas como la Amazonia y Costa interior. Estos últimos lugares los regula la Constitución de 1852 señalando que, “por su aislamiento o distancia serán regidos por disposiciones especiales” (art. 136) hasta que puedan agregarse a alguna división político-territorial. Por tanto, la incorporación del indio al aparato estatal tampoco es de forma lineal, dependiendo de la zona donde se ubican sus tierras y hábitats ancestrales y de la penetración de las instituciones y de los poderes del modelo estatal.

En el siglo XIX el marco jurídico no confería una protección a estos pueblos. Al igual que en Bolivia y que en otras constituciones de América Latina, esta época del criollismo, liberalismo y conservadurismo (intercaladamente en sus tiempos) definió a la nación como concepto colectivo desde el ámbito de la individualidad, cuestión que hasta ahora ha derivado en el cuestionamiento de distintas culturas que conforman un Estado, pero cuya formas de vida no entran en una sola nacionalidad. La estructura de poder determinó el proyecto político que se enfocaba en crear un Ecuador, moderno, productivo, donde el indio de la misma forma que en la colonia, era la mano de obra más barata y segura.

---

<sup>214</sup> Paz, Juan & Cepeda, Miño (2007). “Constituyente, constituciones y economía.” *Boletín del taller de historia económica*. Junio de 2007, Año VIII, N°6, p.3.



La fragmentación de territorios no fue distinta que en Bolivia. La estructura económica se expande y se fortalece a partir de los espacios de estos grupos humanos pues los mismos no son reconocidos ni preservados. Los latifundios y las haciendas en la Sierra y la fuerte tendencia agrícola en la región costera, despojaron al indígena de sus ocupaciones ancestrales. Se privatizó la propiedad y la división de las comunidades, y a diferencia de Bolivia, “se les dificultó más mantener su vida colectiva (...) El poder de la hacienda cobijaba comunidades y la iglesia jugaba un papel de administrador similar mediante el recaudo de diezmos y primacía en el marco de la “administración étnica privada”<sup>215</sup>.

Hasta mediados del siglo XX, la historia constitucional no tiene cambios significativos. Fue en el texto constitucional de 1929 en el que toma conciencia del “problema indígena” y se regula que los poderes públicos deben brindar, “protección a la raza india, en orden de su mejoramiento en la vida social, muy especialmente en lo relativo a su educación y condición económica” (art. 167). De igual manera, establece que el Estado-Nación es el único dueño del subsuelo siendo su propiedad inalienable e imprescriptible y concediendo solo el usufructo a los particulares, cuestión que se mantiene en la actualidad y, a partir de entonces, limita al indígena en la gestión de sus recursos.

Se puede decir que en este período en Ecuador, se avanzó más en los derechos diferenciados. Esto da cuenta de una tendencia internacional que comenzaba a reconocer los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, ya la Carta Magna de 1945 señala que además del castellano se utilice el quechua o la lengua aborígen respectiva para enseñar en las escuelas (art.143). En ese sentido, se reconoce la propiedad comunal (art.146) y se señala que dentro del aparato estatal será objeto de regulaciones especiales “el trabajo agrícola, particularmente el realizado por indios (...)” (art.148). Ello da cuenta, desde una perspectiva regional, del tránsito de las constituciones de corte liberal a lo social. Sin embargo, las incoherencias propias de una estructura estatal que se conforma con la minoría apoderada de un territorio, que a la par son las que dirigen las instituciones de acuerdo con los intereses del momento y crean las leyes de un sistema que los beneficia, no tendrían otro objetivo que asimilar al indio.

---

<sup>215</sup> Cruz, Edwin (2012a). “Identidades indígenas y etnonacionalismo en los Andes. Los casos de Bolivia y Ecuador.” *Revista de Historia Comparada*. Rio de Janeiro, vol.6, N°2, p.85.

Así, mientras les enseñan en quechua y en castellano en las escuelas, sigue teniendo más peso aprender este último pues sobrevivir en los códigos, símbolos, y significación de la llamada nación ecuatoriana sólo es posible aprendiendo la lengua de la cultura que los creó.

En la Constitución de 1946 se establece como deber del Estado inclinarse “eficazmente a la cultura del indígena y del campesino” (art.174, literal c), además señala que aquellas parcelas o tierras incultas deberán expropiarse (art.174, literal e). Esto sienta las bases que complementan los procesos de fragmentación de los territorios de estos pueblos en este período, ya que se les adjudicaron sus tierras a aquel que tuviese algún compadrazgo con las elites gobernantes. Esto último va consolidando el piso jurídico para la Ley de 1964 sobre reforma agraria y colonización, que luego se sostiene en el texto constitucional de 1967, siendo en este período de agrarización en el que se inicia una nueva fase de integración de estos grupos humanos hacia el aparato estatal, unificándolos a la vida del campesino y provocando una tercera ruptura en su historia de la tenencia de la tierra.

En cuanto a la política aplicada por el Estado-Nación a través de sus gobernantes no podría ser otra que la asimilación. Si partimos del metarrelato de la dominación del blanco sobre el indio entenderemos que el aparato estatal fue consensuado por pequeños grupos de poder conformados por las grandes oligarquías de la época, quienes invisibilizaron al indígena en su proyecto de modernización y desarrollo económico bajo las perspectivas de occidente, buscando igual que en los tiempos de la colonia civilizarlos o mantenerlos subordinados, como mecanismo para desarrollar otros sectores sociales. Los textos constitucionales son creación de esa matriz y del tratamiento que se le concede a estos grupos desde la “igualdad” reconocida, es el introducirlos a esta cultura pero desde el escalafón social que les corresponde, es decir, el de la *pobreza*.

Ciertamente el peso de la población indígena en Ecuador hace que los partidos políticos negocien con ellos para conseguir su apoyo, sin embargo a diferencia de Bolivia, no se transformó en organizaciones indias que diesen en esta época procesos de cambios

significativos<sup>216</sup>. Sería para finales del siglo XX cuando comenzaríamos a ver la emergencia de estos grupos como movimientos sociales en busca de reivindicar sus demandas, principalmente las territoriales.

#### *II.2.4.- El impacto del sistema de independencia en los pueblos indígenas de Venezuela (1830-1961)*

La actual República Bolivariana de Venezuela estuvo marcada desde sus inicios como Estado independiente, al igual que Bolivia y Ecuador, de una multiplicidad de textos constitucionales de los cuales podemos señalar que los que tienen cambios más significativos en el siglo XIX son los de 1830 y 1864. En el siglo XX serían los de 1936, 1947 y 1961 con esta última comienza el sistema de la Reforma Agraria.

El proyecto político que se estaba creando en la nueva república fue consensuado entre las elites del momento. La Constitución de 1830 en nada se diferencia de la de Bolivia ó Ecuador. El Estado se fundamenta en la unificación de la “cultura venezolana”, estableciéndose la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) (art.8), se acuerda la organización político-territorial en provincias, cantones y parroquias (art.5) y se regula que para ser ciudadanos la condición es saber leer y escribir, tener una propiedad raíz, una renta anual de 50 pesos, ó tener una profesión u oficio que produzca 100 pesos anuales, sin dependencia de otro en clase de sirviente doméstico (art.14). Por lo que sería “más exacto hablar de la «*reunión de todos los venezolanos bajo un mismo pacto*» no como la expresión de una nación -tal como lo definía la Constitución de 1830-, sino de un estadio pre-nacional que comenzaba a ser homogeneizado en términos

---

<sup>216</sup> Por ejemplo, a diferencia de Bolivia, donde el grupo de los apoderados llevaba la representación de las comunidades indígenas en temas tan importantes como el territorial, en Ecuador un movimiento parecido no surgió en aquella época, si bien la Ley de 1854 habría eliminado la tutela de las autoridades políticas o religiosas para estos grupos humanos, surgió una suerte de intermediario entre las comunidades y el Estado llamados los tinterillos. Estos “muchas veces fueron parte de las elites locales con algo de educación. Inspiraban respeto entre los indígenas (quienes, en su mayoría, eran analfabetos) debido a su habilidad de manejar documentos escritos (...) los indígenas llegaron a depender del apoyo de los tinterillos para abusar ante el gobierno del abuso de los terratenientes”. Becker, Mack (2013). “En busca de tinterillos. Intermediarios en el mundo indígena ecuatoriano durante el siglo XX.” *Revista ecuatoriana de historia*, semestre I, p. 1.

culturales y políticos, hasta el punto de que sus habitantes apenas si empezaban a verse como una nación”<sup>217</sup>.

Durante los siglos XIX y XX la cuestión indígena careció de tratamiento preferencial alguno ya que el proyecto de país definía la igualdad jurídica y la integración de todos en una sola nación. No obstante, se debatió en torno a dos temas fundamentales para la economía venezolana: el primero, sobre el qué hacer con los territorios indígenas y, el segundo, el tributo indio que se redefinió como un pago de impuesto territorial<sup>218</sup>. En 1822 se aprueba la Ley sobre reducción y civilización al indígena en la que se buscaba integrarlo a la nuestra estructura estatal. El tema de sus tierras y hábitats fue tratado a partir de la división de la propiedad colectiva, se desintegraron los resguardos en familia y cada una pasó a ser contribuyente<sup>219</sup>.

De acuerdo a lo antes expuesto, lo que sí estuvo claro en el proyecto nacional que emergía era la expropiación de los territorios indígenas. Al dar cuenta de ello todas las leyes que se dieron durante el siglo XIX y principios del XX<sup>220</sup>, el segundo proceso de fragmentación de estas tierras y hábitats fue en la época republicana. La emergencia de latifundios, haciendas y la explotación petrolera en las primeras décadas del siglo XX, constituyeron la causa para la división y reducción de los espacios ancestrales de estos pueblos. Por ejemplo, “compañías como la Shell y la Creole financiaron durante

---

<sup>217</sup> Dávila, Luis (2005). Independencia e insuficiencia en la construcción de la nación venezolana. En: Colom, Francisco (2005) (ed.). *Relatos de nación. La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*. Tomo I. Iberoamericana: Madrid, p. 307.

<sup>218</sup> “A cada familia de indígenas hasta ahora tributarios, se asignará de los resguardos la parte que le corresponda, según la extensión de éstos y número de individuos, de que se componga la familia.” Procuraduría General de la República (1971). *Estudio comparativo entre las leyes de resguardo indígena y ley de tierras baldías y ejidos en relación a la propiedad de las tierras de las comunidades de indígenas*. Procuraduría General de la República: Caracas, p.11.

<sup>219</sup> Esto se regula en la Ley del 07 de abril de 1838. “Esta ley promulgada 16 años después, establece que deben ser respetados los descendientes indígenas como dueños de las tierras y señalaba a los indígenas como propietarios absolutos de sus resguardos y los autorizaba para proceder como tales a su división y adjudicación con arreglo a las leyes comunes.” Bustillos, Linda & Aguilar, Vladimir (2010). “Estudio comparado entre las cartas agrarias y los títulos de propiedad colectiva entregados a los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela.” *Revista venezolana de Ciencias Políticas*, N°36, julio-diciembre 2009, p. 130.

<sup>220</sup> “Ley del 01 de mayo de 1841: sobre reducción y civilización de indígenas (...) Ley del 02 de julio de 1882, reducción, civilización y resguardos de indígenas. Deroga todas las anteriores, eliminando los “privilegios” que tenían los indígenas. 16 de junio de 1884 (...) reglamento de la Ley de resguardos indígenas (21 de junio de 1884), restablece los anteriores derechos indígenas establecidos desde la colonia, pero establecían dos años para que los indígenas repartieran las tierras de los resguardos, de no ser así estas tierras pasarían al Estado como tierras baldías (...)”Rodríguez, Pedro (2007). Los resguardos indígenas de Moran (El Tocuyo). En: Yopez, García; Pérez, Maximiliano & Rodríguez, Pedro (2007). *Café y resguardos indígenas en Moran*. Fundación Francisco Tamayo: Barquisimeto, p. 327.

décadas partidas militares que se internaban en la selva con el fin de aniquilar físicamente a los combativos indígenas Bari (conocidos como Motilones) (...) Posteriormente, a partir de los años 40, la expansión de la actividad ganadera profundizó el despojo de los territorios indígenas, hasta el punto que para 1980 a penas sobrevivían algunas decenas de familia Bari, arrinconados en el piedemonte de la Sierra de Perijá”<sup>221</sup>. De esta forma, redujeron no sólo sus lugares de ocupación sino además la cultura que se nutre de la identidad de estos entornos.

Fue en la cuarta década del siglo XX, con la Constitución de 1947, cuando se reconoce la presencia indígena dentro del aparato estatal señalándose que “corresponde al Estado procurar la incorporación del indio a la vida nacional” (art. 71). Comparando este texto con los de Bolivia y Ecuador, debemos afirmar que la Constitución de Venezuela resulta la más racista y etnocida, su política de asimilación es directa, no olvidemos además que es la última de estas tres en incorporar a estas poblaciones como parte del modelo nacional integrándolo a la dinámica de la cultura occidental. La asimilación continuó siendo una política de Estado que se reafirma en la década de los sesenta con la Ley de reforma agraria, la cual homologa al indígena a la noción de campesino y donde sus territorios experimentan su tercera fragmentación.

La realidad venezolana en la época de la República no difiere de la boliviana y la ecuatoriana en cuanto a la estructura de poder y de las relaciones que se desarrollaron. No obstante, el movimiento indígena y la presión que ejerció para formular algunas reivindicaciones dentro del aparato estatal fue diferente entre los tres países de estudio, y esto dependió de la densidad de población indígena en cada uno y de la necesidad de los gobiernos de negociar con ellos para lograr alianzas en determinadas materias dentro del modelo estatal. Sin embargo, a diferencia de Bolivia y Ecuador, Venezuela es la última que reconoce la presencia indígena sin ningún otro derecho<sup>222</sup>, estableciendo la aprobación de una legislación especial para incorporarlos al sistema, por lo que el indio era nación y no ciudadano constituyendo un problema que se solventaría integrándolo a los procesos de modernización.

---

<sup>221</sup> López, Roberto & Hernández, Carmen (2004). “Realidad actual de los pueblos indígenas de Venezuela: Los Barí y los Yuckpa y el conflicto con las empresas petroleras y carboníferas.” *Revista de Artes y Humanidades*. En: <http://www.unica.edu.ve/revistaunica>, p.2.

<sup>222</sup> En el caso de Bolivia y Ecuador el Estado garantiza la existencia de estos pueblos. Además la constitución boliviana fomenta la educación del campesino mediante núcleos escolares indígenas y la ecuatoriana regula la enseñanza tanto en español como en quechua.

## CONCLUSIÓN

*“La modernidad que se consolida en los siglos XIX y XX tiene la apariencia pétrea típica de las construcciones nacionales que pretendieron consolidar sociedades homogéneas donde los individuos quedaban incrustados en sistemas de valores relativamente estables (...)”*

Bartra Roger

La colonización como proceso de cambios socio-económicos en las ex-colonias, es fundamental para ilustrar la historia de los pueblos indígenas en América Latina. Detrás del choque cultural y en su posición de sujetos vulnerados como hasta ahora; los conquistadores desde el punto de vista jurídico intentaron regular el tratamiento que para ellos era –justo- dar a estos grupos humanos.

Lo anterior permitió un importante desarrollo del Derecho Indiano, que fue un marco que moldeó el derecho ladino desde una postura más humana que reconocía al otro siempre que este se haya evangelizado. Por tanto, los siglos en los que la colonización comenzó y se transformó en institución, permitió que la estructura de poder permeara sobre el modo de vida del indígena, forzando a cambiar sus creencias y desarticulando sus organizaciones político-territoriales por la principal política que sostenía la empresa de la conquista que era la ocupación de las tierras.

Con los procesos de independencia, se asume que deslastrados de la visión europea y la dominación de la metrópolis y el evangelio, el tratamiento del indígena sería distinto, en esta perspectiva de la igualdad de derecho era viable la posibilidad que estos grupos humanos tendrían *igualdad* también de –condiciones- que le permitieran acceder al aparato estatal recién fundado para incluir sus demandas y reivindicaciones. No obstante, el proceso de la colonización dejó sus bases en los nuevos Estados-Nación de América Latina, que emergieron con las mismas instituciones y principios coloniales.

Los pueblos indígenas, los mestizos, los negros han sido los grandes excluidos del proyecto de independencia y de la conformación del Estado. El aparato estatal que emerge se legitima en el poder de unos pocos, y se mantiene la política de la expoliación de los territorios de estas poblaciones que sigue siendo fundamental para sostener económicamente el proyecto de país que buscan consolidar.

El imaginario que se tiene sobre el indio se sostiene sobre el mismo esquema de inferioridad y barbarie, que poco podrían aportar al progreso del nuevo Estado. Si bien las sociedades son cambiantes y dinámicas y las poblaciones deben buscar adaptarse a estos; podemos señalar que los pueblos indígenas han sido uno de los actores sociales que más ha padecido la readaptación de estos procesos, buscando siempre mantener sus modos de vida *suis generis* frente a un modelo estatal que busca estandarizarlos.

Los derechos que se les reivindicaron en estos dos períodos fueron muy limitados y giraban en torno al permiso que desde la sociedad occidental debían tener estas poblaciones para vivir de la forma que lo hacían. Así mismo, el tratamiento que se le daba a estos grupos humanos se centraba en lograr la transculturización de los mismos.

Sí bien la colonización se afirma como un período que impactó negativamente en las poblaciones indígenas en Latinoamérica, debemos señalar que en el ámbito de los proyectos políticos de las nuevas repúblicas, la suerte de estos pueblos no fue distinta, la dinámica social fue determinada desde la razón y los principios de la sociedad occidental.

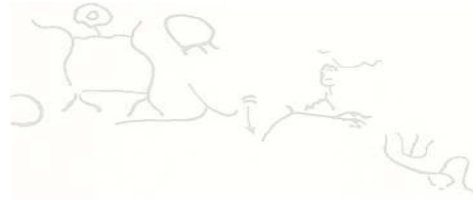
Por tanto, no se dan cambios significativos en estos dos sistemas (colonia e independencia) que den cuenta del progreso en el tratamiento de estas poblaciones, lo anterior, es consecuencia de la suma de cuatro factores: el primero de ellos que las sociedades hasta ahora se pensaban (y querían ser) homogéneas y bajo este principio buscaban legitimar la estructura del Estado; en segundo término, la creencia en la superioridad de la cultura occidental; en tercer lugar, la ausencia de un sistema de Derechos Humanos; y por último, las contradicciones entre dos sistemas jurídicos, políticos y sociales distintos.

En el próximo capítulo detallaremos la evolución de la temática indígena en los sistemas construidos para el siglo XX y XXI (reforma agraria, multiculturalismo y plurinacionalidad) con el objetivo de determinar si sobre las bases en que se construyó el Estado-Nación desde la época de la colonia, se puede pensar en la conformación de un modelo Plurinacional, es decir, si estos grupos humanos podrán ser incluidos en *condiciones de igualdad* en una estructura plurinacional.

Para lo anterior habría que determinar si es posible conciliar un solo Estado a partir de dos sistemas jurídicos distintos, y si este modelo estatal estaría en condiciones de decidir su futuro económico, político, social y cultural a partir de los intereses de todas las naciones que hacen vida dentro de su espacio territorial.



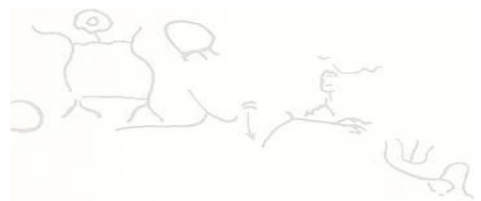




## CAPITULO II

# EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA Y EL DERECHO INDÍGENA EN LOS ESTADOS-NACIÓN DE AMÉRICA LATINA

## SEGUNDA PARTE DE LA REFORMA AGRARIA A LA PLURINACIONALIDAD





<b>CAPITULO II. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA Y EL DERECHO INDÍGENA EN LOS ESTADOS-NACIÓN DE AMÉRICA LATINA. SEGUNDA PARTE. DE LA REFORMA AGRARIA A LA PLURINACIONALIDAD</b>	130-227
<b>INTRODUCCIÓN</b>	134-140
<i>I.- Tipología de sistema. Evolución de la política y derecho indígena en América Latina (Siglo XX al XXI).</i>	142-219
<i>I.1- Sistema de la Reforma Agraria. La reducción de los territorios indígenas (1910-1990)</i>	142-165
I.1.1- Derecho y Políticas aplicadas a los pueblos indígenas de América Latina en el sistema de la Reforma Agraria.	145-149
I.1.1.1- Derechos Indígenas y Reforma Agraria en América Latina.	145-147
I.1.1.2.- Políticas Indígenas en la Reforma Agraria.	147-149
I.1.2- El impacto del sistema de la Reforma Agraria en los pueblos indígenas de Bolivia (1961-1990).	149-156
I.1.3- El impacto del sistema de la Reforma Agraria en los pueblos indígenas de Ecuador (1961-1990).	156-162
I.1.4- El impacto del sistema de la Reforma Agraria en los pueblos indígenas de Venezuela (1961-1990).	162-165
<i>I.2.- Sistema Multiétnico y el espejismo de una sociedad incluyente (1990-2016).</i>	167-197
I.2.1- Marco jurídico e institucional de los Derechos Indígenas en el sistema multicultural.	171-176
I.2.2.- Políticas aplicadas a los pueblos indígenas de América Latina en el sistema multiétnico.	176-181
I.2.3- El impacto del sistema multicultural en los pueblos indígenas de Bolivia (1990-2008).	181-186
I.2.4- El impacto del sistema multicultural en los pueblos indígenas de Ecuador (1990-2008).	186-190
I.2.5- El impacto del sistema multicultural en los pueblos indígenas de Venezuela (1990-2016).	190-197
<i>I.3- Sistema Plurinacional y la refundación del Estado monocultural (2008-2016).</i>	199-219
I.3.1- Sistema Plurinacional y pueblos indígenas en Bolivia (2008-2016).	203-214
I.3.1.1- Elementos constitucionales de un Estado-Plurinacional.	204-206
I.3.1.2.- Avances institucionales en Bolivia.	206-210
I.3.1.3.- El estado actual de los pueblos y comunidades indígenas en Bolivia.	211-214
I.3.2- Sistema Plurinacional y pueblos indígenas en Ecuador (2008-2016).	215-219
I.3.2.1.- Derechos indígenas reconocidos en la Constitución ecuatoriana.	215-216
I.3.2.2.- Cambios Institucionales.	217
I.3.2.3.- El estado actual de los pueblos y comunidades indígenas en Ecuador.	218-219
<b>CONCLUSIÓN</b>	219-227



## INTRODUCCIÓN

*“La justicia sin fuerza es contradicha porque siempre hay malvados; la fuerza sin la justicia es tiránica. Por tanto, hay que poner juntas la justicia y la fuerza; y ello para hacer que lo que es justo sea fuerte o lo que es fuerte sea justo (...)”*

Pascal

En los siglos XX y XXI se producen procesos de cambios importantes en el contexto internacional y regional que permite evolucionar en los derechos diferenciados para pueblos indígenas en América Latina. Esto último es consecuencia de los acomodos que se originan dentro de la estructura de poder y que van marcando la dinámica de las demandas y reivindicaciones en un periodo de tiempo determinado.

De acuerdo a lo anterior, para comprender la posibilidad de configurar un modelo Plurinacional en la actualidad, es necesario analizar el tratamiento jurídico y político que han recibido estos grupos humanos a lo largo de la historia. Esto último, nos permitirá determinar si existen las condiciones para avanzar a una estructura estatal distinta, incluyente y humana.

Por tanto, siguiendo el hilo conductor del capítulo I, desarrollaremos en esta sección los tres últimos sistemas que corresponden a la tipología de la evolución de la política y los derechos indígenas en América Latina, los cuales son: primero, Reforma Agraria. La reducción de los territorios indígenas (1910-1990), Segundo. Multiétnico y el espejismo de una sociedad incluyente (1990-2016) y tercero. Plurinacional y la refundación del Estado monocultural (2008-2016).

En cada sistema estudiaremos:

*Primero. Sistema de la Reforma Agraria. La reducción de los territorios indígenas (1910-1990)*

En una *primera* fase trabajaremos con las políticas de reforma agraria aplicadas en América Latina (1910-1990). El acontecimiento histórico en el que se comienza a replantear el tema de las tierras y los territorios indígenas en la región lo tomaremos desde la revolución mexicana en 1910, pasando por las reformas constitucionales en el continente sobre esta materia.

El fundamento de la reforma agraria estaba en adjudicar las tierras a quienes tuvieran la disponibilidad de trabajarlas. Es en esta etapa cuando se conforman los grandes latifundios de la región a favor de aquellos que tenían la fuerza de trabajo, despojando al indígena de sus territorios y produciendo la tercera fragmentación cultural-territorial del mismo<sup>223</sup>, al convertir sus espacios en minifundios reafirmando la propiedad privada, tendencia que se impone desde los tiempos de la Independencia.

Con la reforma agraria el indígena adquiere la condición de campesino, y aquellos espacios de sus territorios donde la dinámica cultural se expresa de otra forma que no responde a la producción (como los lugares sagrados), se convierten en tierras baldías o ejidos las que posteriormente serían adjudicadas a otras personas. Por tanto, en la región se produce un proceso de emergencia de los movimientos sociales a partir de la lucha campesina, en la que estaban involucrados los grupos indígenas. En la mayoría de las Constituciones de mediados del siglo XX todos los Estados-Nación se actualizaron con la demanda campesina<sup>224</sup>.

Es en esta etapa, fundamentado en el desconocimiento del tratamiento especial que deben tener estas poblaciones, en la que se impone la figura de la tenencia de sus territorios creándose los títulos para las tierras comunitarias de origen (TCO) (Bolivia),

---

<sup>223</sup> Por ejemplo en el caso de Venezuela, según señala la profesora Caballero, la Constitución de 1961 que regulaba los cambios en esta materia, “era lo bastante ambigua con su régimen de excepción para que cualquier política o programa se aplicara entre los indígenas, tal como sucedió con los proyectos de desarrollo de la Conquista del Sur (1969-1974) y con las invasiones de tierras Piarao por parte de ganaderos en el valle de Guanay en Amazonas (Clarac, 1966)”. Caballero, Hortencia (2007). “La demarcación de tierras indígenas en Venezuela.” *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 13, N° 3, septiembre-diciembre, p. 195.

De igual forma, existen también críticas a la reforma agraria realizada en Bolivia donde “tuvo efectos opuestos en las regiones del Occidente y del Oriente del país. Mientras en el Occidente el latifundio desapareció, la contrarreforma en el Oriente promovió uno nuevo como resultado de los grandes negocios sobre inmensos territorios de “tierras públicas” (...) Entre tanto, los cinco sextos restantes de beneficiarios, sobre todo indígena, recibieron la otra mitad de la tierra con una presencia importante de tierras comunitarias de origen (TCO) a partir de la nueva Ley de 1996. Esta información subraya la distribución desigual de tierras emergentes de la reforma agraria de 1953”Urioste, Miguel & Kay, Cristobal (2005). *Ensayo Latifundios, avasallamientos y autonomías*. Fundación Tierra: La Paz, p. 35-36. Asimismo para este tiempo en Ecuador, Velasco indica que “se evidencia un proceso de proletarianización del campesino serrano, proceso que sumariamente, era impulsado por la diferenciación interna de las haciendas, como por el propio crecimiento demográfico que presionaba sobre recursos limitados, implicando ya sea la minifundización extrema y la ulterior migración temporal o definitiva, o ya el mantenimiento de un contingente de arrimados al huasipungo, que paulatinamente se insertaban bajo relaciones salariales dentro y aun fuera de la hacienda.”En: Maldonado, Guillermo (1979). “La reforma agraria en el Ecuador, una lucha por la justicia.” *Nueva Sociedad*, N°41, Marzo-Abril, p.18.

<sup>224</sup> “En el siglo XX, los únicos países latinoamericanos donde no se produjeron procesos de reforma agraria son Argentina, Uruguay y Paraguay (...)” Chonchol, Jacques (2003a). *Reforma agraria en América Latina*. PLURAL editores: La Paz, p.212.

las circunscripciones territoriales indígenas (CTI) o las cartas agrarias (Venezuela). Estos instrumentos jurídicos ratifican la propiedad privada, visión contraria a la indígena que es de naturaleza colectiva, y concede el uso, goce y disfrute del espacio pero no la propiedad del mismo<sup>225</sup>.

La política de tratamiento se legitimaba en el indigenismo integracionista. No obstante, durante este período de la década de los ochenta se da una emergencia de los movimientos indígenas separados de las agendas campesinas. Así, “el transcurrir de sus luchas desde entonces ha sido similar en los países latinoamericanos y se ha alimentado con discursos convergentes que se cuecen en los espacios nacionales y se retroalimentan en los internacionales, donde también hacen presencia las organizaciones desde aquellas épocas”<sup>226</sup>.

Esta separación entre el discurso indígena y el campesino estuvo acompañada por el desarrollo de instrumentos jurídicos internacionales en materia indígena (Convenio 169 de la OIT), y la repercusión que desde este ámbito tuvo el Informe del Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Martínez Cobo, trajo como consecuencia inmediata la creación del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas y con este, la propuesta de realizar una Declaración de derechos indígenas para estas poblaciones desde la ONU. Esto brindaría las condiciones jurídicas para que las luchas de estos pueblos se perfilaran con agendas políticas propias, creándose para la misma época organizaciones de base de carácter nacional, como el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) o regional, como la Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

La ruptura entre este sistema y el próximo lo vislumbran las Constituciones multiculturales en la región que comienzan a reformarse a finales de la década de los noventa. Esta cuarta fase se desprende de la teorización y del análisis que producen las diferenciaciones culturales y que se comienzan a vislumbrar después de la Guerra Fría,

---

<sup>225</sup> “Así las cartas agrarias como instrumento que reconoce el uso, goce y disfrute de las tierras más no la propiedad de las mismas, eran entregadas a las poblaciones indígenas por: 1.- Ser sus tierras calificadas como ejidos; 2.- No reconocerlos como pobladores ancestrales y con tradiciones muy particulares a su cultura; 3.- Tratar de concebirlos desde una óptica agraria lo que les facilitaba no darles un trato especial y; 4.- Ser una política de gobierno” Bustillos, Linda & Aguilar, Vladimir (2010). *Óp., Cit.*, p.131. Véase cita: 219.

<sup>226</sup> Betancur, Ana Cecilia (2011). *Movimientos Indígenas en América Latina. Resistencia y nuevos modelos de integración*. IWGIA: Copenhague, p.7.



para lo cual emergen diversas teorías que explican los futuros retos de las Relaciones Internacionales. Analistas como Huntington, contextualizan lo difícil que resulta lograr un proceso de occidentalización completa en el mundo por lo que los problemas venideros estarían enmarcados en los choques que se producen en el contacto con otras culturas. Desde este mismo planteamiento, los constructivistas también teorizan acerca de la posibilidad de redefinir conceptos que permitan la coexistencia y la interculturalidad entre los distintos modelos culturales que definen a la Sociedad Internacional.

A nivel internacional, estos procesos han generado ideologías para comprenderlos como es el multiculturalismo que intenta dar cuenta de la existencia de diferentes grupos culturales dentro de un mismo territorio. A pesar de lo mucho que se ha debatido sobre esta tendencia, las limitaciones y los abusos que ha traído consigo, lo importante es el reconocimiento de la diversidad cultural en el seno de los Estados junto al derecho que cada uno tiene de respetar la forma en que conciben al mundo.

La región entró en el reto del multiculturalismo a finales de la década de los noventa. Brasil sería el primer país en reconocer derechos territoriales indígenas en su Constitución de 1988. De esta forma se avanzó de pactos sociales de corte agrario, en el que el indígena no tenía derechos diferenciados sobre temas tan importantes para su supervivencia como es el territorial, a aquellos multiétnicos y pluriculturales en los que se reconocen normativas especiales a estos grupos humanos, que van desde la educación intercultural bilingüe hasta el territorio, perfilando que esta transición normativa debió traer un cambio en el tratamiento integracionista que hasta ahora se le había dado a estas poblaciones.

### *Segundo. Sistema Multiétnico y el espejismo de una sociedad incluyente (1990-2016)*

En una segunda parte investigaremos sobre este sistema que se contextualiza a nivel internacional por la emergencia del neoliberalismo y con ello, el auge de las transnacionales y multinacionales, principales actores en la nueva oleada económica. En este período América Latina apuesta por salir de la recesión y la gran depresión sufrida en la década de los ochenta a partir de las políticas financieras concertadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Asimismo, en la región se termina con los

gobiernos de corte dictatorial trayendo consigo condiciones propicias para crear nuevos derechos propios de un Estado democrático.

Siguiendo a Burguete en su análisis sobre el paradigma autonómico versus el paradigma multicultural, en la región penetra este nuevo discurso como mecanismo de silenciar las luchas por las autonomías territoriales indígenas en América Latina, pues a pesar del reconocimiento constitucional que se aprueba en los Estados-Nación los mismos son de alcance limitado, y se empiezan a reivindicar aquellos principios que no alteran el status quo del aparato estatal (como educación intercultural bilingüe, medicina tradicional, etc.) en pro del multiculturalismo paralizándose las demandas propias para su supervivencia como es el tema de las tierras y hábitats de estas poblaciones que “han sido respondidas por una suerte de autonomía multicultural limitadas a políticas culturales y de autogobierno, en la lógica de políticas de descentralización”<sup>227</sup>.

A pesar de los avances jurídicos en esta materia, los indígenas son víctimas de un cuarto proceso de fragmentación socio-territorial determinado por los nuevos proyectos económicos de explotación realizados por las grandes transnacionales y concedidos por el Estado<sup>228</sup>. Esto último resulta contradictorio dentro de una estructura multicultural que reconoce derechos territoriales a estas poblaciones en la que se incluyen procesos de demarcación territorial y una posterior titulación colectiva sobre los espacios que ancestral y tradicionalmente han ocupado<sup>229</sup>. Es en este sistema en el que se empieza a

---

<sup>227</sup> Burguete, Aracely (2010) Autonomía: la emergencia de un paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. En: González, Miguel; Burguete & Ortiz (2010). *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado Plurinacional en América Latina*. FLACSO: Quito, p.85.

<sup>228</sup> En Venezuela, el Plan de la Patria 2013-2019, en su objetivo estratégico 3.1.1 establece desarrollar la capacidad de producción del país en líneas con las inmensas reservas de hidrocarburos. Asimismo se tiene proyectado la explotación de la franja petrolífera del Orinoco (3.1.2), mantener la producción de las áreas tradicionales de petróleo y gas (3.1.3) y desarrollar las reservas del cinturón gasífero en nuestro mar territorial (3.1.4). Los espacios en que estos proyectos de explotación se van a realizar con inversión extranjera (China, Irán y Rusa) corresponden a territorios indígenas. Al igual que en Venezuela, la región presenta múltiples proyectos de explotación e infraestructura que afectaran zonas donde habitan estas poblaciones, como el eje carretero amazónico IIRSA, que busca conectar el océano Pacífico con el Atlántico a través de vías terrestres y fluviales en un área de influencia que abarca 5.657.679Km<sup>2</sup> (Cosiplan, 2011). En el caso de la minería la zona con estos intereses suman “1,6 millones de Km<sup>2</sup> que representan el 21% del territorio amazónico, de los cuales el 19% son territorios indígenas”, así mismo, “se tiene planificado la construcción de 246 hidroeléctricas que afectaran los hábitat de estos grupos humanos.”Red amazónica de información socio ambiental y georeferenciada (2012). *Amazonía bajo presión*. RAISG. Encontrado en: [www.raisg.socioambiental.org](http://www.raisg.socioambiental.org)

<sup>229</sup> De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “en virtud del artículo 21 de la Convención Americana y del artículo XXIII de la Declaración Americana, los pueblos indígenas y tribales son titulares de derechos de propiedad y dominio sobre las tierras y recursos que han ocupado históricamente, y por lo tanto tienen derecho a ser reconocidos jurídicamente como los dueños de sus

cuestionar la vigencia del aparato estatal, anclado en los viejos paradigmas westfalianos y en los modelos de desarrollo occidental, sin prever que para el ejercicio de derechos diferenciados es necesaria la refundación de sus estructuras monoculturales y una agenda política marcada por el interés colectivo donde el indígena sea parte de este nuevo consenso. Las políticas diseñadas para el tratamiento de estas poblaciones continúan siendo de corte asimilacionista e integracionista, enmarcadas en el asistencialismo del Estado.

Como lo multiétnico y lo pluricultural no responde a un cambio desde el punto de vista político-institucional, existen países en la región que han insertado en sus novísimas constituciones las refundaciones del aparato estatal. Esto último se ha consolidado en la identificación del Estado como plurinacional, entrando el tema indígena en una nueva fase aún en formación y que contextualizaría nuestro último sistema.

### *Tercero. Sistema Plurinacional y la refundación del Estado monocultural (2008-2016)*

Este Sistema sería consecuencia del multicultural y de los factores que han incidido para su conformación. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), señala en su artículo 9 que estas poblaciones tienen el derecho a pertenecer a una nación indígena. La plurinacionalidad reconoce lo anterior dentro de un determinado Estado, es decir, reivindica la coexistencia pacífica de diversas naciones en un mismo espacio geográfico.

El hecho definitorio de esta periodización es la reforma a la Constitución Boliviana del 2008 que trasciende de la multiculturalidad a identificar al Estado como plurinacional, igualmente la de Ecuador que en 2009 define de esta forma su aparato estatal. Lo interesante de ambas es que intentan buscar armonización entre el reconocimiento del derecho diferenciado y el diseño de políticas públicas que logren materializarlas.

Esta transición entre el Estado monocultural al plurinacional apenas comienza en la primera década del siglo XXI. La finalidad es refundar el aparato estatal en el que todas

---

territorios, a obtener un título jurídico formal de propiedad de sus tierras, y a que los títulos sean debidamente registrados. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos*. Encontrado en: [www.cidh.org](http://www.cidh.org)

las naciones puedan ser parte del proyecto de país que se busca consolidar y del cual, los pueblos indígenas han sido excluidos desde la emergencia del modelo westfaliano en la región.

En esta nueva etapa las políticas dirigidas a los indígenas deberán responder a un interés colectivo y estar enmarcadas en el ámbito de la interculturalidad participando en su construcción, tanto estos grupos humanos conocedores de sus necesidades e intereses como las instituciones del Estado que tienen la capacidad de ejercerlas. Así este modelo colocaría al día las principales demandas de la región (autonomía y territorio) reciprocando principalmente los derechos vulnerados a estas poblaciones desde la época de la colonia.

Lo que acabamos de exponer nos permitirá señalar que el nuevo modelo de Estado que emerja, bajo el fundamento de la plurinacionalidad, deberá replantearse nuevas políticas para revertir estos procesos o en el “mejor” de los casos paralizarlos, a fin de salvaguardar la cultura de estos pueblos.

A continuación analizaremos a partir de una tipología de estudio, el tratamiento político y jurídico que se les ha dado a estos pueblos en los Estados- Nación, durante el siglo XX y XXI, determinando al final si existen condiciones que permitan afirmar la construcción de un Estado Plurinacional.



## I.- TIPOLOGÍA DE SISTEMA. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA Y DERECHO INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA (SIGLO XX AL XXI)

### I.1- SISTEMA DE LA REFORMA AGRARIA. LA REDUCCIÓN DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS (1910-1990)

*“La lucha por la igualdad es también la lucha por el reconocimiento de la diferencia”*

Boaventura de Sousa

El Sistema de la Reforma Agraria implica un contexto diferente para los pueblos indígenas de América Latina. Este proceso no se desarrolló igual en todos los países de la región ni sus consecuencias fueron las mismas. Sus inicios datan de dos corrientes distintas: una que responde a proyectos revolucionarios, es decir, producidos como consecuencia de la presión ejercida por los movimientos sociales frente a las injustas políticas de distribución y tenencia de las tierras; como es el caso de México (1911), Bolivia (1952) y Cuba (1959). La segunda, resultado de la tendencia que impregnaba a la región durante este período, y como forma de atemperar estos cambios, se desarrolla con todos los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) el plan de la Alianza para el Progreso propuesto por el presidente Kennedy, que tenía como objetivo “ayudar” técnica y financieramente a mejorar las condiciones económicas y sociales de estos países teniendo como uno de sus lineamientos el fomento del trabajo agrícola.

Después de la Segunda Guerra Mundial frente a la crisis internacional y a la demanda de alimentos, aunado al empobrecimiento de la población sobre todo de los países del “tercer mundo”, se buscó implementar políticas que ayudaran a mejorar esta situación. La Reforma Agraria sería el proceso más idóneo que permitiría la salida de esta etapa la cual debía consistir según organismos internacionales especialmente la FAO, la CEPAL y la OEA<sup>230</sup>, en una política integral que no involucrara sólo la distribución de la tierra sino también toda la capacitación técnica, financiera y la infraestructura capaz de permitir un desarrollo agrario óptimo.

Los Estados-Nación en la década de los sesenta del siglo XX tendrían la mayoría ocupación de sus tierras en manos de los grandes hacendados, latifundistas y terratenientes. Estos actores mantuvieron relegados al campesino y al indígena en sus

<sup>230</sup> Ver: Informe de la CEPAL, OEA, FAO para la Conferencia Interamericana de Punta del Este-Uruguay (1961).

territorios, quienes además por necesidad debían trabajar bajo “el sistema de concertaje en forma de guasipungo, de pongo, de yanacona y otros que son supervivencia de servidumbres coloniales (...)”<sup>231</sup>. Una reforma agraria implicaría acabar con los grandes latifundios, impactar en la producción de los minifundios, distribuir las tierras y entregar los títulos de propiedad. Esto último serviría para fomentar la producción y abastecer la demanda de alimentos generando ingresos para el consumo del sector manufacturero que se estaba gestando.

En el contexto de América Latina, además de las actividades económicas tradicionales en la zona rural, se comienza a percibir la presencia de empresas extranjeras que “participaron en la industrialización de cultivos tradicionales, y manejaron la mayor parte de las actividades comerciales. En el caso de los frutales de exportación, las plantaciones estaban en su casi totalidad controladas por empresas trasnacionales”<sup>232</sup>, algunas de ellas explotaban además minerales e hidrocarburos. Como consecuencia de ello, se produjo la necesidad de redistribuir las tierras para el cultivo, aumentar la producción agrícola local y abastecer a las zonas rurales<sup>233</sup> que tenían unos índices de pobreza elevados.

La inserción de estas empresas trasnacionales en la economía estatal acompañadas de todos los cambios en el ámbito internacional, que había introducido los derechos económicos, sociales y culturales, permitió que se incorporaran a los textos constitucionales la regulación de los derechos laborales campesinos. Así se comenzaría a regular la cuestión indígena a partir de las figura de los sindicatos, asociaciones y cooperativas. Por ejemplo, la Constitución de Bolivia de 1967 con modificación en 1994, señala que “el Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos” (art. 171, numeral II). Por su parte, la de Ecuador (1967) fomenta la organización social de la

---

<sup>231</sup> Poblete, Moisés (1961). *La Reforma Agraria en América Latina*. Editorial Andrés Bello: Santiago de Chile, p. 15.

<sup>232</sup> Alegrett, Raúl (2003). “Evolución y tendencia de las reformas agrarias en América Latina.” *Economic and Social Development Department*. Encontrado en: [www.fao.org](http://www.fao.org)

<sup>233</sup> “El mayor número de pobres rurales de la región está constituido por comunidades indígenas y campesinas que comprenden a las comunidades andinas de Bolivia, del norte de Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y de las tierras ejidales de las comunidades indígenas mexicanas. También se incluyen aquí las comunidades mayas de Guatemala y las comunidades mapuches del sur de Chile. Se estiman en 24,3 millones los miembros de esta categoría (el 30 por ciento de los pobres rurales). Chonchol, Jacques (2003b). *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. PLURAL editores: La Paz, p. 219.

empresa (art. 63) y las garantías de trabajo, especialmente el agrícola así como la seguridad del campesino (art. 64). En el caso de Venezuela sólo se regulan de manera general los sindicatos de trabajadores y patronos, siendo esta última más amplia porque la presión de estos grupos humanos difiere de los dos primeros (Bolivia y Ecuador).

La Reforma Agraria en América Latina, para algunos países como Bolivia y México, significó cambios profundos en el modelo de la tenencia de la tierra, no obstante, en otros, sólo implicó para los gobiernos la aprobación de “legislación de carácter puramente ritualista, dirigidas a estabilizar el nivel de expectativas sociales o a satisfacer prescripciones impuestas externamente”<sup>234</sup>. Sin embargo, el impacto de la Reforma Agraria modificaría la estructura latifundista de la época y significaría la emergencia de actores sociales capaces de cambiar el status quo del sistema imperante.

Para los pueblos indígenas este proceso significó un avance importante pues de ser invisibilizados en la lógica de la igualdad ciudadana dentro del Sistema de Independencia, pasan a ser incorporados en este contexto como actores activos de la Reforma Agraria. Sin embargo, la contradicción de esta política en cuanto a las técnicas de producción<sup>235</sup>, hace que el discurso del indio vaya más allá de las reivindicaciones campesinas ya que estos “no reclaman solamente crédito, asistencia técnica, auxilio a la comercialización, y obras de infraestructura, sino que reivindican también democracia, universalización de derechos y ciudadanía plena”<sup>236</sup>.

En cuanto al tema territorial se señala que la reforma agraria tiene una “función social” siendo la tierra de quien la trabaje y, por tanto, del que tiene los medios para hacerlo. Asimismo el Estado-Nación cede la propiedad sólo del suelo, es decir, el uso, goce y disfrute de este, pues el subsuelo, los yacimientos petroleros y minerales son del Estado. Esta distinción responde a las diferencias de la visión romanista y la anglosajona. Según esta última, la anglosajona, la propiedad de las tierras es vertical (también en profundidad), por el contrario, la primera, la romanista, es horizontal al implicar

<sup>234</sup> Oszlak, Oscar (1971). “Reforma Agraria en América Latina: Una aproximación política internacional”. *Review of Community Development*, N° 26, p.1-2.

<sup>235</sup> Se contradecían entre dos modelos de producción, uno el de los campesinos e indígenas, apostaban por la subsistencia familiar y un ingreso digno, y otro el del Estado, que fomentaba la mayor producción introduciendo tecnología que reducía la mano de obra pero que incrementaba las ganancias (agro negocio).

<sup>236</sup> Arruda, Sampaio Plinio (2005). “La Reforma Agraria en América Latina: una revolución frustrada.” *Observatorio Social de América Latina*. Año 6, N° 16, p. 19.



exclusivamente la propiedad en superficie. Bajo este esquema muchas tierras indígenas que producen a partir de las formas de economía de subsistencia (conucos), fueron catalogadas como baldías y adjudicadas a aquellos que tuviesen los medios para el nivel de producción que requería el aparato estatal. Esto último contribuyó al tercer proceso de fragmentación que se complementó con la fisura que originaban los títulos de propiedad, que seguían una lógica individualista y se entregaban por familias impactando de esta forma la tenencia colectiva del pueblo o comunidad.

La Reforma Agraria desarrolló una plataforma social en la que las demandas campesinas habían sido introducidas. De igual manera, las contradicciones dentro de esta política permitieron que la lucha indígena naciera de forma organizada para luego desvincularse de la campesina, siendo la década de los setenta la que presenciara la emergencia de las organizaciones indias como actores sociales.

### *1.1.1- Derecho y Políticas aplicadas a los pueblos indígenas de América Latina en el sistema de la Reforma Agraria*

#### *1.1.1.1- Derechos Indígenas y Reforma Agraria en América Latina*

El indígena renace dentro de la estructura de un Estado que ha buscado asimilarlo como titular de derechos, reconociéndole una protección especial para integrarlo en el aparato estatal homogeneizado. Si bien los anteriores sistemas han perseguido que la garantía de todos los ciudadanos sea igual, dentro de este sistema, que es consecuencia de actores sociales puntuales como los campesinos y el indio, se reivindica un tipo de diferenciación económica y cultural dentro de la estructura social, reglamentado en los textos constitucionales.

Desde el ámbito internacional se aprueba en el contexto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales<sup>237</sup>. Este instrumento marca la tendencia hacia las políticas de integración que se perfilan en este sistema, señalando que “los programas agrarios nacionales deberán garantizar a las poblaciones en cuestión condiciones equivalentes a las que disfruten

---

<sup>237</sup> Que entra en vigor el 03 de junio de 1959. Ratificado por Bolivia el 12 de enero de 1965, Ecuador el 03 de octubre de 1969, pero no por Venezuela, no resultándole oponible, en consecuencia a éste último. Encontrado en: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

otros sectores de la colectividad nacional, a los efectos de: a) la asignación de tierras (...) y, b) el otorgamiento de los medios necesarios para promover el fomento de las tierras que dichas poblaciones ya posean” (art. 14). Lo que evidencia que si bien estas poblaciones comienzan a ser titulares de ciertos derechos a partir de sus diferencias culturales, no se pretendía darles un trato especial. El modelo de desarrollo y progreso occidental buscaba la inserción de estos grupos humanos, ya no desde la asimilación forzosa sino equiparándolos al campesino y creando las condiciones para garantizar la transición hacia ese estatuto.

En el ámbito interamericano se crea en 1969 la Convención Americana de Derechos Humanos cuyo objetivo es la promoción y defensa de estos principios. Este instrumento acoge a estas poblaciones como ciudadanos de un Estado. La apertura de estos grupos como movimientos sociales, no sólo a nivel de los Estados-Nación sino también regional, hizo que para la década de los setenta la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (en adelante, la Comisión) uniera esfuerzos para garantizarles condiciones especiales en el ámbito regional. Estas iniciativas comienzan en “1971, cuando encontró que los pueblos indígenas tenían derecho a protección legal especial porque habían sufrido severas discriminaciones, y en 1972 cuando afirmó en su resolución sobre el tema “la protección especial para las poblaciones indígenas. Acción para combatir el racismo y la discriminación racial,” que por razones históricas y principios morales y humanitarios, proteger especialmente a las poblaciones indígenas es un compromiso sagrado de los Estados”<sup>238</sup>.

La Comisión ha jugado un rol fundamental en la protección de las poblaciones indígenas, desde la década de los setenta; pronunciándose sobre numerosas peticiones, valiéndose de la Convención y de la Declaración Americana sobre derechos y deberes del hombre (1948). Esto último implica que se comienza a incluir en la agenda regional la protección especial de estas poblaciones realizada a partir de la generalidad de los derechos humanos. Esta apertura al diálogo fuera de las instancias del Estado indica la redefinición de las características de la propia sociedad internacional en esta época<sup>239</sup>,

---

<sup>238</sup> Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Capítulo I. Antecedentes del sistema interamericano sobre los Derechos de los Indígenas*. Encontrado en: [www.cidh.org/indigenas](http://www.cidh.org/indigenas).

<sup>239</sup> De acuerdo con el profesor Del Arenal “el punto de partida de esta perspectiva es que las relaciones que se producen a través de las fronteras estatales (...) han alcanzado tal grado de intensidad y desarrollo que hoy se puede afirmar la existencia de una sociedad mundial, no sólo interestatal. Sociedad en la que

en la que ya el aparato estatal se abre por necesidad a mecanismos de integración, entregando parte de su soberanía y en la que los pueblos indígenas y otros actores tienen la posibilidad de ir en contra del Estado, cuando agotadas las instancias este continúa violando sus derechos.

Desde la perspectiva constitucional, todos los textos políticos de la década de los sesenta se actualizaron con la Reforma Agraria, reconociéndose la eliminación del latifundio, asimismo la introducción de los derechos económicos, sociales y culturales. Se afirma en ellos la igualdad ciudadana sin discriminación de ningún tipo, protegiéndose la propiedad privada y comunitaria y se regulan los sindicatos y cooperativas campesinas. En este sistema se pretende desdibujar al indígena y transformarlo por sus características rurales al imaginario campesino, deslastrándose el Estado de esta cultura de atraso e incorporándolo a la actividad agrícola como mecanismo para incentivar la economía nacional.

De esta forma, el Estado mantiene la tutela sobre estas poblaciones consideradas incapaces por no aportar al modelo productivo una renta para la nación, siendo el aparato estatal quien definiría, en una actitud paternalista, qué era mejor para el desarrollo de estos grupos humanos.

#### *1.1.1.2.- Políticas Indígenas en la Reforma Agraria*

El tratamiento hacia las poblaciones indígenas en este sistema está estrechamente vinculado con el marco jurídico integracionista. El Estado-Nación, que aún no lograba unificarlos y acoplarlos a su estructura, buscó reconocer “sujetos y tierras colectivas, pero no como pueblos indígenas, (...) Los estados entienden que el desarrollo de los colectivos indígenas pasa por dejar de ser indígenas marginados y convertirse en campesinos integrados al mercado y al Estado (...)”<sup>240</sup>. De esta forma se diseña una política que se puede catalogar como paternalista o asistencialista y que en definitiva

---

los Estados han perdido el control de una parte importante de las relaciones internacionales. Dados estos cambios, hablar exclusivamente de un mundo de Estados no tiene ya sentido (...).” Del Arenal, Celestino (2010). Óp., Cit., p. 299. Véase cita: 110. Esta realidad, favoreció el nacimiento de movimientos indígenas que acompañados por Organizaciones No Gubernamentales, logran permear los espacios de instancias internacionales como la OEA o la ONU, como última instancia para reivindicar los derechos pendientes en un Estado que ha querido asimilarlos.

<sup>240</sup> Yrigoyen, Raquel (2011). Óp., Cit., p. 110. Véase cita: 199.

homogeniza a estos grupos humanos a la condición de ciudadanos pobres, brindándoles los insumos necesarios para paliar esta situación sin entender el *modus* de vida y sus necesidades culturales propias. Ya no presenciamos un aparato estatal que busca introducirlos mediante la fuerza, la coerción o el exterminio sino como consecuencia de los derechos humanos<sup>241</sup> y avalados por una falsa ética moral, ha decidido que lo mejor para ellos es incorporarlos a sus patrones de “modernización” mejorando así su calidad de vida.

Sin embargo, la lucha por los territorios indígenas diferencia a estos pueblos de los campesinos. Las demandas que formulaban al Estado, la emergencia de Organizaciones No Gubernamentales y, los niveles de pobreza en las comunidades originarias, ayudaron a la emergencia de movimientos indígenas<sup>242</sup>, que ahora sin ningún intermediario comenzarían a incidir en las arenas políticas (nacionales, regionales e internacionales), con el objetivo de que fuesen reconocidos como pueblos diferenciados. Sus luchas estaban orientadas a que el aparato estatal restableciera los derechos sobre el territorio de los cuales estos actores estaban conscientes de su titularidad, aun cuando el modelo nacional se había encargado de borrar toda memoria histórica sobre los antiguos debates de la *res nullius*.

Lo que comienza a perfilarse a partir de los tiempos de la Reforma Agraria, conjuntamente con un marco jurídico en materia de derechos humanos, (Convención interamericana (1969); eliminación de todas las formas de discriminación racial (1969), los pactos internacionales (1966) y unas condiciones políticas favorables (determinadas por los procesos de descolonización, por una Sociedad Mundial Interdependiente como señala Del Arenal junto a la condición de permeabilidad del Estado-Nación), hizo posible que la “problemática indígena” fuera tratada como una cuestión global que comienza a debatirse desde la ex Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, con el estudio *in situ* sobre la situación de estos grupos humanos realizado por Martínez Cobo. Esta investigación serviría de antecedente en la ardua lucha de una protección especial para estas poblaciones.

---

<sup>241</sup> Adopción de los dos pactos internacionales de Derechos Humanos (civiles y políticos/económicos, sociales y culturales) por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 2200<sup>a</sup> (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

<sup>242</sup> Ver: Betancourt, Ana Cecilia (ed.) (2011). *Óp.*, Cit., p. 1-171. Véase cita: 226.

Una vez que la cuestión indígena pasa a formar parte de las agendas internacionales y se empieza a debatir, ya no sobre *res nullius* pero sí sobre la importancia de la diversidad cultural, se introduce un nuevo paradigma para comprender el fenómeno de las diferencias étnicas a través del multiculturalismo. Los Estados-Nación trascienden por las transformaciones en su súper estructura a aparatos estatales “multiculturales”; cuyos tratamientos deberían variar a la clásica asimilación e integración que caracteriza el siglo XIX hasta finales del XX.

A continuación detallaremos en cada uno de los Estados objeto de estudio cuales fueron los impactos más significativos para las poblaciones indígenas durante este sistema.

*I.1.2.- El impacto del sistema de la Reforma Agraria en los pueblos indígenas de Bolivia (1961-1990)*

La Reforma Agraria llevada a cabo en Bolivia, a diferencia de otros países en América Latina, es resultado de un proceso de efervescencia social caracterizado por la insatisfacción de las políticas desarrolladas por un gobierno oligárquico-terrateniente liderado por el presidente Urriolagoitia. Este descontento de las masas populares se organizó bajo el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), quienes llegan al poder e instauran un proceso de cambio cuyas directrices principales de transformación fueron el sufragio universal, la reforma agraria, la reforma educativa y la estatalización de las minas de estaño.

Este proceso de la Reforma Agraria en general tenía por objetivo la redistribución de las tierras implementando políticas para el desarrollo de las zonas rurales. Según datos del Censo Nacional Agropecuario realizado en 1950, sólo el 4,5% de la totalidad de los propietarios rurales existentes retenían el 70% de la propiedad agraria privada<sup>243</sup>, además se mantenían los servicios de servidumbre y muchos indígenas y campesinos habrían sido despojados de sus espacios, manteniendo la pauperización de sus comunidades.

---

<sup>243</sup> Censo Nacional Agropecuario (1950). Encontrado en: <http://www.larutadelcenso.org.bo>

El fomento de la política agraria en Bolivia se inicia con este proceso revolucionario y se regula con el Decreto N° 3464, del 29 de octubre de 1956 teniendo como fundamento constitucional el texto aprobado en 1967<sup>244</sup>, el cual además abolió toda forma de discriminación (art. 6) y estableció el sufragio universal (art.41). En cuanto a esta materia, señala que las tierras “son de dominio de la nación y corresponde al Estado su distribución (...) conforme a las necesidades económicas-sociales y de desarrollo rural” (art. 165) fomentando la colonización para una “mejor” distribución demográfica en el territorio boliviano (art. 172).

En Bolivia se pueden señalar dos etapas dentro de esta política de fomento de la agricultura: una que se inicia con el Decreto 3464, y otra, que surge como protesta y parálisis de la anterior y que podemos identificar con la probación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en 1996. En esta primera fase se buscaba una redistribución más justa de la tenencia de la tierra, no obstante el indio fue estereotipado bajo la figura del campesino boliviano. No se regula ninguna normativa especial para estos actores, por el contrario, se buscaba implantar el desarrollo de las zonas rurales e insertarlos en la lógica de producción y mercado, unificándolos además al proyecto de progreso que se busco implementar. Por tanto “fue con la Revolución Nacional de 1952 que las instituciones indígenas, fueron seriamente amenazadas en su existencia (...) Lo que significó invisibilizar a los colonizados, borrarlos de la administración; para ello fue importante trocar identidad étnica por identidad de clase”<sup>245</sup>. Esta reforma obligó a que se fusionaran en cooperativas o sindicatos campesinos para que el aparato estatal escuchara sus reivindicaciones.

El Decreto 3464 creaba las condiciones de unificación de la cultura indígena a la campesina. Esta normativa reguló (al igual que en la Constitución) que el suelo, subsuelo y las aguas son propiedad de la nación boliviana (art. 1), por lo que el aparato estatal sólo cedía el derecho al uso, goce y disfrute de la tierra. Asimismo no se reconocía el latifundio como forma de tenencia (art.12), no obstante, se crearon otras

---

<sup>244</sup> Aunque desde la Constitución de 1945 y 1947 ya se regulaba el régimen del campesino de forma discreta, como el trabajo agrario y la educación.

<sup>245</sup> Mamani, Carlos (2011). Bolivia: Pueblos indígenas y Estado Plurinacional. En: Gómez, Felipe & Ardanaz, Susana (2011) (eds.). *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*. Deusto: Bilbao, p. 184.

figuras neolatifundistas que se conformaron en la legalización de la *mediana propiedad* (art. 35), las *empresas* (art. 36) y las *cooperativas agrícolas*.

La situación de la tenencia de los territorios indígenas se agravó ya que sólo se reconoce la propiedad privada (art.57) la cual se titularía siguiendo las asignaciones de terreno realizadas en las revisitas (1881) ó de acuerdo a la costumbre de la comunidad. Esta Ley también señala “que las tierras usurpadas a las comunidades indígenas, desde el 1º de enero del año 1900, le serían restituidas cuando prueben sus derechos” (art.42), aspecto que resultaba muy difícil pues no todas poseían instrumentos jurídicos desde la lógica formal del Estado, susceptibles de dar fe de la propiedad ancestral de estos territorios.

Las realidades de estas poblaciones y la respuesta frente al nuevo sistema variarían dependiendo de la región. De esta manera, “tuvo mayor incidencia en la zona occidental o montañosa del país (...) porque se encuentra tradicionalmente concentrada la mayoría de la población boliviana, integradas por campesino de raza aymará y quechua, de tal suerte que el 70% de los campesinado, se encuentra sentado en el 30% del total del territorio nacional, mientras que en el resto del 70% de la superficie territorial que constituye la llamada llanura oriental, el fenómeno era inverso (...) donde el problema radicaba en la posesión individual de grandes superficies (...)”<sup>246</sup>. Por tanto, a pesar de que era una reforma aupada por campesinos y poblaciones originarias, se burocratizó en su liderazgo y sufrió un proceso de estancamiento<sup>247</sup>. El advenimiento de un tercer proceso de fragmentación era indudable, muchos territorios indígenas fueron catalogados como ociosos o baldíos y adjudicados a otros (que tenían la fuerza de trabajo) por el interés colectivo.

En este sentido y sobre todo en la región oriental, se dio el fenómeno de las empresas y cooperativas campesinas con grandes extensiones que además recibían financiamiento y asistencia con la finalidad de incorporarlos al desarrollo moderno y capitalista al que se

---

<sup>246</sup> Jemio-Ergueta, Ángel (1973). “La reforma agraria de Bolivia” *Nueva Sociedad*. N°7, julio- agosto, p.6-7. También se puede consultar: Urioste, Miguel & Kay, Cristóbal (2005). Óp., Cit., Véase cita: 223.

<sup>247</sup> Se señala que “entre 1953 y 1992 se distribuyeron 60 millones de hectáreas, de las cuales el 88 por ciento benefició a empresarios y el 10 por ciento a indígenas y campesinos. En este tiempo se hace una repartición de la tierra bajo propiedad privada, se redistribuye la misma en pequeñas parcelas donde se consolidan las tierras en latifundio en las partes bajas de Bolivia. Magali, Barba (2006). Saneamiento de Tierras en Bolivia. En: Relatoría del I taller sobre fundamentos jurídicos del derecho a la demarcación y a la propiedad colectiva del hábitat y tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas en Venezuela. Archivo del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas: Mérida.

aspiraba. Este panorama ilustra que estos grupos humanos persiguen integrarse en una clase social, que en estos tiempos pretendía reivindicar la economía del país.

Institucionalmente la reforma agraria impactó dentro de la estructura del Estado. De acuerdo al Decreto N° 3471 del 27 de agosto de 1953, se crea el Servicio Nacional de Reforma Agraria (art.1), constituido por: el Consejo Nacional de Reforma Agraria, los jueces agrarios, las juntas rurales y los inspectores rurales, por lo que cualquier conflicto de tierras de indígenas con un tercero, sería resuelto frente a estas instancias.

En este sistema se persigue que el indígena aumente su nivel de producción o bien mantenga el suyo de subsistencia pero con excedentes, generando de esta forma recursos para que este invierta también en el consumo del mercado interno. La insatisfacción en la distribución de los territorios, la mora en la entrega de los títulos de propiedad, la emergencia de los nuevos terratenientes fueron algunas de las razones por las cuales se activa el movimiento indígena boliviano. Estos se organizaron en distintos grupos como: la clásica milicia campesina que habrían acompañado al MNR, los sindicatos campesinos y obreros identificados con una identidad cultural, la fundación de partidos políticos, ó incluso movimientos guerrilleros como el Tupak Katari (EGTK), encabezado por el líder Aymara Felipe Quispe<sup>248</sup>. Lo que venimos de esbozar permitió colocar la problemática territorial de estas poblaciones en la agenda de la Reforma Agraria, que estuvo paralizada hasta finales de la década de los noventa cuando las demandas y las movilizaciones realizadas por estos grupos humanos insertan un nuevo marco legal en esta materia, que abre un panorama distinto en lo que pudiésemos denominar la segunda etapa de este proceso.

Esta segunda etapa que comienza para la década de los noventa, se caracteriza por: *primero*, la presión que ejercen los indígenas como movimientos sociales y que logra incidir en el aparato estatal<sup>249</sup>. Una de las movilizaciones más emblemáticas fue la

---

<sup>248</sup> En la década de los setenta, se inicia la emergencia de los movimientos indígenas en Bolivia (sindicatos cocaleros, el Katarismo), que se intensifican y se expanden, durante la época de los 80 y los 90, existiendo en la actualidad una diversidad de organizaciones de base y partidos políticos, entre los que podemos mencionar: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Central Obrera Boliviana (COB), Confederación Indígena de Oriente Boliviano (CIOB), Coordinadora de Pueblos étnicos Santa Cruz, Consejo Nacional de Allus y Markas de Qullasuyo (CONAMAQ), Movimiento al Socialismo, Movimiento indígena Pachacuti, entre otros.

<sup>249</sup> Como ya se mencionara, a partir de la Constitución del 67 se regula el sufragio universal pudiendo el indígena elegir la opción más favorable. Asimismo, estas poblaciones representan más del 50% de la



“marcha por el territorio y la dignidad” realizada el 15 de agosto de 1990 para exigir la paralización de nuevas formas de fragmentación territorial por parte del Estado que “entregó la concesión forestal a 17 empresas sin respetar a las comunidades indígenas del lugar. El conflicto entre las empresas madereras y petroleras y los indígenas del oriente se convirtió en la lucha de estos últimos por su supervivencia (...) las tribus selváticas se veían obligadas a desocupar sus tierras, en caso contrario, podían ser aniquiladas por los colonos blancos, representantes de los intereses de las empresas, como pasó en 1989 con más de once Yuquis asentados en Yapacaní del Departamento de Santa Cruz, que fueron asesinados a balas en el Púlpito, reserva forestal del Choré y de Río Verde”<sup>250</sup>.

Estas explotaciones buscaban superar el estancamiento en el que se encontraba el país para la década de los ochenta, caracterizado por la deuda externa y una aguda crisis económica interna. Desde la visión occidental, se saldría de este déficit a partir de la implementación de la expropiación de recursos por parte de empresas privadas, aspecto que quedaría regulado en el Decreto N° 21060<sup>251</sup>, con el que se inaugura la inserción de Bolivia en las políticas neoliberales propias de la época.

*Segundo*, por la paralización y la fragmentación de territorios indígenas que implicaron las malas políticas de redistribución de las tierras en los procesos de Reforma Agraria, “particularmente en los gobiernos militares dictatoriales (1971-1978 y 1980-82), pero también durante el gobierno democrático de Jaime Paz Zamora (1989-1993) se distribuyeron centenares de miles de hectáreas de tierras a los allegados políticos de manera gratuita y fraudulenta (...) Estos fueron los antecedentes para la estructuración de un mercado de tierras en Bolivia donde actúan agentes económicos que venden y alquilan tierras, pero es a partir del inicio del cultivo de soya (1993-1994) que los principales compradores de tierras, son especialmente inversionistas extranjeros<sup>252</sup>(...)”<sup>253</sup>. Estas condiciones plantearon el negocio implícito de esta política

---

nación, con lo cual su preferencia ante determinados proyectos políticos es lo que definiría el futuro del país. Esto último se torna importante pues ya las demandas indígenas no podrían ser ignoradas, o en los peores casos, tienen que ser escuchadas y negociadas con los gobernantes de turno.

<sup>250</sup> Makaran, Gaja (2007). “Bolivia actual: la acción del movimiento indígena” *Itinerarios*, vol. 6. Encontrado en: iberystyka.uw.edu.pl, p. 302.

<sup>251</sup> Ver: Decreto Supremo N° 21060 del 29 de agosto de 1985. Encontrado en: [economia.yfinanzas.gob.bo](http://economia.yfinanzas.gob.bo)

<sup>252</sup> Debemos señalar, que el Decreto 3464 aún se encontraba vigente, regulando en su art. 77 que “los extranjeros tendrán los mismos derechos que los Bolivianos a la dotación gratuita de tierras por parte del Estado, siempre que cumplan con las disposiciones de inmigración y colonización.”

agrarista siendo los indígenas los menos favorecidos en una estructura que rompe con su lógica cultural, y que a su vez los excluye en su propio entorno creándose nuevas formas de dominación propiciadas por el aparato estatal.

Estas condiciones políticas, sociales y económicas que atravesaba el país, provocaron la inserción entre las modificaciones constitucionales de 1994, de la definición del Estado como multiétnico y pluricultural<sup>254</sup>. Asimismo, una de las consecuencias más contundentes fue la aprobación de la Ley N° 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) de 1996, en la que se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades originarias sobre sus tierras comunitarias de origen (TCO), de acuerdo, a lo establecida en el Convenio 169 de la OIT (...)” (art. 3, numeral III). Lo interesante en este instrumento jurídico fue el reconocimiento de la tenencia de los territorios indígenas desvinculado de la propiedad campesina. Además, se aprobó que los títulos a entregar sobre los TCO no podrían ser revertidos, enajenados, gravados, embargados, ni adquiridos por prescripción, medidas que se perfilan de protección para evitar las ventas de tierra. Esta amplitud de la Reforma Agraria en un aparato que reconocía la diversidad cultural, reivindicó el derecho consuetudinario dentro de las comunidades de estos grupos humanos siempre que no fuese contrario con el sistema jurídico.

En esta nueva fase de la Reforma Agraria, al igual que en la primera, existe un sistema institucional que regula todo el proceso desde la delimitación hasta la titulación de las TCO. Se asume que esta política debe ser más eficiente y restablece los derechos territoriales de estas poblaciones introduciendo la figura jurídica del saneamiento de terceros antes de la entrega del título, permitiendo evitar posibles conflictos sociales dentro de las tierras y hábitats indígenas. Sin embargo, para algunos estudiosos sobre el tema “esta ley legalizó el mercado de tierras en beneficio de grandes empresas y latifundios, principalmente en el oriente del país (...)”<sup>255</sup>.

---

<sup>253</sup> Urioste, Miguel (2009). “La «revolución agraria» de Evo Morales: desafíos de un proceso complejo.” *Nueva Sociedad*, N° 223, septiembre-octubre, p. 14.

<sup>254</sup> Por cuestiones metodológicas se estudiará a profundidad los cambios políticos y jurídicos en torno a la cuestión indígena en Bolivia en el Sistema Multicultural.

<sup>255</sup> Salazar Lhoman, Huascar (2013). *La formación histórica del movimiento indígena campesino boliviano. Los vericuetos de una clase construida desde la etnicidad*. CLACSO: Buenos Aires, p. 60.

Podemos señalar una tercera fase del proceso de Reforma Agraria en Bolivia, teniendo como sujeto de estudio a estos grupos humanos con el programa impulsado por Evo Morales para el año 2006<sup>256</sup>, en el que prometía el saneamiento de las tierras indígenas y la titulación de las TCO. Para algunos investigadores “fue el gobierno del MAS el que por primer vez avanzó, significativamente, otorgando títulos por una superficie de nueve millones de hectáreas de tierras fiscales a favor de los pueblos indígenas amazónicos, al extremo de que prácticamente ya no existen tierras y bosques de libre acceso para nuevos asentamientos humanos”<sup>257</sup>. Sin embargo, aún falta mucho por hacer y esta política por estar pensada desde los burócratas del aparato estatal aún en sus bases mono-nacionales, ha dejado por fuera para diseñarla y concretarla a los actores principales generando en la actualidad fuertes conflictos sociales, generando pobreza, y fracturando la cultura originaria.

La Reforma Agraria en Bolivia apostó por fomentar un desarrollo desde la lógica del capitalismo en las zonas más estancadas como son las rurales, siendo su objetivo revitalizar la economía desde la visión de la tierra como un negocio. Sin embargo, estas políticas fueron diseñadas por el aparato estatal excluyendo al indígena y al campesino que son la mayor población que se encuentran en estos espacios. Por tanto, los conflictos sociales dentro de los territorios indígenas que se pueden detallar en la Bolivia Plurinacional, son resultado del inadecuado sistema agrarista del país.

Bolivia desde la revolución de 1952, se planteó la modernidad excluyendo las formas de desarrollo de los pueblos indígenas y su relación con el territorio. Además, impulsó nuevos procesos de fragmentación territorial (tercera fase) promovidos por los nuevos terratenientes conformados por las empresas y cooperativas agrícolas, que eran financiadas por el Estado y que se encontraron mayormente en la zona oriental. De igual manera, después de la década de los noventa, estos grupos humanos padecieron de la injerencia de las empresas maderera, hidrocarburífera y minera que respaldadas por el Estado habrían impactado de forma negativa su dinámica espacial.

---

<sup>256</sup> Se puede ver: Plan nacional de Desarrollo (2006-2011). “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”. Encontrado en: [www.ine.gob.bo](http://www.ine.gob.bo)

<sup>257</sup> Urioste, Miguel (2009). Óp., Cit., p.12. Véase cita: 253.

A pesar de que el aparato estatal se define como multiétnico (1994) y posteriormente como plurinacional (2008), la política agraria no ha variado desde que comenzó en 1952 ya que sigue privilegiando a los sectores “productivos” de la nación, pese a que se encuentran en territorios indígenas replegando a estos actores a pequeñas porciones de tierras aptas para la subsistencia familiar<sup>258</sup>. De este modo se consigue la ruptura con su dinámica cultural tan dependiente de la territorial. En la actualidad, la inadecuada aplicación del proceso agrario en el país junto a su inclinación hacia el negocio de la tierra, ha intensificado la pobreza en estos grupos humanos, los han enfrentado con los terceros (poderosos empresarios agrícolas), y sus territorios continúan al acecho de una política desarrollista de la cual el Estado no se ha desligado.

*1.1.3.- El impacto del sistema de la Reforma Agraria en los pueblos indígenas de Ecuador (1961-1990)*

La Reforma Agraria del Ecuador a diferencia de la boliviana se estructura a partir del programa “Alianza para el Progreso”, plan auspiciado por la OEA y el gobierno norteamericano que buscaba atemperar las luchas campesinas mediante la modernización y la producción agrícola. Esta política regional se instrumenta jurídicamente en él la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964. Es así como “su contenido, lejos de reflejar las aspiraciones de las masas campesinas e indígenas, recogen las ideas (...) que se habían formulado en 1961 en la reunión de ministros (...) en Punta de Este (Uruguay)”<sup>259</sup>.

Esta Reforma Agraria buscaba acabar con las formas pre capitalistas del Estado e insertarlas en una lógica de mercado, aumentando la producción agrícola (principal actividad económica del Ecuador) y estimulando la política agro-exportadora. En este sentido, se quería a partir de la inversión realizada en estas zonas rurales, acabar con las

---

<sup>258</sup> Así el dirigente Ramón Gómez señala que “el título que nos han dado de 30.000 hectáreas es solo tierra que siempre ha estado en manos de nuestras comunidades, lo que han hecho ha sido darnos un nuevo título de nuestras tierras y nada más, al concluir el saneamiento el recorte de nuestros propietarios es sólo de 9000 hectáreas, y nosotros somos 5000 guaraníes que vivimos en Kaami, de cuanta tierra nos toca por persona, es muy poca, y el gobierno no hace nada hasta ahora (...)”. Guzmán, Ismael (2008) (coord.). *Saneamiento de la tierra en seis regiones de Bolivia 1996-2007*. Centro de investigación y promoción del campesino: La Paz, p. 325.

<sup>259</sup> Brassel, Frank; Herrera, Stalin & Laforge, Michel (2008) (eds.) *¿Reforma Agraria en el Ecuador? viejos temas, nuevos argumentos*. SIPAE: Quito, p.17.

grandes extensiones de tierras improductivas<sup>260</sup> y adjudicarlas a los pequeños propietarios haciendo más rentable la tenencia de la tierra. Esta ley de 1964 “se propuso convertir a la agricultura ecuatoriana en un productivo negocio de campesinos y empresarios agrícolas (...) junto al proceso de colonización (...) se concibió la ayuda crediticia, la asistencia técnica y social, el fomento de la educación y la promoción del cooperativismo (...)”<sup>261</sup>.

Cabe señalar que tanto la Ley de 1964 como su modificación en 1973, regularon la propiedad indígena de la misma forma en que se adjudicaba y titulaba la campesina. Estas normativas sirvieron además para fortalecer a los terratenientes en su lógica capitalista y fragmentar, por medio de la privatización e individualización de la tenencia, los territorios indígenas. Su importancia en esta época fue acabar con el trabajo servil del indio, sobre todo, en la Sierra donde existe la mayor concentración de estas poblaciones, por lo que “(...) para contrarrestar una eminente insurrección campesina; se liquidó el régimen de hacienda, convirtiendo a los antiguos huasipungeros<sup>262</sup> -en pequeños propietarios-”<sup>263</sup>. No obstante, el empobrecimiento generalizado hacía que el indio libre tuviese que laborar de peón en las tierras vecinas.

El panorama tras esta reestructuración de la política agraria fue el fortalecimiento de las agroindustrias y los procesos de agro-exportación en la costa, el fomento de los minifundios en la sierra, y una estrategia de colonización<sup>264</sup> hacia aquellos territorios que se encontraban despoblados mayormente en la Amazonía. Hay estudios que señalan que la ausencia de un impacto más contundente de estas leyes, fue “en gran medida, por

---

<sup>260</sup> De acuerdo al censo agropecuario de 1954 el 0,5% de las explotaciones agrarias se concentraban en el 45,1% de la superficie y el 73 % utilizaban el 7% de la superficie.

<sup>261</sup> Jordán, Fausto (2003) (Comp.). *Reforma Agraria en el Ecuador*. CLACSO: La Paz, p. 286.

<sup>262</sup> Es una palabra de origen Kichwa, y expresa la relación servil entre un indígena y un hacendado que le ha dado una porción de sus tierras, el cual paga su usufructo en especie o en trabajo. Se puede ver: Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (1955). *Historia de un huasipunguero*. Oficina de información y relaciones públicas: Quito.

<sup>263</sup> Simbaña, Floresmilo (2005). *Plurinacionalidad y derecho colectivo. El caso ecuatoriano*. CLACSO: Buenos Aires, p. 200.

<sup>264</sup> Esta política de colonización también fue aplicada en Bolivia. Su finalidad era repoblar aquellas grandes extensiones territoriales, para atemperar el conflicto por la tierra en esas áreas donde ya no se podría adjudicar ningún espacio. No obstante, esto ha traído conflictos importantes en el caso de Bolivia, por la inmigración de indígenas de la zona andina a los llanos orientales donde ha existido una gran resistencia por parte de los propietarios que aun no poseen sus títulos de propiedad.

la inexistencia de un movimiento indígena de carácter nacional que presionará uniformemente por una demanda más amplia que la del huasipungo (...)”<sup>265</sup>.

La actividad petrolera que comienza en la década de los setenta ayudó a invertir en el desarrollo de la industria agrícola, por medio de créditos a los que no podía acceder la mayoría de los indígenas por carecer de garantías para ello. Al igual que en Bolivia, este fomento y apoyo por la industrialización en esta época se desprende de la política de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de motivar a la sustitución de importaciones a partir de la producción interna generando una movilidad de capitales hacia adentro de los Estados. Este desarrollo de la fuerza productiva es lo que influenciaría las modificaciones de la Ley de Reforma Agraria en 1973.

De igual manera en la Constitución ecuatoriana de 1967, se elimina cualquier forma de discriminación racial (art.25), reconociéndose el idioma quechua para los procesos de educación (art.143), señalando que el Estado tiene el deber de corregir los defectos de la estructura agraria, realizando una justa distribución de la tierra y mejorando el nivel de vida del campesino (art.51). Este marco jurídico de la Reforma Agraria se llevaría a cabo a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria que, “procedió desde la década de los sesenta a la legalización de tierras haciendo uso para los indígenas, de algunas formas utilizadas para la legalización a campesinos y algunas otras que no estaban previstas para el caso, como las titulaciones a centros, asociaciones de centros y comunas”<sup>266</sup>.

Una segunda fase de la Reforma Agraria, que reconoce al indígena como sujeto distinto al campesino y su tenencia de la tierra, es la que se inicia con la Ley de Desarrollo agrario de 1994 con modificaciones en 1997 y 2004. Esta a diferencia de la normativa de 1964 ó 1973, es resultado de la emergencia del movimiento indígena que reclaman su posesión sobre sus territorios frente a las actividades económicas expansivas caracterizada por la política neoliberal del momento, y expresada en las concesiones mineras y petroleras llevadas a cabo por empresas, así como el auge de la actividad

---

<sup>265</sup> Jordán, Fausto (2003) (Comp.). Óp., Cit., p. 289. Véase cita: 261.

<sup>266</sup> Martínez, Asier (2005). Capítulo XI. Tierras, territorios y recursos naturales en el Ecuador. Un análisis del contexto y la legislación. En: Aparicio, Marco. *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio*. Icaria, cooperación y desarrollo: Barcelona, p. 345.

agro-exportadora<sup>267</sup>. Estas organizaciones realizan a finales de la década de los noventa varios levantamientos, marchas y paros, siendo el más emblemático el realizado en junio de 1990 (el del Inti Raymi). Su consecuencia primordial fue el cambio en la visión que tenía la sociedad ecuatoriana en torno al indio, después de aquellas sublevaciones “ya no se miran como precaristas o huasipungueros, no son un gremio de campesinos, como se nos ha reconocido en la sociología tradicional, inclusive aquella de izquierda, y que por tanto, nuestra lucha debería ser reivindicativa, en torno al parcelamiento de tierras y reforma agraria (...)”<sup>268</sup>.

La Ley de Desarrollo Agrario (INDA) (1997) mantendría entre sus objetivos introducir al indio al sistema modernizador del trabajo agrícola, con la finalidad de paliar la pobreza desde los esquemas occidentales de desarrollo. Conforme a lo anterior, regula que se debe dar una “capacitación integral al indígena, al montubio, al afroecuatoriano y al campesino en general, para que mejore sus conocimientos relativos a la aplicación de los mecanismos de preparación del suelo, de cultivo, cosecha, comercialización, procesamiento y en general, de aprovechamiento de recursos agrícolas (...)” (art. 3).

Un avance importante de esta normativa es la protección que brinda a las tierras de estas poblaciones, a partir de la legalización “mediante adjudicación de forma gratuita a las comunidades o etnias que han estado en su posesión ancestral, bajo la condición de que respeten tradiciones, vida cultural y organización social propia (...) (art. 38)”<sup>269</sup>. De igual manera, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA)<sup>270</sup> podrá adjudicar tierras a las comunidades indígenas para que las produzca, una vez que estos grupos humanos paguen al contado su precio (art. 40)<sup>271</sup>, cuestión que se torna difícil porque no todos los indios cuentan con los recursos para comprarlas.

En la década de los noventa se aprueban otras leyes complementarias para la regulación territorial indígena. Una de las más interesante es la Ley Forestal de Conservación de

---

<sup>267</sup> El Estado fomenta la creación de grandes empresas agrícolas de rubros como flores, hortalizas, turismo, cambur, cacao, entre otras, en detrimento de la producción de alimentos para el mercado interno.

<sup>268</sup> Macas, Luis (2000). “Diez años del levantamiento del Inti Raymi de junio de 1990: un balance provisional.” *Boletín ICCI “Rimay”*, año 2, N° 15, junio 2000. Encontrado en: [icci.nativeweb.org](http://icci.nativeweb.org)

<sup>269</sup> En la modificación de esta Ley de Desarrollo Agrario en el 2004, este artículo ya no se encuentra reconocido en el numeral 38 sino en el 49.

<sup>270</sup> Esta institución releva en sus competencias al Instituto Ecuatoriana de Reforma Agraria y Colonización de la Ley del 64.

<sup>271</sup> En la modificación de esta ley en el 2004 se encuentra regulado en el artículo 51.

Áreas Naturales y Vida Silvestre (1981), que señala que las tierras de ecosistemas frágiles “no podrán ser objeto de disposición por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización” (art. 2). En este sentido, se advierte una tendencia en esta época de creación de figuras de protección ambiental en donde muchas coinciden con los espacios de estas poblaciones<sup>272</sup>. Esta estrategia de protección comienza a limitar la dinámica territorial de estos grupos humanos<sup>273</sup>, cuando se señala que “las áreas de bosques productores del Estado en donde existan asentamientos de grupos aborígenes, las cuáles serán aprovechadas por éstos, previa autorización del Ministerio de Agricultura y Ganadería (...)” (art. 36) (subrayado nuestro)<sup>274</sup>.

El profesor Martínez de Bringas realiza un balance del impacto de la Reforma Agraria en las tres regiones con población originaria del país. Desde esta perspectiva señala que, “(...) en la región andina la nacionalidad Kichwa mantiene un papel protagonista en la agricultura de consumo interno (...) La reforma agraria instituyó el minifundio con su carga de uso intensivo de la tierra y erosión genética (...) En la costa la presencia indígena es menor (...) se observa un mayor desarrollo de la agricultura, agroindustria, y la industria camaronera, provocando la pérdida de riqueza vegetal, sobre todo de los manglares (...) La Amazonía norte, donde habitan diversas nacionalidades indígenas, está atravesada por la presencia de bloques petroleros, lo que produce efectos nocivos en la riqueza biológica y, sobre todo, en la forma de vida de los pueblos que allí habitan (...)”<sup>275</sup>. Además este autor detalla que entre la Amazonia y la Costa existe una extensión de territorios indígenas de 6.300.000 ha, de las cuales 4.000.000 tienen reconocimiento legal y las restantes están sin legalizar. Por lo que podemos deducir que el proceso de la Reforma Agraria ha sido exitoso ya que la parte sin titular es menor que la ya titulada, teniendo estas poblaciones seguridad jurídica sobre sus hábitats. No obstante desde otra perspectiva, esto también expresa que existe una mayor

<sup>272</sup> Por ejemplo, en la región andina se encuentran dentro de áreas protegidas los Saragurus en el Podocarpus y los Puruhuáes en la reserva del Chimborazo, entre otros.

<sup>273</sup> “En el año de 1999 se declararon zonas intangibles alrededor de 700.000 hectáreas a favor de la familia TAGAERI, perteneciente a la nacionalidad HUAORANI (...) Las declaraciones de zonas intangibles determinan que no se pueden realizar ningún tipo de actividades de exploración o explotación de recursos naturales (...)” Beltrán, Bolívar (2002). “Circunscripciones territoriales indígenas.” *Instituto científico de culturas indígenas*, año 4, N° 35. Encontrado en: [icci.nativeweb.org](http://icci.nativeweb.org)

<sup>274</sup> Así también se desconocen las prácticas sostenibles y de conservación ambiental ancestrales de estos pueblos indígenas, cuando se indica que “las comunidades aborígenes tendrán derecho exclusivo al aprovechamiento de usos forestales, diferentes de la madera y de la vida silvestre, en las tierras de su dominio o posesión, de acuerdo con el reglamento (...)” (art. 38).

<sup>275</sup> Martínez, Asier (2003). *Óp., Cit.*, p. 335-336. Véase cita: 97.



fragmentación territorial pues estas delimitaciones se han realizado sobre la base de tierras productivas, privatizando la tenencia de las mismas y ocasionando rupturas culturales.

Como consecuencia de lo antes esbozado, el impacto de la emergencia de las organizaciones indígenas en la sociedad ecuatoriana y su influencia en las decisiones electorales<sup>276</sup>, replantea el debate de las demandas de estas poblaciones que logran insertarse en la Constitución de 1998. En ella se reconoce al aparato estatal como pluricultural y multiétnico (art.1), se regula que las tierras comunitarias serán inalienables, inembargables, e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública, reivindicándose su posesión ancestral y una adjudicación gratuita conforme a la ley (art. 84, numeral 2 y 3).

En la actualidad se ha introducido una nueva figura que se deslata de la tenencia de la tierra estructurada en los tiempos de la Reforma Agraria para los pueblos indígenas, dando cuenta de un proceso más amplio que incluye la autogestión territorial que reivindicaría el principio de libre determinación desde la vertiente interna. De esta forma, la Constitución del 2008 que identifica al aparato estatal como plurinacional, señala que “los pueblos ancestrales, indígenas (...) podrán construir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura (...) (art. 60)”. Por tanto, las CTIs representan dentro del ordenamiento espacial del país un régimen especial que se insertaría en la organización político-administrativa del Estado como un gobierno autónomo descentralizado. Sin embargo, su creación y conformación todavía está en debate debido a que precisan de desarrollo normativo, proceso en el que la visión entre lo que plantea la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y el gobierno son contrapuestas.

La Reforma Agraria, como en el caso de Bolivia, produjo la minifundización de los territorios indígenas favoreciendo a las empresas e industrias agrícolas, modernizando la economía del mercado de las tierras y excluyendo a estas poblaciones -de nuevo por las propias estructuras mononacionales- de su derecho originario sobre sus espacios ancestrales, desconociendo la importancia para su supervivencia de su imprescindible

---

<sup>276</sup> Ver: Barrera, Augusto (1986). “El movimiento indígena ecuatoriano: entre los actores sociales y el sistema político.” *Nueva Sociedad*, N°182, p. 91-105.

relación con su entorno. En el marco jurídico que perfila esta materia, es a finales de la década de los noventa cuando se reconoce la propiedad de sus lugares ancestrales pero continuando la misma lógica del negocio ya que pueden ser adjudicadas siempre que tuviesen como pagar de contado al INDA.

El proceso de fragmentación en este sistema que se periodiza como la tercera etapa es agudo, entre otras razones debido a que la entrega de tierras a empresas y concesiones de explotación han reducido los espacios ancestrales que se les titularon. La consecuencia de lo anterior es la cesión, en su mayoría de pequeñas parcelas para su subsistencia familiar, adoleciendo de inseguridad jurídica las tierras que exceden a las familiares en un Estado que por el “bien colectivo” y la “utilidad pública”, coloca en riesgo la supervivencia a estos grupos humanos.

*1.1.4.- El impacto del sistema de la Reforma Agraria en los pueblos indígenas de Venezuela (1961-1990)*

El proceso de Reforma Agraria al igual que en Bolivia vino acompañado por la iniciativa regional del programa «Alianza para el Progreso», que se institucionaliza cuando acaba la dictadura y llega al poder un partido de bases populares como Acción Democrática. Bajo este gobierno se aprueba la Ley de Reforma Agraria de 1960, que se ejecuta a través del Instituto Agrario Nacional (IAN) siendo la institución responsable de adjudicar y titular las tierras de carácter rural.

Este proceso buscaba acabar con el latifundio, como lo señala la Constitución de 1961 en su artículo 105, dividiendo las tierras para una mejor producción e incrementando el trabajo del campo a través de incentivos como créditos (llamados bonos agrícolas), asistencia técnica y titulaciones gratuitas. En esta reforma el Estado asumía toda la carga económica que implicaba reimpulsar esta actividad. Durante este período los territorios indígenas fueron regulados de acuerdo con lo estipulado en esta Ley y su objetivo fue la campesinización del indio, al que se quería progresivamente incorporar a la vida nacional (art.77. Constitución de 1961).

Los territorios indígenas se caracterizaban ancestralmente por tener grandes porciones territoriales donde hacen vida uno ó varios pueblos y su dinámica responde no a una

lógica productiva, sino cultural. Esto último, aunado a funcionarios de gobierno que desconocen sus realidades y que los equiparaban a campesinos, permitió catalogar sus tierras como baldías y adjudicarlas a aquel que tuviera los medios para trabajarlas. De acuerdo con esta visión, la tenencia de las parcelas que se les entregaban se regulaba como propiedad privada. Para finales de la década de los noventa, “el 73% de las comunidades indígenas del país no poseen ningún título ni documento legal sobre los territorios que habitan. Del 24% de las comunidades que han recibido algún documento del Instituto Agrario Nacional (IAN), el 62% posee títulos de uso, goce y usufructo, 12,31% tiene documentos colectivos provisionales y apenas el 4,2% posee títulos colectivos de carácter definitivo”<sup>277</sup>. Estos datos nos permiten afirmar que la titulación fue lenta lo que hizo que las tierras de estos grupos humanos carecieran de seguridad jurídica y pudiesen usurparse con cualquier actividad económica del Estado. Aquellos que resultaron beneficiados de ese proceso se les entregó las llamadas cartas agrarias, que no ceden la propiedad sino el disfrute del espacio, pudiendo en cualquier caso ser reintegrada al aparato estatal si se clasifica como improductiva.

En Venezuela los pueblos indígenas fueron tratados como población rural empobrecida por políticas asistencialistas con el propósito de paliar la pobreza. No obstante, habría un despertar de las organizaciones indígenas para la década de finales de los ochenta respaldados por la emergencia de éstos movimientos a nivel regional. Las insatisfacciones que habría traído el (no) reconocimiento de la propiedad de la tierra le daría solidez a estos grupos que comenzaron a reivindicar las demandas como actores sociales y políticos diferenciados del campesino<sup>278</sup>. Su mayor logro fue la inserción en la Constitución del capítulo (VIII) sobre derechos diferenciados para ellos, entre los que se encuentra el territorial.

Sobre la base de lo antes expuesto, la Constitución de 1999 desligó el procedimiento agrario que se había implementado hasta esa fecha para regular la tenencia de la tierra indígena, e institucionalizó la demarcación como la política responsable para adjudicar

---

<sup>277</sup> PROVEA (1996). *Informe anual Derecho de los Pueblos Indios*. Octubre 1995-septiembre 1996, p. 212.

<sup>278</sup> Para esta época en Venezuela surgen organizaciones como el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE), la Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA), la Organización de Pueblos Indígenas del Zulia (ORPIZ) y la Federación Indígena del Estado Bolívar (FIEB), entre otras. A nivel regional, para la misma época se crea la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

la propiedad territorial de estos pueblos<sup>279</sup>. Ya la cuestión de los hábitats de estos grupos humanos no se legaliza a través del antiguo Instituto Nacional de Tierras (INTI) ni se instrumentaliza por medio de las cartas agrarias. Ahora la competencia de sus titulaciones está a cargo del Ministerio del Poder Popular para el ambiente y la propiedad que se reconoce es colectiva.

La fragmentación territorial indígena en Venezuela es consecuencia de la política económica que se desarrolla desde la década de los años veinte con el descubrimiento petrolero<sup>280</sup>, que financió otras actividades como la ganadera. Esta última muchas veces en los espacios de estas comunidades, que por no tener garantía jurídica sobre sus tierras, fueron relegados a las montañas dejando las zonas cultivables y de pastoreo a los que tenían los medios para trabajarlas, fenómeno más evidente sobre todo en la zona occidental (Sierra de Perijá), en los llanos y en la amazonia venezolana, provocando el repliegue de pueblos como los Kuivas, los Bari o los Yabarana entre otros.

Además de la actividad hidrocarburífera, ganadera y agrícola, para la década de los años sesenta se da el gran despliegue de explotación minera creándose la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) y comienzan las grandes concesiones para la explotación de bauxita, hierro y la construcción de represas como consecuencia del gran potencial hidroeléctrico. Debemos señalar que de los cuarenta y cinco pueblos indígenas existentes en Venezuela la mitad se encuentran localizados en la zona de la Amazonia, siendo precisamente en esta región donde existe la mayor riqueza de minerales. Por tanto, sus hábitats y tierras se han visto afectados negativamente por estas políticas de Estado.

Desde otra perspectiva y al igual que en Ecuador, para la década de los ochenta (80) se definieron las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, reguladas por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983), en las que se estipulan diez figuras de protección (art. 15) cuyo reglamento de uso limita fuertemente la dinámica territorial indígena.

---

<sup>279</sup> La inadecuada aplicación de esta política trajo el cuarto proceso de fragmentación de los territorios indígenas en Venezuela, aspecto este que será profundizado en el sistema multicultural.

<sup>280</sup> “La explotación petrolera penetró en los territorios de los Bari y de los Yuckpa de la Sierra de Perijá (...), causando conflictos y represalias gubernamentales y una severa pérdida de territorios indígenas”. Lizarralde, Roberto & Beckerman, Stephen (1982). “Historia contemporánea de los Bari.” *Revista antropológica*, N° 58, p.3.

La Reforma Agraria en los tres Estados objeto de estudio tuvo por finalidad continuar fragmentado los espacios de las poblaciones indígenas, ya que en ningún caso se intentó restablecer las tierras y hábitat que estos grupos humanos habían perdido desde la época de la colonia. La tendencia fue balcanizar la ocupación ancestral de estos sujetos mediante la entregar de títulos por familia y no por pueblo o comunidad; y cuando se replanteó el tema de la tenencia colectiva en esta normativa sólo se les reconocería personalidad jurídica siempre y cuando los indígenas se constituyeran en empresas campesinas, desestimando cualquier forma de organización tradicional.

Ya en la década de los noventa pretender que la Reforma Agraria visibilizara al indio y cambiara su percepción sobre la tenencia de la tierra, estaba muy lejos pues frente a la crisis de los ochenta, el Estado intensifica su política minera y agrícola a objeto de generar dinero a través del negocio de las tierras.

La presión de las organizaciones indígenas logra consensuar los derechos mínimos a reconocer en un aparato estatal que se defina como multicultural (territorio, salud tradicional, educación intercultural bilingüe, prácticas económicas, propiedad intelectual, entre otros), quedando totalmente separada la cuestión agraria de la indígena, la propiedad privada de la colectiva, las cartas agrarias de los títulos de propiedad, la adjudicación por la demarcación. Será en la década de la multiculturalidad en la que se establecen las condiciones para reivindicar los derechos territoriales de estos pueblos.



*I.2.- SISTEMA MULTIÉTNICO Y EL ESPEJISMO DE UNA SOCIEDAD  
INCLUYENTE (1990-2016)*<sup>281</sup>

*“Lo que es diverso no está desunido, lo que está unificado no es uniforme, lo que es igual no tiene que ser idéntico, lo que es diferente no tiene que ser injusto. Tenemos el derecho de ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza, tenemos el derecho de ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza.”*

De Sousa Santos

El Sistema multiétnico ó multicultural surge como política dentro de los Estados-Nación en la región para la década de los noventa con la inserción de derechos diferenciados para pueblos indígenas en sus textos constitucionales, siendo consecuencia de: primero, las características de un sistema internacional cambiante y, segundo, de la incorporación del tema como tendencia particular de la realidad latinoamericana.

Una de las condiciones por las cuales el sistema internacional introduce este debate en su seno y en el del Derecho Internacional<sup>282</sup>, se debe al nuevo contexto mundial “la llamada hasta ahora *low politics*, marcada principalmente por las relaciones económicas, tecnológicas, culturales, y las cuestiones ecológicas, frente a la tradicional *high politics*, determinadas por las relaciones diplomático-estratégicas (...). Y dentro de esta *low politics* serán, sobre todo, los problemas derivados de las relaciones Norte-Sur, el subdesarrollo en todas sus manifestaciones, las relaciones desiguales, y de dependencia, y los problemas a consecuencia de la contaminación y degradación del medio humano lo que ocuparía el núcleo central de las relaciones internacionales”<sup>283</sup>(Subrayado nuestro).

Pareciera que la historia mundial tuviese un antes y un después en la década de los noventa. La caída del comunismo, el fortalecimiento del capitalismo, la crisis ambiental producto de la intensificación de la industria como única fórmula para el desarrollo y la

<sup>281</sup> Es importante señalar, que las características regionales e internacionales al igual que el contexto jurídico que dio impulso al multiculturalismo en Latinoamérica, es el antecedente inmediato de la plurinacionalidad. Lo que varía entre uno y otro es que este último plantea la reestructuración del Estado en sus textos constitucionales además del reconocimiento de los derechos diferenciados; mientras que la multietnicidad responde solo a la reivindicación de estas normativas sin necesidad de plantear cambios de fondo dentro del aparato estatal. En virtud de esto, para el caso de Venezuela la estructura multicultural se mantiene pero para Ecuador y Bolivia este sistema termina si tomamos como punto de partida la emergencia de las nuevas constituciones que definen al aparato estatal desde la pluralidad nacional.

<sup>282</sup> Se puede ver: Jean- Dupuy, René (1983) (eds.). *L’ avenir du droit international dans un monde multiculturel. The future of international law in a multicultural world. Colloque, la Haye, 17-19 novembre 1983.*

<sup>283</sup> Del Arenal, Celestino (2010). *Óp., Cit., p. 396. Véase cita: 110.*

modernidad, las democracias liberales y las políticas neoliberales, coadyuvaron paradójicamente al fortalecimiento de las demandas de los grupos culturales tan oprimidos por el aparato estatal a posicionar su igualdad de derechos como poblaciones diferenciadas<sup>284</sup>. Desde esta perspectiva, la propia dinámica global enmarcada por la transnacionalización de la economía y la explotación de materia prima y mano de obra barata en los países del “tercer mundo”, hace que se engendre desde adentro una contratendencia enmarcada en el multiculturalismo replanteando el papel de las poblaciones excluidas y creando una nueva etapa en las democracias de los Estados.

La idea del multiculturalismo creó fuertes dudas pues a pesar que los elementos clásicos del Estado-Nación se han debilitado, conceder derechos diferenciados y aplicar políticas interculturales puede generar de acuerdo a algunas posturas, fracturas hacia adentro de las sociedades, las cuales por cierto nunca han sido cohesionadas ni homogéneas. Desde la filosofía política se ha debatido mucho sobre este tema. Autores como Habermas, han planteado que estas poblaciones distintas culturalmente deben adherirse a los principios constitucionales y ejercer libremente las tradiciones de su “tribu”, educando a todos a una política común en torno al Estado<sup>285</sup>. Charles Taylor, por su parte apuesta por un tipo de liberalismo que tolere y respete las diferencias étnicas y religiosas, pudiéndose estas reproducir en el imaginario de la sociedad civil<sup>286</sup>. Por otra parte, para Kymlicka el surgimiento de una política de esta naturaleza “ha enriquecido la democracia, incrementando el acceso político para grupos no-dominantes, ha mejorado la libertad individual permitiendo opciones culturales antes prohibidas o estigmatizadas y mejoró la justicia remediando los efectos injustos de las jerarquías raciales y étnicas heredadas”<sup>287</sup>.

---

<sup>284</sup> Es el despertar de una población que como diría Hobbes “(...) la diferencia entre hombre y hombre no es tan grande como para que alguien pueda, con base tal, reclamar para sí un beneficio al que no pueda acceder otro en grado igual (...)” Hobbes, Thomas (2005). De la condición natural del hombre, en lo concerniente a sus dichas y desdichas. En: Vásquez, John (2005). *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. LIMUSA: México. D.F, p. 261.

<sup>285</sup> Habermas, Jürgen (1999). *La inclusión del otro: Estudio de la teoría política*. Paidós Ibérica: Barcelona.

<sup>286</sup> Taylor, Charles (2009). *El multiculturalismo y “la política de reconocimiento”*. Fondo de Cultura Económica: México. DF.

<sup>287</sup> Will, Kymlicka (2007). *Multiculturalismo*. En: Korneli, Christoph (2007). “Multiculturalismo e indigenismo.” *Revista Diálogo político*, año XXIV, N°2, junio, p. 31. Para este tema del multiculturalismo también se puede ver: Walzer, Michael (1993). *La esfera de la justicia*. Fondo de cultura económica de España: Madrid. Parekh, Bhikhu (2000). *Repensando el multiculturalismo*. ISTMO: Madrid. Rawls, John (2006). *La teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica: México.D.F. Kymlicka, Will (2010). *Ciudadanía multicultural*. Paidós: Madrid.



Esta tendencia dentro de la sociedad internacional es el resultado también de la evolución y reconocimiento de los derechos humanos -esta vez desde el ámbito de lo colectivo- entre los que podemos señalar: el de la libertad religiosa (tratado de Westfalia 1648), el principio de las nacionalidades (Sistema de Viena 1814-1914), la reivindicación de la autodeterminación de las minorías (Sociedad de Naciones 1919) y la libre determinación de los pueblos (Naciones Unidas). En este sentido, el multiculturalismo se nutre y es capaz de penetrar las arenas nacionales, respaldado por instrumentos como: la Declaración de los Derechos Humanos (1948); la Convención para todas las formas de discriminación racial (1965); el Pactos de derechos civiles y políticos (1966) y el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales (1966), entre otros. Estos instrumentos han permitido la protección especial de aquellos sujetos, que por sus características culturales, han sido excluidos del ejercicio de principios fundamentales para su supervivencia dentro de un aparato estatal dominante.

En el caso de América Latina, en particular el multiculturalismo tiene sus orígenes en tres factores, cuya interacción han creado las condiciones para un cambio dentro de la estructura de poder de los Estados-Nación. Estos son: *primero*, la agudización de una política económica extractivista hacia dentro del aparato estatal y, hacia afuera en el ámbito regional, esta lógica responde a los objetivos que se trazan en los procesos de integración. Hacia el interior se incrementa la presencia de empresas trasnacionales, proyectos de interés colectivo y un aumento en la explotación de recursos minerales e hidrocarbúricos, con una representación importante del capital privado y financiero. Hacia afuera, los convenios de estos mecanismos regionales han intensificado sus acuerdos en el desarrollo de infraestructuras, principalmente carreteras, hidroeléctricas (por ejemplo el caso Diquís en Costa Rica<sup>288</sup> y la represa de Belo Monte en Brasil<sup>289</sup>) y oleoductos, entre otros<sup>290</sup>.

---

<sup>288</sup> “En el área afectada por el proyecto hidroeléctrico El Diquís se ubican varios territorios indígenas reconocidos por el Estado. De acuerdo al diseño actual del proyecto, parte de la presa y el embalse ocuparían 818.24 hectáreas del territorio indígena Térraba, el cual pertenece al pueblo indígena teribe, lo que representa aproximadamente un diez por ciento de este territorio; e igualmente en el territorio indígena de China Kichá del pueblo cabécar, otras 97 hectáreas quedarían inundadas por el embalse. Además, los territorios indígenas Rey Curré y Boruca (ambos del pueblo brunca), que se encuentran situados río abajo de la presa, podrían ser afectados por cambios o variaciones en el caudal del río. La introducción de miles de trabajadores para realizar las obras de construcción durante varios años provocaría también un impacto social en las comunidades indígenas que habitan el área del proyecto. El ICE ha incluido a los territorios indígenas de Cabagra (bribri), Salitre (bribri), Ujarrás (cabécar) y Coto Brus (ngobe), situados río arriba de la presa, en el área de influencia indirecta del proyecto, ya que el establecimiento y mantenimiento del embalse proviene en parte del agua que fluye de estos territorios”.

*Segundo*, la emergencia de un movimiento indígena que comienza a tener apertura política dentro de las agendas nacionales, regionales e internacionales, consecuencia de sus luchas y manifestaciones sociales. Por tanto, la posibilidad de que estos actores llegaran a formar parte de los debates en temas cruciales para el aparato estatal, es consecuencia de una estrategia del Estado de ceder cuotas de poder a favor de grupos diferenciados para atemperar posibles estallidos sociales, frente a una estructura que los ha tenido sometidos pero que no los ha podido liquidar.

De esta forma, el aparato estatal comienza concienciarse de que estas poblaciones tienen un peso electoral importante (sobre todo en países como Bolivia ó Ecuador cuando se universaliza el derecho al sufragio), además sus principales organizaciones sirven de voceros permeando las fronteras de sus países para ser escuchados en instancias internacionales (ONU) y regionales (OEA). La tutela jurídica que hasta ahora habría tenido el Estado sobre estos grupos humanos, en el multiculturalismo pierde fuerza ya que ellos mismos se representan, están preparados, tienen argumentos y buscan una justa reivindicación de derechos sobre todo del territorial, que cada vez está más amenazado de desaparecer.

*Tercero*, el apoyo y acompañamiento de los aliados (organizaciones no gubernamentales, iglesias, comunidad académica, redes de defensa, movimientos

---

Anaya, James (2011). *Informe sobre la situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica*, parágrafo 2. Encontrado en: <http://www2.ohchr.org/english/>

<sup>289</sup> “La presa, que sería la tercera más grande del mundo, anegaría una extensa área de tierra, desecaría partes del río Xingú, destruiría la selva y reduciría las reservas de peces imprescindibles para la supervivencia de distintos pueblos indígenas de la zona, como los kayapós, araras, jurunas, arawetés, xikrines, asurinís y parakanãs. Además, la presa destruiría los medios de vida de miles de indígenas que dependen de la selva y del río para obtener agua y alimentos”. Encontrado en: <http://www.survival.es/sobre/presa-belo-monte>. Este proyecto fue paralizado por el Tribunal de apelaciones de Brasil el cual señaló que “la autorización del proyecto por parte del Congreso brasileño en 2005, fue ilegal. La Corte concluyó que el Congreso sólo puede autorizar el uso de los recursos hídricos para proyectos hidroeléctricos después de una evaluación independiente de los impactos ambientales y las consultas previas a los pueblos indígenas afectados, tal como lo establece la Constitución brasileña y el Convenio 169 de la OIT, firmado por Brasil”. Encontrado en: <http://www.aida-americas.org/es/>

<sup>290</sup> Por ejemplo, uno de los proyectos más emblemáticos ha sido el de la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), en la cual se ha dicho que “este ambicioso proyecto de reordenamiento territorial cuyo objetivo es, mediante el trazado de rutas multimodales, (hidrovías, carreteras, vías férreas), reordenar una amplia extensión del territorio de América del Sur para servir a las exigencias del mercado mundial, profundizando la visión extractivista que constituye una seria amenaza para la vida y cultura de los pueblos indígenas (...), en esta Declaración se reivindica el valor de la libre determinación y la vida plena de los pueblos indígenas amazónicos y extiende un llamado a las organizaciones del continente a defender los derechos de los pueblos originarios, amenazados por el avance del extractivismo en América Latina y su visión desarrollista del modelo económico actual.” Declaración de la II cumbre regional amazónica: vida plena frente al IIRSA y Desarrollismo. Encontrado en: [laboratoriodepaz.org](http://laboratoriodepaz.org).

sociales y activistas, entre otros) que han brindado su acompañamiento para garantizar los derechos humanos de estas poblaciones mediante el financiamiento de proyectos, ayuda técnica o capacitación de los mismos. De igual manera, “mientras que las dificultades de los pueblos indígenas nos muestran la persistencia y la profundidad del conflicto social en el nuevo orden mundial, la amplitud de sus logros indica el camino hacia un mayor progreso. Aumentar la gobernanza global, las campañas ciudadanas y la atención estratégica a temas claves, como los derechos a la tierra, puede ofrecer un almohadón contra los efectos de la globalización”<sup>291</sup>.

Estos tres elementos han logrado cambiar el marco jurídico de los Estados en torno a una sociedad civil más incluyente, con la que se aspira a paralizar los procesos de fragmentación que han caracterizado la historia de estas poblaciones desde los tiempos de la colonia a partir del ejercicio del principio de libre determinación interna. De la misma forma, estos pueblos se ven respaldados por un número importante de instrumentos jurídicos e instituciones a nivel regional e internacional que apuestan por su supervivencia frente a la tendencia globalizadora mundial.

A continuación, detallaremos el marco jurídico e institucional en favor de los derechos de los pueblos indígenas que consolidan la política multicultural en el hemisferio, para luego analizar si se percibe algún cambio en el tratamiento de estas poblaciones dentro del aparato estatal.

### *1.2.1.- Marco jurídico e institucional de los Derechos Indígenas en el sistema multicultural*

El primer instrumento en el ámbito internacional que marca una ruptura con la política de integrar al indígena a la cultura dominante fue el Convenio 169 de la OIT, que reconoce normas tan conflictivas como la propiedad y la posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan (art.14.1). Posteriormente se comienza a trabajar en la actual Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), que reconoce un

---

<sup>291</sup> Brisk, Alison (2009). *De la tribu a la aldea global. Derecho de los pueblos indígenas, redes transnacionales, y relaciones internacionales en América Latina*. Ediciones Bellatera: Barcelona. También se puede ver: Dumoulin-Kervran (2010). Transformación de las solidaridades transnacionales: de las redes militantes hacia los campos globalizados. El caso de la defensa de las poblaciones indígenas. En: Brett, Roddy & Santamaría, Ángela (2010). *Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas*. Universidad del Rosario: Bogotá.

conjunto de principios importantes para la sobrevivencia de estos sujetos como el de la libre determinación interna<sup>292</sup>.

De esta manera, van ganando espacios en la arena política internacional “impulsados por los procesos internacionales (ONU y cumbre mundiales) y regionales a favor de los derechos humanos (UE, OEA, CADDHP), los indígenas se asocian a esta nueva figura de los político, configurada por su voluntad de participar en el diálogo internacional al que se lanzaron desde la ONU. Distintas agencias de la familia ONU como la OIT, el PNUD, la UNESCO, la OMPI y el Banco Mundial demostraron su sensibilidad frente al tema, en el marco global del neoliberalismo”<sup>293</sup>. Si bien es cierto que la mayoría de las resoluciones que se adoptan en estos espacios no son jurídicamente vinculantes para los estados, es importante señalar que la presión moral que estas pueden permear su aparato institucional, como de hecho ha pasado, y se ve reflejado en sus nuevas constituciones de corte multiétnico o plurinacional. Asimismo, el movimiento indígena<sup>294</sup> se mantiene con un discurso dinamizador en torno a la demanda territorial y continúa ganando espacios a nivel internacional<sup>295</sup>, lo que le permite generar una importante presión hacia los Estados-Nación.

---

<sup>292</sup> Entre otros instrumentos jurídicos que se reconocen a nivel internacional y que pueden reivindicar los pueblos indígenas tenemos: Convenio sobre Diversidad Biológica (1992); Resolución 1514 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y Resolución 2625 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; La Declaración de Viena, adoptada por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993 de las Naciones Unidas; La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobando un Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2015); La Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2001); La Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales en 2005; El Plan de Acción de Durban; El Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en la décima reunión de la Conferencia de las Partes, el 29 de octubre de 2010; La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948); La Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y la Carta Democrática Interamericana 2001.

<sup>293</sup> Bellier, Irene (2010). La participación de los pueblos indígenas en la Organización de las Naciones Unidas construcción de una voz indígena y producción de normas. En: Brett, Roddy & Santamaría, Ángela (2010). *Óp.*, Cit., Véase cita: 291, p. 66.

<sup>294</sup> “En esa tensión dialéctica que pone de manifiesto, las resistencias, las contradicciones, las anomalías sistémicas vinculadas a los procesos de nuestro tiempo, surge el proceso panindigenista... este discurso apuesta porque el Derecho Internacional de los derechos humanos, se adecue a las nuevas realidades de la Sociedad Internacional abriéndose a los actores no estatales, se globalice y surjan nuevas esferas regulativas, que atenúen los efectos más perversos de la globalización, que protejan la diferencia cultural y que se conforme un diálogo intercultural” Oliva, Daniel (2012). *Los pueblos indígenas a la conquista de sus derechos. Fundamentos, contextos formativos y normas de derecho internacional*. Imprenta nacional de la agencia estatal: Madrid p.291.

<sup>295</sup> Por ejemplo, en el sistema de las Naciones Unidas cuentan con el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Foro Permanente de la Cuestión Indígena del Consejo Económico y Social (ECOSOC), un Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas así como un Fondo Voluntario para los Pueblos Indígenas. Además cuentan con el apoyo para el cabildeo político y diplomático de organizaciones no

En el sistema interamericano el multiculturalismo, particularmente en cuanto a estas poblaciones, ha ganado mucha importancia aunque todavía queda la duda por parte de algunos Estados-Nación de la región de reivindicar principios a favor de estos sujetos, ya que de acuerdo a su percepción pueden socavar el *status quo* de su soberanía a través del ejercicio de la libre determinación<sup>296</sup>. Sin embargo, desde nuestra perspectiva de investigación, este derecho sería el que materializaría el cambio de este modelo de organización político-territorial.

Esto último se puede constatar en la paralización que ha sufrido el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 26 de febrero de 1997 durante su 95° período ordinario de sesiones. A partir de entonces, comenzó una etapa de búsqueda de consensos con los Estados cuyos avances produjeron una reducción del progresismo que en este punto caracterizaba el borrador de la OEA. Por ejemplo, Estados Unidos en la décima reunión de negociaciones realizada en 2012, “manifestó que tenía una reserva general con respecto a todo el texto que se está debatiendo y que no se adheriría a ningún texto que pudiera ser aprobado (...) en el registro del estado actual del proyecto”<sup>297</sup>.

De igual forma, Canadá se retiró de las negociaciones en 2008 y se ha reservado formalmente su postura sobre el texto final que se está negociando. Lo anterior nos indica que el Grupo de Trabajo en estos momentos se encuentra anclado en algunos temas en los que no se ha logrado el consenso.

---

gubernamentales (algunas con estatus consultivo ante el ECOSOC) como Survival International, Amnistía Internacional, IWGIA, el Forest Programme Peoples, y Food International Action Network (FIAN), entre otras.

<sup>296</sup> Expresado a su vez en todas sus dimensiones: “la... política nos sitúa ante el derecho al autogobierno, la dimensión económica ante el derecho al autodesarrollo, la dimensión propiamente cultural nos remite al derecho a la identidad cultural, la dimensión jurídica al derecho propio, la dimensión territorial a los derechos territoriales y la dimensión participativa al derecho al consentimiento informado y la consulta previa”<sup>296</sup>. Oliva, Daniel & Blázquez, Diego (2007). *Los derechos humanos ante los desafíos internacionales de la diversidad cultural*. PUV: Valencia, p. 239-240. De todas las perspectivas que se ejercen, la base fundamental la constituye la territorial siendo el espacio donde se construyen las otras normas.

<sup>297</sup> Consejo Permanente de la Comisión de Estados Americanos (02 de mayo 2012). *Decimocuarta reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos. Registro del Estado actual del proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Encontrado en: [www.oas.org/es](http://www.oas.org/es), p. 45.

Si comparamos los textos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) con este proyecto, podemos observar similitudes en el reconocimiento de derechos siendo el de la OEA mucho más innovador en ciertos aspectos que el primero. Por ejemplo, el proyecto incorpora la figura de pueblos no contactados o en aislamiento voluntario que no hace Declaración. Por otra parte, reivindica principios fundamentales ya consagrados en esta última como “el derecho a la autonomía o al autogobierno en el ejercicio de la autodeterminación y el establecimiento de medios de financiamiento para el ejercicio de dichos derechos”<sup>298</sup>. En todo caso, el proyecto ha mantenido las normativas reconocidas a nivel internacional incorporando nuevos elementos que han surgido como consecuencia de las realidades indígenas en la región.

Dentro del Sistema Interamericano el proyecto es el único instrumento jurídico que reconoce expresamente derechos indígenas. Es así como “ni en la Declaración Americana de los derechos y los deberes del hombre de 1947, ni en la Convención Americana o pacto de San José de 1969, ni en los protocolos adicionales (especialmente los protocolos de San Salvador que entro en vigor el 16 de noviembre de 1999) ni en el resto de tratados sectoriales concernientes a los derechos humanos (...) ha habido menciones explícitas a los derechos de los pueblos indígenas”<sup>299</sup>. Realizando un paralelismo con las normativas internacionales en materia de Derechos Humanos, al igual que en el contexto anterior, no se hace mención expresa a los pueblos originarios. Esto último responde a las circunstancias en las que fueron celebrados y en las cuales este tema no habría logrado insertarse en sus agendas políticas. No obstante, no se percibe como una debilidad pues estos grupos igualmente son protegidos por un marco amplio en la materia y, además, son beneficiarios de derechos especiales (colectivos e individuales) por su condición de culturas diferenciadas.

Lo más interesante del Sistema Interamericano ha sido el trabajo de las instituciones que lo conforman (la Comisión y la Corte) y que nos hacen pensar que sí existe un respeto por la diversidad, cuestión que no fue posible antes de la década de los ochenta. Los casos a los que se han enfrentado la Comisión y la Corte son diversos aunque en su

---

<sup>298</sup> Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (2008). Cuadro comparativo entre el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los pueblos Indígenas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Documento presentado por la oficina de Derecho Internacional (GT/DADIN/doc.317/07). Encontrado en: [www.oas.org](http://www.oas.org).

<sup>299</sup> Oliva, Daniel. Óp., Cit., pág. 478. Véase cita: 225.

mayoría su origen se encuentra en violaciones de los derechos indígenas por parte del Estado. La Corte puede calificarse en este punto como un tribunal progresista pues ha fallado a favor de los pueblos originarios realizando analogías jurídicas con la Convención Americana en materia de Derechos Humanos que en principio no incorpora disposiciones específicas para estas poblaciones. El gran avance en este ámbito es la disertación de la jurisprudencia que se ha creado en torno a esta materia. Desde el 2000 la Corte ha producido dieciséis sentencias, versando en su mayoría las demandas sobre la violación de derechos territoriales por parte del aparato estatal y la criminalización de líderes indios.

Lo interesante, tanto de la Comisión como de la Corte, es la interpretación iusnaturalista de la norma capaz de equiparar en igualdad de condiciones el derecho indígena frente al derecho del Estado dentro del Sistema Interamericano, con lo cual se ha elaborado una vasta jurisprudencia sobre el tema que crea precedentes en aspectos tan conflictivos como el territorial. Estas instancias sentencian conforme al espíritu de las normas interpretadas utilizando para ello los instrumentos jurídicos de derechos humanos, algunos de los cuales no hacen referencia expresa a la condición del indígena pero que igual les concede protección como ciudadanos de un Estado, conjugando con estos las normativas colectivas cuyos destinatarios son los pueblos originarios.

Este marco jurídico a nivel internacional y regional, ha facilitado las nuevas constituciones en la región de corte multiétnico y plurinacional<sup>300</sup>. Según Attard, estas constituciones latinoamericanas han pasado de un constitucionalismo contemporáneo a uno de última generación, el cual postula “un modelo de Estado a la luz de dos conceptos esenciales: a) La estructuración de su diseño de acuerdo a las bases dogmáticas propias de los derechos fundamentales individuales, colectivos y difusos, entendiendo su aplicación en contextos interculturales y no estrictamente universales; b) El pluralismo, la interculturalidad y la descolonización”<sup>301</sup>. En concordancia con la autora, los textos constitucionales de la región establecen su estado de derecho a partir de conceptos tan innovadores como son el pluralismo, la pluriculturalidad o la

---

<sup>300</sup> Entre las Constituciones de corte multiétnico tenemos: República de Colombia (1991), Estados Unidos de México (1992), República federativa del Brasil (1988), República de Argentina (1994), Perú (1994), Nicaragua (2003), República de Guatemala (2002), República Bolivariana de Venezuela (1999).

<sup>301</sup> Attard, María Elena (2012). “La última generación del constitucionalismo: El pluralismo descolonizador intercultural y sus alcances en el Estado plurinacional de Bolivia.” *Revista jurídica de los derechos sociales*, N° 2-2012, p.11.

multietnicidad. Dentro de estas definiciones y perspectivas, los más progresistas son los de Ecuador y Bolivia que dan un salto cualitativo y afirman la composición de su nación desde la pluralidad, llamándola Estado-Plurinacional y entre las más tímidas o conservadoras pero que se introducen en la lógica del reconocimiento a la diversidad cultural, tenemos la de Venezuela, Colombia, y Brasil entre otras.

Este modelo de constituciones multiculturales expresa el reconocimiento de culturas distintas que ameritan una protección especial en el marco de los derechos diferenciados, cuestión que hace treinta años hubiese sido imposible imaginar, y que avanza de textos políticos que los desconocían por completo, a cartas políticas más humanas que apuestan por una conformación justa de la sociedad civil.

### *1.2.2.- Políticas aplicadas a los pueblos indígenas de América Latina en el sistema multiétnico*

La multiculturalidad comienza a ser reconocida en los textos constitucionales de los países de la región en la década de los noventa, con lo cual algunos Estados aún mononacionales ya tienen más de 25 años con estas modificaciones en sus constituciones. Podemos analizar si en este tiempo se pueden introducir cambios en un aparato estatal cuya lógica por antonomasia es colonial, racista y explotadora, y que lo ha caracterizado así por más de cinco siglos. Para ello habría que valorar en qué medida el modelo uninacional ha generado cambios, por ejemplo si en el aparataje institucional no se ceden cuotas de poder sino que se reforma su conformación por una que apueste a la diversidad cultural. De igual manera, determinar si los ciudadanos en este tiempo nos hemos re-educado, no en reconocer al indígena desde nuestro imaginario negativo de inferioridad sino desde la visión de culturas igual de exitosas que las “nuestras”. Además de ello, en los planes de gobierno del país es necesaria la inclusión del otro, esto último, ampliaría lo que se entiende por el interés colectivo, cuestión que rompería con la tradición de una economía explotadora. Todo lo anterior, tan diverso y distinto implica un cambio en la dinámica de poder y desde nuestra perspectiva, no puede ser transformado en un período de tiempo tan corto aunado a que el modelo de organización político-territorial sigue siendo atendido desde el marco de una sola nación.



De acuerdo con nuestra sistematización histórica, las políticas hacia estos pueblos indígenas han sido de genocidio, asimilación e integración al aparato estatal. En los tiempos de multiculturalismo, el asistencialismo se ha convertido en el tratamiento para paliar la pobreza en que se encuentran estas poblaciones debido a los proyectos excluyentes del aparato estatal.

Las políticas públicas en este contexto deberían responder a un carácter intercultural, sin embargo, en el ámbito estatal se condiciona su alcance dependiendo del derecho. Por ejemplo, en Venezuela se desarrollan proyectos para la educación intercultural bilingüe, pero el *pensum* escolar es el mismo que se aplica a todas las instituciones educativas por igual. Se respeta la salud tradicional pero no se fomenta ni se invierte en su fortalecimiento.

En el caso de Bolivia, se reconocen las Tierras de Origen Comunitario (TCO), pero el Estado argumentando su utilidad pública busca la construcción de una carretera interestatal Cochabamba-Beni, que afecta el territorio de las comunidades indígenas que habitan en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Secure (TIPNIS). Estas incongruencias se producen porque existe un desfase entre el derecho diferenciado reconocido constitucionalmente y lo que se ejerce, pues si bien esto último es lo que permite la garantía de la norma no se puede consolidar en un aparato cuyas instituciones no están preparadas<sup>302</sup>. Y mientras esto no ocurra, estas poblaciones en pleno siglo XXI con textos políticos que los han visibilizado mantendrán los índices de pobreza más altos que el resto de la sociedad, los mayores niveles de desempleo y vivirán atemorizados por las amenazas externas sobre sus territorios<sup>303</sup>.

---

<sup>302</sup> No existe voluntad política que coadyuve a la materialización de los principios constitucionales.

<sup>303</sup> Los índices de pobreza entre los indígenas son mucho más altos que entre el resto de la población en varios países de América Latina: “Paraguay, 7,9 veces; Panamá, 5,9 veces; México, 3,3 veces; y Guatemala, 2,8 veces. Así mismo, los ingresos de los trabajadores indígenas promedian sólo la mitad de los de trabajadores no indígenas, debido en gran parte a factores como la discriminación y la calidad de la enseñanza. La mayor diferencia en los ingresos por cada año adicional de escolarización entre la población indígena y la no indígena en América Latina se registra en Bolivia, en otros Estados como Guatemala, más del 50% de los jóvenes indígenas con edades entre 15 y 19 años no ha terminado sus estudios de primaria frente a cerca de una tercera parte de los jóvenes no indígenas. Hay una notable diferencia entre el número de años que estudian los niños no indígenas y los indígenas. Esa diferencia con los niños no indígenas del Perú significa que estos niños reciben instrucción durante 2,3 años más que los indígenas, cifra que en Bolivia alcanza los cuatro años”. Datos del Informe de Naciones Unidas sobre la situación de los pueblos indígenas del mundo (2010).

El multiculturalismo es una respuesta social, sobre todo en aquellos países cuyas poblaciones son heterogéneas, pudiésemos decir que basta con la voluntad política para que el derecho se materialice, aunque sabemos que en el caso de estos tratamientos especiales esto no es suficiente. Esta apuesta ya no sólo significa una actitud positiva o negativa frente a algo, sino que se debe refundar una nueva cultura ciudadana consolidada en una democracia entre iguales y con instituciones interculturales que tengan la capacidad de entender la riqueza de un país diverso.

El Estado-Nación, denominado y reconocido como multicultural buscó la forma de adaptar el derecho indígena a su derecho positivo, lo que implica que se siguen utilizando patrones de integración de forma desigual pues las mejores condiciones aún las mantienen quienes tienen el poder para legislar. Si bien estos textos constitucionales tienen un amplio abanico de principios que aseguran garantizar la supervivencia de estos grupos humanos, el derecho ladino es el que se impone y en esas dudas que nacen desde los tiempos de la *res nullius*, ninguna Constitución en el caso de los tres países que estamos estudiando reivindican, por ejemplo, el término territorio sino que son definidos desde la visión agrarista de tierras (para el caso de Bolivia TCO; en Ecuador CTIs; en Venezuela tierras y hábitats). Esto último indicaría que el fantasma de la desintegración territorial propia de estas estructuras estatales no desaparece sino que se adapta desde sus posturas a las nuevas realidades. Esta es una cuestión por la que no debemos extrañarnos pues: ¿Cómo se construye un Estado multicultural o plurinacional desde la lógica monocultural? ¿Cómo se garantizan los derechos diferenciados en un país cuyas estructuras son uni-culturales? ¿Cómo se crea una sociedad incluyente en un aparato estatal que ha estereotipado a estas poblaciones como inferiores?

También como hemos visto, al Estado le ha tocado adaptarse a las políticas de un sistema económico depredador y a los tiempos de las reivindicaciones culturales, en el que lo productivo ha tenido más peso en las agendas nacionales<sup>304</sup>. Por tanto, los tiempos de la multiculturalidad también han sido los de las grandes luchas de los indígenas por la materialización y ejercicio de sus principios reconocidos. En este punto

---

<sup>304</sup> Lo cual es cuestionable y así lo ha dicho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) cuando señala en su Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala (1993) que: “desde el punto de vista de los derechos humanos en tanto propiedad de una persona, un pequeño plantío de maíz merece el mismo respeto que una cuenta bancaria o una fábrica moderna”. Encontrado en: [www.oas.org](http://www.oas.org).

el principio de igualdad jurídica sigue siendo condicionado nuevamente por el interés nacional de un proyecto de país consensuado desde la lógica mono-cultural. Esto se puede demostrar por la jurisprudencia de la CIDH en la que ha fallado a favor de estos grupos humanos instando al aparato estatal a restituir sus derechos violados principalmente el territorial<sup>305</sup>.

En todo caso, la política de fragmentación continúa siendo una realidad. La diferencia es que en el sistema multicultural lo que queda son espacios reducidos, y aquellos que han logrado conservar sus extensiones de acuerdo a sus ocupaciones ancestrales en este período paradójicamente son víctimas de una doble ruptura cultural y territorial. Una responde a aquellas actividades y dinámicas que se realizan con la presencia y la autorización del Estado, caracterizada por las industrias extractivas, las grandes presas, proyectos de infraestructura, tala, plantaciones, agriculturas industriales, ecoturismo y proyectos de conservación impuestos entre otros, cuyas principales “repercusiones de estos proyectos en los Derechos Humanos de estos pueblos indígenas están relacionados con la pérdida de la tierra y los territorios tradicionales, el despojo, la migración y el reasentamiento, el agotamiento de los recursos necesarios para la supervivencia física y cultural, la destrucción y contaminación del medio ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, los efectos negativos a largo plazo en la salud y la nutrición, así como, en algunos casos el hostigamiento y la violencia”<sup>306</sup>. Y otra, que se desencadena como consecuencia de la ausencia del aparato estatal en zonas de frontera (por ahora) y que la podemos denominar “poderes implícitos” determinada por las fuerzas de la minería ilegal, el narcotráfico, las fuerzas irregulares, el contrabando, los

---

<sup>305</sup> Solo entre la década de los noventa y principios del 2000, la CIDH ha sentenciado 9 casos, cuyos reclamos contra en Estado versan en la violación del derecho al territorio de los pueblos indígenas y las vejaciones realizadas a sus líderes y poblaciones. Estas son: “*Aloeboetoe y otros vs. Suriname*” (04 de diciembre de 1991); “*Cayara vs. Perú*” (03 de febrero de 1993); “*Comunidad Mayagna (Sumo) Awas TigniVs. Nicaragua*” (01 de febrero de 2000); “*Bácama Velásquez vs. Guatemala*” (25 de noviembre de 2000); “*Masacre plan de Sánchez vs. Guatemala*” (19 de noviembre de 2004); “*Moiwana vs. Surinam*” (15 de junio de 2005); “*Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*” (17 de junio 2005). Las sentencias que se dictan posterior atienden en su mayoría a reivindicaciones territoriales frente al aparato estatal.

<sup>306</sup> Consejo Económico y Social (2003). Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. Documento E/CN.4/2003/90*, p. 2. De acuerdo al relator, se recomienda que los gobiernos y las empresas colaboren estrechamente con los pueblos y las organizaciones indígenas para tratar de lograr un consenso sobre las estrategias y los proyectos de desarrollo.

grupos criminales que acechan a estas poblaciones y las someten dentro de su lógica perversa<sup>307</sup>.

Por tanto, la definición constitucional de la multiculturalidad no trae *per se* el cambio de un patrón de políticas homogéneas. Manteniéndose la integración como objetivo fundamental y como tendencia en América Latina, se define como un multiculturalismo atípico neoliberal (Charles Hale)<sup>308</sup> en el que el Estado realiza un reconocimiento tímido de derechos diferenciados para estas poblaciones como forma de atemperar ciertos problemas, resultado de movilizaciones sociales y asegurándose sus agendas políticas propias.

En este sentido, mientras que las estructuras estatales no realicen cambios significativos que dependerán solamente de la presión social que ejerzan los movimientos indígenas y de su dinamización e impacto dentro del aparato del Estado, el tiempo del derecho de estas poblaciones originarias no necesariamente estará acompasado con el de las instituciones.

---

<sup>307</sup> Un ejemplo de ello, es la realidad del Cauca colombiano, donde “las guerrillas y la presencia subversiva (...) sigue siendo factor de conflicto entre comunidades y aún su influencia es bastante marcada en varias zonas del territorio Caucano (...) En su accionar han sembrado terror y bañado de sangre inocente, las fértiles tierras campesinas, indígenas y de asentamientos negros, siendo los responsables directo del miedo, zozobra e inestabilidad que algunas poblaciones padecieron y viven aún (...). Barrera, Luisa (2014). *En el cauca es imposible tapar el sol con la mano. Las dos orillas*. Artículo de periódico, mayo 05 de 2014. Encontrado en: las2orillas.co

<sup>308</sup> Hale, Charles (2008) ¿En contra del reconocimiento? Gobierno plural y análisis social ante la diferencia cultural, p.515-525. En: Leyva, Xochitl; Burguete, Araceli y Speed, Shannon (2008) (coord.). *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas en América Latina. Hacia la investigación de colaborar*. Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: México. D.F.

Aunque *per se* un Estado multicultural no debería ser neoliberal, pues su naturaleza resulta contradictoria y la dinámica del segundo imposibilita el ejercicio de los derechos diferenciados para pueblos indígenas, sobre todo el territorial, la definición que realiza este autor como *multiculturalismo neoliberal* también puede contener en su seno muchas incógnitas, por eso hemos preferido denominarlo “atípico neoliberal” pudiendo entonces plantearse una tipología para esta tendencia internacional que dependerá de la realidad socio-política de la región o del aparato estatal.

A continuación detallaremos cual es el estado de este sistema desde los respectivos ámbitos nacionales en Bolivia, Ecuador y Venezuela.

*1.2.3- El impacto del sistema multicultural en los pueblos indígenas de Bolivia (1990-2008)*

Bolivia trasciende en sus textos constitucionales de un Estado que se define como unicultural a identificarse como multicultural en 1994. Este fenómeno que penetra en el derecho constitucional de América Latina es consecuencia de las movilizaciones indígenas al interior de cada Estado. Lo interesante de este país es que en el año 2008 su Constitución avanza hacia la plurinacionalidad debido a la dinamización de la causa india que nunca cesó. Desde la década de los noventa hasta ahora las marchas y sus demandas, primero por la reivindicación de sus derechos y ahora por el ejercicio de los mismos, se mantienen activos frente al aparato estatal.

El marco constitucional de este período se define en las constituciones de 1994 y 2004 respectivamente. En ambas se declara en el artículo 1 al Estado boliviano como “libre, independiente, soberano, multiétnico y pluricultural”, realizando una coletilla de salvaguarda al fantasma de la desintegración territorial cuando indica que será constituido como una República unitaria. El reconocimiento de derechos diferenciados, se realiza de forma discreta estableciéndose el respeto y la protección en el marco de la ley de los “derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones” (art. 171, numeral I). Asimismo, se reivindica la personalidad jurídica de estas comunidades (art.171, numeral II) y se reconoce el pluralismo jurídico, señalando que las autoridades naturales de estos grupos humanos “podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos”. A pesar de lo antes expuesto, una vez más el derecho ladino lo subordina acotando “que siempre que no sean contrarias a esta constitución y las leyes” (art.171, numeral III).

Aunque no se introduce un catálogo de derechos más amplio, el sólo hecho de reconocer y proteger el derecho al territorio y a sus recursos así como el respeto por las autoridades naturales (tradicionales), representan una gran evolución en comparación con los textos agrarios. Este avance no es concedido por el aparato estatal sino que es el resultado de las luchas de estas poblaciones representadas en una de las más emblemáticas que fue la “Marcha por el territorio y la dignidad de 1990”<sup>309</sup>. Con esta movilización se logró que el gobierno ratificara el Convenio 169 de la OIT y, a través del Decreto N° 1257, presentar una propuesta de proyecto de Ley de Pueblos Indígenas de Oriente, Chaco y Amazonía que ayudaría posteriormente en el debate de conceptos fundamentales como territorio, recursos, interculturalidad que serían utilizados en la Constitución multicultural.

Entre los gobiernos que presidieron la multiculturalidad está el de Gonzalo Sánchez (1993-1997) (2002-2003) y el de Bánzer Suárez (1997-2002). En el de Sánchez se intentan dar cambios en la estructura social y legislativa visibilizando al indígena dentro del aparato estatal pero sin cambiar las instituciones ni el modelo de desarrollo económico. Así bajo su mandato, se crea la *Ley de Participación Popular* (1994) en la que “se consolida el proceso de participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país” (art. 1). Para esto se le reconoce personalidad jurídica a las organizaciones territoriales de base (art. 2) que “se definen como sujetos de participación popular (...), expresados en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales (...)” (art. 3, numeral D). De acuerdo con este instrumento normativo tendrían los siguientes derecho: “a) promover, pedir, controlar, supervisar, las obras y prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, b) Participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible, c) representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos (...), d) proponer los cambios o las ratificaciones de autoridades educativas y de salud dentro de su territorio, e) acceder a la participación sobre los recursos destinados a la participación popular” (art. 7).

---

<sup>309</sup> Ver: Flores, Luis (2013). “La primera marcha indígena contemporánea de Bolivia: lineamientos desde el empoderamiento pacifista.” *Revista Andina de Estudios Políticos*. Vol. 3, N°1, p.33-52.

Lo anterior permitió consolidar los gobiernos locales pues ya se habría producido la descentralización y la división de 311 municipios incluyendo los indígenas<sup>310</sup>. A pesar de que la denominación del Estado era la de multicultural, el objetivo era insertar en la dinámica de una democracia de corte liberal la participación de estas poblaciones pero desde la lógica occidental sin tomar en cuenta la cultura de estos grupos humanos. “Las principales críticas de los sindicatos y de las organizaciones indígenas es mucho más profunda y se refiere a tres aspectos centrales: 1.- Los nuevos límites municipales, que han sido creados recientemente, no coinciden a menudo con los límites territoriales étnico-tradicionales, ellos dividen comunidades étnicas (...), 2.- El poder de los partidos y su influencia se extiende sobre las formas de organización tradicionales de los pueblos originarios y comunidades campesinas (...) en este contexto se reprochó a los partidos de gobierno el objetivo que persiguen, que radica en crear más canales de influencia política para destruir sus organizaciones políticas, los movimientos sociales y sus estructuras respectivas, 3.- (...) La ley institucionalizó la privatización de actividades sociales a cargo del Estado y deja a los pobres administrar su propia pobreza”<sup>311</sup>. Esta Ley fue una forma de institucionalizar las autonomías indígenas existentes trayéndolas a la arena del aparato estatal, para que funcionen bajo sus directrices y a su vez esta estructura tenga control directo sobre sus demandas, no para satisfacerlas sino para paliarlas lo que lograría cohesionarlas dentro de la política nacional.

Durante este período también se aprueba la *Ley Forestal* del 12 de julio de 1996, en la que se le otorgan paradójicamente derechos de uso sobre los recursos que se encuentran en sus territorios originarios, garantizándosele “la exclusividad en el aprovechamiento forestal en las tierras comunitarias de origen” (art.32, numeral II). Los pueblos y comunidades indígenas además deben pagar anualmente “el pago de la patente del aprovechamiento forestal mínimo (...)” (art. 32, numeral II). Si esta utilización es de subsistencia, dentro de sus espacios y no tiene fines comerciales, se puede realizar sin autorización.

Es interesante ver el progreso normativo en el que ya sería imposible desconocer al indígena como actor de una sociedad que hasta ahora se define como multicultural,

<sup>310</sup> Ver: Ley Orgánica de Municipalidades N° 2028.

<sup>311</sup> Ströbele-Gregor, Juliana (1999). Ley de participación popular y movimiento popular en Bolivia. En: Hengstenberg, Peter; Kohut, Maihold, Günther (1999) (eds.). *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*. Nueva Sociedad: Caracas, p. 137.

teniendo más del 50% de representación dentro del país. Sin embargo, estos instrumentos una vez más intentan traer al sujeto a que se regule de acuerdo al derecho ladino vigente en el aparato estatal. Se normativiza que estas poblaciones tienen iguales oportunidades que una persona individual ó colectiva para aprovechar los recursos forestales desde una visión comercial, y por tanto, este régimen de igualdad determina que los mismos deben pagar ó impuestos (art. 29, numeral I) ó patentes de aprovechamiento (art.32, numeral II).

Desde otra perspectiva, realizar la salvedad en cuanto a que si la utilización responde a una economía de subsistencia no debe tener autorización, realmente representa un avance en legislaciones tan tímidas en el reconocimiento de derechos diferenciados. Sin embargo, no se precisa (seguramente por desconocimiento) cuáles son los límites para negar su carácter de subsistencia. ¿Serán estos iguales en todas las épocas del año? ¿La actividad comercial de estos productos puede ser tradicional o familiar? ¿Quién coloca las condiciones? La desinformación de lo anterior terminaría condicionando al indígena a las regulaciones del Estado quien se nombró como autoridad para decidir en la dinámica territorial de estos grupos humanos, es decir, el seguiría como tutor de los mismos ya que sin un reglamento que detalle desde el derecho consuetudinario indígena los planes de uso y conservación de estas poblaciones, se mantiene la lógica de integrarlos al aparato estatal.

Otra innovación en este gobierno fue la *Ley de Reforma Educativa* del 02 de julio de 1994 que se señala “la educación (como) intercultural y bilingüe, porque asume la heterogeneidad socio-cultural del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos, hombres y mujeres” (art. 1). Las leyes anteriores dan cuenta de un cambio no representativo para un Estado que se define como multicultural. Al contrario, se busca introducir a estas poblaciones dentro del sistema, ya no excluirlas sino incorporarlas en una suerte de cooptación política lo cual atemperaría las demandas y las movilizaciones indígenas de la época.

En el gobierno de Bánzer Suárez se omitieron muchas de las políticas reconocidas en el periodo anterior, y su objetivo fue erradicar los cultivos de coca con la ayuda del gobierno de Estados Unidos ignorando por completo lo que representaba para algunas comunidades indígenas esta hoja. Bajo su gestión se realizaron grandes movilizaciones,



se dio la llamada “Guerra del Agua” y luego la del “Gas”. Lo contradictorio es que la Constitución continuaba definiendo al Estado como multicultural lo que significa que el cambio normativo no implica una transformación alguna dentro del aparato estatal.

Una de las características más emblemáticas en Bolivia es el activismo de los movimientos indígenas que no ha cesado la exigencia de sus demandas. Si bien durante los 14 años del multiculturalismo se mantiene un reconocimiento de derechos diferenciados para las poblaciones originarias, la lucha de estos grupos humanos se ve condicionada por un Estado cuyas directrices institucionales se asemejan a las políticas coloniales.

Hasta la llegada de la Plurinacionalidad en el 2008 con el nuevo texto político se han dado siete marchas desde 1990, en las que se ha logrado: 1.- La modificación de la Ley INRA en 1996 donde se reconocen los TCO a través de los procesos de titulación y saneamiento así como el respeto de los territorios indígenas de la zona baja, 2.- La creación del Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas y Originarios (1997-2001), el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (2002-2003), y el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (2003-2005) y 3.- El debate en la Asamblea Constituyente y la inclusión del derecho a la autodeterminación (2008). En las dos últimas marchas de este período “la quinta (...) realizada en 2003 tuvo como objetivo el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas en la nueva Ley de Hidrocarburos, promulgada en mayo 2005. La sexta (...) se llevó a cabo en noviembre de 2006 para presionar la aprobación congresal de una ley modificatoria de la ley INRA”<sup>312</sup>. Este dinamismo en la práctica política indígena indica que todo lo cedido por el aparato estatal en estos tiempos no son concesiones realizadas “desde arriba”, sino que el mundo del multiculturalismo es posible por la acción y la actividad que le impregnan sus actores culturales en la búsqueda de sus reivindicaciones, por lo que sin el accionar de estos últimos la transformación del Estado resulta imposible.

---

<sup>312</sup> Molina, Barrios, Ramiro (2009). “Los derechos de los pueblos indígenas en un proceso de cambio de la naturaleza de la nación y del Estado. Una aproximación desde el caso de Bolivia.” *Organización Internacional del Trabajo*. Encontrado en: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

El fin del multiculturalismo se indica también como el término de los gobiernos neoliberales que caracterizaron a Bolivia<sup>313</sup> siendo que ya para el 2005 la situación política era irreversible. Con la llegada de Evo Morales se intentaría transitar hacia lo plurinacional realizando una transformación en la estructura del Estado.

*1.2.4. - El impacto del sistema multicultural en los pueblos indígenas de Ecuador (1990-2008)*

Al igual que en Bolivia, la inclusión de derechos culturales diferenciado se reconoce en el Ecuador en la Constitución de 1998, se reivindican en procesos de negociación entre los movimientos indígenas y el aparato estatal como consecuencia de las movilizaciones de estos actores.

En el texto constitucional se insertan normas de carácter colectivo, no sólo para las poblaciones indígenas sino también para los montubios y los grupos afroecuatorianos. Se reconoce al Estado como “soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico (...)” (art.1) y en el ámbito de este último, se reivindica la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias “que serán inalienables, inembargables, indivisibles, salvo la facultad del Estado en Declarar su utilidad pública”<sup>314</sup> (subrayado nuestro) (art. 84) Además del derecho al territorio se insertan en esta nueva constitución los siguientes: la gestión de los recursos que se encuentran en su territorio, la consulta en los proyectos de explotación que se desarrollen en sus espacios, sus prácticas de manejo y conservación, su organización social y política, el patrimonio cultural, educación intercultural y bilingüe y propiedad intelectual. A la par de esto, se ratifica el Convenio 169 de la OIT el 15 de mayo de 1998. En cuanto al aspecto

---

<sup>313</sup> En este contexto se presentan tres momentos que ejemplarizan el racismo, la discriminación, y la violación a los derechos indígenas: 1.- Las vejaciones y humillaciones de los campesinos e indígenas en Sucre, 2.- Golpe Cívico civil de la Prefectura de Santa Cruz y 3.- La masacre en Pando. Se puede ver: Dirección General de Políticas Comunitarias y Consejo Nacional de Descentralización (2009). *Informe caso de Bolivia en el marco del art.42 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Reunión Internacional de Expertos sobre el papel del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU. 14-16 de enero, Nueva York. También se puede ver: Garcés, Fernando (2009). Los esfuerzos de construcción descolonizada de un Estado Plurinacional en Bolivia y el riesgo de vestir al mismo caballero con otro terno. En: Yrigoyen, Raquel (2009). *Pueblos Indígenas. Constituciones y reformas políticas en América Latina*. Gráfica Cuatro: Perú.

<sup>314</sup> En un Estado-Nación monolítico la utilidad pública debe ser determinada por el bien colectivo de todos sin más debate en el disenso de un proyecto de país. Sin embargo, en un aparato multicultural: ¿Quién define el interés colectivo? ¿Qué puede ser utilidad pública? Esto último debería ser definido en un debate que surja de la coexistencia cultural.

institucional, “en 1999 se logra la creación de varias instituciones indígenas como el CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador); la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de Pueblos Indígenas del Ecuador (SENASIPIE) y el FODEPI (Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas)”<sup>315</sup>, que tendrían como objetivo el diseño de políticas que permitan mejorar la calidad de vida de estas poblaciones.

La multiculturalidad del Estado ecuatoriano nace frente a un panorama de convulsión política, caracterizado por golpes de Estado y presidentes de corta duración. De esta manera, entre 1998 y el 2008 tomaron el cargo cuatro políticos siendo evidente que ni lo económico ni lo social habrían logrado estabilizarse en estos periodos. Por tanto, la cuestión indígena que ayudó a los derrocamientos y a la llegada al poder de otros quedaría relegada a una agenda que se define como neoliberal.

Desde la llegada en 1998 de Jamil Mahuad, se desarrolló una de las peores crisis financieras del Ecuador ligado fuertemente a las políticas del Fondo Monetario Internacional y a la idea de la dolarización, generó una crisis socio-económica insostenible que afectaba también a la población indígena, que estaba altamente organizada y habría logrado jugar un papel importante en la arena política nacional. Esto último les permitió, aunado con el descontento de las fuerzas armadas, participar en un Golpe de Estado y “decidieron tomar el edificio del Congreso para así hacer presión (...) A las 7 de la mañana del 22 de enero, las Fuerzas Armadas asistían a la toma de posesión del entonces vicepresidente, el Dr. Gustavo Noboa”<sup>316</sup>. No obstante la nueva presidencia, su plan de gobierno a pesar de que fuera impuesto por la Junta que se conformó después de la retirada de Mahuad constituida por Lucio Gutiérrez, el ex presidente de la Corte Suprema el Dr. Carlos Solórzano y el líder indígena Antonio Vargas, mantuvieron los mismos lineamientos económicos del proyecto político anterior excluyendo a este último actor en el desarrollo del país<sup>317</sup>.

<sup>315</sup> Martínez, Asier (2005). Óp., Cit., p. 338. Véase cita: 266..

<sup>316</sup> Terán, Edgar (2005). “Génesis y ocaso de Lucio Gutiérrez.” *Agenda Internacional*, N°5, p. 59.

<sup>317</sup> Le corresponde al gobierno nacional ejecutar el plan 2000-2003 POR UN NUEVO PAIS, en base a la concertación que debe liderar usted, seños presidente, en representación del Estado, con la empresa privada y la sociedad civil, con los partidos políticos, con la iglesia, con los organismos del gobierno seccional y las fuerzas armadas, para lograr el desarrollo sostenible del Ecuador”. ODEPAL (2000). *Plan de gobierno 2000-2003 por un nuevo país*. Quito, p. 2, dejando fuera de las negociaciones y del consenso por un Estado inclusivo a las poblaciones indígenas.

Con Lucio Gutiérrez quien recibiría apoyo de un sector del movimiento indígena (Partido Pachacutik) y de partidos de izquierda, una vez que llega al poder, sigue frontalmente las políticas de sus predecesores alineándose a los lineamientos del FMI. Las organizaciones de estas poblaciones se apartan de este proyecto de gobierno. Bajo estas condiciones el multiculturalismo no pudo ser reivindicado salvo en ciertos casos particulares. Caído Gutiérrez en el último período de este sistema, asumiría por presiones el Vicepresidente Alfredo Palacios quien apostaría a pesar de las inconsistencias sociales por el libre comercio y la dolarización.

Mientras Ecuador estaba poniéndose al día con las políticas neoliberales se entregaron contratos para la explotación petrolera, cuestión que paralizó la titulación de sus tierras afectando negativamente a estos grupos humanos<sup>318</sup>. Un caso emblemático es el del pueblo Sarayaku que en el año 2003 obtendría un informe favorable de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el que se instaba al aparato estatal a paralizar la extracción de hidrocarburos, realizar la consulta respectiva y cumplir con las reparaciones. El 27 de enero de 2012 la Corte emitió una sentencia sobre el caso en la que dispone que el Estado ecuatoriano debe paralizar el proyecto extractivo y realizar el debido derecho de consulta previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia en el pueblo Sarayaku.

La situación de estos pueblos en el sistema multicultural no mejoraría a pesar de su reconocimiento en el ámbito constitucional. De acuerdo al Informe del Relator Especial

---

<sup>318</sup> El Relator Especial recibió testimonios de numerosas comunidades indígenas que denuncian los efectos negativos que han sufrido a raíz del incumplimiento de las empresas petroleras con las normas de protección de los derechos humanos y del medio ambiente. En las denuncias recibidas se involucra a las empresas Texaco, Occidental, Chevron, Repsol, Shell y Perenco entre otras. La nacionalidad Cofán denuncia deterioro y contaminación ambiental en sus territorios, problemas de salud infantil y de nutrición como efecto de las actividades petroleras y reclama que la empresa ejerce presiones contra las comunidades afectadas. En Orellana, 12 comunidades Kichwas denuncian presiones y violación a sus derechos colectivos por parte de una empresa petrolera en el bloque 7. Este es uno de tantos casos en los que se pone de manifiesto la incompatibilidad entre los derechos colectivos constitucionales de los pueblos indígenas y las concesiones petroleras otorgadas por el Estado con la anuencia de algunas comunidades. En ausencia de una política social del Estado, la población indígena local debe contentarse con los mínimos servicios sociales proporcionados y se queja además de que no se aplica adecuadamente su derecho colectivo a la consulta previa libre e informada garantizado en la Constitución. Para cumplir con el principio constitucional a la consulta, fue expedido en 2002 el Reglamento de Consulta y Participación cuya derogación ha sido pedida por las organizaciones indígenas debido a sus limitaciones y problemas así como a los numerosos conflictos que ha generado su aplicación en diversas regiones. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión Ecuador (2006). Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/4/32/Add.2).

sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Misión Ecuador, justo en el 2006 cuando finalizaría por el cambio de gobierno este período de la multiétnicidad, la realidad de estas poblaciones era la siguiente: “conflicto entre el Estado ecuatoriano, y las empresas petroleras (...) Los indígenas reclaman la aplicación plena de su derecho al consentimiento mediante la consulta previa, libre e informada (...) Condiciones semejantes imperan entre las comunidades del Amazonas que se enfrentan a las actividades (a veces ilícitas) de compañías mineras y madereras, plantaciones de palma y otras. Entre las nacionalidades indígenas de la frontera del norte, esta situación se complica por las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos que se realizan en el marco del plan Colombia (...) En marzo de 2006, se produjeron violaciones de Derechos Humanos de numerosos indígenas que protestaron contra el Tratado de Libre Comercio que el Ecuador estaba negociando con los Estados Unidos de América”<sup>319</sup>.

La década de finales del siglo XX y principios del siglo XXI caracterizado por la emergencia de constituciones de corte “multicultural” fue solapada por las políticas neoliberales, aspecto evidente frente a un Estado hasta ahora nación que privilegiaría lo económico frente a lo cultural. Lo interesante en este sistema fue la movilización y el dinamismo de los movimientos indígenas que además tuvieron la capacidad discursiva de atraer a la clase obrera para enfrentar las demandas en contra del ajuste neoliberal. La inestabilidad y la fragmentación de los partidos políticos abanderados todos por los lineamientos de las instituciones financieras internacionales, haría imposible la concreción de un sistema más humano. No obstante, el debate profundo de este período en el seno de las organizaciones indígenas que convocaba a “todos los hombres y mujeres que luchan contra la injusticia social, la explotación económica, la discriminación racial, la violación de Derechos Humanos, la destrucción de la naturaleza, (...) es la construcción de un nuevo modelo de Estado y la nación Plurinacional”<sup>320</sup>.

Este clima de inestabilidad política, el cansancio de gobiernos de corte neoliberal, la tensión social por las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, especialmente del sector indígena movilizado a través del CONAIE y la aprobación de

---

<sup>319</sup> Ídem.

<sup>320</sup> Consejo de Gobierno de la CONAIE (1994). *Proyecto político de la CONAIE*, p. 3.

una Ley de Hidrocarburos sin consulta, creó las condiciones para insertar en la Constitución del 2008 la denominación del aparato estatal como plurinacional aspecto que constituiría la mayor demanda de estas poblaciones en la arena nacional. Aquí comenzaría una nueva fase para el reto de la diversidad nacional en el Ecuador al igual que Bolivia.

*1.2.5- El impacto del sistema multicultural en los pueblos indígenas de Venezuela  
(1990-2014)*

Hemos intentado determinar el trato dispensado a los indígenas por parte del aparato estatal, a través de la tipología de sistema como metodología, precisando si ha evolucionado o no su marco de protección expresado en sus derechos diferenciados, con el objeto de determinar cómo se logró permear constitucionalmente la estructura de un Estado que es colonial, racial y anquilosado a un determinado grupo de poder, a uno que responda de acuerdo a sus textos políticos a la multiculturalidad ó a la plurinacionalidad.

Los tres países antes estudiados han pasado por reformas constitucionales que los definen como Estados liberales (siglo XIX) y Estados sociales de derechos (siglo XX). No obstante, con el reconocimiento de normativas de carácter colectivo y diferenciado culturalmente en las que se establecen regímenes de protección especial, podemos identificar dos modelos de aparato estatal que se contraponen en una doble tendencia “desde arriba” y “desde abajo”. Así tendríamos el desarrollista *versus* el multicultural y el extractivista *versus* el plurinacional.

De acuerdo con las categorías anteriores, Bolivia y Ecuador como consecuencia “de haber tenido vigorosos movimientos étnicos y otros sociales que promovían la necesidad de cambios radicales”<sup>321</sup>, trascienden del desarrollista *versus* el multicultural al extractivista *versus* el plurinacional.

En el caso de Venezuela su transformación socioeconómica es diferente pues el multiculturalismo surge con un Estado extractivista que se amplía e intensifica en la

---

<sup>321</sup> Ibarra, Hernán (2010). *Visión histórica política de la Constitución del 2008*. Centro Andino de Acción Popular: Quito, p. 37.

región para el siglo XXI, sin trascender a la plurinacionalidad. Las causas pueden ser varias: 1.- la desmovilización de los movimientos indígenas; 2.- la cooptación ideológica de líderes y organizaciones de base; 3.- la integración partidista como forma de lealtad a un proyecto revolucionario; 4.- el extractivismo como forma de sustentación ideológica, política y económica del proceso bolivariano.

En el marco del multiculturalismo se reconocen derechos diferenciados que en la Constitución de 1999 se identifican en el capítulo VIII, pero cuya aplicación en el ámbito de los derechos territoriales está limitada fundamentalmente por el interés nacional sostenido en los procesos extractivistas planteando una realidad casi irreconciliable para el ejercicio de estos, y mucho menos para crear condiciones que permitan trascender a un modelo plurinacional en el que el significado de las nacionalidades o pueblos indígenas pueda resultar significativo en el reacomodo de poderes y de intereses dentro del aparato estatal. Por ello el análisis sobre Venezuela es hasta este sistema (multicultural), ya que desde la consagración del novísimo texto constitucional no se han dado transformaciones sociales de fondo que nos permitan vislumbrar un cambio en esta materia.

Aclarado lo anterior, podemos señalar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999) reconoce todo un articulado de derechos para estos pueblos. Estas normativas reconocidas las podemos agrupar en cuatro categorías: una primera es la de *autonomías indígenas* que en este caso no se reconoce ninguna forma autonómica expresa como en Bolivia o Ecuador con las TCOs o las CTIs. No obstante, consagra la base para generar estos procesos que son los derechos territoriales (artículo 119) promulgando la necesidad de demarcar y titular colectivamente sus tierras y hábitat.

Una segunda agrupación es la de la *jurisdicción indígena* que se encuentra consagrada en el artículo 260 de la Constitución, estableciendo que estos pueblos podrán conocer de los delitos que se cometan en sus hábitat y que involucren a miembros de estos grupos humanos, siempre que no sean contrarios a la ley y al orden público. Tanto el texto constitucional ecuatoriano como el venezolano no limitan el alcance material dejando un vacío importante pues habrá hechos que para el Estado vulneran principios constitucionales pero para estos colectivos no. En todo caso, será la puesta en práctica

de estos tribunales especiales la que irá aclarando las dudas de un sistema de justicia que hasta ahora ha sido exclusivamente positivista.

Una tercera categoría es el *autogobierno y la identidad cultural*. En este tema se reconoce la existencia y la organización político-social de las comunidades indígenas (artículo 119); el derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas (artículo 123), a la identidad cultural (artículo 121); la salud tradicional (artículo 122); a la participación política (artículo 125) y a la educación intercultural bilingüe (artículo 121). La base para el ejercicio del autogobierno es la materialización del artículo 119.

La cuarta categoría se refiere a la *consulta previa, libre e informada* (artículo 120) cuando por parte del Estado se realice el aprovechamiento de recursos naturales que se encuentren en sus territorios. Aunque en la CRBV no se caracterice al Estado como plurinacional podemos sin embargo concluir que todo el proceso que supone y lleva implícito la demarcación de territorios indígenas reconocido en el artículo 119 permite sentar las bases para una posible organización política, jurídica, económica, social y cultural con estas características. Tal vez esto constituya uno de los principales retos de la demarcación en Venezuela en un futuro cercano y quizás también por ello (y hasta ahora) ha sido tan difícil de materializar en un país cuya economía esté tan arraigada y dependa tanto del extractivismo.

Así mismo, se han desarrollado estos principios constitucionales en materia indígena en leyes orgánicas, ordinarias o especiales. Entre ellas tenemos La Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI, 2005) que regula todo el procedimiento de la demarcación territorial así como la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas del año 2001. Uno de los aspectos más importantes de esta ley es la consagración en su artículo 12 de que los pueblos originarios que tengan procesos de autodemarcación<sup>322</sup> iniciados deberán ser validados por el Estado.

---

<sup>322</sup> “Se entiende por demarcación al proceso de deslinde de los hábitat y tierras indígenas llevados a cabo por el Estado siguiendo la normativa de la Ley orgánica de pueblos y comunidades indígenas (LOPCI) y de la ley para la demarcación y garantía del hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas; y por auto demarcación al proceso de deslinde llevado a cabo por los propios sujetos de derecho (pueblos indígenas) y que es validado por el Estado... Cabe resaltar que esta última política de deslinde se desarrolla en virtud de la mora que tiene el Estado con la demarcación, y por la urgencia y necesidad de



El multiculturalismo en Venezuela ha coincidido con el proceso de Revolución Bolivariana que comienza en 1999 con la llegada del Presidente Hugo Chávez (1999-2013). Luego de su muerte continua su proyecto por elección popular Nicolás Maduro. Durante el período de Chávez y Maduro, se dio la nueva Constitución que reconoce derechos colectivos y define a su sociedad como multiétnica (art.1) a su vez, se desarrollan tres Planes de la Patria con la misma continuidad en sus objetivos. En el *primero*, que se denomina de “Desarrollo Económico y Social” (2001-2007), se privilegia la actividad petrolera y se busca la diversificación de un país monoproduktivo fortaleciendo la rama agrícola y forestal, industrial, turística, de energía y minería. En cuanto a los pueblos indígenas se señala que “se elaborarán planes específicos acorde a sus características etnoculturales; así mismo, se definirán las áreas ocupadas por estas comunidades, articulando los planes de desarrollo del gobierno nacional (...)”<sup>323</sup>, indicando además que las poblaciones originarias que se encuentren en zonas fronterizas deberán ser integradas al desarrollo nacional.

En este primer programa se quiere integrar “respetando” sus características etnoculturales a las poblaciones indígenas al desarrollo nacional. El *segundo*, denominado el Primer Plan Socialista de la Patria “Simón Bolívar” (2007-2013), está cargado de principios morales como la suprema felicidad, el ser social colectivo, el nuevo hombre, que determinarían la base ideológica de este “nuevo” sistema que tiene como objetivo superar la estructura capitalista. No hay mención específica a los pueblos indígenas a pesar de que en este período ya se han aprobado muchas normativas en la materia. Se redimensionan algunos aspectos del Estado como la ordenación del territorio estableciendo una nueva geopolítica del poder en la que se excluye a los hábitats y tierras indígenas. Además, se intensifica el desarrollo extractivista que busca el posicionamiento del país como potencia energética a nivel regional e internacional<sup>324</sup>. Los nuevos inversionistas extranjeros son aquellos afines al discurso anti-imperialista (China, Irán, Siria, Bielorrusia y Rusia entre otros), es decir, sólo se cambia la estrategia económica de las concesiones y dependencia del capital extranjero, ahora con nuevos socios que pugnan por apropiarse de los recursos nacionales.

---

estos sujetos de derecho de tener la propiedad de sus hábitats y tierras”. Bustillos, Linda & Aguilar, Vladimir (2010). Óp., Cit. Véase cita: 157, p. 219.

<sup>323</sup>República Bolivariana de Venezuela (2001-2007). *Lineamientos estratégicos para el “Desarrollo Económico y Social”*. *Equilibrio social*.

<sup>324</sup> República Bolivariana de Venezuela. *Primer Plan Socialista de la Patria “Simón Bolívar” (2007-2013)*. Objetivo VI-2.1. Convertir a Venezuela en una potencia energética.

El Socialismo del siglo XXI trae consigo la premisa de un Estado social de derecho, justicia y equidad en el que se creen las condiciones para que los ciudadanos vivan en igualdad. De acuerdo a esto, pareciera que la historia de los pueblos indígenas en Venezuela retrocediera al siglo XIX cuando Bolívar promulgaba la igualdad jurídica para todos sin diferenciación. Una vez más nos encontramos frente al fantasma de la integración cultural y de la homogeneización basado en un sólo modelo del nuevo hombre.

El *tercero* se refiere al Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2013-2019), bajo la presidencia de Nicolás Maduro. En él se mantiene la continuidad institucional y los objetivos que se persiguen en la revolución bolivariana. Existen varias contradicciones hacia dentro del proyecto. Por ejemplo, en su primer objetivo se busca preservar la vida del planeta por medio de un modelo productivo ecosocialista y por el otro, en el lineamiento 3, se mantiene la política de consolidar a Venezuela como una potencia energética intensificando y profundizando el extractivismo como actividad que sustenta la revolución bolivariana. En cuanto al tema indígena, afectado negativamente por estos proyectos extractivos en sus territorios, se les reconoce paradójicamente “acelerar la demarcación de los territorios indígenas, a través de la entrega de títulos de propiedad de tierras a sus comunidades” (2.2.5.1), ampliando la presencia de las misiones socialistas en sus comunidades, colocando una coletilla que indica que se debe respetar su organización y ejercicio de la autoridad central.

Este Plan de la Patria que apenas comienza a implementarse sigue la visión agraria y la privatización de la propiedad que se ha dado como política desde los tiempos de la colonia. Se les reconoce en este proyecto delimitar las tierras y no los territorios, por comunidades y no por pueblos, con lo que se mantiene una continuidad con los procesos de fragmentación ahora fortalecido con la actividad extractivista. De esta manera, se continúa el asistencialismo por parte del aparato estatal esta vez por medio de las misiones, siendo procesos de gestión social en favor de toda la población empobrecida y excluida<sup>325</sup>.

---

<sup>325</sup> Esta última afirmación se constata en la carta abierta del ex ministro de planificación Jorge Giordani al presidente Maduro cuando señala que se confronta a una tecnocracia “que manejaba el campo de los hidrocarburos como un Estado dentro del propio Estado, siendo ella la que ha acaparado una cuantía de

El panorama político del movimiento indígena que fue muy activo en la década de los años noventa, que lograría reivindicaciones importantes plasmadas en la actual Constitución, no es muy favorable en la actualidad. En los tiempos de la multiculturalidad éstos se encuentran divididos y cooptados ideológicamente en medio de la polarización que vive el país. No obstante, el acecho del extractivismo en territorios indígenas determinados por concesiones y proyectos a inversionistas extranjeros en la franja del Orinoco, en Amazonas o en el Zulia, ha reanimado a estas organizaciones de base quienes han hecho contundentes denuncias en las instituciones del aparato estatal y han dinamizado nuevamente su discurso. En este sentido, frente al Decreto N°841 del 20 de marzo del 2014, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para la Promoción Integral de la Actividad Minera Lícita, en la Región Guayana, los dirigentes de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de Amazonas (COIAM) se han pronunciado mediante un comunicado público indicando su preocupación que “este nuevo instrumentos legal haya sido aprobado sin la CONSULTA PREVIA E INFORMADA a los pueblos indígenas afectados (...) y sin que el Estado venezolano haya realizado la DEMARCACIÓN efectiva de los hábitats y tierras indígenas (...), la cual se encuentra pendiente de ejecución en más de un 90% en los Estados Amazonas y Bolívar, a casi 15 años aprobados el texto constitucional<sup>326</sup> (Subrayado nuestro).”

En cuanto a los derechos territoriales “en la actualidad el proceso de (auto) demarcación se encuentra paralizado, y esto se reafirma con los datos que nos aporta el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente<sup>327</sup>. Por ejemplo, hasta el 2007 se habían titulado 32 comunidades indígenas que representaban el 1,4 % de una población de 2.295 comunidades; para la fecha del 2007 restaban 2.263 comunidades por demarcar y titular. Entre el año 2007-2009 se da un aumento no representativo del 1% al titular 41 comunidades indígenas que da un total para la fecha, de 73 comunidades indígenas que

---

recursos provenientes de la renta petrolera calculada entre un 15 y un 17%, que en buena parte nadie produce y todos la quieren captar. Este pilar de la estructura económica nacional sigue siendo y lo será por un tiempo el factor que dirige el uso de la renta y su distribución que ha alcanzado un monto dedicado a la inversión social, calculado en unos 650 mil millones de dólares, para el período 1999-2013”. Carta abierta (18/06/2014). Encontrado en: [www.aporrea.org](http://www.aporrea.org).

<sup>326</sup> Segundo Comunicado de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonía (COIAM) sobre la nueva política minera del Estado venezolano. (02 de junio 2014). Encontrado en: [venezuelaoriginaria.blogspot.com](http://venezuelaoriginaria.blogspot.com)

<sup>327</sup> Ministerio del Poder Popular Para el Ambiente (2009). Estatus de demarcación del hábitat y tierra indígena, p.4. Encontrado en: [www.minamb.gob.ve](http://www.minamb.gob.ve)

representan el 3, 22%, restando 2.222 comunidades por demarcar o titular. Desde el 2005 hasta el 2007 sólo se había titulado comunidades Kariña, Pume, Jivi y Warao, ya en el 2009, algunas comunidades Yuckpa de la Sierra de Perijá recibieron títulos de propiedad colectiva (33 comunidades). Y desde el 2009 hasta el 2013, se titulan 7 comunidades más, quedando 2215 pendientes. Además de esto desde el 2005 han sido beneficiadas comunidades de diez pueblos indígenas<sup>328</sup> de los 44 que se localizan en el territorio venezolano”<sup>329</sup>.

La intensificación de la política extractivista, la partidización del movimiento indígena y el 3,22% de comunidades demarcadas y tituladas, dan cuenta de la incapacidad del Estado en ejecutar políticas públicas culturalmente diferenciadas. Por tanto, realizando el paralelismo de lo que Charles Heli señalaba como multiculturalismo neoliberal (y que lo hemos reafirmado para el caso de Ecuador y Bolivia), podemos definir para el caso de Venezuela con las contradicciones propias de unir estos tres términos, un “multiculturalismo extractivo-socialista”, que consiste en aquel cuyo aparato estatal reivindica derechos indígenas como consecuencia de las demandas realizadas por los indígenas en un momento determinado resultado de su acción movilizadora, pero que busca integrarlo por la vía del “bien colectivo” y los “principios de igualdad” al desarrollo del país fundamentado en la actividad extractiva. Esta última lograría el objetivo deseado que es la fragmentación definitiva de los territorios colectivos y la eliminación de su cultura.

Este “multiculturalismo extractivo-socialista” establece, por la misma contradicción de su esencia, una bifurcación en las agendas del Estado, más inclinado hacia la extracción que a la diversidad cultural. A partir de lo anterior vale la pena plantearse las siguientes interrogantes: ¿Cómo cambiar el modelo de desarrollo? ¿Cómo no retroceder al principio de igualdad del siglo XIX? ¿Cómo garantizarle a las poblaciones indígenas los derechos reconocidos hasta ahora? Todo dependerá como en el caso de Bolivia y Ecuador, del despertar y la acción movilizadora de los sujetos de derecho, y para ello es necesario deslastrarse de la partidización y polarización que padece el país, marcando

---

<sup>328</sup> Kariña, Pume, Jivi, Cuiva, Warao, Yuckpa, Yaruro, Bari, Mapoyo, Pemón. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (2014). Ministerio del Poder Popular Para el Ambiente (2014). Proceso de demarcación en Venezuela. Presentación impartida en la Dirección Regional del Ministerio del Ambiente del Estado Mérida, febrero 2014.

sus propias agendas separadas de aquellos que los buscan cooptar con ideologías que no son propias de la cosmovisión de estas poblaciones. Si estos actores logran que la balanza entre estos dos conceptos gire a la reivindicación de la multiétnicidad habrían ganado la lucha en la (auto) demarcación y titulación de sus territorios.



### *I.3.- SISTEMA PLURINACIONAL Y LA REFUNDACIÓN DEL ESTADO MONOCULTURAL (2008-2016)*

*“La propuesta del movimiento indígena no decae, si bien surge en demanda de tierras y territorios, está va más allá y será hasta lograr que la estructura del Estado colonial pase a una verdaderamente incluyente y plurinacional. Decimos que en el marco de los derechos de los pueblos indígenas, deseamos estructurar un orden político y jurídico diferente, deconstruir esas relaciones de poder y a ese Estado de herencia colonial para democratizar el poder y ejercer nuestros derechos (...)”*

Medina, Ángel

La Plurinacionalidad en América Latina constituye un modelo de Estado innovador que trasciende a la reestructuración del aparato estatal en el marco del reconocimiento de la pluralidad nacional en su seno.

Este reacomodo da cuenta de una nueva distribución del poder, de agendas políticas consensuadas a partir de la diferencia cultural, en el repensar del “bien colectivo”, “del interés nacional” y de la “utilidad pública” determinado por la inclusión de la visión del otro, del indígena. Sería la propuesta que genera una verdadera integración desde lo diverso y que retribuye a estos grupos tan vulnerados en el recorrido de la historia de la región, su derecho a existir como diferentes en el ámbito de la igualdad.

Al trasluz de lo anterior, lo plurinacional en América Latina responde a un mayor compromiso de la estructura estatal que consagra normativas especiales dentro del Estado y que implica un reacomodo institucional. Mientras lo multicultural es más limitado e involucra la promulgación de derechos diferenciados para ser aplicados en ámbitos cuyos ejercicios no se insertan en igualdad de condiciones dentro de la agenda del aparato estatal, existe una jerarquía para satisfacer las demandas sociales donde lo indígena no es una prioridad.

Lo Plurinacional en la región no está concluido, por ende no es definitivo. Apenas está emergiendo como una alternativa posible para el ejercicio de derechos diferenciados cuyos titulares han sido excluidos desde la conformación de las primeras repúblicas. Este sistema surge en este siglo si tomamos como condición para su definición a las constituciones de Ecuador (2009) y la de Bolivia (2008). Estos son los dos únicos Estados en América Latina que se reivindican como aparatos cuya unidad se fortalece a partir de la pluralidad de naciones dentro de su territorio.

El plurinacionalismo en América Latina tampoco responde a los mismos procesos de transición. Así tenemos que en Bolivia existen transformaciones más profundas dentro de la estructura estatal que van desde las reformas en las instituciones de justicia hasta el reconocimiento de las autonomías indígenas como parte de los procesos de descentralización y ordenamiento territorial del Estado.

En el caso de Ecuador el cambio es más discreto ya que se reconocen los mismos derechos de la Constitución de 1998 que apostaba por el multiculturalismo, pero en este caso se define el modelo a partir de la pluralidad de nacionalidades sin necesidad de ir más allá, es decir, del reacomodo institucional.

La posibilidad de transitar de la multietnicidad de los años noventa a la plurinacionalidad del siglo XXI, es consecuencia de una respuesta social activa por parte de las organizaciones indígenas y los movimientos sociales que, a partir de su acción movilizadora y discursiva en contra de las políticas neoliberales, lograron establecerse como un poder político dentro del Estado con capacidad de influencia para consensuar en los nuevos textos las reformas hacia un nuevo modelo estatal.

Para el caso de Ecuador, la CONAIE en su proyecto político de 1994 señala que “los pueblos y nacionalidades indígenas, luego de largos años de resistencia y lucha combativa, nos hemos organizado para poner fin a cinco siglos de opresión, miseria y pobreza; y tenemos como objetivo primordial construir un Estado alternativo, y la instauración de un gobierno plurinacional democrático que vele por los intereses de todas las nacionalidades que conformamos al Ecuador y garantice el bienestar material y espiritual de la familia, de la comunidad y de la sociedad en general”<sup>330</sup>. Su demanda que iba más allá del reconocimiento de los derechos diferenciados fue aceptada catorce años después en el nuevo marco constitucional del país.

El movimiento indígena en Bolivia y el peso demográfico que esta población representa constituye el vehículo de cambio del modelo estatal. Ya desde los tiempos de la CONAIE (Ecuador), organizaciones del Oriente y del Altiplano boliviano comenzaron a reivindicar el reconocimiento de la pluralidad de nacionalidades dentro del Estado como

---

<sup>330</sup> Consejo de Gobierno de la CONAIE (1994). Óp., Cit., p.6. Véase cita: 320.



derecho. Así el líder Aymara Víctor Hugo Cárdenas, antes de llegar a la Vicepresidencia (1993), diría en un discurso de 1991 lo siguiente: “creo en un Estado plurinacional pero en un concepto distinto de «nación», que no llegue necesariamente a la determinación con áreas aisladas para cada uno. La dinámica no debe llevar necesariamente al Estado nacional Aymara, etc. Por eso es interesante el concepto de «nación subestatal», dentro de una unidad, el Estado boliviano; y el contenido «plurinacional» de éste es el único camino que llevará a su fortalecimiento, más que a debilitarlo”<sup>331</sup>.

Por tanto, la plurinacionalidad como fenómeno reciente cuyos inicios constitucionales datan de seis o siete años atrás en América Latina, es un modelo de Estado por estudiar y aún se encuentra en la fase del reconocimiento de la misma, la cual cabalga en términos de desventaja con el viejo fantasma de las instituciones coloniales. Emitir un juicio sobre cómo es la plurinacionalidad en la región, cuáles son las políticas indígenas que se están desarrollando, si el ejercicio de derechos diferenciados es posible en este nuevo marco normativo ó si la reingeniería institucional a partir de la diversidad cultural responde a un proceso de distribución de poder y de consenso de agendas, es todavía muy apresurado de responder y pronosticar. Lo que podemos desde ya advertir son los principios que fundamentarían este nuevo aparato estatal si realmente apuesta por la inclusión. En este sentido, el primer derecho a ejercer debe ser el de la libre determinación de los pueblos. En este ámbito no se conciben los territorios ancestrales de estas poblaciones desde la lógica de la privatización y la fragmentación como estrategia de productividad, sino que se reconocen desde la perspectiva de la administración y la gestión de dichos espacios, incorporándose en igualdad de condiciones en el ordenamiento político-territorial del Estado y en todo lo que ello implica dentro su sistema.

En este sentido, la Plurinacionalidad no puede convertirse en el telón de fondo del aparato estatal que en su afán por atemperar la acción de movimientos sociales reconoce derechos. Luego como estrategia divide y coopta a sus líderes y organizaciones desmovilizándolos para finalmente, concentrarlos en una agenda común. Lo delicado de

---

<sup>331</sup> Albó, Xavier (1996). «Nación de muchas naciones: nuevas corrientes políticas en Bolivia». En: González, Pablo y Roitman, Marcos (1996) (eds.). *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades- UNAM-La Jornada Ediciones: México. D.F, p. 360.

todo ello en este período de la historia en el que los pueblos indígenas han luchado tanto, es que se logre por la intensidad de las políticas extractivas fragmentar por completo los territorios de estas poblaciones, trayendo como consecuencia dos escenarios: uno, el genocidio cultural de estos grupos humanos insertados finalmente en la lógica occidental del Estado, y otro, la «guetización» de los mismos desarticulando su fibra étnico-social.

En virtud de lo antes expuesto, este sistema debe apostar por “una unidad que reconozca como pueblos y naciones una diversidad que nos permita unirnos mediante relaciones interculturales equitativas, fuera de la primacía del desarrollo y la economía occidental. No es una unidad para ser occidental mediante el desarrollo y la economía, es una unidad para ser lo que queremos ser, fuera de estas formas reduccionistas, depredadoras e inhumanas, en el respeto a nuestras diferencias (...)”<sup>332</sup>. Esta idea de la plurinacionalidad sólo puede ser posible con la reactivación y la unión del movimiento indígena en torno a una agenda común y a la posibilidad de trascender a un modelo de producción que deje sin efecto el extractivismo.

En la misma línea, Boaventura de Sousa nos plantea que nada está definido en este modelo, pues a pesar que Ecuador y Bolivia se identifican de esta forma en sus constituciones, la estructura estatal (aún rentista) no ha sabido dar respuesta a las demandas de las poblaciones indígenas. Para este autor es necesario “inventar la democracia en el sentido intercultural y el Estado en el sentido plurinacional, porque el Estado liberal moderno no va a volver. Su crisis es irreversible”<sup>333</sup>.

Otra de las autoras que estudia la plurinacionalidad en América Latina es María Elena Attard. Para ella la posibilidad de su existencia deviene de la perspectiva histórica que viven los pueblos indígenas en la región desde los tiempos de la conquista. Hablar de la pluralidad nacional es llamar a la refundación del aparato estatal. Esta reinención es necesaria pues en el trascender latinoamericano que evoluciona desde la conquista, pasando por el período independentista, las reformas agrarias y ahora de la multiétnicidad, es indispensable en los tiempos actuales un período de renovación de las estructuras estatales. Según Attard esto “(...) se encuentra cimentado en tres aspectos

<sup>332</sup> CODENPE (2010). *Libro primero sobre Estado Plurinacional*. CODENPE: Quito, p. 16.

<sup>333</sup> De Sousa, Boaventura (2007). *Óp.*, Cit., p. 22. Véase cita: 53.

esenciales a saber: a) la nación; b) la libre-determinación de los pueblos indígenas; c) el reconocimiento de derechos de naturaleza colectiva y derechos económicos, sociales y culturales (DESC)”<sup>334</sup>.

Finalmente, Farid Samir, en su artículo sobre movimientos indígenas y Estado-Plurinacional en América Latina, expresa que esto constituye una demanda actual de los pueblos indígenas. Para el autor es importante tener claro que dentro de dicha estructura, “los pueblos indígenas reclaman mayor autonomía dentro del estado, pero a la vez defienden la unidad del estado y no su secesión en pequeñas unidades estatales. Contrario al mito tradicional que se sostiene por los gobiernos, los pueblos indígenas no tienen dentro de su agenda la independencia o la secesión, aunque sí mayor autonomía dentro de un estado que reconozca la existencia de múltiples naciones dentro de los estados latinoamericanos”<sup>335</sup>.

En la actualidad los Estados de Latinoamérica cuentan con un sistema jurídico que sostiene la transición hacia un modelo más incluyente y cultural como el de la plurinacionalidad y los pueblos indígenas demandan su cambio que permitirá el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos, en especial el de la libre determinación desde la vertiente interna autonómica. Su mayor reto es que el aparato estatal cambie su modelo de desarrollo extractivista pues bajo estas condiciones es imposible la puesta en marcha de este sistema.

A continuación analizaremos los cambios constitucionales de Bolivia y Ecuador con la finalidad de valorar el alcance de la plurinacionalidad dentro del Estado.

### *1.3.1- Sistema Plurinacional y pueblos indígenas en Bolivia (2008-2016)*

Bolivia se reconoce en su artículo 1 de la Constitución Política de Bolivia (CPB) como un “Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”, este último,

<sup>334</sup> Attard, María Elena (2012). Óp., Cit., p.14. Véase cita: 301.

<sup>335</sup> Farid Samir Benavides (2010). “Movimientos Indígenas y Estado Plurinacional en América Latina.” *Revista Pensamiento Jurídico*, No. 27, enero-abril, Bogotá, p.17.

elemento clave para la conformación de un aparato estatal donde la plurinacionalidad sea transversal en su estructura.

Analizaremos la situación actual de Bolivia a partir de tres premisas: la primera, da cuenta de los elementos constitucionales que nos permiten hablar de un Estado-Plurinacional; el segundo responde a los avances institucionales y, el tercero, a las realidades de los pueblos y comunidades indígenas en Bolivia.

### *1.3.1.1- Elementos constitucionales de un Estado-Plurinacional*

Como ya hemos mencionado, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas respalda jurídicamente el carácter plurinacional de este Estado cuando señala en su artículo 9 el derecho a la nación indígena. De acuerdo con lo que expresa el artículo 2 de la Constitución boliviana, para los pueblos y comunidades indígenas del país la plurinacionalidad se reconoce como forma de reivindicación de derechos pendientes<sup>336</sup>.

La Constitución boliviana reconoce como elementos necesarios para la estructuración la plurinacionalidad, los siguientes:

- 1.- garantizar la activación del derecho a la libre determinación desde el marco de la unidad territorial (vertiente interna).
- 2.- Para el ejercicio de este primer principio el aparato estatal debe brindar a los pueblos y comunidades indígenas las condiciones precisas para que puedan alcanzar su autonomía expresada en el autogobierno, el fortalecimiento de su cultura, el reconocimiento de sus propias instituciones y la consolidación de sus entidades territoriales. Este proyecto es incluyente y reconoce la diversidad nacional que existe en su seno, pero además coloca en su justa dimensión la noción de la nación india, lo cual, permite que exista un diálogo intercultural entre el Estado y estos grupos humanos, que no discrimine ni sobreponga a una cultura sobre otra<sup>337</sup>.

El artículo 30 enuncia que “es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica,

<sup>336</sup> Ver: Aguilar, Vladimir (2008). *Derechos Indígenas pendientes en Venezuela*. CEPAL: Mérida.

<sup>337</sup> El artículo 3 de la Constitución boliviana tipifica que “la nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano”.

instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”, por lo que las naciones indígenas son proporcionales a su existencia como pueblos.

En la Constitución aunque se reivindican derechos diferenciados de forma transversal, el principio del Estado-Plurinacional se encuentra esbozado en su capítulo cuarto (derechos de las naciones y pueblos indígena originario y campesino). En dicho apartado se le reconoce a estos grupos humanos la autonomía y la libre determinación (artículo 30.II.4)<sup>338</sup>. Para el ejercicio de estos, la sociedad boliviana se identifica como diversa culturalmente, donde la interculturalidad “es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones (...) tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones”<sup>339</sup>. La Constitución boliviana representa la consagración de todos los derechos reconocidos desde el ámbito internacional a estos pueblos, para concederles una protección especial como grupos diferenciados y vulnerables dentro del Estado.

El modelo constitucional plantea la refundación del Estado a partir de los procesos autonómicos territoriales los cuales se regulan en tres niveles: los departamentales (artículo 278), regionales (artículo 280) ó los municipales (artículo 284). Estas autonomías serán consideradas indígena originario campesinas, de conformidad al

---

<sup>338</sup> Los derechos que se le consagran a la nación indígena en Bolivia son: “1. A existir libremente. 2. A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión. 3. A que la identidad cultural de cada uno de sus miembros, si así lo desea, se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cédula de identidad, pasaporte u otros documentos de identificación con validez legal. 4. A la libre determinación y territorialidad. 5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado. 6. A la titulación colectiva de tierras y territorios. 7. A la protección de sus lugares sagrados. 8. A crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios. 9. A que sus saberes y conocimientos tradicionales, su medicina tradicional, sus idiomas, sus rituales y sus símbolos y vestimentas sean valorados, respetados y promocionados. 10. A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas. 11. A la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos, así como a su valoración, uso, promoción y desarrollo. 12. A una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo. 13. Al sistema de salud universal y gratuito que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales. 14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión. 15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. 16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios. 17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros. 18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado.”(Artículo 30 de la Constitución boliviana).

<sup>339</sup> Artículo 98 de la Constitución política del Estado de Bolivia.

artículo 290 cuando se establezcan “en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley. El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley”.

Además de las autonomías como organización política eficiente para asegurar la materialización de los derechos indígenas, se han previsto nuevas instituciones que den concordancia al modelo plurinacional, entre las que tenemos: la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Órgano Electoral Plurinacional (ley N° 018 del 16 de junio de 2010) y el Tribunal Constitucional Plurinacional (Ley N°027 del 06 de julio de 2010). Lo anterior nos permite determinar cuál es la situación actual de estas instituciones para la consolidación de un modelo distinto.

#### *1.3.1.2. Avances institucionales en Bolivia*

De la Constitución se desprende un avance importante en la reestructuración del Estado en todos sus niveles, que implica una democracia más participativa e incluyente con respecto a la representación de los pueblos indígenas. Entre los cambios relevantes analizaremos dos ámbitos, a saber: de un lado, las autonomías indígenas y, de otro, las disposiciones referidas a la estructura institucional del Estado.

Estas autonomías indígenas originarias campesinas se definen como una unidad territorial que configurarán la geometría espacial del Estado. Estas unidades sociopolíticas no estaban previstas ni en la Constitución de 1967 ni en sus reformas posteriores. El nuevo texto constitucional señala que Bolivia se organiza territorialmente en regiones, provincias, departamentos, municipios y territorios indígenas. Asimismo, reconoce el derecho de autonomía en los distintos niveles antes mencionados, para cuya concesión por el Estado, es necesario realizar un referéndum o consultas (en el caso indígena conforme a sus formas de participación) que expresen el deseo de la población de lograr esta reivindicación.

Como lo indica la Constitución, las autonomías indígenas serán delimitadas conforme a los territorios en los que los indígenas han habitado ancestralmente, cuyo contenido

consistiría en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación concebido de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos (artículo 290 de la Constitución). Lo anterior les permitirá administrar sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas por sus órganos de gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción (artículo 9 de la Ley N°031 sobre Autonomías y Descentralización).

Aunque la ley precisa que deben delimitarse sobre el territorio que ancestralmente han ocupado, no todos los pueblos indígenas en Bolivia (son 36) responden a las mismas dinámicas territoriales. En este caso planteamos algunos supuestos que se pueden presentar durante la demarcación como proceso previo y que tanto la Constitución como la Ley N°031 prevén.

Entre ellos tenemos: 1.- Aquellas poblaciones con continuidad territorial: en este caso a través de una consulta pueden expresar su voluntad de constituirse en territorios autónomos; 2.- Pueblos originarios con discontinuidad territorial: en este aspecto la Ley ha establecido la realización de un referéndum entre los distintos municipios con la finalidad de conformar entre estos una provincia autónoma indígena donde se armonicen mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de su gobierno; 3.- En el supuesto de un mismo territorio y distintos pueblos indígenas se pueden dar procesos de autonomías multiétnicas.

Lo anterior nos permite contextualizar que no es sencilla la consolidación de las autonomías por los distintos escenarios que pueden surgir, sin embargo, tanto la Constitución de Bolivia como la Ley N°031 contemplan los mecanismo para el ejercicio de dicho derecho. Desde nuestra perspectiva, con la reglamentación que se ha desarrollado, es posible su conformación como base de un Estado Plurinacional.

Las autonomías indígenas se conciben en todos los niveles de gobierno (local, municipal, provincial o regional). Para ello es necesario realizar consultas a la población las cuáles se efectuadas de acuerdo a los usos y costumbres de estos grupos humanos.

Esta nueva configuración territorial tiene como fundamento la indivisibilidad de la soberanía y del territorio boliviano reforzando la cohesión interna del Estado. Así, estos

gobiernos autonómicos actuarían conjuntamente con el nivel central para lograr la satisfacción de necesidades colectivas. Para efectos de nuestra investigación lo indispensable de estos procesos es el reconocimiento territorial (autonomías territoriales) sobre los cuales se ejercerá su jurisdicción y ámbito de actuación conforme a sus usos y costumbres. Por tanto, no se puede hablar de otro tipo de estatus si esta última no se encuentra materializada como requisito *sine qua non* para lograr autogobierno, autogestión y la supervivencia cultural.

Por lo que se refiere a los órganos del Estado destacamos que se reinventaron con el nuevo constitucionalismo<sup>340</sup>, es decir, la Constitución del 2009 mantiene las estructuras preexistentes conformadas por el poder legislativo, ejecutivo y judicial, pero amplía sus mecanismos de participación. Es así como incorpora lo indígena en toda la configuración de poderes ampliando el sistema político a una verdadera representación de la diversidad cultural, por lo que las instituciones no son nuevas sino que son repensadas desde el ámbito de la inclusión como principio básico de las sociedades plurinacionales.

La diferencia entre la Asamblea Legislativa Plurinacional (artículo 145 CPB) y la institución anterior que se regulaba en la Constitución del 1967 no es tanto su estructura pues ambas asambleas son bicamerales y tienen el mismo número de diputados y senadores, lo que cambia es la representación diferencial que tienen los pueblos indígenas. Anteriormente los diputados eran elegidos en las circunscripciones uninominales y plurinominales. En la actualidad se agrega la circunscripción indígena regida por los principios de densidad poblacional dentro de los departamentos y forman

---

<sup>340</sup> “La participación está prevista que se exprese en instituciones plurinacionales, a saber:

-Asamblea plurinacional: en el artículo 147 parágrafos II se establece que el órgano electoral designará la participación de acuerdo a la densidad poblacional de los pueblos indígenas. El Estado reconoce la democracia comunitaria y por ello los pueblos indígenas tendrán nominación directa según sus normas y procedimientos (artículo 26 parágrafos II numeral 3 y 4).

-Tribunal Constitucional Plurinacional: el artículo 197 parágrafo I incluye la participación de magistrados que sean representativos de los pueblos indígenas; además, en las regiones que asuman la autonomía indígena se regirán bajo su propio sistema de justicia, la cual será válida dentro del Estado plurinacional.

-Educación: Es un pilar principal a partir del principio de descolonización, tal y como viene recogido en el artículo 78 parágrafo I; además, ella es la base para la construcción de un Estado plurinacional con el fortalecimiento de las identidades indígenas (artículo 80 parágrafo II).

-Salud intercultural: reconoce a la medicina tradicional de los pueblos indígenas y se garantiza su ejercicio en el artículo 42. Supone la incorporación de médicos tradicionales de los pueblos indígenas.”Mamani, Carlos (2011). *Óp.*, Cit., p. 189-190. Véase cita: 245.



parte en la elección directa de los diputados, garantizando así la participación proporcional de estos grupos humanos dentro del órgano deliberativo.

En cuanto al órgano judicial se amplía la jurisdicción especial incorporando la indígena originaria campesina (artículo 190 de la CPB) que en la Constitución anterior no existía pues sólo se reglamentó la agraria. Estas nuevas funciones jurisdiccionales se ejercerán a través de sus autoridades y en sus territorios. El pluralismo jurídico se regula a través de la Ley N°073 sobre deslinde jurisdiccional, en la cual se establece que para aplicar el derecho indígena es necesario que concurren tres ámbitos: el personal, en este caso están sujetos a la jurisdicción sólo los miembros de estas poblaciones; el material, únicamente alcanzan a los ámbitos materiales a los que estos grupos histórica y tradicionalmente han aplicado sus normas y, finalmente, el territorial que abarca exclusivamente a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan dentro de su jurisdicción.

A pesar del gran avance que trae la incorporación de la jurisdicción indígena al sistema judicial boliviano, se observa una limitación en su aplicación desde el ámbito material en la medida que la Ley N° 073 detalla los actos en que no puede ser ejercida, por ejemplo, en el caso de delitos de violación, terrorismo y crímenes de guerra entre otros. Desde nuestro punto de vista, pensamos que se debe flexibilizar el elemento material, es decir, el criterio de lo que alcanzaría la justicia de estos pueblos no queda claro mientras no se precise cuáles son los asuntos que tradicionalmente han tratado.

El Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) (artículo 196) ha sido otro avance. La diferencia de esta institución con respecto a la anterior regulada por la Constitución de 1967, radica en la elección de los magistrados que se seleccionarán con representación del sistema ordinario y del indígena originario campesino existiendo un equilibrio para la representación de los mismos. Para Bartolomé Clavero, “el TCP habrá de acomodar la institucionalidad indígena con las instituciones centrales y con las otras territorialidades autónomas. Ha de conjugar la *plurinacionalidad* constitutiva de Bolivia. He ahí dónde radica la novedad para una jurisdicción constitucional, una plurinacionalidad que ha de ser activa pues no consiste en una mera constatación de hecho, sino en un empeñado mandato dirigido al Estado para que emprenda políticas

conducentes a la descolonización, políticas ante todo de reconstitución tanto territorial como institucional de los pueblos indígenas”<sup>341</sup>.

De acuerdo con el autor, este tribunal por su conformación plurinacional expresa una nueva jurisdicción constitucional, sin embargo, su aporte estaría marcado por la agenda que incorporen los magistrados y por un ejercicio de derecho que garantice los principios constitucionales reconocidos a estos grupos humanos.

Finalmente, el órgano electoral plurinacional (artículo 205) es otra institución que se reinventa, según la cual obligatoriamente con la nueva Constitución dos de sus miembros deben ser de origen indígena. Asimismo, las organizaciones originarias podrán elegir a sus candidatos de acuerdo a sus normas propias de democracia comunitaria pudiendo pedir el apoyo de esta estructura. Al igual que las instituciones anteriores, se amplía la representación de estos grupos humanos en el sistema político siendo estas más incluyentes y pudiéndose desarrollar procesos de gestión pública intercultural.

Desde el punto de vista de las autonomías y la institucionalidad, Bolivia ha experimentado cambios importantes que nos permiten afirmar que se encuentra en un proceso de transición a lo que la propia Constitución ha denominado Estado Plurinacional. Los elementos que se desprenden del análisis constitucional cohesionan este modelo, es decir, los procesos autonómicos que reconfigurarían la geopolítica del territorio boliviano, la incorporación de estos pueblos en todo el sistema político, la representación indígena basada en el principio de proporcionalidad y el desarrollo de diálogos interculturales que permiten la relación en igualdad de condiciones entre diferentes culturas que coexisten en un mismo espacio geográfico, evidencia el deber ser de esta nueva forma de organización político-territorial. No obstante, hasta que las autonomías indígenas (desde el ámbito territorial) no se ejerzan estaremos en presencia de una nueva readaptación del Estado-Nación frente a los retos de la diversidad cultural, pero no podremos hablar formalmente de la emergencia de un nuevo aparato estatal.

---

<sup>341</sup> Clavero, Bartolomé (2012). “Tribunal constitucional en Estado plurinacional: El reto constituyente de Bolivia.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 94, enero-abril, p.31.

*1.3.1.3.- El estado actual de los pueblos y comunidades indígenas en Bolivia*

En la actualidad los pueblos y comunidades indígenas han logrado mayor participación en los espacios públicos, a pesar de que los derechos internacionalmente reconocidos siguen siendo vulnerados lo cual no debe causar extrañeza pues el reconocimiento constitucional de un Estado Plurinacional no es el punto de llegada sino más bien de partida hacia un cambio estructural. Mientras ello acontece el Estado boliviano se encontrará en una fase de transición hacia la plurinacionalidad.

Uno de los casos más emblemáticos que ha alcanzado los espacios de las audiencias temáticas de la CIDH en los tiempos de la constitución plurinacional de Bolivia, es el del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS). El Estado boliviano tiene un proyecto de construcción de una carretera que forma parte del proyecto IIRSA donde la vialidad atraviesa el TIPNIS y genera grandes impactos para la población indígena y su ecosistema.

El artículo 30 de la Constitución en su numeral 15 indica que estos pueblos tienen derecho “a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles”. Asimismo, el Estado boliviano es parte del Convenio 169 de la OIT ratificado mediante Ley N° 1257 del 11 de julio de 1991. En cuanto a la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas esta es incorporada en el derecho interno por la Ley N° 3760 del 07 de noviembre de 2007. En el caso del TIPNIS se creó la Ley N° 222 con el objetivo de convocar el proceso de consulta y establecer el contenido y procedimiento del mismo. Lo anterior es para dar cuenta que existe todo un marco jurídico en materia de derecho a la consulta, por lo cual no puede ser ignorado en la planificación de los proyectos de desarrollo en Bolivia.

Siguiendo el espíritu del Convenio 169 de la OIT, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas y de las leyes nacionales en esta materia, la consulta debe ser previa, libre e informada, además de realizarse a partir del principio de buena fe y de acuerdo con los mecanismos tradicionales de participación de estas comunidades. No obstante, la consulta fue posterior a la firma del contrato para la

construcción de la carretera y por tanto ya no se realizaba previa al desarrollo del proyecto, por lo que incumplía el procedimiento establecido al efecto.

De la misma manera, el principio de buena fe es cuestionable debido a que la ley que regula la consulta es contraria al Decreto de protección del TIPNIS (N° 180). Este último instrumento declara al territorio como zona de preservación ecológica, reproducción histórica y hábitat de los pueblos indígenas Chimán, Yuracaré y Mojeño-Trinitario, reglamentando que por su valor ecológico dispone que la carretera Villa Turani- San Ignacio de Moxos no atravesara el TIPNIS.

Frente a la Ley N° 180 que se aprueba en 2011 como consecuencia de las grandes movilizaciones indígenas para que no se llevara a cabo la infraestructura, un año después la Asamblea Legislativa Plurinacional sanciona una Ley de consulta en esta zona para la construcción de la carretera, en la cual indica que la misma se realizaría sobre dos temas, a saber: “a.- definir si el territorio indígena (...) debe ser zona intangible o no para viabilizar el desarrollo de actividades de los pueblos indígenas (...), así como la construcción de la carretera Villa-Turaní- San Ignacio de Moxos; b.- establecer las medidas de salvaguarda para la protección del territorio indígena (...) así como las destinadas a la prohibición y desalojo inmediato de asentamiento ilegales (...)” (Artículo 4 de la Ley N° 222). El solapamiento legislativo sobre una misma materia y en igualdad de rangos legales indica que la última es contraria al espíritu de la primera Ley.

Entre las incongruencia en este procedimiento de consulta encontramos el tiempo que se fijó y la forma en que se abordó. La legislación en la materia señala que este derecho debe ser ejercido conforme a las formas de participación que tengan las instituciones indígenas, sin embargo, la Ley 222 estableció un cronograma en el que el consentimiento o no de los miembros de las comunidades debía obtenerse en un plazo máximo de 120 días, lo que vulnera la consulta como libre e informada debido a que sus procedimientos tradicionales de participación no pueden estar condicionados por tiempos prefijados. Además no queda claro si a todos se les informó con nivel de detalle sobre el impacto que pudiese traer la construcción. Otra de las limitaciones fue que el idioma castellano se utilizó para transmitir la información tal como lo señala la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), utilizando en pocos casos el

local. Siguiendo el Informe de la FIDH, no todas las comunidades fueron consultadas, y las que participaron en este proceso expresaron el rechazo de la construcción de la carretera. Las que aceptaron la realización de esta infraestructura indicaron que fue bajo coacción y sin el consentimiento de todos los miembros.

El resultado de la consulta y todo su proceso fue acompañado por el Tribunal Supremo Electoral, con la capacitación de 15 brigadas que realizaron el trabajo de campo y fue desarrollado en 132 días<sup>342</sup>, consultándose 58 comunidades de 69, en el que el 80% habría aprobado la construcción de la carretera<sup>343</sup>.

Estos resultados en su mayoría son desconocidos por las comunidades de la zona y debido a los problemas que la construcción produciría a la comunidad, los dirigentes indígenas Fernando Vargas y Adolfo Chávez han asistido como representantes de los pueblos originarios del TIPNIS ante la CIDH, luego de haber agotado los mecanismos internos de diálogo<sup>344</sup>. Estos líderes señalaron en la CIDH que el proceso de consulta para la construcción de la vía no se ha producido de buena fe. Para ellos “la consulta se inició “cuatro años después de firmar un contrato” para la construcción y que “no ha sido informado ni libre”, además de estar viciado porque se han llevado regalos y dádivas a las comunidades para que acepten esa consulta (...) si se destruye este parque, es el camino de la destrucción de todos los otros territorios indígenas que existen en Bolivia”<sup>345</sup>.

Las dádivas que señalan estos dirigentes están representadas por “obsequios (...) oferta de proyectos de desarrollo, mejoras en salud y educación, presión y condicionamiento que derivaron en intimidaciones y, en algunos casos, en represalias. Un ejemplo de represalia sería la suspensión de los servicios de salud prestados por Médicos Canarios en las comunidades del TIPNIS por disposición de la Gobernación del Beni y el

<sup>342</sup> Vid. Boletín de prensa 003/2013. *Servicio Intercultural de fortalecimiento democrático. El cumplimiento de lo que establece la Ley 122*. Encontrado en: [www.oep.org.bo](http://www.oep.org.bo)

<sup>343</sup> Boletín de prensa 6 de mayo de 2013. *La Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) insta a respetar el derecho a la consulta previa, libre, informada concertada y de buena fe con las comunidades indígenas del TIPNIS*. Encontrado en: [www.fidh.org](http://www.fidh.org)

<sup>344</sup> Después de la marcha VII realizada por indígenas con el objetivo de suspender la construcción de la carretera, Evo Morales paralizaría el proyecto. No obstante, no se tiene certeza que la obra se detenga por completo pues de los tres tramos que cruza la carretera, dos son territorios de producción cocalera que están interesados en la construcción y solo el del medio no está de acuerdo con dicha obra.

<sup>345</sup> Noticia. *TIPNIS: indígenas encaran a gobierno ante la CIDH*. Encontrado en: [eju.tv/2013/03/TIPNIS-indigenas](http://eju.tv/2013/03/TIPNIS-indigenas).

Municipio de San Ignacio de Moxos”<sup>346</sup>. De acuerdo con la información recabada en campo por la FIDH, las políticas con las cuales se busca convencer a los miembros de estos grupos humanos responde a un uso de poder desbordado por parte del gobierno hacia los indígenas que se encuentran en una posición de vulnerabilidad y pobreza.

Este contexto nos permite afirmar que a pesar de los cambios institucionales y constitucionales dirigidos a la transformación del aparato estatal, para que sea más incluyente y se acepte la diversidad cultural en un ámbito de igualdad, el interés del Estado sigue siendo el de la nación homogénea concibiendo su proyecto de país en la idea del bienestar nacional en detrimento de las diferencias culturales. No obstante, una transición hacia una estructura plurinacional debe enfrentarse a estas situaciones, pues en definitiva los nudos gordianos para su conformación están representados en el territorio y el manejo de los recursos naturales, los cuales se debaten entre dos visiones: la occidental y unitaria del Estado-Nación con su modelo de producción basado en la explotación, y en la indígena representada por sus formas tradicionales de uso y conservación territorial.

El TIPNIS demuestra que el proceso de transición hacia el Estado Plurinacional aún puede estar condicionado por los intereses del Estado-Nación monocultural sobre el de las nacionalidades. En este contexto Clavero nos señala que, “(...) en todo caso, pese al esfuerzo realizado por la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, no se ha formulado todavía un modelo que revise los poderes en coherencia suficiente con la revisión de los derechos. No se ha desarrollado todo el potencial de la plurinacionalidad como paradigma constitucional. Sin embargo, el modelo se encuentra suficientemente perfilado. El resto es reto, el reto constitucional pendiente en las Américas desde hace tiempo, tanto como desde las independencias”<sup>347</sup>. Desde esta misma perspectiva, lo ocurrido en el TIPNIS da cuenta de los inconvenientes que se presentan en el ejercicio de las autonomías como materialización del principio de libre determinación, que está representado por el territorio y que sigue siendo el principal interés del Estado.

---

<sup>346</sup> Federación Internacional de Derechos Humanos (2012). *Bolivia: informe de verificación de la consulta realizada en el territorio indígena parque nacional isiboro-sécure*. Encontrado en: [www.fidh.org](http://www.fidh.org)

<sup>347</sup> Clavero, Bartolomé (2010). *Óp.*, Cit., p.3. Véase cita: 22.

### *1.3.2.- Sistema Plurinacional y pueblos indígenas en Ecuador (2008-2016)*

Al igual que en el caso boliviano dividiremos el estado actual de la plurinacionalidad en el Ecuador en tres partes: la primera, sobre los derechos indígenas reconocidos en la Constitución ecuatoriana; la segunda, da cuenta de los avances institucionales y, la tercera, responde a la situación de los pueblos indígenas.

#### *1.3.2.1.- Derechos indígenas reconocidos en la Constitución ecuatoriana*

El Ecuador se define constitucionalmente como “constitucional, social y democrático de derechos y justicia, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”<sup>348</sup>, afirmando que la unidad nacional se fortalecerá a través de la diversidad (artículo 3 numeral 3). Con la finalidad de no generar temor frente a esta nueva organización, el artículo 6 señala que la nacionalidad será entendida como el “(...) vínculo jurídico político de las personas con el Estado sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional”. Lo anterior refuerza la idea de la lealtad de estas poblaciones autóctonas hacia el aparato estatal.

La Constitución ecuatoriana reconoce a los pueblos y nacionalidades indígenas (como lo define la Carta Magna) derechos colectivos, que podemos agrupar en cuatro categorías. La primera, las *autonomías territoriales*, en las que se establece el derecho a constituirse en circunscripciones territoriales indígenas (artículo 258), consagrando además la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Se reconoce la posesión de las mismas, la obtención de una adjudicación gratuita, y el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables (artículo 58, numeral 4,5 y 6).

Un segundo catálogo de derechos es el de la *jurisdicción especial indígena* (artículo 173). La Constitución señala que se ejercerán funciones jurisdiccionales con base en las tradiciones de estos pueblos, quienes conocerán de sus conflictos internos dentro de sus territorios siempre que no sean contrarios al texto constitucional ecuatoriano ni a los

---

<sup>348</sup> Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

Derechos Humanos<sup>349</sup>. Por tanto, queda excluido cualquier delito cometido fuera de sus hábitats y tierras.

Una tercera categoría la agrupamos en el *autogobierno y la identidad cultural*. En este caso, se les reconoce el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y organización social; desarrollar y proteger sus derechos colectivos; educación intercultural; mantener y proteger su patrimonio cultural; organización política propia que los representen; así como, conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia (artículo 58, numeral 1, 9, 12 y 14). En este tema es fundamental que se ejerzan los derechos territoriales y la autonomía.

Finalmente, en una categoría concerniente a la *gestión de recursos* se consagra el derecho a la consulta previa, libre e informada así como la importancia de conservar y promover sus prácticas en el manejo de la biodiversidad (artículo 58, numeral 6 y 7). Esto último es necesario por la relación estrecha de los derechos colectivos, pues una vez que se ejerce el territorial las autonomías podrán mantenerse sólo si a través del autogobierno se les permite tener el manejo de los recursos, ya que de otra manera seguirían siendo dependientes del Estado.

En otro orden de ideas, un elemento determinante para la configuración del Estado Plurinacional lo encontramos en el artículo 97, que reconoce “todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos”. En este sentido, el aparato estatal se amplía hacia una gobernanza social más incluyente, pudiéndose definir como ascendente o “desde abajo” agendas consensuadas entre las diferentes nacionalidades con el objetivo de definir el proyecto de país.

---

<sup>349</sup> En consecuencia, ocupan un tercer lugar jerárquico tras los Derechos Humanos y la Constitución.



### *1.3.2.2.- Cambios Institucionales*

Ecuador ha incorporado en la función judicial la justicia indígena que se ejercerá dentro de su ámbito territorial y el “Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas” (artículo 173). Sólo en esta materia se aprecian cambios significativos a nivel institucional.

La Constitución ecuatoriana comparada con la boliviana reconoce a los pueblos indígenas como nacionalidades, sin embargo, no realiza cambios institucionales sustanciales que posibiliten la transición hacia un Estado con estructuras capaces de responder a las demandas de la diversidad cultural. Para Bartolomé Clavero en esta Constitución, “no sólo no ayudan a articular la diversidad nacional, sino que pueden fácilmente concurrir a su desestructuración. Por ejemplo, “las ecuatorianas y ecuatorianos”, esto es ciudadanas y ciudadanos sin atención a naciones, gozan del derecho a “ser consultados” (art. 62.4), consulta que a nivel general corresponde proponer a la Presidencia de la República (arts. 104 y 149.14), en su caso ignorando el derecho específico indígena a la consulta con la posibilidad de pretenderse bajo apariencia de constitucionalidad que el segundo se subsuma en el primero. Lo que importa aquí no es tanto que la Presidencia actual del Ecuador propenda al empleo en clave anti plurinacional, valga la denominación, de tales mecanismos, sino que la Constitución haya sido diseñada de forma que lo hiciera factibles”<sup>350</sup>.

De esta forma, esta Constitución tal y como está concebida, no crea los mecanismos institucionales para que la plurinacionalidad no sólo se ejerza sino que además forme parte de la estructura de poder del Estado. La limitación se encuentra cuando se analiza holísticamente la composición del aparato estatal. En este caso no se plantean herramientas necesarias para que los pueblos indígenas puedan incidir en sus decisiones a partir de los distintos niveles de poder y de sus propias organizaciones, por lo que se podría hablar de una plurinacionalidad embrionaria.

---

<sup>350</sup> Clavero, Bartolomé (2010). *Óp.*, Cit., p. 19. Véase cita:22.

*1.3.2.-3.- El estado actual de los pueblos y comunidades indígenas en Ecuador*

Los indígenas todavía están expuestos a vulneración de sus derechos por parte del aparato estatal. Uno de los casos más emblemáticos es el del pueblo Kichwa de Sarayaku<sup>351</sup>, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia falló a su favor. De acuerdo a este dictamen, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar la propiedad colectiva de estas comunidades entendiendo que el territorio es su medio de subsistencia. De esta manera, Ecuador tendrá la obligación de realizar la consulta previa, libre e informada e indemnizar individual y colectivamente a los afectados por las violaciones sufridas debido a la ejecución del proyecto económico sin su consentimiento.

Las amenazas más próximas a estos pueblos son consecuencia del modelo petrolero y extractivista desarrollados en territorios indígenas y a partir del 2010, los temas giran en torno a las disputas que surgieron por la aprobación de la Ley de Aguas en la que se lucha porque no se privatice este recurso y la de Minería, en la que se exige la consulta y el consenso para los proyectos que se realizan en tierras y hábitats originarios.

Estas situaciones son cada vez más tensas desde el período post constituyente y “a partir del 2008 hasta el presente, ha sido un trayecto marcado por tres elementos en la relación Estado-pueblos indígenas: primero, el distanciamiento y ruptura entre el gobierno y la principal organización indígena de los años 90, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); segundo, el ascenso político-social de otras organizaciones como la histórica Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas (FEINE) y la Confederación Nacional del Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC), que vive un proceso de resurgimiento y renovación de sus discursos y estrategias; y tercero la coexistencia de dos tendencias en el interior del gobierno del presidente Rafael Correa que oscila entre un sector cada vez más débil, partidario de impulsar un cambio a través de un diálogo con las organizaciones

---

<sup>351</sup> Debemos aclarar que el conflicto en el territorio del pueblo Sarayaku comienza en el año 2002, en tiempos del multiculturalismo-neoliberal, pero la sentencia se da en un Estado plurinacional, por lo que la misma no tendría problema en que este aparato estatal la garantice.

indígenas, y un sector más influyente que suscita la cooptación y subordinación de las organizaciones indígenas al proyecto gubernamental”<sup>352</sup>.

Lo anterior nos permite determinar que el modelo extractivista del Ecuador se sobrepone sobre la idea de un Estado Plurinacional. Del análisis constitucional se desprende que, a pesar del reconocimiento del catálogo de derechos colectivos hacia estos pueblos, no se observa ningún cambio estructural fundamental que propicie mayor participación de estas poblaciones en la toma de decisiones y en la configuración de poder, lo cual dificultará que las políticas públicas que se realicen hacia estas comunidades sean distintas a las que se han llevado a cabo hasta ahora. Agregar la característica de plurinacionalidad no garantiza que realmente el aparato estatal este en capacidad de trascender. Será la movilización y el accionar de éstos actores los que determine en qué grado debe avanzar los procesos de cambio.

## CONCLUSIÓN

*“(…) Considero que los valores modernos de la libertad, de la igualdad y de la solidaridad siempre serán fundamentales, tan fundamentales como las críticas a los actos de violencia cometidos en su nombre y del pobre desempeño concreto que han tenido en las sociedades capitalistas.”*

De Sousa, Boaventura

Los derechos colectivos concertados en los Estados-nación de América Latina son el resultado de las luchas históricas de sus titulares (campesinos, indígenas, mujeres, afro descendientes, entre otros), quienes disconformes por el tratamiento que se les da desde sus instituciones se han organizado para generar, una agenda ascendente o “desde abajo” que coadyuve en la inclusión y garantía del principio de igualdad en sociedades marcadas por la sombra de la colonialidad.

Esta ha sido la historia de los pueblos indígenas en la región cuya etnicidad está marcada por una cultura que la excluye y la estereotipa de forma negativa durante todas las etapas por la que ha transitado el Estado-Nación. Frente a ello, estos grupos humanos que tuvieron la posibilidad de integrarse, cuestión que hubiese sido más

<sup>352</sup> Wessendodf, Kathrin (2011) (compilación y edición). *El mundo indígena 2011*. IWGIA: Lima, p. 151.

sencilla para ellos, han resistido los avatares de una sociedad racista, economicista y dominante, tratando de sobrevivir en medio de la universalización humana.

Los sistemas en los que hemos dividido la historia de Latinoamérica por cuestiones metodológicas, también indican las luchas indígenas y el reconocimiento de derechos de carácter colectivo, que en la época colonial o en el ámbito de la República eran impensables.

La colonización marcó un antes y un después en la vida de estos pueblos y en la relación con su entorno. No obstante, a pesar de las fuertes críticas además aceptadas sobre el dominio y la imposición a una metrópolis, el colonialismo como premisa fundamental ha continuado en el desarrollo histórico de los Estados-Nación de la región.

A pesar del reconocimiento expreso de derechos como los agrarios en la década de los años sesenta reivindicado por campesinos e indígenas, ó el multicultural en los años noventa, ó el plurinacional para el año dos mil, el Estado se encuentra en la disyuntiva del reconocimiento al ejercicio como consecuencia de las agendas e intereses contrapuestos. Mientras estos no se consensuen siempre tendremos una dialéctica (campesino *versus* terratenientes, multiculturalismo *versus* neoliberalismo ó plurinacionalidad *versus* extractivismo), en la cual serán los que tengan mayor capacidad de maniobrar en el aparato estatal los que equilibren la balanza a su favor.

Por tanto, las reivindicaciones de los derechos indígenas no son por concesión del Estado-Nación sino que es el resultado de la evolución histórica (internacional, regional y nacional) marcada por las luchas de estos pueblos lo que ha garantizado su concreción en el ámbito del aparato estatal. Esto indica que son actores sociales importantes con capacidad para incidir en las agendas políticas. Si bien hasta ahora la realidad de estas poblaciones se enmarca en el reconocimiento de principios fundamentales para su supervivencia los cuales fueron consagrados en los ritmos de la multiculturalidad, debemos decir que el ejercicio de los mismos debe realizarse en los tiempos de la plurinacionalidad.

No obstante, el Estado-Nación tal y como está concebido, intenta menospreciar el debate de la diversidad cultural, siendo por ello que el multiculturalismo como modelo incluyente resulta ser una ilusión. Es contradictorio que un aparato estatal que realmente busque insertar el respeto por la multiétnicidad se siga desarrollando a partir de políticas neoliberales. En este sentido, la plurinacionalidad también genera dudas ya que su contenido es contrario e imposible de desarrollar con un sistema productivo extractivo y rentista.

Lo interesante de este proceso, de lo multiétnico y ahora de lo plurinacional, es el impacto que han tenido los actores sociales de poder permear el tejido societario y la estructura de poder anquilosada en la colonialidad redefiniendo en el nuevo contrato social una relación que garantice el principio de igualdad desde la diferencia. El segundo paso estaría contemplado en restituir este conglomerado estatal a partir del ejercicio y la materialización del contenido de lo que la plurinacionalidad debe significar.

En todo caso la plurinacionalidad debe responder a la ruptura de las políticas genocidas, asimiladoras e integracionistas que han caracterizado la relación entre los pueblos originarios y el Estado; y evitar la positivización de lo indígena, fenómeno que puede significar que lo que no este escrito no es derecho, pues los principios reconocidos hasta ahora, responden a un sistema legislativo mononacional que ha introducido desde la perspectiva del derecho ladino las reivindicaciones a estas poblaciones.

La plurinacionalidad igualmente tendrá procesos de evolución ó involución dependiendo de su movilización “desde abajo”, respondiendo desde esta perspectiva, a distintos estadios en su transición. Hasta ahora y para América Latina, podríamos señalar la siguiente tipología:

- La *Plurinacionalidad-Latente*: definida como aquella en la cual los derechos colectivos son reconocidos y no incluye un cambio institucional. La latencia la representan los movimientos y organizaciones indígenas que se encuentran movilizados y con un discurso unificador en torno a una sola agenda; el cambio de un modelo más incluyente basado en la pluralidad nacional y la seguridad jurídica sobre la normativa territorial (puede ser el caso de Venezuela que es

multicultural y en la cual los líderes indígenas de base han comenzado de nuevo a dinamizarse).

- La *Plurinacionalidad del reconocimiento*: es aquella en la que el Estado se define y se reivindica como plurinacional pero no introduce cambios en sus instituciones que permitan ir más allá. La incorporación de este principio es el resultado de la acción colectiva y su objetivo es atemperar las demandas sociales que colocan en riesgo el “interés colectivo” del aparato estatal, delineado por la actividad extractiva.

Al igual que el latente es necesaria la movilización social y el impacto que esta pueda tener dentro de la estructura de poder para así trascender al ejercicio del mismo, es decir, a la reingeniería institucional que será diversa culturalmente en su composición. Este sería el caso de Ecuador.

- La *Plurinacionalidad en transición*: es el modelo en el que el Estado ha reconocido derechos colectivos y ha introducido la reforma institucional fundamentada en la diversidad de naciones en igualdad de condiciones. No obstante, esta aún tiene que luchar con las contradicciones inherentes a su implementación que dan cuenta del modelo extractivo, de la redistribución de poder, de la implementación de políticas interculturales, de la construcción de una sociedad sin estereotipos y del ejercicio definitivo del derecho a la libre determinación. Este es el caso de Bolivia.
- La *Plurinacionalidad consumada*: es la que plantea el estado ideal de la cuestión, es decir, el reconocimiento del Estado como plurinacional a partir de un desmontaje de las estructuras coloniales y de la conformación de las mismas en una convocatoria diversa y plural donde se consensue el tipo de institución y su objetivo dentro del aparato estatal. Lo anterior permitiría reconstruir los tejidos societarios tan fragmentados y divididos a una nueva cultura ciudadana unida por el respeto a la diferencia. Asimismo, este modelo asumiría un proceso de desarrollo desde la sustentabilidad privilegiando la diversidad en todos sus aspectos por encima de la expoliación de los recursos.

Esta tipología aún es inexistente en América Latina, por la inserción reciente de la plurinacionalidad en la región que ha tomado a los Estados por asalto o bien porque definitivamente apostar por un modelo más sustentable biológica y culturalmente representa un gran reto para las actuales estructuras estatales, las cuales son acomodaticias frente a la actividad extractiva y rentista que definitivamente nos llevará a un punto de no retorno social y ambientalmente.

Si bien a esta tipología pueden agregarse otras que emerjan del devenir histórico, lo importante es que después de estas concesiones, de estos logros, la cuestión indígena no pierda espacios. Al contrario, debe aprovechar la coyuntura para exigir el ejercicio de la plurinacionalidad como un derecho humano fundamental, ya que como lo ha señalado la historia, el rumbo del Estado desde una sola visión constituye la vulneración de aquellos que representan a los excluidos.

En el ámbito del debate jurídico, nos encontramos en la diatriba entre el relativismo cultural y su universalización, entre el derecho individual y el colectivo, entre el pueblo y el Estado. Sin embargo, la universalización es una falacia que queda demostrada con la variedad de culturas, lenguas, religiones que existen en el mundo. Por tanto, esta categoría de lo universal como la «globalización» o la «homogeneización» no es posible en una sociedad tan diversa, produciéndose cambios por la propia evolución que viva cada grupo y que seguro apostará más por acercarse a lo que es universal. Sin embargo, ello debe venir “desde abajo” y no por la imposición de juicios de si es correcto o no.

Lo mismo ocurre con lo individual y lo colectivo. Este último representa la protección de los primeros, no obstante, hay prácticas en la que se violan desde la perspectiva de los derechos Humanos los individuales. ¿Cómo se resuelve esta disyuntiva? ¿Cómo se logra la protección de la (s) persona (s)?

El principio sería el mismo, los agentes de cambio deben ser los titulares de dichas normativas quienes en sus procesos relacionales, y de acuerdo a sus usos y costumbres, pueden lograr permear sus realidades. Cabe señalar que una vez más el término de lo que se pueda interpretar por “infracción” está condicionado por la visión cultural. Lo mismo sucede con la relación entre pueblos indígenas y aparato estatal cuyos procesos de cambio dependerán de las demandas que realicen los primeros y de su movilización e

impacto dentro de la estructura estatal. En la Plurinacionalidad no está contemplada por ningún motivo la separación territorial.

La Plurinacionalidad también debe consensuar dos sistemas jurídicos distintos a saber: el positivo, romano o ladino y el consuetudinario, oral y no escrito. ¿Cómo positivizar todo el derecho indígena? Esto resulta una tarea titánica y peligrosa por lo que se pueda dejar por fuera. Sin embargo, también constituye la institucionalidad en común de lo diverso que se debe ir construyendo.

Desde otra perspectiva, la Plurinacionalidad logra materializarse es a través del cambio institucional. En éste ámbito es preciso consensuar desde la interculturalidad intereses comunes, proyectos de país compartidos, legislaciones y políticas acordes con la realidad social heterogénea. En el caso de los pueblos indígenas, habrá cosas que se puedan consensuar y otras que no, lo que sí está claro es que el derecho territorial entendido desde la delimitación y titulación colectiva hasta la gestión de sus recursos, no entra en la agenda de lo que se puede negociar pues simplemente sin esto no es posible un aparato estatal que emerja sobre la pluralidad nacional.

Si bien no todos los países de la región están comprometidos en realizar estos cambios, quizás por temor a configurar estructuras nuevas desde sus propias realidades dejando atrás las instituciones coloniales y sus intereses particulares, lo cierto es que se han atrevido a identificarse con constituciones más humanistas y democráticas que han incluido derechos indígenas, lo cual antes era impensable, pues se asumía que las políticas hacia la población debían ser igualitarias lo que supuestamente le garantizaba una mayor estabilidad al Estado.

En la actualidad la región cuenta con las condiciones jurídicas y políticas para avanzar en la reivindicación de estos derechos y en la conformación de una estructura estatal plurinacional que los garantice y, sobre todo, los haga efectivos.

La Plurinacionalidad en América Latina es una realidad, lo que la condiciona y la ralentiza son los nudos gordianos consecuencia de instituciones fundadas desde la visión mono-nacional que ahora buscan implementar políticas desde la pluralidad nacional. Algunos de estos son: 1.- El reconocimiento territorial; 2.- La gestión de



recursos naturales; 3.- Los intereses de los terceros; 4.- El pluralismo jurídico; 5.- La redistribución del poder; 6.- Las agendas económicas, entre otros. Frente a estos el debate sería sí los gobiernos están dispuestos a incluir a las poblaciones indígenas en el entramado estatal con una perspectiva de diálogo intercultural, pues de lo contrario, el sistema los podría terminar de cooptar políticamente. Para ello se debe confrontar al Estado con la finalidad de determinar en qué medida es respetuoso con el Derecho Internacional vigente, qué tan incluyente puede resultar una estructura con tendencia progresista y hasta qué punto están dispuestos a cambiar su modelo extractivista por uno más sustentable.

Si bien el Estado Plurinacional no puede construirse a través de la repetición de los mismos patrones sino que debe responder a realidades, condiciones y circunstancias propias, es necesario que emerja teniendo como punto de partida un conjunto de elementos que serán adaptados a sus dinámicas. Entre estos aspectos tenemos: reconocimiento y ejercicio del principio de libre determinación; condiciones particulares para que los territorios indígenas sean autónomos; refundación de las instituciones desde la lógica de la pluralidad cultural; descolonización de la estructura interna del Estado caracterizada por la visión monocultural de la sociedad; el desarrollo transversal en todos los escenarios y niveles de procesos interculturales y la materialización de los derechos reconocidos a nivel internacional y nacional a estos pueblos.

De acuerdo a lo anterior, para que la Plurinacionalidad se ejerza sería necesario: 1.- El aglutinamiento y el despertar de las organizaciones indígenas articulándose a nivel internacional, regional y nacional bajo un mismo discurso; 2.- Que estos movimientos sociales sean los que dinamicen los procesos de cambio ya que para destrabar la pluralidad nacional en los Estados, la respuesta debe venir “desde abajo”. Esto debe ser lo que defina y contextualice a un modelo que bajo el marco de la evolución de los derechos humanos sea el único con capacidad de garantizarles a sus titulares dichas normativas, pues la historia una vez más nos ha demostrado que el Estado-nación *per se* no tiene la voluntad de garantizar su ejercicio.

Por otra parte, el debate sobre el Estado Plurinacional debe centrarse en cómo superar las *incongruencias* que se han generado desde sus inicios. El antecedente inmediato de

la pluralidad nacional es la multiculturalidad, la cual se vio paralizada en su ejercicio por el desarrollo de agendas neoliberales al interior del aparato estatal. Esta política es contraria al reconocimiento cultural, y aunque pudiésemos señalar que emerge como una contratendencia de éste, la nueva liberalización económica impide la consolidación de una gobernanza fundada en la multietnicidad.

La pluralidad nacional como ideología que sostiene al aparato estatal del siglo XXI, se ve condicionada por el modelo extractivista. De pronto los tiempos históricos enfrentan una desincronización ya que la plurinacionalidad que se entiende como aquel Estado de derecho, social, de justicia y plural, resultado de una sociedad moderna, amplia e incluyente debe coincidir con los ritmos de las sociedades «posrentistas» y «pos extractivas»<sup>353</sup>.

La pregunta es cómo avanzamos en una ciudadanía más justa y no en actividades económicas sustentables que fortalezcan el principio de garantizar derechos diferenciados como el territorial. Para ello se debería impulsar el desmontaje del aparato estatal, re-estructurarlo desde la visión de la pluralidad nacional y consensuar agendas de desarrollo siendo en este momento en el que proceden a armonizar lo plural con la estructura material del Estado. Lo anterior es consecuencia de una paradoja mayor y es cómo estructuras mononacionales crean Estados plurinacionales.

Lo que sí es cierto y definitivo, es que ya en los tiempos de la plurinacionalidad ó se restituye y se garantiza lo que queda de territorios indígenas ó el proceso de fragmentación será irreversible, pues frente a los intereses del Estado sobre estos espacios el neoliberalismo y la actividad extractiva, aunado a la ausencia y debilidad del aparato estatal, han permitido la intromisión de los poderes ocultos (narcotráfico, grupos

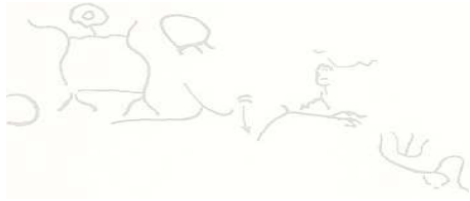
---

<sup>353</sup> Así Edgar Lander ha señalado que “sobre la base de la misma relación con la naturaleza y sobre el mismo modelo de petro- Estado rentista no es posible producir transformaciones significativas en la sociedad venezolana. Se puede crear un modelo de capitalismo de Estado en el cual la renta esté mejor distribuida y esté dirigida prioritariamente a los sectores sociales antes excluidos. Se pueden lograr mayores niveles de equidad y de reducción de la exclusión, pero no se puede generar la capacidad política organizativa y productiva del conjunto de la sociedad requerida para su transformación. Por esta vía se continuará devastando a la naturaleza y estará negada la posibilidad de hacer realidad la República pluricultural de la cual habla la Constitución.” Coronil, Fernando (2013). *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. ALFA: Caracas, p. 23. Siguiendo a Lander al igual que en Venezuela, de continuar el modelo extractivo estaría negado para Ecuador y Bolivia la realización de un Estado Plurinacional.

irregulares, bandas criminales, contrabando, minería ilegal), siendo estos últimos igual de agresivos.

Afirmar que el Estado Plurinacional constituido sobre los elementos anteriormente mencionados nos asegure y augure un modelo de organización político-social para todas las culturas que coexisten en un mismo país, no pretende convertirse en una certeza absoluta más aún en tiempos de tanta contingencia global. En consecuencia, frente a la crisis del Estado-Nación que se ha mantenido por cuatro siglos en el sistema internacional, pensar en un nueva forma del aparato estatal más incluyente y diverso sería, para el caso de América Latina, más adaptable por lo que se prefigura como espacio de realización de derechos reconocidos que por las condiciones actuales que la vieja estructura mono-cultural ha venido imponiendo a lo largo de cuatrocientos años.





## CAPITULO III

# FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA CONSTRUIR LA PLURINACIONALIDAD EN LOS (POS) ESTADOS-NACIÓN DE AMÉRICA LATINA





CAPITULO III. FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA CONSTRUIR LA PLURINACIONALIDAD EN LOS (POS) ESTADOS- NACIÓN DE AMÉRICA LATINA	229-323
INTRODUCCIÓN	233-253
<i>I.- Aproximaciones teóricas para un debate plurinacional en los (pos) estados- nación de América Latina.</i>	255-318
<i>I.1.- Elementos que re definen la esencia de un Estado Plurinacional.</i>	262-268
I.1.1.- La esencia filosófica del Estado que emerge.	262-265
I.1.2.- La cuestión moral y la ideología Plurinacional.	265-268
<i>I.2.- Elementos que re definen la estructura de un Estado Plurinacional.</i>	268-318
<i>I.2.1.- Re pensando los fundamentos políticos del nuevo modelo de Estado que emerge.</i>	270-289
I.2.1.1- La nueva visión del poder público.	270-275
I.2.1.2- La democracia en los tiempos de la plurinacionalidad.	275-282
I.2.1.3- La Gestión Pública intercultural en el Estado Plurinacional.	282-289
<i>I.2.2.- Fundamentos para la coexistencia necesaria de dos sistemas jurídicos.</i>	290-305
I.2.2.1- El Pluralismo jurídico... Un debate fundamental para un Estado Plurinacional justo y humano.	290-292
I.2.2.1.1- Contradicciones entre el derecho indígena y el estatal.	292-302
I.- El dilema del positivismo vs la oralidad.	292-295
II.- El reto de la igualdad de los Derechos Humanos: Los individuales frente a los colectivos.	295-299
III.- La comprensión de la administración de justicia estatal vs la indígena.	299-302
I.2.2.1.2.- Etapas que debe transitar un verdadero pluralismo jurídico en el Estado Plurinacional.	302-305
I.- Pluralismo Jurídico Comunitario.	302-304
II.-Pluralismo jurídico intercultural.	304-305
<i>I.2.3.- El modelo de desarrollo del Estado Plurinacional.</i>	305-318
I.2.3.1- ¿Es necesario plantear un nuevo modelo de Desarrollo?	307-314
I.2.3.2.- Procesos de desarrollos alternativos “desde abajo”. Planes de vida y gestión territorial.	315-318
CONCLUSIONES	318-323





## INTRODUCCIÓN

*“El sentido último del conservadurismo reside en la resistencia a lo nuevo concebido como una amenaza a lo que se puede lograr a partir de lo viejo”. Este conservadurismo puede venir tanto de fuerzas políticas de derecha como de izquierda”.*

De Sousa, Boaventura

La plurinacionalidad emerge en los Estados de América Latina como resultado de los propios procesos de cambios socio-políticos en la región. La ideología<sup>354</sup> que la sustenta, es el resultado de ese largo proceso de evolución que ha transitado las distintas formas de organización social<sup>355</sup> en Latinoamérica; por tanto en la actualidad, esta categoría de aparato estatal responde a las necesidades de las fuerzas sociales<sup>356</sup> que lo han modelado y que buscan hablar de una sociedad más justa y equitativa desde la perspectiva de la materialización de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esto último es posible en la medida que el Estado no es una estructura estática sino que se encuentra condicionada a procesos de cambios. Así, Cox señala siguiendo la “perspectiva viciana, no se puede abstraer adecuadamente al hombre y al estado de la historia, con el fin de definir sus substancias o esencias como previas a la historia (...) Un estudio cabal de los asuntos humanos debe tener la capacidad de revelar la

<sup>354</sup> Norberto Bobbio, señala que pueden entenderse dos tipos de significado sobre ideología: el débil y el fuerte. En su primera categoría “designa el *genus*, o una *species* variadamente definida, de los sistemas de creencias políticas: un conjunto de ideas y de valores concernientes al orden político que tienen la función de guiar los comportamientos colectivos. El significado fuerte tiene origen en el concepto de i. de Marx, entendido como falsa consecuencia de las relaciones de dominación entre las clases, y se diferencia claramente del primero porque mantiene en el propio centro, diversamente modificada, corregida o alterada por los distintos autores, la noción de falsedad: la i. es una creencia falsa”. Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2000). *Diccionario de Política*. 12ª. Edición. Siglo veintiuno editores: México. D.F, p. 755. De acuerdo a lo anterior, nuestro concepto de ideología se entiende desde la categoría débil que señala Bobbio. Por tanto, la i. plurinacional es el conjunto de ideas y valores que se construye y se sustenta desde la diversidad de naciones que concurren en un Estado, con el fin de guiar de forma justa y equitativa los comportamientos colectivos, lo cual modelará el reacomodo de la estructura del aparato pos-nacional.

<sup>355</sup> Ver: Prieto, Alberto (2013). *Tomo 1. Visión íntegra de América: conformación colonial*. Ocean Sur: La Paz. Oszlack, Oscar (2007). *Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teóricos - metodológicos para su estudio*. En: Acuña, Carlos (2007) (Comp.). *Volumen 1, número 3. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, proyecto de modernización del Estado, jefatura de Gabinete de Ministros*. CEDES: Buenos Aires. Encontrado en: [www.oscaroszlack.org.ar](http://www.oscaroszlack.org.ar). Ibarra, Hernán (2010). *Visión histórica política de la Constitución del 2008*. CAAP: Quito. Herrera, Sajid (2007). *La formación de los estados- nacionales en la América hispana: de la colonia al siglo XIX*. UCA: San Salvador.

<sup>356</sup> “(...) La sociedad civil, en cuanto espacio de luchas sociales, ofrece elementos de gran interés para explicar el poder estatal y sus diversas formas. Los movimientos de la sociedad civil fundamentan en gran medida los movimientos del poder estatal. Las raíces del poder estatal, vistas en términos históricos y teóricos, se encuentran en la sociedad civil. Por lo tanto, conviene reflexionar sobre la sociedad civil a fin de poder comprender las formas del Estado y las condiciones de su transformación (...)” Ianni, Octavio (2003). *El Estado y la cuestión nacional*. En: González, Pablo (2003) (coord.). *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. Siglo veintiuno editores, Universidad de las Naciones Unidas: México.D.F, p.25.

coherencia de las mentes y de las instituciones características de las distintas eras, así como el proceso mediante el cual un patrón coherente -mismo que podemos denominar estructura histórica- reemplaza a otro (...)"<sup>357</sup>.

De acuerdo con nuestra premisa de investigación, lo plurinacional constituye una etapa en la transición de los distintos modelos de organización socio-política de la región latinoamericana. Las ideologías de los diferentes regímenes políticos que han sustentado el comportamiento colectivo del aparato estatal uninacional (desde el siglo XVIII hasta principios del siglo XX) han evolucionado de acuerdo a las necesidades y el impacto que ejercen los actores sociales en un período de tiempo determinado; como consecuencia, surgen relaciones sociales, económicas, políticas, jurídicas y culturales que se diferencian de la anterior. En la actualidad, el antagonismo entre las fuerzas sociales en el interior del Estado y la apertura internacional hacia una sociedad más justa, a través de los Derechos Humanos, conduce al modelo de la pluralidad nacional<sup>358</sup>.

Así mismo, el Estado-Nación en América Latina ha tenido desde nuestra perspectiva de análisis distintas ideologías que lo direccionan<sup>359</sup>. Los cortes históricos que nos permiten catalogarlas los sistematizamos de acuerdo al contenido de las constituciones que se han reformado a lo largo de la historia constitucional latinoamericana<sup>360</sup>, y que

---

<sup>357</sup> Cox, Robert (2005). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales. En: Vásquez, John (2005). *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. LIMUSA: México. D.F, p. 155.

<sup>358</sup> Se puede ver: Svampa, Maristella (2008). "Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina." En: "*Proyecto de subjetividades políticas, matrices político-ideológicas y procesos de movilización en América Latina*". I Jornadas de Análisis Crítico, Universidad del país Vasco, noviembre de 2008. Encontrado en: [www.upf.edu](http://www.upf.edu).

<sup>359</sup> En esta variable seguimos utilizando el concepto de ideología débil de Bobbio (Véase nota 289), con el cual afirmamos que los valores y las ideas que sustentan al Estado y que guían el comportamiento colectivo están contenidas en los textos constitucionales. En tal sentido, estos principios definen las relaciones sociales, económicas, políticas, jurídicas, institucionales y culturales de cada modelo de aparato mononacional que hemos propuesto.

Si bien el texto constitucional puede ser el resultado de la estructura del aparato estatal en un momento dado (y no a la inversa), para efectos de nuestra investigación, las reformas constitucionales que simbolizan un cambio social significativo serán tomadas como el momento de ruptura para trascender a un nuevo fundamento del anquilosado Estado-Nación.

<sup>360</sup> Para ello seguimos el análisis que nos brinda la historia del derecho, la cual, "puede abrir perspectiva respecto al presente, ubicándolo y revitalizándolo frente a sus propias pretensiones, aquellas típicas del derecho un plan ilusionista del método y fraudulento de resultado (...)" Clavero, Bartolomé (2008). En: Martínez, Fernando & Agüero, Alejandro (2008). *Forum Historiae iuris*. P. 4. Encontrado en: [www.bartolomeclavero.net](http://www.bartolomeclavero.net).

han determinado por la inclusión de nuevos principios, la transición hacia un modelo diferente del aparato estatal mono nacional<sup>361</sup>.

Por tanto, el aparato estatal “no surge entonces por generación espontánea ni tampoco es creado, en el sentido que “alguien” formalice su existencia mediante un acto ritual. La existencia del estado deviene de un proceso formativo a través del cual aquel va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta distinto nivel de desarrollo. Quizás sea apropiado hablar de “estaticidad” (“stateness”) para referirnos al grado en que un sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades -expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales - que definen la existencia de un Estado”<sup>362</sup>. En este sentido, lo plurinacional acabaría con los antagonismos sociales<sup>363</sup> generados por largos procesos de exclusión social y crearía las condiciones para una sociedad en la cual la mayoría y la minoría puedan conjugarse en un solo comportamiento colectivo que se unifique en torno al interés de una nación plural.

A continuación presentamos una propuesta tipológica sobre las distintas –ideologías- que han caracterizado al modelo del Estado-Nación en América Latina<sup>364</sup>, y cuyas debilidades dan paso a un nuevo concepto del aparato estatal como es la plurinacionalidad.

<sup>361</sup> Esto último lo explica Ferrajoli, cuando señala que “(...) la idea del contrato social es una metáfora de la democracia política, dado que alude al consenso de los contratantes y, por consiguiente, vale para fundar, por primera vez en la historia, una legitimación del poder político desde abajo; pero es también una metáfora de la democracia sustancial, puesto que este contrato no es un acuerdo vacío, sino que tiene como cláusulas y a la vez como causa precisamente la tutela de los derechos fundamentales, cuya violación por parte del soberano legitima la ruptura del pacto y el ejercicio del derecho de resistencia” Lo anterior, hace posible los cambios constitucionales y la transición de los distintos modelos del aparato estatal. Ferrajoli, Luigi (2005). *Óp.*, Cit., p.39. Véase cita: 106.

<sup>362</sup> Oszlack, Oscar (2007). *Óp.*, Cit., p. 4. Véase cita: 355.

<sup>363</sup> Estos antagonismos, se expresan a través de las contradicciones entre sujetos sociales “Esa asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es habitualmente posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad –expresa, tácita o presunta- del dominante (...) el primero es el control de medios de coerción física, movilizables por sí o por medio de un tercero. Otro es el control de recursos económicos. Un tercero, es el control de recursos de información en sentido amplio, incluso conocimiento científico-tecnológicos. El último que interesa señalar es el control ideológico, mediante el cual, el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte, y por lo tanto, no la entiende ni cuestiona como dominación (...) O’Donnell, Guillermo (1977). *Apuntes para una teoría del Estado. Documento CEDES/G.E. CLACSO*, vol. 9, p.3. Encontrado en: [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar).

<sup>364</sup> Podemos encontrar distintas categorías sobre los modelos de Estado-Nación en la región. Sin embargo, nuestra propuesta está delimitada por aquellos procesos de cambios constitucionales que ayudaron a mejorar las condiciones de los pueblos indígenas dentro del aparato estatal, logrando organizarse y movilizarse como fuerzas sociales capaces de impactar en el ámbito internacional y nacional, reivindicando derechos dentro de una organización socio-política más justa como es la Plurinacionalidad.

Debemos señalar que en América Latina, el Estado moderno emerge a partir del binomio del modelo westfaliano: aparato estatal-nación. Así mismo, se erige bajo las ideas de los pensadores clásicos de la época, como son: la división de los poderes (Montesquieu); los derechos individuales (Locke); el contrato social (Rousseau); el estado de naturaleza y la legitimidad del poder (Hobbes); la economía de mercado (Smith); la soberanía (Bodin, Maquiavelo, Hobbes, Rousseau, Locke), y la utilidad pública (Stuart Mill). De igual forma, su conformación se encuentra influenciada por las ideas revolucionarias y los derechos insertos en las declaraciones de Independencia Americana (1776), y la del Hombre y del Ciudadano (1789).

Los Estados en Latinoamérica emergen siguiendo los elementos de constitución delimitados por el Derecho Internacional: “1.- Población permanente; 2.- territorio determinado; 3.- gobierno; y 4.- Capacidad para entrar en relaciones con otros Estados”<sup>365</sup>. Bajo esa matriz occidental y homogenizadora no tendría cabida un pensamiento sustentado en lo diverso y en lo plural. Por tanto, pese al fuerte peso de población indígena en América Latina, la única organización político-social “moderna” y de “progreso” la constituía el Estado-Nación, quedando estas poblaciones excluidas no sólo de sus territorios (desde ese momento *res nullius*), sino también coartados de decidir sus propios destinos dentro de un aparato estatal que intento subsumirlos.

De acuerdo a lo anterior, la idea del Estado-Nación se consolidó después de las luchas de independencia, en las cuales se buscó romper con las relaciones de dominación del régimen colonial y legitimar la estructura estatal a partir de los elementos arriba mencionados. De acuerdo a nuestro interés de investigación, los distintos modelos del aparato estatal mononacional en América Latina que nos permiten tener un hilo conductor capaz de demostrar que lo plurinacional es consecuencia de los estadios anteriores, son:

---

<sup>365</sup> Convención sobre los Derechos y los Deberes de los Estados (1933), artículo 1. Encontrado en: [www.oas.org](http://www.oas.org).

### 1.- *Estado- Nación- Liberal*

Este modelo quedó plasmado con las primeras constituciones del siglo XVIII que se configuran después de la época de independencia en América Latina. En esta estructura se reconoce la propiedad privada, y se excluye al indígena de cualquier proyecto de país. Este modelo de aparato estatal se mantiene en la región hasta finales del siglo XX cuando se comienzan a introducir en los textos constitucionales derechos sociales y culturales, que redimensionarán a estas poblaciones como actores sociales organizados y cuyas necesidades se introducen en las agendas nacionales.

Siguiendo los principios liberales el Estado-Nación que se consolida “se responsabiliza de la defensa de un principio de identidad colectiva y de la integración social; de la creación de una esfera pública, apoyada crecientemente en el principio de legitimidad democrática (...) compatible con el ejercicio y desarrollo de los derechos individuales por él reconocidos (...)”<sup>366</sup>.

El Estado que emerge intenta romper con la estructura colonial impuesta. El proyecto de país que se establece luego de la independencia se configura bajo las ideas occidentales. Debemos decir que en América Latina, esta ideología se ha redimensionado en las distintas épocas; en este sentido, “no es fácilmente reconducible a una serie de rasgos únicos predeterminados sino que exhibe distintas facetas según se vaya enfrentando a circunstancias sociales siempre cambiantes”<sup>367</sup>.

Este modelo de Estado con el cual se desprendían de la estructura colonialista significó cambios exclusivamente para una parte de la población pues “(...) se ha excluido no sólo el acceso del indígena al mundo constitucional, sino también lo que no tiene por qué ser lo mismo, y es en todo caso más primario, el reconocimiento de la existencia del derecho indígena (...)”<sup>368</sup>, promoviendo este aparato estatal relaciones de dominación y exclusión; en este caso, entre estos grupos humanos y el nuevo gobierno que se configura.

---

<sup>366</sup>Vallespín, Fernando (2000). *El futuro de la política*. Taurus: Madrid, p.101.

<sup>367</sup>Vallespín, Fernando (2005). Capítulo 3. El Estado Liberal. En: Del Águila, Rafael (2005). *Manual de Ciencia Política*. Editorial Trotta: Madrid, p. 53.

<sup>368</sup> Clavero, Bartolomé (1994). *Óp.*, Cit., p.44. Véase cita: 189.

Las distintas constituciones que se reformaron durante casi siglo y medio en los países de América Latina, en especial en Venezuela, Ecuador y Bolivia, expresan en su contenido las ideas del pensamiento liberal de la época, no obstante en su seno, eran sociedades muy desiguales pues la condición de ciudadano sólo estaba reservada, en principio, para aquellos que pudiesen leer y escribir ó que contasen con una renta anual ó que desempeñasen alguna profesión. Los que no cumplían con dichos requisitos, quedaban excluidos de su libertad civil, la seguridad individual, el derecho de propiedad y la igualdad ante la ley<sup>369</sup>.

Lo anterior, generaba grandes discriminaciones dentro del aparato estatal por lo que se caracteriza a este modelo de “la igualdad, libertad y fraternidad (...) excluyente y patriarcal sobre la base que sólo ciertos individuos podían gobernar y ejercer el poder político, la asociación nacionalismo y democracia diseñó la exclusión grupal”<sup>370</sup>. Bajo estos términos, era cuestión de tiempo que aquellas fuerzas profundas (Renouvin, 1970) de grandes contingentes sociales crearan las condiciones para generar procesos de cambio.

Estos hechos históricos que influenciaron la crisis de este modelo estatal, en el ámbito internacional, estuvieron marcados por la Revolución Mexicana (1910) y la Rusa (1917), que de acuerdo a nuestra investigación representaron los antecedentes más cercanos en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito constitucional de los Estados-Nación a finales del siglo XX.

Así mismo, es importante señalar que el declive del modelo liberal se dio desde distintos aspectos en el que el económico fue una variable determinante. La crisis de 1929 aunada a las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial provocó en la región una quiebra con la economía de libre mercado.

Este primer modelo que hemos propuesto ha sistematizado más de siglo y medio de historia política y jurídica de los Estados-Nación en América Latina, por lo que es

---

<sup>369</sup> Esto queda establecido así en las constituciones de: 1826, 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1871, 1878, 1938, 1945 y 1947 de Bolivia. Así mismo, en las de 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946 de Ecuador, y en las de 1830, 1864, y 1936 de Venezuela.

<sup>370</sup> Álvarez, Natalia (2008). *Pueblos indígenas y derecho de autodeterminación. ¿Hacia un derecho internacional multicultural?* Universidad de Deusto: Bilbao, p. 101.

preciso indicar lo siguiente: 1.- Este aparato estatal mantiene las mismas estructuras aprendidas del régimen colonial; 2.- El poder y la administración de lo público se concentraba en pequeños grupos; 3.- No existían mecanismos que garantizaran los derechos reconocidos constitucionalmente; 4.- El interés nacional estaba condicionado por los ideales de la burguesía incipiente y emergente; 5.- Los grandes excluidos serían aquellos que en un futuro reivindicarían sus convicciones (indígenas, afrodescendientes, campesinos, mujeres, entre otros).

Finalmente, en este lapso de la historia de América Latina (1830-1960<sup>371</sup>), los regímenes políticos que caracterizaron la región fueron variados y oscilaban entre la democracia y la dictadura, aunado a que la continuidad institucional estaba condicionada por los permanentes golpes de estado, estrategia muy común para mostrar el descontento del pueblo ó asaltar el poder de forma ilegítima. Lo interesante es que la estructura liberal marcada por sus constituciones no se cambió ni se transformó ya que sólo estuvo limitada por ciertas reformas y en algunos casos por proclamas<sup>372</sup>, cuyo principal interés se centraba en prolongar el mandato ó aumentar su poder con la finalidad de legitimarlo<sup>373</sup>.

La crisis del *Estado-Nación Liberal* marcada por las profundas crisis sociales, económicas, y políticas en la región, aunado al reconocimiento de importantes instrumentos de derechos humanos como los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) respectivamente, hizo posible la inserción de nuevos principios en el ámbito de las políticas sociales dentro de las

---

<sup>371</sup> Esta periodización la sistematizamos tomando como hecho histórico de partida la configuración de las primeras constituciones en América Latina hasta 1960, cuando se comienzan a dar reformas constitucionales importantes que rompen con el anterior sistema, como la venezolana de 1961 que reconoce el régimen agrario y la presencia de pueblos indígenas dentro del territorio. Así mismo, está la de 1967 de Bolivia y de Ecuador que reivindica los mismos principios que la venezolana, aunque en el caso del texto constitucional ecuatoriano ya la de 1946 denotaba la protección de la cultura de estas poblaciones.

<sup>372</sup> En el caso de Venezuela, durante los tiempos de dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935) y Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), se rigió la Constitución de 1901 con algunas reformas que aumentaban el poder, y por tanto, limitaban ciertos derechos individuales. Así mismo, en Bolivia, el régimen de Banzer (1971-1978) mantuvo el texto constitucional del 67; y finalmente en Ecuador las distintas dictaduras que se dieron desde la década de los setenta mantiene las cartas constitucionales que se estructuraron en tiempos de democracia. En todo caso, en esta estructura estatal de corte liberal, los pueblos indígenas fueron invisibilizados en los proyectos políticos tanto de los gobiernos autoritarios como de los democráticos.

<sup>373</sup> Se puede Ver: Valadés, Diego (1974). *Dictadura constitucional en América Latina*. UNAM: México. D.F.

constituciones latinoamericanas, lo cual para efectos de nuestra investigación marcó una transición hacia un nuevo modelo que definimos como *social*.

Este *Estado-Nación Social* en América Latina, que pudiésemos denominar también *Social-Liberal* (pues esta última connotación no se desprende de forma contundente de todas las ideas liberales sino que se adapta y redimensiona con las condiciones del sistema), marca una ruptura con el anterior (Estado-Nación Liberal) en la medida que reconoce en sus constituciones derechos económicos, sociales y culturales que benefician a los grandes excluidos, entre ellos los pueblos indígenas.

Como nuestra premisa de investigación está delimitada por la idea que el Estado plurinacional es consecuencia de los anteriores modelos del aparato estatal, debemos señalar que el liberalismo coadyuvó en el devenir de esta organización político-social. Autores como Kuppe ó Kreimer señalan que su gran aportación fue el reconocimiento de derechos individuales, pues esto a su vez es el antecedente para la reivindicación de los principios de carácter colectivo<sup>374</sup>.

## 2.- *Estado- Nación Social*

Se define como aquel modelo que busca la transformación de las “funciones del Estado liberal en el sentido de introducir y ampliar progresivamente el intervencionismo protector (...) El Estado social actúa en cumplimiento de una legislación que le obliga a responder ante las insuficiencias de la sociedad liberal y capitalista”<sup>375</sup>.

Esta tendencia de cambio tiene sus referencias más inmediatas en el reconocimiento de derechos sociales en la Constitución Alemana de Weimar (1919) y en la Mexicana de Querétaro (1917), siendo luego de la crisis de la Segunda Guerra Mundial cuando este modelo de aparato estatal cobraría vigencia.

---

<sup>374</sup> Sobre esto, Kreimer afirma que “(...) es un avance extraordinario de la humanidad. Pero más allá de esos derechos y de esa igualdad existen derechos de los individuos como miembros de colectivos que se basan en la historia de ese colectivo, en su valoración, en su capacidad de articulación y la posibilidad de su supervivencia y desenvolvimiento según sus propias normas”. Cletus; Gregor, Barié (2003). *Pueblos indígenas y derechos constitucionales: Un panorama. Instituto Indigenista Interamericano, Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas*. Editorial Abya-Yala: La Paz, p. 95.

<sup>375</sup> Gallego, María (2005). *Capítulo 5. Estado social y crisis del Estado*. En: Del Águila, Rafael (2005). *Óp.*, Cit., p. 107. Véase nota: 367.



Existen distintas definiciones al concepto de Estado social. Una es de carácter restringido que plantea un aparato estatal interventor sólo en políticas sociales, y otra de carácter integral, en la que este modelo tiene la función de garantizar además de lo último, las políticas económicas de los ciudadanos (Sotelo 2010)<sup>376</sup>. En Latinoamérica de acuerdo a la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas, esta visión más amplia traería consigo el progreso social de los países orientado por cuatro principios: “1) Que ningún segmento de la población sea dejado al margen del desarrollo y de las transformaciones; 2) Que el crecimiento sea el objetivo de la movilización de amplias capas de la población y que se asegure su participación en el proceso de desarrollo, 3) Que la equidad social se considere moralmente importante (...), 4) Que se confiera alta prioridad al desarrollo de las potencialidades humanas (...)”<sup>377</sup>.

El Estado social tiende a confundirse con el de bienestar y el social de derecho. En el caso de América Latina, y definiendo al modelo de bienestar como aquellos que “comparten las funciones de apoyo a la demanda y de indemnización de los riesgos sociales (...)”<sup>378</sup>, podemos inferir que es un desarrollo posterior al aparato estatal social, que para el caso de la región por los indicadores que estos deberían tener como resultado, no fueron alcanzados en nuestros países<sup>379</sup>.

El *Estado-Nación Social*, desde una perspectiva formal, es un estereotipo que garantiza los derechos constitucionales. En palabras de Ferrajoli, “(...) es un nuevo modelo de

---

<sup>376</sup> Se puede ver: Sotelo, Ignacio (2010). *El Estado Social: Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Trotta: Madrid.

<sup>377</sup> Draibe, Sonia & Riesco, Manuel (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. CEPAL: México. D.F, p.12.

<sup>378</sup> Esping- Andersen, Gosta & Palier, Bruno (2010). *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*, Ariel: Barcelona, p.9.

<sup>379</sup> El Estado social cuya consolidación traería consigo el de bienestar, se fundamenta en el progreso social y en la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. Los indicadores sociales, con los que se puede medir tal objetivo “son instrumentos de medición de bienestar (...) Gracias a la información que proporcionan, los indicadores sociales ayudan entonces a dar respuestas a problemas sociales y a tomar decisiones de políticas públicas sustentadas en la evidencia empírica.” Cecchini, Simone (2005). *Indicadores sociales en América Latina y el Caribe*. CEPAL: Santiago de Chile, p.11. En América Latina, por ejemplo a principios de la década del 2000, “el 44% de la población vivía en condiciones de pobreza y el 19% en pobreza extrema (...) Información adicional (...) revela que el 11% de la población sufre de subnutrición, el 13% no tiene acceso a una fuente mejorada de abastecimiento de agua y el 22% a saneamiento, y que el 11% de las personas mayores de 15 años son analfabetas.” De acuerdo a estos datos, afirmamos el fracaso del modelo social en la región. *Ibíd.*, p. 9. Para el caso de los pueblos indígenas, al finalizar la década de los noventa como señala el trabajo de Hall & Patrinos, los logros en materia de reducción de la pobreza de ingresos durante la década de los pueblos indígenas (1994-2004) fueron escasos, “existen muy pocas políticas de protección social diferenciada y específicamente diseñadas para los pueblos indígenas (...). Hall, Gillette & Patrinos, Harry (2006) *Pueblos indígenas y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Banco Mundial: Bogotá.

derecho y de democracia, el *Estado constitucional de derecho*, que es fruto de un verdadero cambio de paradigma respecto al modelo paleopositivista del *Estado legislativo de derecho*<sup>380</sup>.

Esto es lo que definimos como *Estado social de derecho* que cambia con el *liberal de derecho*, en la medida en que este último (como indica el autor recién mencionado), carece de mecanismos para garantizar los principios reconocidos en los textos constitucionales. El gran avance en esta etapa es el diseño de políticas capaces de brindar seguridad jurídica a través de las instituciones que resguardan las nuevas constituciones. De la misma manera, García-Pelayo señala en su obra sobre la transformación del Estado contemporáneo, que en este modelo la mayoría debe estar siempre sometida a la Constitución y la Ley; por tanto, no existe un poder ilimitado frente al aparato estatal<sup>381</sup>.

De acuerdo a un análisis comparado de la función judicial del Estado, en el modelo social podemos inferir que para el caso de América Latina, particularmente de nuestros países en estudio, este aparato ayudó al posterior desarrollo de instituciones que se crearon y se plasmaron en las constituciones multiculturales de la década de los años noventa. Por tanto, conforme a la tipología propuesta, la estructura capaz de garantizar el *estado social de derecho* se consolida en los tiempos del aparato Neoliberal-Multicultural<sup>382</sup>.

---

<sup>380</sup> Ferrajoli, Luigi (2006). "Sobre los Derechos Fundamentales." *Revista cuestiones constitucionales*, N° 15, junio-diciembre, p.114.

<sup>381</sup> García-Pelayo (1991). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Cuarta edición, volumen III. Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, p. 1655-1664.

<sup>382</sup> Por ejemplo, en la Constitución de 1994 de Bolivia se innova con el Tribunal Constitucional, cuya función es el control constitucional competencia que antes tenía la Corte Suprema de Justicia (CSJ) (Título III, Capítulo III); el Consejo de la Judicatura que es el órgano administrativo y disciplinario del poder judicial, ex competencia de la CSJ (Capítulo IV), y la Defensoría del pueblo que vela por la vigencia y cumplimiento de los derechos y garantías de las personas (Título IV, Capítulo II). Además se "garantiza el derecho de servicio de traducción cuando su lengua materna no es el castellano", esto último, reconocía un derecho diferenciado para las poblaciones indígenas. Las instituciones anteriormente mencionadas eran inexistentes en los textos constitucionales pasados.

En el caso de Venezuela, la Constitución de 1961 tenía un poder limitado en tres instituciones: La Corte Suprema de Justicia, la Judicatura y el Ministerio Público, siendo en el texto constitucional de 1999 en el que el *estado de derecho* consolida sus mecanismos de garantía de la mano con la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal y el sistema penitenciario, además de incluir que "las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en sus hábitat instancia de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afectan a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución, a la ley y al orden público" (art.260).

Por último en el caso de Ecuador, comparando los textos constitucionales del 79, reformado en el 96 y la Constitución de 1998, decimos que siguen los mismos lineamientos que el modelo boliviano y

Una vez realizada la distinción entre Estado de bienestar, social y social de derecho en América Latina, procederemos a delimitar el modelo del *Estado-Nación social*. Aponte Blanck señala que es aquel capaz de desarrollar políticas sociales significativas<sup>383</sup>, que mejoren la calidad de vida del ciudadano y cuyo objetivo sea el progreso social. Esto último fue teorizado para conceptualizar sociedades modernas con niveles altos de desarrollo económico y en las cuales la satisfacción de las demandas mínimas (educación, salud, niveles de ingresos, poder adquisitivo, entre otras) estaban garantizadas.

Para el caso de América Latina, el paso del Estado Liberal al Social se fundamenta por el cambio hacia otro modelo constitucional, en el cual se reconocen derechos de carácter social, económico y cultural. Esta transición al igual que en cada uno de los estereotipos de aparato estatal propuesto, no fue lineal para los países de la región; algunos fueron pioneros en este cambio y otros lo realizaron de forma tardía. Así mismo, Latinoamérica se caracterizó en este período por grandes turbulencias políticas y la crisis económica de los ochenta (llamada la década perdida) fundamentada por los altos niveles de la deuda externa, imposibilitó satisfacer las demandas sociales<sup>384</sup>.

Por otra parte, desde la mirada de los Pueblos Indígenas, este modelo constitucional mejoraba sus condiciones al menos en el ámbito del reconocimiento. Por ejemplo, en Bolivia la Constitución de 1938 reconoce la existencia de estas comunidades (art.165),

---

venezolano. La del 96 crea el Congreso Nacional de la Judicatura y el Ministerio Público, instituciones que complementan a la Corte Suprema de Justicia, las cortes superiores y los juzgados así como el Tribunal Fiscal y el contencioso administrativo. Sin embargo, es en la del 98 en la que se introduce la apertura hacia un confuso pluralismo jurídico, en el cual “las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia (...) para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres y derechos consuetudinarios, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes (...)” (art. 191).

De acuerdo a lo anterior, el estado de derecho en América Latina particularmente en nuestros países de estudio, se consolidó en las constituciones de carácter multiétnico, es decir, en el modelo de estado Neoliberal-Multicultural, siendo el aparato estatal social el que daría impulso y condiciones para experimentar este tipo de cambios en su función judicial.

<sup>383</sup> Aponte, Carlos (2012). “Documento. Sobre el Estado Social en América Latina.” *Conferencia XXII. Congreso Mundial de Ciencia Política*. En: Cuadernos del Cendes, volumen.29, N°80, Caracas, p.1.

<sup>384</sup> “Los costos sociales de la “década perdida” fueron cuantiosos. De acuerdo, con las estimaciones de la CEPAL, la incidencia de la pobreza aumentó marcadamente entre 1980 y 1990, del 40, 5% al 48, 3% de la población. América Latina sólo retornaría a los niveles de pobreza de 1980 en 2004, por lo cual en este campo hubo no una década sino un cuarto de siglo perdido. El deterioro de la distribución del ingreso en varios países agravó los altos patrones históricos de desigualdad que ya caracterizaban a la región y revistió los avances logrados hasta los años setenta en algunos países”. Ocampo, José; Stallings, Barbara; Bustillo, Inés (et. all). (2008). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. CEPAL, Cooperación alemana & Banco de desarrollo de América Latina: Santiago de Chile, p.44.

mientras en la de 1967 se señala que todos los ciudadanos gozan de libertades y garantías sin distinción “de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica social, u otra cualquiera (...)” (Art. 6). En el texto que se reforma en 1994 se reivindica los derechos económicos, sociales y culturales a estos grupos humanos (art. 171).

Esta realidad es similar en el caso de Venezuela, en cuya Constitución de 1947 se regula la seguridad social (art. 57) y la ayuda económica y social a la población campesina (art. 69)<sup>385</sup> entre otras. Así mismo, para el texto constitucional de 1961 se eliminan todas las formas de discriminación racial (art. 61).

Para el caso de Ecuador, desde el texto constitucional de 1929 se establece una protección especial al indígena, reconociéndoles derechos laborales (1945/art.148), erradicándose cualquier manifestación de diferenciación por concepto de “raza, sexo, filiación, idioma, religión, opinión pública, posición económica o social” (1967/art. 25). Finalmente, en la de 1979 se garantizan “los derechos civiles y políticos; económicos, sociales y culturales” (art. 44).

Los anteriores derechos crean mejores condiciones para estas poblaciones. Sin embargo, resulta difícil hablar de un *Estado-Nación Social* en el caso de estos países, pues las políticas impulsadas por los gobiernos hacia estos grupos humanos apuntan más a paliar la pobreza que a eliminarla, y a continuar con los procesos de integración social, siendo una constante en la historia del aparato estatal latinoamericano.

De acuerdo a nuestra tipología, este período se extiende hasta finales del siglo XX cuando comienzan a surgir textos constitucionales de carácter multicultural<sup>386</sup>. Durante este modelo, la incorporación de derechos y las condiciones políticas propias de la región caracterizada por los procesos de reformas agrarias, hizo posible la organización de los pueblos indígenas como movimientos sociales independientes de la agenda campesina, convirtiéndose en actores activos capaces de ser escuchados y cuyas

---

<sup>385</sup> Para este período en Venezuela el régimen campesino incluía al indígena.

<sup>386</sup> La Constitución de 1994 de Bolivia, la de 1997 de Ecuador en su artículo 1 definen al Estado como “multiétnico y pluricultural” la de 1999 de Venezuela en su preámbulo señala la presencia de una sociedad multiétnica; por lo que este último país no se atreve todavía a definir su estructura estatal de esta forma.

demandas comienzan a ser registradas en las agendas políticas nacionales e internacionales.

El declive del Estado Social fue para la década de los años ochenta, aunque no pudiésemos hablar de crisis, pues este modelo nunca se consolidó en América Latina por múltiples causas como la fragilidad de las instituciones<sup>387</sup>, carentes de capacidad para garantizar los derechos reconocidos en los textos constitucionales, el excesivo gasto público<sup>388</sup>, las políticas asistencialistas que paliaban la pobreza pero no la disminuían, el aumento de la deuda externa en la región<sup>389</sup>, la fallida política de industrialización llevada por la CEPAL, y el asalto en algunos países de gobiernos totalitarios no permitió el desarrollo de este modelo, el cual estaría pensado para sociedades que tuviesen niveles de desarrollo “tradicional”.

De acuerdo a lo anterior, el *Estado-Nación Social* intentó cambiar el modelo constitucional insertando principios que estimularán las políticas sociales. No obstante, las causas antes mencionadas condicionan un cambio significativo entrando en crisis con las tendencias neoliberales asumidas después del fin de la guerra fría en la década de los años noventa.

---

<sup>387</sup> “En América Latina, las diversas desigualdades y brechas estructurales que se superponen, que perduran y que fracturan a las sociedades, han condicionado que la emergencia de estas reivindicaciones sociales que buscan impulsar cambios en democracia sean fragmentadas y heterogéneas, en muchos casos intermediadas por sistemas políticos altamente polarizados y gestionados por instituciones estatales débiles (...) Organización de Estados Americanos. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina*. Editorial Plural: La Paz, p.14.

<sup>388</sup> “Para América Latina la asignación de recursos fiscales ha sido utilizada como principal instrumento de política, durante la década de los ochenta el gasto se utilizó mayormente como un instrumento discrecional, principalmente utilizado para corregir los grandes déficits fiscales producidos tras la crisis de la deuda en la región. Durante los noventa este panorama fue seguido por la implementación de una serie de reformas estructurales que permitió estabilizar el gasto público, y reasignar recursos en forma sostenida hacia los sectores más vulnerables, se inicia una década de crecimiento del gasto público en la región.”González, Ivone (2012). *Gasto y deuda pública en América Latina: indicadores del sector público*. CEPAL: Santiago de Chile, p. 7.

<sup>389</sup> La deuda externa en la región es consecuencia del propio ciclo económico internacional y regional, se asuman en parte para cubrir el gasto público de un Estado que intentaba desarrollar los procesos de industrialización como Ecuador, Brasil ó Paraguay; otros, se endeudaron para llevar a cabo políticas económicas liberales, de apertura comercial, que llevo a sustituir el mercado nacional por los procesos de importación (Argentina ó Venezuela). Se calcula que la misma fue distinta en cada período “en 1980, sobrepasa los 200 millones de dólares para crecer aceleradamente en la primera mitad de la década y alcanzar en 1990 la cifra de 400 millones de dólares”, esto último indica un aumento desproporcional señalando que para los 70 está sólo registraba 68 millones. Fossati, Felipe (2001). *Deuda externa de Latinoamérica. Ponencia presentada en el Congreso Internacional por una estrategia común: La deuda externa y el fin del milenio*, p. 6. Encontrado en: [www.e-libro.net](http://www.e-libro.net). Se puede ver: Pérez S. Alfredo (1995). “Deuda externa de América Latina. Balance de una década (1980-1990).” *Cuadernos de estudios empresariales*. Servicios de publicaciones UCM, N°5, p. 243-269.

En América Latina el *Estado Nación Social* se inicia siguiendo constituciones de tipo liberal. Para sus gobiernos, “desde este punto de vista, es mejor reducir las actividades de política social del Estado en la mayor medida (políticamente) posible y permitir su aumento sólo en la medida en que sea (políticamente) inevitable (...)”<sup>390</sup>. En esta lógica también entran los pueblos indígenas cuyo gran avance en este modelo fue su reivindicación como poblaciones diferenciadas (a pesar de las tendencias homogeneizadoras), y la inserción para todos los ciudadanos (incluyéndolos a ellos) de los derechos económicos, sociales y culturales. Lo anterior creó las condiciones para una forma distinta de relacionarse estos grupos humanos con su estructura estatal, haciendo posible que para la década de los años noventa “los nuevos escenarios socio-políticos estén caracterizados por una mayor apertura democrática y el reconocimiento constitucional de carácter pluricultural y pluriétnico de la mayoría de las naciones latinoamericanas (...)”<sup>391</sup>.

### 3.- *Estado-Nación Neoliberal y multicultural*

Este modelo de Estado emerge en América Latina para la última década del siglo XX y su cambio está representado por las nuevas constituciones, que definen al aparato estatal como multiétnico y pluriétnico (caso Bolivia y Ecuador), y otras, reivindican no la estructura institucional *per se* sino la necesidad de consolidar una sociedad con estas características (Venezuela).

Esta apertura multicultural trae consigo mejores condiciones para el posicionamiento de estos grupos humanos como sujetos diferenciados. En este sentido, “este cambio en los discursos y demandas indígenas tiene como consecuencia directa una transformación en las relaciones con el Estado (...) Se ha producido la “rebelión del interlocutor” (...)”<sup>392</sup>. Desde el punto de vista formal se reconocen derechos culturales en los textos

---

<sup>390</sup> Zintl, Reinhard (1993). “Neoliberalismo y Estado Social.” *Cuaderno de filosofía del derecho*, N°13, p.33.

<sup>391</sup> Del Popolo, Fabiana & Oyarce, Ana (2005). “Población indígena de América Latina: perfil socio demográfico en el marco de la CIPD y de las metas del milenio.” *Seminario internacional, pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información socio demográfica para políticas y programas*. CEPAL: Santiago de Chile, p. 2.

<sup>392</sup> Bengoa, José (2003). *Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década*. CEPAL: Santiago de Chile, p. 10.

constitucionales<sup>393</sup>, siendo la primera Constitución en reivindicarlos la de Guatemala (1986) y posteriormente la de Nicaragua (1987).

Para nuestros países de estudio, este aparato estatal de corte pluriétnico se define en los textos constitucionales de la década de los noventa, y los mismos difieren en la magnitud con la que introducen los derechos indígenas. Desde esta perspectiva, podemos señalar que una de las constituciones más avanzadas para la época es la venezolana de 1999 (aún vigente), en la cual, a pesar que no se define al Estado con esta denominación se señala en su preámbulo “el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad multiétnica y pluricultural (...)”. No obstante, plasma un capítulo completo de principios diferenciados con la finalidad de garantizar las formas de vida de estas poblaciones que incluyen: la propiedad colectiva de las tierras; el aprovechamiento de los recursos naturales; el respeto por el desarrollo de la identidad étnica y cultural; la medicina tradicional; la consulta previa; la propiedad intelectual colectiva; el pluralismo jurídico, la participación política (art.119-125) y a practicar su propia lengua (art.9).

Por otro lado, la Constitución ecuatoriana de 1998 identifica al Estado como pluricultural y multiétnico e introduce en su artículo 1, “que el castellano es el idioma oficial y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas”, plasmando el derecho a practicar su lengua, reivindicando con la misma amplitud que el texto constitucional venezolano la propiedad colectiva de las tierras; el fortalecimiento de su identidad y tradiciones; el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables; la consulta previa, libre e informada; las prácticas de manejo de la biodiversidad, la propiedad intelectual colectiva; la educación intercultural bilingüe; la medicina tradicional, y los planes y proyectos propios de desarrollo (art. 84). Además de forma taxativa reconoce el principio de autodeterminación para estas poblaciones<sup>394</sup> (art. 4).

---

<sup>393</sup> Estos textos constitucionales en la región responde a los lineamientos de los instrumentos internacionales en esta materia: El convenio 169 de la OIT, La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), y el proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.

<sup>394</sup> De acuerdo a James Anaya “(...) para un grupo culturalmente diferenciado, la autodeterminación continuada genera la necesidad de un orden político democrático en que el grupo sea capaz de conservar su carácter diferenciado y de hacer que este carácter se refleje en las instituciones del Estado en el que vive. Para los pueblos indígenas, el principio de autodeterminación se insta a los Estados a defender la existencia y el libre desarrollo de las instituciones indígenas y a la misma vez promover su participación

En el caso de Bolivia, la Constitución de 1994 es discreta en el reconocimiento de estos derechos diferenciados sus modificaciones posteriores<sup>395</sup> no realizan ningún cambio en este aspecto. El texto constitucional reivindica hasta el 2004 la propiedad de las tierras comunitarias de origen; el uso sostenible de los recursos naturales; su identidad, valores, lengua y costumbres; su personalidad jurídica y un pluralismo jurídica que capacita a las comunidades indígenas para “ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos” (art. 171). Se complementa con la reforma educativa (1996) que introduce la educación bilingüe e intercultural, la ley de participación popular (1994) y la legislación agraria que coadyuvó a la regulación del proceso para delimitar la propiedad colectiva de sus territorios.

Por tanto, la época multicultural modificó los textos constitucionales para introducir derechos específicos que protegen sujetos vulnerables dentro de la estructura dominante de un Estado-Nación integracionista. No obstante, esta tendencia que se impulsa por el discurso de la diversidad cultural con vigencia para la década de los años noventa, se vio solapada por las propias políticas neoliberales de una economía globalizante. Las políticas ideadas en el consenso de Washington asaltaron a los países latinoamericanas, bifurcando el camino hacia aparatos estatales que garantizaran la diferencia en la unidad nacional, sobre todo, colocando en jaque la materialización del principio en el que se fundamenta este modelo que es el de la autodeterminación.

Lo anterior crea la necesidad de no describir al modelo propuesto sólo como multicultural sino también afirmar la otra cara del aparato estatal representada por la ola neoliberal. Tal y como lo señala Hale, uno de los autores que ha explicado con mayor claridad el fenómeno para el caso de Guatemala, bajo estas condiciones se crea la categoría socio política del “indio permitido” en el que “se trasmite un mensaje

---

en las instituciones estatales (...). Anaya, James (2006). *Pueblos indígenas y Estado multicultural*. Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Secretaría de Relaciones Exteriores, programa de cooperación sobre Derechos Humanos: México. D.F, p. 42.

<sup>395</sup> Se dan las siguientes modificaciones: Ley N° 2410 del 08 de agosto de 2002 y la N° 2631 del 20 de febrero de 2004. El 13 de abril del 2004 se abroga la Constitución de 1994 para dar paso a una nueva, no obstante, los derechos de los pueblos indígenas siguen siendo los mismos que en el texto constitucional anterior. A diferencia con la venezolana y la ecuatoriana, no reconoce desde el punto de vista constitucional, por ejemplo, el derecho a la consulta previa, libre e informada ó la propiedad intelectual colectiva.



implícito de que está bien que los indígenas gocen de ciertos derechos, siempre y cuando dejen de exigir los demás”<sup>396</sup>, entre ellos y el más importante el territorial.

Así mismo, lo neoliberal puede conciliarse con las reivindicaciones de estas poblaciones, siempre que las mismas representen una funcionalidad positiva para el desarrollo de una economía de mercado ya que una lectura distinta significaría un retraso para el progreso del modelo. Por tanto, la estructura del Estado-Nación westfaliano (liberal-social y ahora multicultural), no se cuestiona puesto que en ningún momento se piensa en una forma de redistribución de poderes para los pueblos indígenas; sino en reconocimientos de derechos que no desestabilicen los proyectos de un aparato estatal uninacional.

Los textos constitucionales de la década de los años noventa representan un logro significativo para estas poblaciones. Esto último, es consecuencia de la movilización de estos grupos humanos como actores sociales activos, en la cual la dinámica de avanzar hacia otro modelo estatal que sea capaz de garantizar la implementación de estas reformas, sigue siendo de su competencia exclusiva.

En el caso de Venezuela, a pesar de que el texto constitucional fue uno de los más completos en los Estados de corte multicultural para la década, en la actualidad el movimiento indígena se ha visto cooptado por la polarización política<sup>397</sup> en la que está subsumido el país, aspecto que ha desmovilizado sus luchas y desenfocado sus demandas. En los quince años transcurridos desde la aprobación de la Constitución, se desarrollaron derechos indígenas en leyes de carácter ordinario y especial pero no se ha

---

<sup>396</sup> Hale Charles (2005). *El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo en la época del indio permitido*. En: Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado. Fundación Propaz: Ciudad de Guatemala, p.52.

<sup>397</sup> “La polarización política constituye una amenaza en la medida en que induce a una alineación a lo largo de múltiples líneas de conflicto potencial, que organizan a individuos y grupos en torno a identidades e intereses exclusivos, los cuales, se cristalizan en facciones opuestas. En esta perspectiva, la alineación, tiene consecuencias sobre la integración social y la estabilidad política (...)” Baldassarri, Delia & Gelman, Andrew (2008). “Partisans without Constraint: Political polarization and trends in American Public Opinion.” *AJS*, volumen 114, N°2, septiembre 2008, p. 409. Traducción propia. En Venezuela la polarización política se expresa entre el partido oficialista (Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), y la mesa de la unidad (MUD) que en su mayoría recoge todos los partidos de la oposición venezolana.

avanzado en el derecho fundamental para la supervivencia de estos grupos humanos que es el territorial<sup>398</sup>.

La estructura de aparato estatal no ha variado pues la Constitución no reconoce la reestructuración de sus instituciones desde el punto de vista intercultural, lo cual haría mucho más viable el ejercicio de derechos diferenciados. Así mismo, la democracia ha quedado reducida al tema electoral y a sus continuas elecciones; la participación política es desproporcional, por ejemplo para nombrar simplemente una institución, en la Asamblea Nacional cada entidad federal (existen 24) puede elegir tres diputados o diputadas; mientras que los 45 pueblos indígenas sólo pueden elegir tres diputados (art.186). Así mismo, el interés nacional está concentrado en un modelo de desarrollo extractivista irreconciliable con el ejercicio de las reivindicaciones territoriales.

El Estado venezolano tal y como está concebido en la Constitución de 1999, no tiene capacidad para garantizar derechos diferenciados con instituciones de corte mononacional. Se podría avanzar en el reconocimiento de derechos territoriales pero una vez más la estructura del sistema institucional del país no está preparado para este tipo de cambios. Si a ello le sumamos la cooptación de las organizaciones indígenas pudiéramos estar en presencia, de acuerdo a las condiciones políticas actuales, de un estancamiento ó de un salto hacia atrás de este modelo de Estado.

El multiculturalismo no es distinto a los modelos estatales anteriores ya que se limita al reconocimiento de derechos diferenciados pero no señala una reforma estructural capaz de garantizar mecanismos institucionales y políticas interculturales que materialicen las nuevas normativas. Como ya lo mencionáramos, aquí de nuevo se crea la figura o idea del “indio permitido” una vez más subyugado y dependiente, condicionado a que le reivindicuen ciertas demandas desde el tiempo y la mirada que considere “justa” el Estado-Nación del momento. En palabras de Catherine Walsh, “el otro contexto político parte de las bases conceptuales del Estado liberal en el que todos supuestamente

---

<sup>398</sup> En Venezuela según fuentes oficiales del ex Ministerio del Poder Popular Para el Ambiente, se han entregado hasta el año 2014 80 títulos de propiedad a comunidades indígenas, lo que representa el 5,33% de una extensión aproximada de 48.846,51 Km<sup>2</sup>. Quedan pendientes aún por demarcar 2803 comunidades. Además las tierras que se han entregado se han demarcado siguiendo los mismos criterios agraristas que estipulaba la reforma agraria, fragmentando social y culturalmente los territorios de los pueblos. Se puede ver: Ministerio del Poder Popular Para el Ambiente (2014). Proceso de demarcación. Encontrado en: <http://www.minamb.gob.ve/>

comparten los mismos derechos: “una ciudadanía multicultural”. En este contexto, la tolerancia al otro - un cambio sólo a nivel de las actitudes - es considerada suficiente para permitir que la sociedad nacional (y monocultural) funcione sin mayor conflicto, problema o resistencia”<sup>399</sup>.

A diferencia de Venezuela, los pueblos indígenas tanto de Ecuador como de Bolivia, en esa búsqueda por propiciar mejores condiciones para garantizar sus formas de vida frente a un Estado tan agresivo en sus políticas económicas, han logrado insertar en los nuevos textos constitucionales (Bolivia 2009 y Ecuador 2008) el modelo plurinacional. Al igual que el anterior, su gran temor es su base económica representada por las políticas neoliberales a pesar de sus gobiernos llamados progresistas y de izquierda. Su vigencia y consolidación debe orientarse a intentar transformar su estructura de desarrollo hegemónico y a garantizar su principio de libre determinación.

#### 4.- *Estado Nación-Plurinacional*

El modelo de *Estado plurinacional* se inicia en América Latina para el siglo XXI. Las constituciones pioneras que definen su aparato estatal bajo esta ideología son Ecuador (2008) y Bolivia (2009), respectivamente. En otras latitudes, podemos citar la experiencia de Nueva Zelanda y los países nórdicos que resultan interesantes desde el punto de vista de una democracia plural. En la primera se reconoce los avances en los procesos electorales (con una opción electoral maorí<sup>400</sup>), que de forma proporcional ha logrado introducir la participación de este pueblo en el Parlamento Nacional. Por otra parte, no podemos dejar de señalar aquí el logro de un Parlamento Saami en Finlandia, Suecia y Noruega respectivamente<sup>401</sup>, el cual, funciona como un órgano consultivo del aparato estatal.

<sup>399</sup> Walsh, Catherine (2009). *Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época*. Ediciones Abya-Yala: Quito, p.42.

<sup>400</sup> “En 1993 Nueva Zelanda adoptó un nuevo sistema electoral siguiendo el modelo de sistema electoral utilizado en Alemania desde 1949. Conocido por el neo zelandés como el sistema electoral mixto proporcional (MMP), éste es usado para elegir una sola cámara de la legislatura. La Cámara de Representantes tiene 120 miembros (...). Un único aspecto del sistema electoral de Nueva Zelanda es la estipulación hecha para garantizar la representación de los descendientes de la población aborigen Maori. En la actualidad son cinco los distritos electorales Maori, que cubren todo el país y se extienden a los 60 distritos electorales generales (...).” The electoral Knowledge Network. Electoral redistribution in New Zealand. Encontrado en: [http://aceproject.org/main/english/bd/bdy\\_nz](http://aceproject.org/main/english/bd/bdy_nz).

<sup>401</sup> “La relación con los Saami en los parlamentos nacionales se explica en dos secciones principales: un medio directo a través de elecciones nacionales para los parlamentos y un medio indirecto a través de los

En América Latina el Estado plurinacional emerge para satisfacer una deuda histórica con sus pueblos indígenas, los cuales son denominados como nación dentro del aparato estatal, reconociendo por primera vez la coexistencia de distintas naciones dentro de su territorio. Este modelo de Estado tiene diferencias y similitudes con los anteriores propuestos: entre las semejanzas podemos mencionar que la Constitución sigue el corte liberal característico desde los tiempos de la independencia. Así mismo, emerge en sociedades aún racistas con una base económica extractiva. No obstante, la reestructuración del aparato estatal representa su mayor reto y su separación con las anteriores propuestas estatales.

Sobre todo es Bolivia quien lleva un paso adelante en la transformación de su modelo de Estado, al menos desde el ámbito constitucional se vislumbra una transformación estructural tanto en el poder legislativo, judicial y electoral. En el caso de Ecuador, su cambio es menos notorio pero ha comenzado ya en el camino del reconocimiento<sup>402</sup>.

Por tanto, el Estado plurinacional debe responder a una transformación completa que abarque todo su andamiaje estructural con instituciones que sean de carácter intercultural, es decir, que tengan una composición y unas competencias definidas desde las necesidades de la pluralidad nacional, una cultura política que se reconozca en la diferencia, una sociedad incluyente y respetuosa de la diversidad cultural, un nuevo modelo de desarrollo económico que unifique las distintas visiones de progreso, una redistribución de poderes y del presupuesto del Estado entre las distintas naciones y una democracia que se consolide desde lo diverso.

Esto último no es sencillo. La plurinacionalidad presenta el reto de desmontar la anquilosada estructura del Estado-Nación que se posicionó en América Latina desde hace más de cinco siglos y que se ha mantenido a pesar de las distintas ideologías que lo abordaron. Si algo caracteriza la política institucional de los países de la región es su escasa continuidad. Cuando se cambia un gobierno de distinta tendencia se abandona lo

---

parlamentos Saami. El medio directo permite influir en la composición de los parlamentos nacionales y, por tanto, en la política que se procura por medio de las urnas. A través del medio indirecto, el pueblo Saami puede influir en (...) la política que estos tratan de conseguir con respecto a los parlamentos nacionales (...)"Josefsen, Eva (2010). *Los saami y los parlamentos nacionales*. UIP; PNUD: México. D.F, p.4.

<sup>402</sup> Esto último ha sido desarrollado en el apartado de sistema plurinacional y la refundación del Estado monocultural del Capítulo II. Ver páginas: 125-221.

que había realizado el anterior. De esta manera, consolidar este modelo implica una continuidad institucional no sólo de los gobiernos que ahora la reconocen sino de los siguientes. Así mismo, no hay caminos correctos ya que todo dependerá de la claridad en los objetivos de las organizaciones indígenas y de su rol protagónico para lograr el cambio, principalmente garantizar el ejercicio de libre determinación.

Para este siglo, en América Latina el modelo plurinacional ha emergido y es necesario analizarlo por la importancia de la densidad de la población indígena en la región, y porque su consolidación y resultados ayudaría a reproducirlo en los otros países latinoamericanos. “Por ello resultan de enorme interés los experimentos políticos que viven países como Bolivia y Ecuador donde los gobiernos se nutren de elementos de la cosmovisión indígena. Ello no significa una vuelta romántica al pasado (tentadora opción), sino la síntesis entre tradición y modernidad, que es la disolución de su conflicto. Pues así como no se pueden eliminar los preceptos rescatables de lo tradicional, tampoco se pueden desdeñar los de los tiempos modernos”<sup>403</sup>.

En el siguiente capítulo analizaremos los fundamentos teóricos de este modelo plurinacional generando un debate en torno a sus procesos de transformación como de su posible permanencia en el tiempo y espacio latinoamericano. Para ello investigaremos todo lo que concierne a la reingeniería del aparato estatal pues sin ella lo plurinacional puede reducirse al discurso.

Desde esta perspectiva, estudiaremos en una *primera parte* la esencia del Estado plurinacional teorizando sobre los valores, el bien común y la ideología de la cual debe emerger este nuevo modelo de aparato estatal más humano.

En una *segunda parte*, analizaremos los elementos que redefinen la base material del Estado, teorizando sobre su deber ser político, jurídico y económico que sustentará el Estado plurinacional. No trabajaremos el aspecto social ni cultural de forma separada pues consideramos que los mismos, por sus características, se desarrollarán de forma transversal en los aspectos anteriores. Es decir, estos dos últimos aspectos se van a definir a partir de la reingeniería de los tres primeros.

---

<sup>403</sup> Toledo, Víctor (2012). “«Diez tesis sobre la crisis de la modernidad».” *Polis Revista Latinoamericana*, N° 33, volumen 11. Encontrado en: <http://polis.revues.org>



## I.- APROXIMACIONES TEÓRICAS PARA UN DEBATE PLURINACIONAL EN LOS (POS) ESTADOS-NACIÓN DE AMÉRICA LATINA

*“A partir de la Revolución Francesa, el Estado-nación representa la adecuación ideal entre un espacio económico (el mercado territorial), el espacio social y un espacio de soberanía política (jurídica e institucional). El “espíritu del pueblo” hegeliano sella esta correspondencia funcional. El Estado penetra a la vez las diferentes esferas de la sociedad y la conciencia de los individuos que la componen (...) Un pueblo, una nación, un Estado sería así impuesto como la máxima perfecta de la comunidad política moderna. Históricamente, ella constituye la excepción idealizada más que la regla. Ciertos pueblos no han podido nunca erigirse en Estado. Ciertos Estados son tradicionalmente plurinacionales. Ello resulta de un juego complejo de tensiones y de fricciones entre espacios económicos, culturales, políticos, arbitrariamente supuestos isomorfos”.*

Bensaid, Daniel

El fenómeno de los Estados plurinacionales no toma por asalto a los estudiosos de las Relaciones Internacionales. Autores como Del Arenal (1997), señalaba que uno de los efectos de la estatalización era precisamente la aparición de estos modelos estatales, y ello se debe a que la estructura de la mononacionalidad se impuso “con independencia de los límites que configuran un pueblo, atendiendo exclusivamente a criterios de dominio territorial”<sup>404</sup>.

Así mismo, el profesor Clavero desde la perspectiva de la Historia del Derecho, afirma la emergencia de Estados plurinacionales como una realidad para las condiciones y características latinoamericanas, destacando que esto debe ser una afirmación frente a la ficción de un aparato estatal que se consolidó más por eventualidades históricas que por principios nacionales<sup>405</sup>.

En la misma línea, Boaventura de Sousa desde el ámbito de la Sociología del Derecho, habría atinado en la idea de la reinención del Estado que en el caso de América Latina responde a la restructuración del poder a partir de procesos de descolonización interna. De igual forma, Marie-Claude Smouts nos indica que, “(...) El Estado no ha desaparecido pero ya no tiene el mismo contenido (...) La relación entre reivindicaciones identitarias y el territorio es particularmente compleja. Por una parte, la multiplicidad de los espacios creados por la mundialización (espacio de comunicación fundamentalmente) tiene por efecto debilitar la relación del ciudadano con el Estado. Por la otra, las reivindicaciones nacionalistas empujan a la consolidación de espacios políticos inscritos en una realidad territorial, la mayoría de las veces por reinventar

<sup>404</sup> Del Arenal, Celestino (2012). Óp., Cit., p. 11. Véase cita: 18

<sup>405</sup> Clavero, Bartolomé (2014). Óp., Cit. Véase cita: 83.

(...)»<sup>406</sup>. Siguiendo lo anterior, lo plurinacional se constituye en la alternativa más idónea frente a la crisis que experimenta el aparato estatal mono nacional en América Latina.

En el ámbito del Derecho Internacional la corriente iusnaturalista ((Bartolomé de las Casas) (Grocio) (Pufendorf)), defendió la idea de que todos nacemos en igualdad de condiciones y, por tanto, con derechos naturales. La posterior positivización (Kelsen) de los mismos en el ámbito internacional, permitió el reconocimiento actual de un amplio catálogo de derechos humanos, entre ellos los indígenas.

A su vez, los proceso de humanización<sup>407</sup> y de socialización<sup>408</sup> del Derecho Internacional Público hicieron posible reivindicar en los instrumentos internacionales normativas a favor de estos grupos humanos, entre ellos el más importante, el de la libre determinación. Así mismo, se reconoció la connotación de estos pueblos como naciones dentro de los Estados, con todo y el reordenamiento territorial (hacia adentro de las estructuras estatales) que ello implicó.

Desde la perspectiva antropológica, autores como Lévi-Strauss y Clastres, ya habrían alertado de la importancia de resguardar a las culturas particulares (como son las naciones indígenas) pues el intercambio entre ellas sería lo que enriquecería a nuestras civilizaciones. Esto último, sólo se garantizaría en estructuras estatales de corte plurinacional. En nuestra investigación, nos apartamos de cualquier premisa que avale

---

<sup>406</sup> Smouts, Marie-Claude (1998) (sous la direction). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Presse de Science: Paris, p. 24-25.

<sup>407</sup> Nos referimos a este término cuando hablamos del “(...) Derecho Internacional contemporáneo (...) que se distingue por su contenido humanista-social y también por incorporar una nueva función: la de procurar el desarrollo integral de los individuos y los pueblos sin excepción alguna (...)” Pastor, José (2001) *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, p. 253. También se puede ver: Cancado, Antonio (2007). “La persona humana como sujeto de derecho internacional: avances de su capacidad jurídica internacional en la primera década del siglo XXI.” *Ponencia ofrecida en el marco del XXV Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos*, 09 al 20 de julio de 2007, San José de Costa Rica. Encontrado en: <http://www.corteidh.or.cr/>. Acosta, Paola (2010). “La humanización del Derecho Internacional por la jurisprudencia interamericana.” *Anuario de acción humanitaria y derechos humanos*, N°7, p.87-104.

<sup>408</sup> El doctor Carrillo, Juan nos señala que el “Derecho Internacional ha venido experimentando un triple proceso de institucionalización, de socialización y de humanización que distancian profundamente el orden internacional contemporáneo de los rasgos que habían caracterizado al Derecho Internacional tradicional (...) Un proceso de socialización del Derecho Internacional en la medida en que éste regula hoy relaciones sociales y humanas más complejas y amplias que las tradicionales relaciones políticas entre Estados soberanos (...)”Carrillo, Juan (2000). “Derechos Humanos y Derecho Internacional.” *Revista Isegoría*, N°22., p.72-73.



que para salvaguardar a estos pueblos se debe eliminar al Estado como forma de gobierno (Harold Barclay y la antropología de la anarquía)<sup>409</sup>.

A partir de debates más generales, el fenómeno de la globalización entendiéndolo de acuerdo con Aldo Ferrer como, “un sistema de redes en las cuales se organiza el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a las diversas civilizaciones”<sup>410</sup>, trae consigo un doble efecto desde el punto de vista cultural: la *homogeneización* y la *diversidad*.

La *homogeneización* que es una constante en los Estados-Nación, ahora se globaliza y busca uniformizar un único patrón social determinado a través de los valores de la cultura dominante. Mientras la *diversidad*, que se desprende de los mismos cambios globales, responde a procesos de resistencia de (nuestra) identidad. El autor Octavio Ianni lo enuncia claramente cuando señala que bajo este fenómeno, “(...) las identidades reales e ilusorias se mezcla, se afirman o se recrean (...) Las mismas fuerzas empeñadas en la globalización provocan otras fuerzas adversas, nuevas y antiguas, contemporáneas y anacrónicas (...)”<sup>411</sup>. Esto último generó, para el caso de los pueblos indígenas, la promoción sin quererlo de una solidaridad entre todas las naciones indígenas del mundo, que se sienten unidas por lazos de identidades étnicas y por realidades comunes dentro de sus aparatos estatales.

La conformación de Estados plurinacionales en América Latina es resultado de agendas políticas “desde abajo” construidas a partir de la incidencia que tienen los pueblos indígenas dentro de la estructura estatal e internacional, es decir, las transformaciones de la Sociedad Internacional caracterizadas por los procesos de interdependencia y las relaciones transnacionales [(Keohane y Nye) (John Burton) (Krasner) (Susan Strange) (Leslie Sklair)]<sup>412</sup>, trae como consecuencia la presencia de nuevos actores no estatales y

---

<sup>409</sup>Se puede ver: Barclay, Harold (2005). *Longing for Arcadia. Memoirs of an Anarcho-Cynicalist anthropologist*. Victoria: Trafford.

<sup>410</sup>Ferrer, Aldo (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. En: Vidal, Gregorio & Guillén, Arturo (Comp.) (2007). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. CLACSO: México. DF, p.431. Encontrado en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/>

<sup>411</sup>Ianni, Octavio (1999). *La era del globalismo*. Siglo veintiuno editores: Madrid, p. 26.

<sup>412</sup>El paradigma de la Sociedad Global (Del Arenal, Aldecoa), Globalismo (Holsti) ó Pluralismo (Banks), nos permite entender que elementos como la incidencia de nuevos actores no estatales abriera las condiciones para que los pueblos indígenas pudiesen “politizar” sus demandas fuera de las estructuras

cambios en los “problemas que (...) están marcados por su dimensión mundial. Aquellos relativos a la paz y a la guerra van inseparablemente unidos a cuestiones tales como los derechos humanos, el balance ecológico, la escasez de recursos naturales, la superpoblación (...)”<sup>413</sup> entre otros. Por tanto, lo plurinacional se vislumbra en los procesos de mutación de la Sociedad Internacional a una global y de lo que llevan implícito los cambios de agendas políticas. Este tipo de manifestaciones estatales en América Latina era perfectamente previsible a través de la visión de mundo, los actores esenciales y las unidades de análisis del Paradigma de la Interdependencia.

Esto último lo deja claro Brysk (2009), cuando señala que el éxito del impacto de las demandas indígenas en las agendas internacionales no depende sólo de la organización de estos grupos humanos como movimientos sociales, sino que responden a las propias condiciones que se dan en el proceso de globalización. Su consecuencia más inmediata es el desarrollo de una identidad ahora –transnacional- y de una solidaridad internacional, que busca colocar con cierta jerarquía el tema de los derechos de estos pueblos autóctonos en la palestra de las agendas políticas consiguiéndolo con la aprobación del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

---

estatales dominantes y colonialistas. En este punto Keohane y Nye, nos señalan que “la politización puede provenir desde abajo. Grupos internos pueden desarrollar el suficiente encono como para activar un asunto que dormía o como para interferir en los más altos niveles de la negociación interestatal (...)” Keohane, Robert & Nye, Joseph (1977). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Gel: Buenos Aires, p.51.

Así mismo, estos grupos humanos comienzan a alcanzar un cierto poder dentro del ámbito internacional, y en concordancia con Burton, el mismo es real. Por tanto, para mantener el control del Estado su estructura homogenizadora debe cambiar pues afirma que su estabilidad y supervivencia dependerá de su audacia política para configurar un sistema que logre ajustar “las necesidades de individuos y grupos en las instituciones políticas, sociales y económicas (...)”. Desde esta perspectiva, un país conformado por distintas naciones indígenas, como es el caso de la realidad latinoamericana, no puede perdurar en el tiempo a partir de una sola visión institucional que determina el interés nacional. Ver: Burton, John (2000). *La resolución de conflictos como sistema político. Instituto de análisis y resolución de conflictos*. George Mason University: Virginia, p.1. En concordancia con este autor, la dominación estructural y la imposición de una única cultura, puede generar en algunos casos comportamientos violentos y conflictos civiles internos propiciados por el fundamentalismo de colectivos culturales excluidos. La fundamentación teórica del Estado Plurinacional debe responder a un modelo de consolidación de «paz» basado en nuevos contratos sociales pactados desde las necesidades y demandas de todas las naciones que hacen vida en un territorio. Esta definición de «paz» “es de índole positiva, es decir, que constituye una afirmación sobre el elenco de condiciones necesarias para que el bienestar humano se realice de forma plena, no una mera situación de «ausencia de conflicto» ó «término de una guerra» García, Paloma (2006). ÓP., Cit., p. 169. Véase cita: 55. Esto último, desde la lógica kantiana, atemperaría próximos conflictos sociales y consolidaría una cultura en torno al respeto por la diversidad y una estructura estatal legitimada por esa cohesión social plural.

<sup>413</sup> Sodupe, Kepa (2003). *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Universidad del país Vasco: País Vasco, p. 37.

A continuación, utilizando los supuestos del profesor Del Arenal (2007)<sup>414</sup> para explicar los cambios cualitativos de la Sociedad Internacional, intentaremos explicar las condiciones que hicieron posible la emergencia de Estados Plurinacionales en América Latina en la actualidad. Estos factores son:

1.- *Efectos psicológicos*: El autor señala que al superar el tiempo y el espacio en la globalización la percepción del individuo y del grupo cambian. Así mismo, se muestran nuevas dinámicas tanto globales como locales. Esto último ha traído como resultado, en palabras de Brysk, una identidad transnacional<sup>415</sup> y la conformación de una agenda “desde abajo” que logró conjuntamente con otros elementos cambiar la visión monocultural y universalista propias de nuestras sociedades latinoamericanas, creando las condiciones para un debate en torno a la Plurinacionalidad en una región cuya población está caracterizada por la existencia de diferentes pueblos indígenas.

2.- *Expansión y universalización de determinados valores, principios y usos*: Uno de los efectos de la globalización es que frente a la cultural global también surge otra determinada por el localismo. En el caso de la región, se comienza a valorar también los saberes y los modos de vida de los pueblos indígenas. Esto último no es sencillo en sociedades que han emergido bajo la lógica del uniformismo y del racismo. No obstante, la positivización de Derechos Humanos así como la consolidación de un discurso que versa sobre modelos de desarrollo menos agresivos (lo que Naciones Unidas llama sustentable o sostenible) hace posible que estas poblaciones autóctonas sean actores fundamentales para emprender nuevas políticas dentro de los aparatos estatales<sup>416</sup>. Así mismo, se promocionan los valores de estas culturas y el marco de

---

<sup>414</sup> Del Arenal, Celestino (2007). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos: Madrid, p-37-40.

<sup>415</sup> Esto también lo ha definido Castells como *identidad de resistencia*, a partir de la cual los colectivos humanos que se sienten rechazados culturalmente reaccionan construyendo una auto identificación que permite resistir frente a un sistema en el que se encuentran estructuralmente subordinados. Por ejemplo, “(...) la emergencia extraordinario de movimientos indígenas en América Latina. Es una identidad que estaba dormida pero que no se había expresado con toda la fuerza con la que se está expresando ahora. Y la causa es que se articula como resistencia al proceso de la marginación en que les sitúa la globalización de un cierto tipo (...)” Castells, Manuel (2005). “Globalización e identidad.” *Quaderns de la Mediterrània*, N°5, p. 17

<sup>416</sup> Así lo deja ver por ejemplo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (1992), cuando señala que reconoce “(...) la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistema de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes”.

derechos indígenas aprobados representa a su vez la estandarización de principios que deben ser respetados por los Estados, intentando crear conciencia de la importancia de salvaguardar a estos pueblos como principal patrimonio cultural de la humanidad (Ernst Bloch). Bajo conceptos como exclusión, dominación, racismo, subculturas, etc., se intenta vertebrar un nuevo discurso ciudadano, político, e internacional basado en la inclusión, la interculturalidad, el respeto y la tolerancia de saberes. Esto último estaría presente en las nuevas estructuras estatales de corte plurinacional.

3.- *El protagonismo de actores trasnacionales*: Entre la emergencia de nuevos actores no estatales se encuentran los movimientos indígenas. Siguiendo a la autora Brysk, estos comienzan un activismo a escala global erigiendo un discurso que enuncia su papel de conflictividad dentro del Estado, sí los mismos no satisfacen su mayor demanda -la territorial- condición necesaria para su supervivencia<sup>417</sup>.

Es así como en la década de los años noventa “se articuló una red trasnacional de organizaciones indígenas y no indígenas, juntos actores miembros fueron creciendo juntos apoyándose para avanzar en sus luchas locales (...) sin duda especialmente significativo han sido los acervos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que han sido referentes fundamentales de la construcción discursiva de la defensa jurídica de los derechos de los pueblos indígenas (...)”<sup>418</sup>. Al final de la década del siglo XX, estas poblaciones autóctonas habrían alcanzado un protagonismo importante en el ámbito internacional y regional, llevando sus propias políticas de cambio fundadas en el reconocimiento de la libre determinación y en alguna medida en una transformación del aparato económico de sus Estados, pues este modelo neoliberal que se profundiza acecha sus territorios y recursos, colocando en *jaque* su supervivencia diferenciada.

---

<sup>417</sup> Esto es posible por el desarrollo de una Sociedad de la información, en la que las “redes informáticas interactivas crecen de modo exponencial, creando nuevas formas y canales de comunicación, y dándole nuevas formas a la vida, a la vez que éstas le da forma a ellas (...) Castells, Manuel (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, volumen 1, Siglo XXI: México. D.F, p. 2.

<sup>418</sup> De la Fuente, Rosa (2010). “Crítica del libro de Alison Brysk. De la tribu a la aldea global. Derechos de los pueblos indígenas, redes trasnacionales y relaciones internacionales en América Latina.” *Revista española de investigación sociológica*, N°131, p. 134.

4.- *Crisis estructural de la legitimidad política*: el fortalecimiento de la identidad étnica consecuencia propia del proceso de globalización, trae como resultado que los pueblos indígenas comiencen a cuestionar una estructura en la que no se han visto representados y busquen cambiarla a una más incluyente.

5.- *Mayor conciencia de los “riesgos mundiales” o transnacionales*: Existen problemas que exceden las fronteras de los Estados como es el caso de la crisis ecológica, el cambio climático, las armas nucleares, etc. Entre las agendas internacionales se jerarquiza el tema indígena pues se busca atemperar posibles conflictos potencialmente originados por la disconformidad de estas poblaciones.

Por ejemplo, lo anterior ya se habría vislumbrado con la emergencia del zapatismo en México, que aunque se trata de un movimiento pacífico que no busca su separación de la estructura estatal, se encuentran armados. De no reivindicar derechos a estos grupos humanos esta tendencia de resistencia pudiera desencadenarse en la región; y en casos extremos sus consecuencias serían los procesos de secesión. Frente a este riesgo, lo más práctico es facilitar el ejercicio de sus derechos y evitar una suerte de balcanización en América Latina.

6.- *Cambios en la naturaleza del poder y en su distribución*: Los Pueblos Indígenas constituyen un poder tanto en el ámbito internacional como en el nacional, el cual no responde a una visión realista (militar y territorial), propia del Estado sino que se dirige más a lo que Joseph Nye ha señalado como poder blando<sup>419</sup>, es decir, estos grupos humanos han tenido la habilidad de incidir en espacios políticos que antes eran exclusivos del aparato estatal introduciendo demandas y logrando reivindicaciones que sólo son posibles por las condiciones que brinda una Sociedad Global. Esto último es lo que Susan Strange ha denominado *poder relacional*, es decir, la globalización logró

---

<sup>419</sup> Joseph Nye ha definido el poder blando como “la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas”. Nye, Joseph (2010). “Prefacio y capítulo 5 “El poder blando y la política exterior americana”.” *Relaciones Internacionales GERI-UAM*, N° 14, p. 118. Joseph, Nye señala además en su analogía sobre el tablero de ajedrez, que el poder se distribuye en tres niveles: el primero, es el militar; el segundo, caracterizado por el económico; y un tercero, en el que se encuentran los actores transnacionales. Sería en este último espacio en el cual los pueblos indígenas logran permear las esferas de poder a través de sus identidades colectivas y el discurso por el respeto de la diversidad cultural.

crear un conjunto de circunstancias (poder estructural) en virtud de las cuales ahora estos grupos humanos tienen capacidad para generar un determinado comportamiento en otros produciendo transformaciones importantes como, por ejemplo, en el caso de América Latina las reformas constitucionales que se produjeron con el propósito de conformar modelos estatales de corte plurinacional.

Lo que venimos de exponer nos demuestra como la globalización y sus procesos de resistencia en grupos sociales determinados permitió incidir en las transformaciones de estructuras estatales plurinacionales en América Latina. A continuación nos centraremos en los elementos teóricos que configuran este modelo de Estado investigando en un primer apartado los aspectos filosóficos, morales, sociales, jurídicos, políticos, culturales y económicos, en los que se fundamenta y, en una segunda parte, analizaremos una propuesta tipológica de las distintas etapas que presenta una estructura estatal de corte uninacional para trascender de forma definitiva a otra plurinacional, con todo lo que ello implica.

### *1.1.- ELEMENTOS QUE REDEFINEN LA ESENCIA<sup>420</sup> DEL ESTADO PLURINACIONAL*

*“Es nuestro deber, naturalmente, regenerar lo que hace la virtud de la racionalidad, la capacidad teórica, la capacidad crítica, la denuncia de los dogmas, la resistencia al anatema y, sobre todo, también la capacidad autocrítica, aún muy subdesarrollada.”*

Edgar Morin

#### *1.1.1.- La esencia filosófica del Estado que emerge*

Debatir sobre un nuevo modelo de Estado en América Latina crea la necesidad de determinar cuál será la nueva esencia con la que emerge. Por tanto, analizaremos “aquello que constituye la naturaleza de las cosas, lo permanente e invariable de ellas”<sup>421</sup>. En este apartado analizaremos cuales deben ser los postulados de este aparato estatal para poder hablar de un cambio cualitativo con respecto a una estructura anquilosada en el tiempo de la historia latinoamericana.

<sup>420</sup> Cuando nos referimos a los elementos que redefinen la esencia del Estado plurinacional, entendemos aquellos que van a dirigir la acción social, es decir, los que constituyen la base de la “ordenación de la conducta humana” (Kelsen) dentro del aparato estatal.

<sup>421</sup> Definición de esencia de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, 22ª ediciones (2002) versión digital. Encontrado en: <http://lema.rae.es/>.

Cuando damos cuenta de la esencia filosófica del Estado que emerge nos referimos, de acuerdo a la filosofía política, a la capacidad de aproximarnos a “un criterio de disvalor seguro, que permite la condena inapelable del orden existente, dejando indeterminada la creación de un orden nuevo, libre de los defectos pasados (...)”<sup>422</sup>. Desde esta perspectiva, analizaremos el fundamento ontológico-político<sup>423</sup> [(Parménides) (Platón) (Aristóteles)] de la estructura estatal del Estado plurinacional, determinando a través del contenido de sus constituciones (Bolivia y Ecuador), cuales son los principios y fines que guían la función de este aparato.

El replanteo de la esencia filosófica del modelo plurinacional responde a su vez a la forma en que se debe entender la política -plural- dentro del aparato estatal. En este sentido, su praxis busca superar su visión antagónica (Maquiavelo, Marx, Schmitt) y centrarse en la superación de la misma a través de la síntesis de un poder “de origen consensual, (...) que garantice la convivencia y esté organizado desde una racionalidad o moralidad que pueda ser consensualmente justificable (...)”<sup>424</sup>. Esto último es propicio para sociedades que han reconocido su diversidad aunque esto pueda resultar difícil en sistemas políticos con costumbre universales arraigadas<sup>425</sup>.

Desde el ámbito de la filosofía política, el Estado plurinacional tiene una matriz filosófica, la cual, está determinada, de acuerdo con el proyecto de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), por el humanismo y el comunitarismo. El primero lo definen como “integral”, en el que se “defiende, respeta y afirma los derechos de todas las vidas: de los hombres y de la naturaleza: como sustento de la espiritualidad, religiosidad, pensamiento y conocimiento de los pueblos y

<sup>422</sup> Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola & Pasquino, Gianfranco (2000). *Óp.*, Cit., p.650. Véase cita: 354.

<sup>423</sup> “Creemos oportuno hablar de ontologías políticas en tanto se trata de formas de pensar la configuración del mundo y no sólo elaboraciones teóricas (...) De un lado, se destituye el privilegio de la teoría en cuanto no se define una forma de conocer, sino una forma de constituir el mundo. De otro lado, la política ya no se considera un área determinada dentro de la realidad, sino el mismo proceso de constitución de lo real (...)” Biset, Emmanuel & Farrán, Roque (2011) (editores). *Ontologías políticas*. Imago Mundi: Buenos Aires, p. 3.

<sup>424</sup> Grueso, Delfín (2012) ¿Qué es la Filosofía Política? En: Grueso, Delfín; Castellanos, Gabriela & Rodríguez, Mariangela (2012). *Identidad y cultura política*. Universidad del Valle: Cali, p. 9. También se puede ver: Grueso, Delfín (2010). *La filosofía y la política en el pluralismo. La metafilosofía del último Rawls*. Siglo del Hombre editores. Universidad del Valle: Cali.

<sup>425</sup> La Plurinacionalidad se convierte desde el ámbito teórico en un desafío para los estudiosos de la política, quienes deben dar respuesta a “(...) los presupuestos sobre los que se han venido edificando el brusco salto hacia un nuevo orden social (...)” Vallespín, Fernando (2011). “Política y Teoría Política. Crítica contemporánea.” *Revista de Teoría Política*. N°1, Noviembre, p.32.

nacionalidades indígenas (...)”<sup>426</sup>; el segundo, se afirma en el modelo de sociedad comunitaria cuya base para la “construcción de la nueva nación plurinacional será la propiedad familiar-personal, comunitaria autogestionaria, estatal plurinacional y mixta (...)”<sup>427</sup>.

Así mismo, esclareceremos el modelo de Estado plurinacional y sus funciones a través de la Constitución boliviana (2009), la cual marca una ruptura con sus textos constitucionales anteriores<sup>428</sup>. Este aparato estatal en transición afirma que sus principios se fundan “en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (art.1).

De igual forma, la *esencia* de este modelo más humano por su proyecto político incluyente se sustenta y forja en el ejercicio de derechos indígenas reconocidos en tiempos de la multiculturalidad. Para ello, es necesario que se garantice “la libre determinación en el marco de la unidad del Estado (...), que consiste en el reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales (...)” (art.2). Este consenso que fue incorporado al texto constitucional, siguiendo a Dabin, nos hace pensar que el aparato estatal plurinacional “será tanto más sólido y alcanzará tanto mejor sus fines de bien público, cuanto repose sobre un *consensus* más unánime, más consciente y más entusiasta de todos aquellos que, por un título cualquiera, forman parte del Estado (...)”<sup>429</sup>. Por tanto, la inclusión de estas nacionalidades en su estructura consolidará la legitimidad de la misma y tendrá mejores condiciones para alcanzar el bienestar público visto desde la diversidad.

Se amplía el concepto de nación al viejo paradigma universal anteponiéndose la idea plural, es decir, la suma de todas “las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las comunidades interculturales y afroboliviana que en conjunto constituye al pueblo boliviano” (art. 3). Así mismo, las funciones del Estado cambian enfocadas en lograr una estructura más humana proyectada a garantizar lo diverso, entre

---

<sup>426</sup> Consejo de Gobierno de la CONAIE (1994).Óp., Cit., p, 11. Véase cita: 320.

<sup>427</sup> Ídem.

<sup>428</sup> No haremos mención a la Constitución plurinacional del Estado del Ecuador, pues no se percibe un cambio del modelo del aparato estatal nacional al de la pluralidad nacional.

<sup>429</sup> Dabin, Jean (2003). *Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política*. Instituto de investigaciones jurídicas: México. D.F, p. 93.



ellas están: “1.- Construir una sociedad más justa y armoniosa, cimentadas en la descolonización (...) para consolidar las identidades plurinacionales. 2.- Garantizar el bienestar (...) de las personas, naciones (...) fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe. 3.- Reafirmar y consolidar la unidad del país, y preservar como patrimonio histórico y humano la diversidad plurinacional, (...). 6.- Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales (...) fortalecer la base productiva en sus diferentes dimensiones y; así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras (...)”<sup>430</sup>.

Estos fines y funciones esenciales del Estado nos permiten comprender que lo plurinacional debe ser transversal tanto en la estructura como en el presupuesto conceptual de la misma (metaestructura). En el caso de Bolivia, su fundamento ontológico responde a ello, al definir los valores desde la lógica del consenso (entre las distintas naciones) para consolidar un conjunto de principios, normas, y valores, que sustenten la nueva cultura política -plural- válida para este tiempo y esta época en América Latina. Esto último cimentará instituciones bajo los mismos preceptos plurales que permitirá llevar a cabo un modelo de aparato estatal más democrático e incluyente, en sociedades que son principalmente diversas como verdadera esencia de la libertad<sup>431</sup>.

### *1.1.2.- La cuestión moral y ética en tiempos de la Plurinacionalidad*

Estudiaremos la cuestión moral centrada en la perspectiva de los valores y principios en los que emerge la nueva institucionalidad, afirmando que desde estas instancias se sociabilizará una cultura política de tolerancia y respeto frente a lo Plural, “pues, desde un punto de vista antropológico, la moral puede entenderse como un mecanismo protector que sirve de compensación a la vulnerabilidad estructuralmente inscrita en las formas de vida socioculturales (...)”<sup>432</sup>.

---

<sup>430</sup> Artículo 9 de la Constitución Plurinacional de Bolivia (2008).

<sup>431</sup> “No puede darse libertad fuera del Estado, no considerado este como un aparato, sino como la totalidad de los sujetos que lo componen, quienes juntos conforman el gran sujeto colectivo (...)”. Drí, Rubén (2000) La filosofía del Estado ético. La concepción hegeliana del Estado. En: Atilio Borón (2000). *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. CLACSO: Buenos Aires, p. 218. Esto es la sustancia del modelo plurinacional, poder lograr el consenso del proyecto político, a través de la suma de todas las naciones que conforman el aparato estatal.

<sup>432</sup> Habermas, Jünger (1991). *Escritos sobre moralidad y eticidad*. Paidós: Barcelona, p. 97-130, art.2.

En este sentido, se “(...) reserva el principio ético para la acción inmediata, mientras que la moralidad concierne a la acción reflexiva (...)”<sup>433</sup>. En un Estado de corte plurinacional, se deben replantear todos los valores y las conductas éticas que han moldeado la estructura mono nacional principalmente (neo) liberal. Esto requiere un trabajo de reflexión en toda la sociedad, una continuidad en las políticas de corte plural y un cambio en la base productiva. Desde esta perspectiva, este nuevo modelo “posibilita otros marcos categoriales y prácticos que inciden en la búsqueda de las formas de interculturalidad, y en la atención a los modos híbridos y novedosos del encuentro de la diversidad y diferencia (Gruzinski, 2000)”<sup>434</sup>.

La Constitución boliviana<sup>435</sup> señala en su capítulo II, sobre “principios, valores y fines del Estado”, que este “(...) asume y promueve como principios éticos-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llula, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso, ni seas ladrón) suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal), y qhapaj ñan (camino o vida noble)” (art. 8, I). Así mismo, siguiendo la ética moderna kantiana, en la doctrina sobre la moralidad de las acciones este modelo se sustenta en “(...) la unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien”<sup>436</sup> (art.8, II). Y en el ámbito de la administración pública, se rige por la “legalidad, legitimidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social (...)” (art.232).

<sup>433</sup> Badiou, Alain (2004). *La ética*. Herder: México. D.F, p. 24.

<sup>434</sup> Vega, Oscar (2010). Estado Plurinacional. Elementos para el debate. En: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia & FBDM (2010). *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*. SIRCA: La Paz, p. 118.

<sup>435</sup> En la Constitución ecuatoriana no se encuentra tan clara la visión de los principios y valores de un Estado de corte plurinacional. Desde nuestra perspectiva, su piso moral y ético responden a la misma lógica de sus constituciones anteriores de corte (neo) liberal. No obstante, en su preámbulo hace mención a que se busca construir “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay (...)”, sin plantear nada más.

<sup>436</sup> “El concepto del buen vivir, se convierte en un paradigma de ruptura y alternativa política al desarrollo, a partir del proceso de reconstrucción de la memoria, la cosmovisión, y las estructuras de autoridad originaria, en varios núcleos del pensamiento y activismo político que se incorporan en la Constitución política del Estado plurinacional de Bolivia (...)” *Informe nacional Estado plurinacional de Bolivia en el contexto del 20 aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de acción de Beijing*. División de Asuntos de género de la CEPAL, p. 3. Encontrado en: <http://www.cepal.org/mujer>

La plurinacionalidad trae consigo un cambio en el plano moral y ético de su estructura que responde a un proceso intercultural, pues a los principios tradicionales (libertad, igualdad, inclusión, entre otros) se suman otros propios de la visión de las naciones indígenas (no seas flojo, no seas mentiroso, etc.), creando una atmósfera de valores universales a través de lo diverso<sup>437</sup>.

De acuerdo con la profesora Catherine Walsh, son cuatro los principios fundamentales que orientan la cosmovisión indígena de los países andinos (en nuestro caso Ecuador y Bolivia), y que dan contenido a la esencia moral y ética del buen vivir. Estos son: “1) Relacionalidad, da cuenta de la capacidad de interconexión entre todas las naciones; 2) Correspondencia, señala la correlación entre todos los elementos “simbólico, celebrativo, ritual y afectivo”; 3) Complementariedad, (...) apunta la presencia del otro, de opuestos que pueden ser al mismo tiempo complementarios y no necesariamente irreconciliables (...) el ser humano, sólo tiene sentido desde la dualidad complementaria; similarmente, el individuo autónomo y separado es un ente incompleto sin su complemento dentro de una totalidad social.” Finalmente, el cuarto es la reciprocidad o *ayni*, que “es la expresión pragmática de la correspondencia y la complementariedad (...)”<sup>438</sup>.

Desde los principios y valores antes esbozados, lo interesante es la creación de un espacio público que se fundamente en valores universales -de lo justo e injusto- ó -de lo bueno y lo malo-. Para ello, hay que superar esa visión única de la cultura “occidental” que debe complementarse con los modos de vida de las naciones indígenas. Esto creará, “(...) un bien superior que es común a los dos y que se expresa en el sentimiento (...) de “humanidad” (...)”<sup>439</sup>, es decir, cuando el problema moral emerge de la interacción de intereses colectivos (visión occidental - indígena) a través del diálogo (ética comunicativa)<sup>440</sup> intercultural, desde la lógica de la sinceridad política es factible que surja una idea de lo público que determine un beneficio para todos.

---

<sup>437</sup> Como señala Badiou “(...) lo universal establece sus propios puntos como sujeto-pensamiento y es virtualmente, al mismo tiempo, el reunir-se de esos puntos. La dialéctica central de lo universal es, por eso, la que surge entre lo local, como sujeto, y lo global, como proceso infinito (...)” Badiou, Alain & Žižek, Slavoj (2011). *Filosofía y actualidad*. Amorrortu: Buenos Aires, p. 31.

<sup>438</sup> Walsh, Catherine (2009). *Óp.*, Cit., p, 217-218. Véase cita: 399.

<sup>439</sup> Medina, Javier (2002). *La vía municipal hacia la vida buena. Insumos para ajustar la EBRP*. Garza azul: La Paz, p. 55.

<sup>440</sup> Habermas, Jünger (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus: Madrid.

En otras palabras, sólo será posible socializar el piso moral y ético que ya se encuentra reconocido en la Constitución boliviana, de forma más tímida en la ecuatoriana, para lograr crear espacios plurales, en la medida en que la sociedad pueda identificar al “otro” como complementario, y que éste a su vez tenga las mismas condiciones para articular su visión de vida dentro del programa de país que se busca consolidar desde el ámbito de la plurinacionalidad.

## *I.2.- ELEMENTOS QUE REDEFINEN LA ESTRUCTURA DE UN ESTADO PLURINACIONAL*

*“No existe en América un estilo uniforme de vida. En lo que va del indio hasta el ciudadano acomodado, cada uno juega un estilo de vida impermeable. Por un lado el indio detenta la estructura de un pensamiento de antigüedad milenaria, y por otro la ciudadanía renueva cada diez años su modo de pensar (...)”*

Kusch, Rodolfo

Una vez esclarecidos los elementos sustanciales que guían el comportamiento colectivo dentro de un Estado plurinacional; se hace necesario abordar la estructura de poder que se debe configurar para aplicar este nuevo modelo de aparato estatal en América Latina.

Siguiendo a Sørensen, estos cambios que se proponen dentro de la estructura mononacional del aparato estatal, se contextualizan desde el estudio crítico cuyos análisis son más inclinados a hablar acerca del proceso de la transformación del Estado, pues “los puntos de vista teóricos no son neutrales sino que cargan los datos a favor de creencias diferentes. Generalmente los realistas piensan que los Estados siguen siendo fuertes; los liberales en cambio suelen pensar que cada vez son más débiles (...)”<sup>441</sup>, mientras que desde nuestra postura y por las condiciones de Latinoamérica, el proceso de debilitamiento del aparato estatal postnacional responde a una transición que redefine su estructura a una de carácter Plurinacional.

Definimos la estructura como la parte “(...) esencial que guarda relación con la forma en que las unidades están situadas en el mismo y ejerce una influencia innegable en las pautas de interacción (...)”<sup>442</sup>, por lo que una reconfiguración de sus elementos

<sup>441</sup> Sørensen, Georg (2010). *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*. Tirant Lo Blanch: Valencia, p. 14.

<sup>442</sup> Sodupe, Kepa (2002). *La estructura del Poder del Sistema Internacional. Del fin de la Segunda Guerra Mundial a la Posguerra Fría*. Fundamentos: Madrid, p.32.

determinará una nueva distribución del poder capaz de consolidar las bases de un Estado plurinacional.

K. Waltz señala que para configurar la estructura del Sistema Internacional ésta debe responder a tres elementos: “1) el principio con arreglo al cual se produce dicha organización; 2) la diferenciación de las unidades y la especificación de sus funciones; y 3) la distribución de recursos o capacidades entre ellas (...)”<sup>443</sup>. Estos aspectos adaptados a los procesos de transformación de la estructura plurinacional nos llevan a analizar las condiciones político-sociales, jurídicas y económicas que permitirán un cambio en el aparataje mono nacional, accediendo a la emergencia de uno nuevo de carácter plurinacional.

La consolidación del modelo plurinacional debe responder a transformaciones que estén reguladas por normas y reglas de conducta. De esta forma deben introducirse cambios en la: “1] estructura formal del sistema jurídico<sup>444</sup>, en el que se garanticen las libertades fundamentales con instituciones capaces de ejercer las autonomías territoriales de estos pueblos mediante el reconocimiento y concreción del pluralismo jurídico; 2] estructura material del sistema jurídico, en el que se norme un cambio en el modelo de producción desarrollista-extractivista, por otro que apueste a un nuevo modelo de desarrollo sustentable, 3] estructura social del sistema jurídico, en la que se regulen políticas públicas de corte intercultural y una nueva cultura societaria, 4] estructura política del sistema jurídico, en la que haya separación y distribución del poder entre todas las naciones que forman parte del Estado (F. Neumann 1973)”<sup>445</sup>.

A continuación, con la finalidad de determinar cuáles son los cambios que desde el ámbito teórico debe profundizarse dentro de la estructura de un aparato estatal mononacional para asegurar la concreción de otro que emerge (el plurinacional), analizaremos en este apartado: 1.- En el aspecto político: la redefinición del poder público; del concepto de democracia desde lo diverso; el impacto de las nuevas constituciones para lograr cambios dentro de la estructura mono nacional que

<sup>443</sup> Waltz, Kenneth (1979). *Teoría de la Política Internacional*. GEL: Buenos Aires, p. 123.

<sup>444</sup> Cuando hablamos de sistema jurídico, hacemos referencia a todos sus componentes: Instrumentos jurídicos, instituciones de administración de justicia y funcionarios públicos”.

<sup>445</sup> Adaptado de Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola & Pasquino, Gianfranco (2000). *Óp.*, Cit., p.542. Véase cita: 354.

desaparece; y el tema de las políticas públicas interculturales; 2.- En lo jurídico, abordaremos el pluralismo entre los dos sistemas de justicia (occidental vs pueblos indígenas) importante para la consolidación de este modelo; 3.- El elemento económico, que redefine el sentido de la estructura estatal abordando el tema de las autonomías territoriales y la distribución de los recursos.

Debemos dejar claro que, sólo la interacción de cada uno de los elementos anteriores consolidará una estructura distinta fundamentada en la diversidad de naciones indígenas al interior del Estado. El mayor peso de este cambio se concentra en las instituciones y en la organización del aparato estatal ya que éstas tendrán la difícil tarea de echar andar el nuevo modelo de aparato estatal.

Sin embargo, el impulso del cambio (de la fase del reconocimiento constitucional a la configuración estatal) no está determinado por un período de tiempo ni podremos afirmar que su resultado sea la plurinacionalidad pues ésta pudiera sólo representar una etapa de algo nuevo y en evolución. Lo que sí es cierto, y lo afirmamos con el criterio que nos ha brindado la historia de lucha de estos movimientos sociales, es que el ritmo y la velocidad de las transformaciones estará condicionada por la acción y la movilización que estos grupos humanos realicen dentro y fuera de la estructura estatal. Así mismo, aunque pudiéramos obviar otros elementos los que estudiaremos, de acuerdo a nuestro criterio de investigación, constituyen bases suficientes para lograr en conjunto la emergencia de este modelo estatal propuesto para Latinoamérica.

### *1.2.1.- Repensando los fundamentos políticos del nuevo modelo de Estado que emerge*

#### *1.2.1.1- La nueva visión del poder público.*

En el modelo de Estado plurinacional el poder en la esfera pública debe ser re conceptualizado de la vieja interpretación de “(...) una relación entre actores, en la que uno de ellos induce a los otros a actuar de un modo en el que no lo harían de otra manera (...)”<sup>446</sup>, a aquella en la que el mismo es ejercido de forma “horizontal y

---

<sup>446</sup> Dahl, Robert (1963). *Modern Political Analysis*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs, p. 68.

circulante, y es un imperativo ir a las bases y construir con los sabios<sup>447</sup>, ya que en definitiva, debe distribuirse entre las distintas fuerzas sociales que habitan dentro del aparato estatal y ejercerse para lograr aquellos intereses que se concilian entre todas las naciones en los tiempos de la plurinacionalidad.

De esta forma, el poder debe democratizarse en el espacio público, para lo que se requiere junto con la redistribución de fuerzas, la socialización de la adopción de decisiones con el propósito de que el accionar colectivo esté legitimado por las distintas nacionalidades e intereses que conforman la geografía plural del Estado.

Para ello es necesario plantear que entiende el aparato estatal plurinacional por bien público, que debe constituir el principio superior en el que se sustentan las distintas nacionalidades. Las constituciones tanto ecuatoriana como boliviana lo han denominado como “vivir bien ó buen vivir”<sup>448</sup>. Desde esta perspectiva, y siguiendo a Jean Dabin, “(...) el bien público debe necesariamente corresponder al ambiente social, (...) y puesto que es un medio, sólo el resultado importa y el valor concreto de un método se encuentra a merced de mil elementos de hecho, más o menos imponderables, que toca a la perspicacia del político descubrir y al tacto del hombre de Estado apreciar (...)”<sup>449</sup>.

Por tanto, diseñar y concienciar el bienestar común desde la lógica occidental y de las nacionalidades indígenas no se torna una tarea sencilla. El reconocimiento constitucional es un comienzo, pero lograr una cultura ciudadana bajo estos fundamentos presupone un trabajo de sensibilidad social importante. Esto último se logra mediante lo que Boaventura definiría como un procedimiento de traducción<sup>450</sup>, siendo un proceso intercultural (intersocial) para transformar prácticas y saberes de unos sujetos a otros con el objetivo para nuestro caso, de desarrollar nuevos comportamientos

---

<sup>447</sup> CODENPE (2010). *Construyendo el Estado Plurinacional. Libro primero sobre Estado Plurinacional*. CODENPE: Quito; p. 62. El término sabio se refiere a aquellos ancianos indígenas que tienen un cúmulo de conocimiento, construido a partir de sus experiencias de vida, en el cual, se incorpora sus saberes colectivos.

<sup>448</sup> Véase concepto del Buen vivir, cita.436.

<sup>449</sup> Dabin, Jean (2003). *Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política*. Traducción de: González, Héctor & Toral, Jesús. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México: México. D.F; p. 56.

<sup>450</sup> Se puede ver: De Sousa Santos, Boaventura (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. CLACSO: Buenos Aires.

colectivos que generarían intereses nacionales e ideales de un bien público común entre todas las nacionalidades.

Esta idea de re conceptualizar lo que se va entender por bien público en el modelo plurinacional, está condicionada por los intereses sociales y por la matriz productiva del Estado; generar un nuevo orden societario intercultural y diverso, dependerá de la incidencia del aparato estatal de promoverlo y del accionar político de los movimientos indígenas, pues estos últimos, son los actores interesados en cambiar el paradigma uninacional.

De acuerdo a lo anterior, independientemente de lo que emerja en cada sociedad plural como bien común, siguiendo de nuevo a Boaventura<sup>451</sup>, desde nuestra perspectiva el Estado Plurinacional debe asegurar cuatro bienes públicos fundamentales: 1.- La identidad nacional: esta debe reafirmarse en la identidad cultural diferenciada de cada nacionalidad. Por ejemplo, un indígena se siente venezolano y pemón; boliviano y aymara ó ecuatoriano y kichwa; 2.- El bienestar individual y colectivo: cuyo objetivo es el bien social para todos. En el caso de las nacionalidades indígenas lo grupal está relacionado directamente con la posibilidad del reconocimiento y respeto por las autonomías territoriales, por lo que su bienestar como población dependerá de la eficiencia del aparato estatal para garantizar su derecho al territorio; 3.- La seguridad individual y colectiva: en esta última la mayor amenaza son los proyectos de explotación y la inseguridad jurídica en torno al tema de sus espacios ancestrales, con lo que el modelo plurinacional debe abordar con prioridad el cambio de una economía extractiva; 4.- La soberanía nacional: que descansaría en la unidad a partir de la diversidad.

Ya sólo presuponer un cambio en la esencia del bien público constituye un reto social para el aparato plurinacional que emerge. No obstante, es necesario cuestionar la autoridad que debe garantizar el bienestar común de todas las nacionalidades del Estado. En este modelo no se discute la teoría de la división de los poderes (Maquiavelo, Locke, Rousseau), lo que se plantea es una mayor representatividad en la que se logre incluir aquellos sectores excluidos hasta ahora, y una redefinición en las

---

<sup>451</sup> Ídem.



competencias, funciones y objetivos de sus instituciones, motivado por un proyecto de país ideado desde la lógica de la diversidad nacional.

El planteamiento anterior, se hace pensando en un modelo que pueda prosperar en América Latina relacionado con lo que Bloch ha llamado «utopía concreta»<sup>452</sup>, es decir, lo probable o la búsqueda de lo posible. De acuerdo con lo anterior, se mantiene en nuestra investigación la clásica división de los poderes pero redefiniendo las competencias y funciones de cada uno de ellos. Así mismo, aparecen otros que pueden complementar la estructura de poder. Por ejemplo, en el caso de Bolivia se ha agregado el electoral que democratiza, supervisa y garantiza “la democracia intercultural”<sup>453</sup>.

En esta reestructuración del Estado la autoridad pública aunque mantiene la misma división del aparato mononacional se distingue de este por el replanteamiento en la “formación, la distribución y el ejercicio de poder” (Laswell y Kaplan), es decir, del proceso político. Por tanto, las competencias y los objetivos de cada institución deben delimitarse con el enfoque de la garantía del bien público en los tiempos de la plurinacionalidad, la cual desde nuestra investigación está estrechamente relacionada con el ejercicio de las autonomías territoriales indígenas, y la forma de cómo estas se insertan en la dinámica estatal.

En el caso de Bolivia su Constitución, mejora las condiciones de representatividad en la Asamblea Legislativa Plurinacional abriendo el margen de posibilidades para la selección de diputados y senadores de origen indígena, ayudando a introducir en el debate de dichas cámaras las necesidades y prioridades de estas poblaciones. Así mismo, en el órgano judicial se reconoce un avance importante con la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional y el rango de igualdad que se le otorga a la

---

<sup>452</sup> Se puede ver: Bloch, Ernst (2004). *El principio esperanza*. Vol. 1. Edición de Francisco Serra. Editorial Trotta: Madrid.

<sup>453</sup> Ley N°018. Ley del 16 de junio de 2010 del Órgano Electoral Plurinacional. (Artículo 1.Objeto). Es importante señalar que en Venezuela, la nueva Constitución crea el poder ciudadano, el cual “previene, investiga y sanciona los hechos que atentan contra la ética pública y la moral administrativa” (artículo 274 de la CRBV). En Ecuador, su Carta Magna agrega a esta trilogía la función de transparencia y control social, cuyo objetivo es proteger “el ejercicio y cumplimiento de los derechos” y prevenir y combatir la corrupción (artículo 204 de la Constitución ecuatoriana). No obstante, estos poderes que se incorporan a la estructura del Estado, no se plantean facilitar la transición hacia un modelo Plurinacional pudiendo ser agregados perfectamente en tiempos del clásico Estado-Nación.

jurisdicción ordinaria con la indígena originaria campesina (artículo 179 de la Constitución).

Es interesante valorar que pese a que los cambios se dieron más en torno al tema de la representatividad, los procesos de transformación de las agendas institucionales dependen de la selección de los representantes indígenas en estas instancias y del accionar político que estos mantengan en concordancia con unas prioridades definidas desde las autonomías indígenas, es decir, priorizadas y debatidas con las bases. La plurinacionalidad nos brinda ciertas condiciones, que mejoran la participación del excluido pero no trae *per se* un cambio profundo hacia otro modelo, ya que el viraje hacia una sociedad más justa es preocupación de unos pocos.

Bajo este panorama de la plurinacionalidad en Bolivia, en esa reestructuración de los poderes públicos se agrega el electoral que está compuesto por los tribunales y autoridades electorales (art.205) y las instituciones públicas, tales como: La Contraloría General del Estado (art.218), el Ministerio Público (art.225), la Procuraduría General del Estado (art.229) y los gobiernos de las entidades territoriales autónomas (art.272). Esta última es desde nuestra percepción, el avance más importante pues se reconocen las autoridades locales indígenas quienes pueden ejercer “facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones” (art.272). Una vez más esto expresa sólo el comienzo de un modelo distinto de Estado pero no significa que se hayan propiciado todas las condiciones para posibilitarlo, y ello es lógico cuando entendemos que el cambio surgió y fue realizado desde la mirada de instituciones, funcionarios y agendas formadas en tiempos de la anquilosada visión uninacional.

Para el caso de Ecuador el reconocimiento de lo plurinacional se percibe más como un pacto para atemperar movimientos sociales desbordados por las incomprensiones estatales, pues en el fondo no existe ningún cambio que nos permita entrelazar elementos para un posible viraje. Lo más significativo es que se introduce el respeto por la justicia indígena en sus territorios siempre y cuando no sea contraria a la Constitución ni a los Derechos Humanos señalados en los instrumentos jurídicos internacionales (art.171). No se ha propuesto, en cambio, una mayor representatividad de la población

indígena en las instituciones del Estado, debido a lo cual, el poder de incidencia en estos espacios es reducido y la capacidad de un cambio de modelo muy limitada.

Finalmente Venezuela, que no se define como Plurinacional sino como Multicultural<sup>454</sup>, introdujo la jurisdicción indígena al igual que Ecuador en su Constitución (art. 260). No obstante, la representatividad dentro de las instituciones del Estado no se encuentra en proporción con la población autóctona, por lo que su incidencia es casi nula si el propósito de sus representados es llevar adelante las agendas pautadas con las autoridades indígenas de base. A la par de ello, la polarización paraliza cualquier idea de un viraje hacia un modelo de respeto y garantía de los derechos indígenas reconocidos, principalmente el territorial.

Si bien reestructurar las instituciones del Estado-Nación con los principios y los ideales de un modelo de corte plurinacional no es una cuestión sencilla ni de mero reconocimiento constitucional, debe interpretarse como una mejora de las condiciones para lograr incidir como sujetos activos hacia ese cambio. Los pueblos indígenas como actores sociales no pueden conformarse con lo que hasta ahora han logrado pues su seguridad como colectivo depende de la materialización de las autonomías indígenas, y para esto último, es condición *sine qua non* que la estructura del aparato estatal emerja y consolide sus funciones, competencias y objetivos desde la lógica de lo que significa el bien común en los tiempos de la plurinacionalidad.

#### I.2.1.2.- La democracia intercultural. Consecuencia de los tiempos Plurinacionales

En América Latina la ola democratizadora comienza en la década de los años noventa cuando se superan los gobiernos de corte dictatorial. El principal desafío de cada uno de los países de la región es la consolidación de la democracia<sup>455</sup>. El reconocimiento e

---

<sup>454</sup> La Constitución venezolana no define al Estado como multicultural, sino a su sociedad. Esto último, se encuentra expresado en su preámbulo; no obstante, el reconocimiento y la inclusión en el texto constitucional de derechos diferenciados incluyendo el territorial, la proyecta como un aparato estatal de carácter multicultural.

<sup>455</sup> Para ello es importante mejorar las condiciones estructurales de cada Estado, pues “la precariedad, la pobreza, la desigualdad, la discriminación siguen siendo, sin embargo, el talón de Aquiles de la región, (...) La democracia se ve retenida por la desigualdad en el acceso a bienes políticos y también bienes económicos” Latinobarómetro (2013) *Informe desarrollo democrático en América Latina 2013*. Preámbulo. p.1 Encontrado en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org). En definitiva, mientras más se profundicen las brechas sociales menor será la consolidación de la democracia.

incorporación de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales en los textos constitucionales, promueven las bases de un aparato estatal democrático y de derecho. Hasta la actualidad todos los Estados latinoamericanos se han colocado al día con esta tarea pero aún estamos lejos de que la misma se fortalezca en nuestras sociedades.

La definición de democracia es muy amplia, no obstante podemos tratar de limitarla a efectos de nuestra investigación y para el caso de América Latina, por los indicadores que señala el Informe 2014 sobre el índice de desarrollo democrático para la región<sup>456</sup>. En él se establece que está debe comprender cuatro dimensiones; la primera, responde al respeto de los derechos políticos y libertades civiles; segundo, a la calidad institucional y eficiencia política; tercero, a la capacidad de generar políticas que aseguren bienestar y cuarto; a la facilidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica. Por lo cual, el sistema democrático sería más amplio que las condiciones para asegurar los procesos electorales.

En todo caso en América Latina, la turbulencia entre regímenes democráticos y dictatoriales ha girado sobre la misma base del Estado-Nación. Igualmente hemos transitado por las distintas formas de democracia: liberales de derecho y sociales de derecho. No obstante, cuando se hace un balance sobre la profundización de la misma dentro del aparato estatal percibimos que nuestras sociedades siguen padeciendo de grandes desigualdades, persistiendo la violación de derechos sin que exista aun una redistribución de la renta por lo que las brechas sociales siguen siendo significativas. De esta forma, el problema es estructural y no puede consolidarse si no existe un cambio institucional.

América Latina y la incursión hacia Estados de corte plurinacional nos lleva a preguntarnos cuál es el tipo de democracia que se concilia con esta restructuración del aparato estatal. Dejando claro que en la región esta forma de gobierno es muy vulnerable se ha teorizado que en los países latinoamericanos existe una ciudadanía de baja intensidad, “donde la desigualdad y la violencia crónica configuran un círculo

---

<sup>456</sup> Ver: Wesemann, Kristin (2014). *Índice de desarrollo democrático de América Latina (IDD-LAT 2014)*. Konrad Adenauer Stiftung: Montevideo.

vicioso de baja gobernabilidad política, alta fragilidad en las instituciones estatales, y alta desesperanza ciudadana, abonando el terreno de la erosión democrática (...)”<sup>457</sup>, por lo cual, plantear una democracia que surja de lo diverso ya comienza a perfilarse como un reto que implica un mayor esfuerzo.

Para un modelo plurinacional la democracia debe enfocarse en la interculturalidad, es decir, se deben respetar todos los derechos diferenciados planteando la igualdad desde la diferencia (De Sousa Santos). Por tanto, se debe construir una esfera de lo común que “integra múltiples enfoques del orden del sentido- y, a su vez, cada una de sus clases es múltiple, como se observa en la diversidad de las artes, de los pensamientos, de los deseos, de los afectos, etc. Lo que significa entonces (...) la admisión - sin asunción - de todas esas diversidades en una «comunidad» (...)”<sup>458</sup>. De acuerdo a lo anterior, el reto de esta democracia intercultural debe armonizar dos sistemas políticos distintos pero no contradictorios.

Por tanto, la democracia en el Estado plurinacional debe lograr: primero, la confiabilidad y legalidad de sus instituciones; segundo, reducir las brechas sociales; tercero, la redistribución económica y, cuarto, las condiciones para garantizar un sistema político plural en el que las distintas nacionalidades logren tener pertenencia al mismo. De esta forma, “es requisito clave para la nueva democracia que pueblos, nacionalidades y culturas se visibilizan en el escenario nacional, planteando igualdad de condiciones pero descentrando con autonomías para ejercer el gobierno propio (...)”<sup>459</sup>, con el objetivo que esta descentralización se acompañe de mecanismos para asegurar la presencia de estas culturas en todos los niveles de poder y en la construcción de una sociedad más justa.

Para la configuración de esta propuesta democrática se proponen dos estadios ya que no puede emerger bajo instituciones que han comulgado con procesos dictatoriales, y más aún en el caso de derechos diferenciados, de corte colonialista. En un principio la nueva teoría democrática debe cabalgar en un corto plazo con una realidad de lo posible, es

<sup>457</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de los Estados Americanos (OEA), Bolivia-Plural (2011). *Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina*. Plural Editores: La Paz, p. 14-15.

<sup>458</sup> Nancy Jean- Luc (2010). Democracia finita e infinita. En: Bassas, Javier (presentación y revisión) (2010). *Democracia en suspenso*. Casus Belli: Madrid, p. 93.

<sup>459</sup> CODENPE (2010). Óp., Cit., p.130. Véase cita: 332.

decir, sobre lo que se tiene y lo que ha denominado la Constitución boliviana del Estado plurinacional como “comunitaria”, que se desarrolla “por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a la Ley” (art.11).

Este *primer estadio* que denominaremos como *democracia comunitaria* amplía tanto la representatividad de las naciones en las distintas esferas de poder como su participación de acuerdo a sus propias normas y procedimientos, creando así las condiciones necesarias para garantizar procesos de cambio en pro de una sociedad intercultural. Por ejemplo, en Bolivia se reconoce la necesidad de que las instituciones de estos pueblos sean parte de la estructura general del Estado (art.30, numeral 5), garantizándose la presencia de representantes indígenas en el órgano electoral plurinacional y en la organización territorial del Estado se incorporan las autonomías indígenas como formas de gobierno (art. 289). Este proceso que ha comenzado Bolivia implica un gran esfuerzo de conciliar intereses y visiones de país, convirtiéndose en un reto que todo Estado y movimientos sociales que aboguen por un cambio deben transitar.

La gran debilidad de esta *democracia comunitaria* es que sigue siendo un sistema político descrito y pensado desde la institucionalidad occidental con el propósito de crear las condiciones para que las nacionalidades indígenas se involucren en la vida política tradicional del Estado. En efecto, esto brinda mejores condiciones que el antiguo sistema excluyente, y la incidencia política que puedan tener los representantes de estos pueblos eventualmente conduciría a un cambio mucho más profundo. No obstante, si no se trasciende hacia una gobernabilidad<sup>460</sup> para y por el respeto de la diversidad, esta suerte de “comunitarismo” puede tornarse en insostenible con instituciones que puedan involucionar hacia el viejo régimen.

---

<sup>460</sup> Definida como la “(...) probabilidad de que el gobierno pueda dirigir a su sociedad (...) por medio de relaciones políticas apropiadas con los demás poderes públicos, con las oposiciones y ciudadanos, y posee la capacidad analítica de diseñar las acciones causales apropiadas para realizar las situaciones sociales preferidas y que su acción se enmarque en normas institucionales justas, adecuadas y claras” Aguilar, Luis (2014). “La nueva gobernanza pública.” *Clase magistral en el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa*. Universidad de Turabo (25 de marzo de 2014), p. 7.

Tal y como está diseñada esta visión de la *democracia comunitaria* la línea de la irreversibilidad institucional<sup>461</sup> no está asegurada. Si bien es una propuesta necesaria para la transición no puede calificarse como definitiva ya que en el fondo termina excluyendo un sistema político que tiene una concepción de poder, autoridad, organización, formas de participación, representación y agendas propias y con arraigo e identidad colectiva que sólo tiene derecho a una representación más amplia en un modelo que lo termina subsumiendo, pues se actúa y se hace política desde la lógica de occidente.

Además de ello, esta democracia se ha pensado para crear mejores condiciones de participación política, sin abordar mecanismos institucionales que permitan una redistribución de la renta, no se diseñan políticas diferenciadas para reducir las brechas sociales específicamente en el área de pueblos indígenas y mientras esto no ocurra, estas nacionalidades mantendrán una postura de desconfianza frente a aquellas instituciones que las custodian aún en estado de marginación.

El escenario más favorable para consolidar en la plurinacionalidad una democracia que responda a la diversidad cultural, es que en los tiempos de esta *democracia comunitaria* se puedan crearse las bases para una de corte intercultural que responda “al resultado del forcejeo permanente de los pueblos para la construcción de un escenario de constitucionalismo transformador que articule solidaridades y coordinación entre el modelo republicano y comunitario (...)”<sup>462</sup>. Para ello, al igual que se predica como necesario el reconocimiento y la armonización de un pluralismo jurídico, también se hace imperativa la consolidación del pluralismo político dentro de las nuevas instituciones del aparato estatal.

La *democracia intercultural* como fundamento de una nueva cultura política ciudadana, debe incorporar necesariamente objetivos conjuntos y la solidaridad de todos los movimientos sociales que han sido excluidos hasta los tiempos de la plurinacionalidad, es decir, “no nos sirve ni una política de hegemonía ni una política identitaria

---

<sup>461</sup> La entendemos como el tiempo y el espacio en el que la plurinacionalidad no puede retroceder sino que se sostiene pese a los cambios de gobierno. En este escenario se encuentra superado el viejo modelo del Estado- Nación y sólo se aspira a más por parte de otros movimientos sociales que se sientan excluidos.

<sup>462</sup> Vargas Rivas, Gonzalo (2013). *El desarrollo de la democracia intercultural en el Estado plurinacional boliviano*. Tribunal Supremo Electoral: La Paz, p. 14.

fundamentalista (...)”<sup>463</sup>, y nuestro punto de partida en palabras de Boaventura, debe comenzar identificando las semejanzas que nos unen en lo diverso.

Esto último, es lo que de nuevo Boaventura llama demo-democracia, que son las formas democráticas alternativas (para nosotros creativas, distintas, innovadoras) que se puede construir desde la mirada de las distintas nacionalidades que habitan en el Estado.

La *democracia intercultural* sería entonces una forma de gobernabilidad cuya emergencia depende la fusión en ciertos niveles del Estado sistemas políticos distintos pero consolidados en el ámbito de un proyecto de país. Esto último no debería responder a la misma realidad social en los distintos Estados sino que se construiría de acuerdo a las demandas que quieran reivindicar las nacionalidades, y a la reestructuración también dependería de la capacidad de transformación de sus instituciones<sup>464</sup>.

Este modelo de democracia intercultural deberá:

Primero, generar una *atmosfera de confianza en las instituciones*, pues las mismas ya han tenido una reingeniería política en la que la diversidad planteada en objetivos, necesidades, demandas y una nueva sensibilidad en el funcionariado, permitirá la credibilidad de todas las nacionalidades.

Segundo, como consecuencia de lo primero, se alcanzarán *mayores niveles de legitimidad*, pues en sociedades plurales cuyas demandas fueron traducidas en políticas públicas interculturales que mejoran su calidad de vida y en la cual todos nos sentimos ciudadanos con deberes y derechos, no habría separación entre el Estado y sus nacionalidades, incrementando el deber de la participación electoral y legitimando las instituciones del nuevo aparato estatal.

---

<sup>463</sup> De Sousa Santos, Boaventura (2004). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Abya- Yala: Quito, p. 47.

<sup>464</sup> A la par de las instituciones y los poderes del Estado, la Plurinacionalidad también debe forcejear con aquellos poderes ocultos, es decir, los que bajo la sombra ejercen un impacto económico, político, comunicacional y tecnológico dentro del aparato estatal.



Tercero, un aumento en la *brecha de bienestar*<sup>465</sup>, ya que la *democracia intercultural* en el Estado Plurinacional está estrechamente relacionada con el cambio en el modelo económico hacia economías más sostenibles y menos depredadoras, lo que traería que en el marco de la macroeconomía exista una “eficiente” redistribución de los ingresos que estarán direccionados a ejecutar políticas públicas susceptibles de mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. A su vez, en el marco de la microeconomía de la familia y la colectividad, para el caso de los pueblos indígenas este sistema democrático permitirá consolidar las autonomías territoriales indígenas y, con ello, los procesos de autogestión y fortalecimiento comunitario cambiando la condición de pobreza en la que aún viven algunas de estas poblaciones.

Cuarto, una *justa y diversa representatividad con mayor participación de todas las nacionalidades*, puesto que sólo una parte de la población se siente identificada con sus candidatos, además no todos tienen la capacidad de financiamiento para activar una campaña de acuerdo a las reglas electorales del sistema occidental. En este tipo de democracia, en la que las nacionalidades pueden escoger a sus candidatos desde las bases (comunidades), tener la legitimidad de su pueblo y poder libremente ir a votar porque sus demandas primarias (alimentación, educación, salud, agua potable, servicios públicos, entre otros) están satisfechas, traerá nuevos candidatos a las contiendas electorales y mayores niveles de participación, sintiéndose cada ciudadano identificado con la autoridad que quede elegida.

Así mismo, la descentralización de poder desde el Estado hacia las autonomías territoriales indígenas permitirá que estas participen en las decisiones políticas del aparato estatal, generando sus propias políticas públicas y disponiendo de medios directos para exponer sus demandas participando en la vida económica, transformándose así en actores en los procesos de gestión pública intercultural.

Quinto, el dinamismo que se le inyecta a la democracia desde la perspectiva de la diversidad hace que *aumente el reconocimiento y ejercicio de derechos diferenciados*, permitiendo a los nuevos tejidos de sensibilidad social la inclusión de nuevos principios

---

<sup>465</sup> Se puede definir, por un lado, como el “desfase entre el retorno del crecimiento económico y la aplicación de políticas públicas de bienestar y, por el otro, por la recuperación de los individuos sociales y de calidad de vida (...)” Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), Organización de los Estados Americanos (OEA), Bolivia- Plural (2011). Óp., Cit., p. 37. Véase cita: 457.

que mejoren las condiciones de vida de otros colectivos (mujeres, campesinos, afrodescendientes, homosexuales, entre otros), pues la plurinacionalidad es incluyente y responde a la solidaridad para todos desde el ámbito de la diferenciación. Por tanto, sociedades de esta naturaleza coadyuvan a que el ejercicio y reconocimiento de los derechos humanos evolucionen más rápido.

Sexto, se logra la *libertad en tiempos plurinacionales*, siendo interpretada en un término más amplio que contiene el respeto y la tolerancia de las distintas cosmovisiones, de diferentes estilos de vida, sentimientos e identidades. Sólo en el ámbito de esta libertad es posible crear una democracia de tipo intercultural.

Por tanto, una *democracia intercultural* exige un nuevo cambio en el contrato social en el que los acuerdos socio políticos sean más amplios e incluyentes. Estos últimos no serían un problema pues se asume que esta nueva constituyente está siendo llamada por esas instituciones de la *democracia comunitaria*. Además, el nuevo tejido social sensibilizado por la importancia y el respeto de todas las nacionalidades apostarán por una sociedad más equitativa y justa, y al final todos los ciudadanos tendrían satisfechas sus necesidades básicas. De esta forma, la política “(...) no sería un instrumento de negociación, sino un genuino ejercicio de comprensión de la memoria y de la libertad del otro (...)”<sup>466</sup>. Sin *democracia comunitaria* no tendremos *democracia intercultural* y, sin esta, no es posible teorizar sobre un Estado Plurinacional.

### I.2.1.3- La gestión pública intercultural en el Estado Plurinacional

La gestión pública en América Latina no se ha perfilado como un modelo de gobernanza eficiente para satisfacer las demandas de la población del continente, consecuencia de altos niveles de burocracia, corrupción e inequidad económica que hacen inviable la posibilidad de una acción institucional<sup>467</sup> capaz de garantizar los servicios públicos de la colectividad, especialmente de aquella que es excluida por las

---

<sup>466</sup> *Ibidem*, p.71.

<sup>467</sup> “(...) Se supone que los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relacionan con cómo manejar adecuadamente sus recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario (cliente) del servicio que se provee y como redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional (...)” Bozemen, Barry (1998) (coord.). *La Gestión Pública su situación actual*. Fondo de Cultura Económica: México. D.F, p.20.

propias dinámicas estatales. “(...) Esta es una de las dimensiones de lo que podría ser el renovado papel del Estado, que de inmediato genera una pregunta más amplia respecto del tipo de Estado que requiere la región para avanzar en una nueva ruta hacia el desarrollo con instituciones nuevas o renovadas (...) que puedan superar las brechas que afectan la región”<sup>468</sup>.

De acuerdo con la CEPAL, la década de los años noventa se caracterizó como el síndrome del casillero vacío<sup>469</sup>, es decir, una ausencia de crecimiento con igualdad. Ya a inicios del siglo XXI, se desarrollan nuevas políticas de redistribución social dentro de los procesos de gestión pública, en la cual la actuación del Estado se orienta a “asegurar la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico (...)”<sup>470</sup>.

De esta forma, la gestión pública experimenta nuevas modalidades que son “capaces de responder a los retos permanentes de “un mundo desbocado”, donde surgen y se expresan situaciones altamente contradictorias y extremas: riqueza-pobreza, libertad-inseguridad (...) sin la cual la gobernabilidad de las sociedades sería imposible (...)”<sup>471</sup>. Para el caso de los Estados Plurinacionales, además de las demandas sociales que debe gestionar el aparato estatal (salud, educación, seguridad, libertad, acceso a los servicios, entre otros), la diferenciación cultural es un nuevo reto ya que no sólo debe diseñar políticas específicas distintas al resto de la población, sino además debe alternar dentro de las instituciones y organismos de gobierno la forma más eficiente de gestionar el sistema público desde la visión indígena y la occidental.

Para la consolidación del proceso de gestión pública en el modelo Plurinacional es necesario replantear su sistema administrativo homogéneo y avanzar a formas más democráticas dentro del sistema público estatal, orientadas a la satisfacción de las

---

<sup>468</sup> ILPES- CEPAL (2011). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina. En la hora de la igualdad*. ILPES- CEPAL: Santiago de Chile, p.7. Encontrado en: [www.cepal.org.es](http://www.cepal.org.es)

<sup>469</sup> Se puede ver: González, Ivonne & Martner, Ricardo (2012). “Superando el “síndrome del casillero vacío.” Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina.” *Revista CEPAL*, N°108, diciembre, p.7-27.

<sup>470</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998). “Una nueva Gestión Pública para América Latina.” *Documento del CLAD*, aprobado en la sesión del 14 de octubre de 1998, p. 8.

<sup>471</sup> León, Benito (2007). “La nueva Gestión Pública y el estilo personal de gobernar.” *Revista sociológica*, año 22, número 65, septiembre-diciembre, p. 254.

demandas diferenciadas de sus ciudadanos, que “se vincula con la vocación del servicio, la responsabilidad y el sentido democrático propio de la función pública”<sup>472</sup>.

Desde esta perspectiva, la gestión pública en el modelo plurinacional debe perfilarse para su reconceptualización, a partir de dos etapas: la primera, se define como una fase transitoria y se puede denominar como *comunitaria*; y la segunda, que sería la consolidación del nuevo proceso que es la *intercultural*.

Podemos definir la etapa de la *gestión pública comunitaria* como el proceso en el cual las demandas sociales se satisfacen con la participación comunitaria, “(...) que logró trascender su ámbito natural y sus metas para convertirse en un acción colectiva que estableció objetivos a largo plazo, generó compromisos, alianzas interinstitucionales y liderazgos compartidos e impulsó la generación y el fortalecimiento del capital social (...)”<sup>473</sup>.

Este tipo de gestión comunitaria tiene como objetivo la formulación de políticas públicas interculturales desarrollando el pensamiento de los funcionarios a partir de la discriminación positiva<sup>474</sup>, y gerenciados por un aparato estatal que tenga una justa distribución de los recursos, capaces de satisfacer en igualdad de prioridades las demandas de las distintas nacionalidades, garantizando además desde el ámbito público-participativo-comunitario la formulación, el seguimiento y la evaluación de planes y proyectos comunitarios con transparencia y rendición de cuentas.

En la gestión pública tradicional las distintas instituciones y organizaciones que forman parte del aparato estatal y tienen la competencia de generar políticas públicas, cuya formulación y ejecución realizan desde la lógica y las prioridades del sector dominante, sin desarrollar ningún tipo de rendición de cuentas. La novedad de la comunitaria es la

---

<sup>472</sup> Oszlak, Oscar (2003). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En: Arellano, David (2003) (et. Al.). *Retos de la profesionalización de la función pública*. CLAD/ AECI/MAPP/FIIAPP: Caracas, p. 1.

<sup>473</sup> PNUD (2007). “Gestión Pública y comunitaria para el Desarrollo Humano.” *Cuaderno de Derechos Humanos*, N°7. AGR: Asunción, p. 5.

<sup>474</sup> “También llamadas acciones positivas (...), son un conjunto de medidas establecidas por el Estado con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades para poblaciones tradicionalmente excluidas, y proteger el patrimonio cultural que entraña su historia y su presencia en la vida del país (...)” Wabgou, Maguemati & Roth, André- Noël (2009). Análisis de políticas públicas y perspectiva étnico-racial y de género. En: Roth, André- Noël & Wabgou, Maguemati (2009) (Comp.) *Las políticas públicas de las diversidades: identidades y emancipación*. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá, p. 26.

transversalización de la cuestión indígena en la institucionalidad del Estado, permitiendo no sólo tener funcionarios de las distintas nacionalidades dentro de la esfera de la administración pública, sino además construyendo desde las necesidades comunitarias instrumentos que permiten satisfacer sus demandas.

En Bolivia el sistema de gestión pública responde a la primera fase, es decir, la comunitaria. En la medida en que se reconoce en la Constitución plurinacional los territorios indígenas originarios campesinos (art.269) como forma de organización territorial del Estado, cuya autonomía implica la “administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno (...) en el ámbito de su jurisdicción, competencia y atribuciones” (art.272), “cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de estatuto o carta orgánica (...) entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial” (Art. 275).

Así mismo, tiene la competencia como autonomía en la “definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo” (art.304, numeral II), permitiéndoles además “la gestión y administración de recursos naturales renovables” (art.304, numeral III) y la “elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de los suelos” (art. 304, numeral IV). Igualmente se avanza en el tema de los recursos económicos pues estos gobiernos indígenas tienen la capacidad de “crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción” (art.304, numeral VIII), planificando y gestionando su ocupación territorial (art.304, numeral XV), y desarrollando el ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.

Esto último representa un avance significativo en la gestión pública del aparato mononacional, pues se reconocen las autonomías indígenas y con ellas los gobiernos de estas nacionalidades respetándose sus formas de gestión territorial y de desarrollo como pueblos culturalmente diferenciados.

Los instrumentos de gestión territorial<sup>475</sup>, que implicaría dentro de las necesidades de los pueblos indígenas los fundamentales para su sobrevivencia como naciones diferenciadas, son herramientas que ya se vienen desarrollando en distintos países bajo el nombre de Planes de Vida<sup>476</sup> (Venezuela y Ecuador)<sup>477</sup>, ó Planes de Ordenamiento Territorial Indígena (Bolivia)<sup>478</sup>. Estos mecanismos permiten la planificación con la participación de las comunidades, quienes identifican sus necesidades y organizan las potencialidades de sus espacios, creando proyectos en materia de economía, salud, vivienda y educación, cuyo objetivo es fortalecer su cultura, por medio de un desarrollo endógeno.

Estos Planes de Vida entrarían dentro de los Planes de ordenamiento Nacional de cada Estado, teniendo el aparato estatal que destinar atención financiera y técnica a los proyectos que se generan desde esos espacios, desarrollando las políticas públicas interculturales desde las necesidades que ellos han planteado. Esto último sería una innovación en la gestión pública tradicional del aparato mononacional.

El límite de este tipo de gestión de carácter comunitario es que los indígenas sólo pueden formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas de corte intercultural así como el control de transparencia y recursos en el ámbito local, quedando excluidos en

---

<sup>475</sup> La gestión territorial la podemos definir, dentro de la gestión pública del Estado, como aquella capaz de garantizar la seguridad jurídica territorial de los pueblos y comunidades indígenas, la cual se lleva a cabo mediante los planes de vida o planes de desarrollo local que elaboran las propias comunidades de acuerdo a sus necesidades. Dichos planes deben tener asistencia técnica y financiera por parte del aparato estatal y su objetivo es lograr la autogestión de estas poblaciones diferenciadas.

<sup>476</sup> Los Planes de Vida se pueden definir como “planes de ordenación del territorio que se perfilan como una herramienta de gestión territorial ejercida por los propios sujetos de derecho, quienes definen de acuerdo a su cultura, los usos de la tierra y la gestión y administración de los recursos que se encuentran en ella”. Bustillos, Linda (2011). “Una propuesta metodológica para diseñar planes de ordenamiento (planes de vida) en territorios indígenas como herramienta de gestión territorial.” *Revista Venezolana de Gestión Pública*, Año 2, número 2, Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela) Enero-Diciembre, p.147. También se puede ver: The international Bank for reconstruction and development. The World bank (2005). *Plan de vida. Propuesta para la supervivencia cultural, territorial y ambiental de los pueblos indígenas*. The World bank: Washington. Encontrado en: <http://siteresources.worldbank.org/Wilches-Chaux>, Gustavo (2005). *Proyecto NASA: La construcción del Plan de Vida de un pueblo que sueña*. PNUD: Bogotá.

<sup>477</sup> Se puede ver: Aguilar, Vladimir & Bustillos, Linda (2011) (comp.). *Emaya Etakapko emana tanno emana Chaktapa. Plan de vida de la comunidad indígena Yuckpa en Chaktapa de la Sierra de Perijá en Venezuela*. Talleres Gráficos ULA: Mérida. En Ecuador se puede ver: Plan de vida de la CONFENIAE 2009-2020. En: <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/>

<sup>478</sup> Existe en Bolivia una experiencia importante de gestión pública comunitaria, en la cual, el Distrito Indígena de Kaami desarrollo su plan de producción, infraestructura, salud, educación, tierra y territorio (PISET), “(...) de forma tal que el estatuto se transforma en un instrumento útil, tanto para la comunidad, en la tarea de evitar el constante menosprecio a las normas indígenas, como también para la gestión de recursos y proyectos con organismos públicos, privados, nacionales e internacionales (...)Benavides, Maya (2008). *Estrategias de papel: Instrumentos de Gestión Pública Intercultural*. Camiri: La Paz, p. 18.

cuestiones de alcance nacional como los servicios públicos del Estado, el control de las instituciones y los planes y proyectos en otros niveles de gobierno, entre otros.

De esta forma, la segunda fase -siguiendo a Kafka- deberá estar dirigida a “(...) una apertura de la estructura estatal a la diversidad étnica y cultural y concomitante con ella a la posibilidad de pensar en una concepción pluriinstitucional del aparato público, abierto a diversas formas organizativas y administrativas, así como a un pluralismo normativo y de gestión”<sup>479</sup>. Esto último es lo que llamamos una reingeniería institucional de corte plurinacional.

Por tanto la *Gestión Pública Intercultural* deberá abordar los siguientes retos dentro de la reestructuración del aparato plurinacional:

-*La consolidación de las autonomías territoriales indígenas*: El derecho a los territorios indígenas es un principio constitucional de los Estados plurinacionales. En la fase de la *Gestión Pública Comunitaria* se trabaja desde la gestión local; a diferencia de esta en la intercultural, se asume que se ha producido un reordenamiento territorial en el que las autonomías de estas nacionalidades ya fueron demarcadas y tituladas incorporándose como formas de organización político-territorial dentro de la esfera del nuevo modelo estatal. Esto último permitirá no sólo avanzar desde la gestión local (autogestión de las comunidades a través de sus planes de vida), sino además desde otros niveles (municipal, regional ó nacional).

El Estado debe fortalecer sus procesos de descentralización para que las autonomías territoriales indígenas tengan sus propios recursos ya estimados en el presupuesto de la nación. Estas formas de organización político territorial deben tener competencias hacia adentro (comunidad o pueblo) pero también hacia planes y proyectos que se desarrollen a nivel nacional. De esta manera, deben rendir cuentas y mantener una transparencia en el ejercicio, evaluación y seguimiento de las políticas públicas interculturales que se desarrollen dentro del aparato estatal, desarrollándose así las interfaces culturales en todos los niveles (local, municipal, regional y nacional), y donde existan funcionarios,

---

<sup>479</sup> Kafka Zuñiga, Jorge (2011). La Gestión Pública en el Estado Plurinacional un modelo complejo de iure y de facto. En: “Proyecto del fortalecimiento democrático PNUD Bolivia (2011).” *Boletín de análisis y prospectiva política andamios*. Número 3 y 4, Octubre 2011- Enero 2012, p. 76.

organismos públicos y privados que trabajen en conjunto con estas autonomías, con la finalidad de lograr armonizar dos sistemas de gestión pública hacia la construcción del bien público del Estado plurinacional.

*-Reingeniería institucional:* es el proceso de reorganización institucional cuyo objetivo es “(...) incorporar la transversalidad de la política de pueblos indios en las acciones gubernamentales, con el objetivo general de avanzar en el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indios (...) crear una dinámica de manejo sustentable y protección del patrimonio natural, logrando un desarrollo más equilibrado entre centros urbanos y áreas rurales (...)”<sup>480</sup>.

Esta reingeniería debe dirigirse a la armonización entre dos sistemas de gestión pública en el que las autonomías indígenas tengan poder en la adopción de decisiones, en la planificación del presupuesto del Estado, en la elaboración y formulación de los planes y proyectos nacionales así como en la creación y ejecución de políticas públicas interculturales.

Para ello es necesario un proceso de sensibilización del funcionario público que estará en los espacios de las interfaces y que debe desarrollar dentro de su perfil las competencias interculturales<sup>481</sup>. Esto último será lo que permita la eficiencia y eficacia del sistema público plurinacional.

Además de ello, se deben re-conceptualizar las competencias de las distintas instituciones del Estado de forma que exista una complementariedad en los distintos niveles de gobierno que incluyan a las autonomías indígenas. De esta manera las organizaciones tradicionales de estas poblaciones tendrán competencias exclusivas de acuerdo a sus usos y costumbres dentro de sus ámbitos de jurisdicción, pero también

---

<sup>480</sup> Programa institucional de la Secretaría de Pueblos Indios 2007-2012. Gobierno de Chiapas. Encontrado en: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/>

<sup>481</sup> Las competencias interculturales se definen como, “el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que permiten ser consientes de los aspectos personales y las demandas generadas por la diversidad cultural. Permiten negociar, comunicarse y trabajar en equipos multiculturales y dar respuestas a las incidencias que surgen en la organización multicultural mediante el auto aprendizaje intercultural y la resolución de problemas que consideren las otras culturas (...)” Aneas, María (2003). *Competencias interculturales transversales en las empresas: Un modelo para la detección de necesidades formativas*. Universidad de Barcelona: Barcelona, Monografía Doctoral, p. 184.



podrán tener de forma compartida aquellas que involucren o afecten su vida dentro de los planes y proyectos nacionales.

-La *consolidación de un plan de desarrollo plurinacional*: en esta segunda fase se asume que la democracia intercultural está consolidada a partir de la idea del bien público en los tiempos de la plurinacionalidad, y que se logró la reingeniería en las instituciones del Estado. Por tanto, la consolidación de un plan de desarrollo plurinacional no debe ser un reto mayor que lo anterior. Este instrumento de planificación deberá responder a las demandas de las distintas nacionalidades que radican dentro de la nación desarrollando proyectos y políticas públicas de corte plurinacional, distribuyendo responsabilidades en cada nivel de gobierno, entregando presupuestos para la ejecución de los programas y formulando los mismos desde las diferentes necesidades sociales. Este plan de desarrollo plurinacional sería el instrumento de planificación rector de los demás planes que se formulen en los diferentes niveles de gobierno.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la *gestión pública plurinacional* debe armonizarse con una nueva estructura institucional mediante la emergencia de una *democracia intercultural*, con la formulación y ejecución de políticas públicas interculturales (construidas desde las comunidades) y con la sensibilización de funcionarios que serán los interlocutores en las interfaces. El objetivo es trascender de la gestión local planteada en la fase comunitaria a una de tipo intercultural, que tenga presencia en todos los niveles de gobierno.

### *1.2.2- Fundamentos para la coexistencia necesaria de dos sistemas jurídicos*

*“Las sociedades indígenas (...) en toda Latinoamérica han comprendido las formas de dominación colonial y republicana, no se acomodaron a ellas. Siempre encontraron maneras para resistir y enfrentarlas”*

Nina Pacari

#### *1.2.2.1- El Pluralismo jurídico... Un debate fundamental para un Estado plurinacional justo y humano*

Es necesario un debate sincero en torno a la implementación del pluralismo jurídico en los Estados que se identifican como plurinacionales, en la medida que un sistema jurídico de carácter plural conforma uno de los pilares fundamentales en la reestructuración del nuevo aparato estatal.

Desde esta perspectiva, sería irresponsable o atrevido afirmar que estamos en presencia de un pluralismo jurídico dentro de los Estados plurinacionales, sólo por el hecho de reconocer constitucionalmente (como en el caso de Bolivia, Ecuador o Venezuela) un (os) artículo (s) en torno a la coexistencia de sistemas jurídicos hacia adentro del aparato estatal.

El pluralismo jurídico es anterior a la conformación de los Estados Nación en América Latina, pues su composición social diversa incluía también la pluralidad jurídica. En contraposición a ello, la corriente que se impuso fue la del monismo teoría que sostiene, “(...) la existencia de un solo derecho soberano identificado con el derecho estatal, lo que permite justificar el monopolio exclusivo de la producción y aplicación jurídica (...)”<sup>482</sup>.

Frente a esta corriente que se caracteriza por su linaje colonial, emerge el pluralismo jurídico, el cual afirma la “coexistencia simultánea de varios sistemas jurídicos divergentes en un mismo espacio sociopolítico, cuyo rasgo distintivo describe: 1) Varios sistemas de regulación de la acción social, 2) Varios mecanismos de resolución de

<sup>482</sup> Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos. Traducción de Rafael de Asís*. Sistema: Madrid, p. 27-28.

conflictos, y 3) El Estado sería sólo uno de los grupos que tiene poder de creación normativa (...)”<sup>483</sup>.

Esta teoría reafirma realidades jurídicas diversas que subyacen en el aparato estatal. Siguiendo a Boaventura, este pluralismo puede ser de origen colonial ó no colonial. En el primero se impuso “el “Derecho del Estado colonizador y de los Derechos tradicionales”, coexistencia que se volvió “factor de conflicto y de acomodaciones precarias”. En el otro contexto, destacan tres tipos distintos: 1) el derecho supranacional como por ejemplo los mecanismos de integración; 2) los cambios sociales que devienen de una revolución y mientras se da la transición se sigue manteniendo el antiguo derecho y; 3) aquellos que son resultado de los pueblos y comunidades indígenas que adquieren la autorización de conservar sus sistemas jurídicos”<sup>484</sup>.

De nuevo con Boaventura, podemos afirmar que el sistema jurídico de los pueblos indígenas en América Latina es transversal y anterior al derecho constitucional, aunque paradójicamente en la actualidad él mismo se encuentre subordinado al texto de las constituciones de los Estados-Nación latinoamericanos que lo limitan y condicionan a la legalidad de la lógica occidental.

Por su parte, el pluralismo jurídico implica no sólo el reconocimiento de los distintos sistemas jurídicos que coexisten hacia adentro del territorio del aparato estatal, sino además debe incluir el respeto y el ejercicio en igualdad de condiciones de las diversas formas de administración de justicia con todo y lo que eso conlleva. Esto último se irá acoplando en la continuidad temporal y espacial del aparato estatal ya que el derecho no es estático, ni siquiera para los pueblos y las comunidades indígenas. Por lo que es posible que evolucione y se adapte al ritmo que sus sujetos de derecho consideren, incorporando nuevas dinámicas que regulen los comportamientos sociales. De esta forma, ni el derecho estatal, ni el de las poblaciones originarias “(...) se mantendrían puro sino se transformarían de manera conjunta, mostrando cada vez más su carácter de

---

<sup>483</sup> Fariñas, María (2006). *Los Derechos Humanos desde la perspectiva sociológico- jurídica a la actitud posmoderna*. Dykinson: Madrid, p.31.

<sup>484</sup> Se puede ver: De Sousa Santos, Boaventura (1988). *El discurso y el poder. Ensayo sobre la sociológica de la retorica jurídica*. Sergio A Fabris: Porto Alegre, p. 77-78.

“incompletitud” y la posibilidad de pensar en un retorno de la política al derecho, en el momento de empezar a construir un nuevo constitucionalismo”<sup>485</sup>.

El respeto y la paridad de los distintos sistemas jurídicos dentro del Estado, se considera como uno de los pilares fundamentales para transitar a un modelo del aparato estatal más justo como el plurinacional. Desde esta perspectiva se hace necesario, interpretar el derecho a partir del realismo jurídico, “(...) que prioriza la realidad social ante lo normativo, las reglas o los derechos, y configuran lo judicial más allá de la percepción del juez que se configuran exclusivamente del Estado o los Estados”<sup>486</sup>.

Para reestructurar el sistema jurídico de un Estado-Nación monista es necesario superar las contradicciones que se plantean entre el derecho indígena y el estatal.

#### *1.2.2.1.1.- Contradicciones entre el derecho indígena y el estatal*

##### *I.- El dilema del positivismo vs la oralidad*

En el derecho estatal las prácticas y la regulación de los comportamientos sociales se expresan de forma escrita en el ordenamiento interno (tanto en la Constitución como en leyes u otras normas de inferior jerarquía), que conforman el marco jurídico del Estado. Por el contrario, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas por tradición, sus normas, la regulación de los comportamientos sociales y su administración de justicia se expresan de forma oral. Si bien ciertos actos pueden estar escritos en su libro de actas<sup>487</sup>, no todos se encuentran positivizados, pues en su lógica comunitaria la oralidad les otorga la seguridad jurídica necesaria, siendo esta transmitida de generación en generación.

---

<sup>485</sup> Rojas Tudela, Farit (2011). Del monismo al pluralismo jurídico: Interculturalidad en el Estado Constitucional, p 31. En: Córdor, Eddie (2011) (coord.). *Los derechos individuales y derechos colectivos en la construcción del pluralismo jurídico en América Latina*. Konrad Adenau Stiftung: La Paz.

<sup>486</sup> Llano, Jairo (2012). “Teoría del derecho y pluralismo jurídico.” *Revista Criterio Jurídico*, volumen 12, N° 1. Santiago de Cali, p. 5.

<sup>487</sup> Libro utilizado en la mayoría de los pueblos y comunidades indígenas de América latina en el cual, después de una asamblea comunitaria y con las respectivas autoridades tradicionales presentes, se procede a escribir los acuerdos a los que se han llegado sobre un tema determinado. Puede realizarse un símil con un registro público, en este caso comunitario.

Esta dicotomía entre lo escrito y lo oral en principio desde el ámbito del Estado, trae ciertas inquietudes entre ellas: sólo se reconocerán las prácticas que realicen las poblaciones indígenas de forma ancestral<sup>488</sup>, es decir, las que sean conocidas y no las que puedan surgir de la evolución de su propio derecho como pueblo. Frente a estas inconsistencias y la lógica estatal que intenta encuadrar a su favor una suerte de derecho del cual aún desconfía, limita y condiciona su ámbito de acción material, personal y temporal. El derecho estatal una vez más condiciona los ámbitos de acción, y para los tres países de estudio los lineamientos en este punto llevan el mismo hilo conductor.

En el ámbito personal, se señala en la legislación de los tres países, que sólo tiene competencia la jurisdicción indígena en aquellos conflictos que surjan entre los miembros de estos grupos humanos, de cualquier otro percance que no sea exclusivamente comunitario, se encargará la justicia ordinaria<sup>489</sup>.

En el ámbito material, se condiciona la competencia exclusivamente a aquellos casos que tradicional o ancestralmente las autoridades comunitarias han conocido bajo sus normas y saberes. Esto último, se contrapone a cualquier idea de evolución del derecho indígena disminuyéndolo a una condición de tiempo-espacio cuyos retos, desafíos y amenazas no son iguales a lo de las sociedades actuales.

---

<sup>488</sup> Por ejemplo, en la Ley de Deslinde Jurisdiccional de Bolivia publicada el 29 de diciembre del 2010, se señala en el artículo 10 que “la jurisdicción indígena originaria campesina conoce los asuntos o conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron bajo sus normas, procedimientos propios y saberes, de acuerdo a su libre determinación”. Esto último, le niega al derecho indígena su proceso natural de evolución y acoplamiento de los retos sociales discriminado su potencial para resolver nuevos casos, producto de hechos sociales como la globalización. Este aspecto constituye una contradicción frente al reconocimiento que hace el Estado boliviano del principio de libre determinación.

<sup>489</sup> Por ejemplo, en la Ley de Deslinde Jurisdiccional de Bolivia se señala en el artículo 9 que, “están sujetos a la jurisdicción indígena originaria campesina los miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino”. Así mismo, en el proyecto de Ley Orgánica de Cooperación y Coordinación entre la Justicia Indígena y la Jurisdicción Ordinaria de Ecuador, se indica en el artículo 5 que “(...) las autoridades indígenas tienen competencia para conocer y resolver con base en sus tradiciones ancestrales y derecho propio, todos los conflictos que atenten contra la comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad a la que pertenezcan”, y finalmente en Venezuela, la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI) con una línea igual a las anteriores legislaciones, expresa que la administración de justicia indígena será válida sólo dentro del “ hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas respectivos” (art.133). En Venezuela está el proyecto de Ley de Coordinación de la Jurisdicción Especial Indígena con el Sistema Judicial Nacional (aprobada en primera discusión), no obstante, esta normativa mantiene el mismo principio en el tema de jurisdicción indígena pautado en la LOPCI.

Por tanto, el ámbito personal condiciona la jurisdicción especial indígenas, pues sólo podrá conocer aquellos casos que se produzcan entre indios, dejando a discreción de la jurisdicción ordinaria cualquiera que surja entre estos grupos humanos y otro miembro no indígena.

El reconocimiento del pluralismo jurídico que se moldea desde la égida del Estado no debe limitar las nuevas regulaciones jurídicas que surjan como consecuencia de la espontaneidad comunitaria, pues esto demostraría que se está encajando el derecho indígena en la condición de un tiempo y un lugar determinado, casi destinado a desaparecer frente a los nuevos retos que se enfrentan y que los mismos, como nunca lo han conocido, carecen de capacidad para abordarlos. Desde esta perspectiva desaparecería la creatividad jurídica y la posibilidad que desde las autoridades comunitarias indígenas se avance en su derecho.

Es importante señalar todo lo anterior pues desde el Estado se piensa que la administración de justicia indígena sólo se puede realizar en aquella materia que ya hayan conocido; no obstante, ¿cómo se muestra el desconocimiento? Si su forma de transmitir saberes es a través de la oralidad: ¿Quién señala que nunca se ha juzgado un conflicto? ¿Cómo no se pueden realizar analogías jurídicas con otros casos, por ejemplo, de pueblos vecinos? ¿Quién dice que no se tiene competencia? Es en este punto en el cual es necesario conocer que a pesar de las “(...) variantes que son propias a todo contexto cultural, el derecho consuetudinario presenta una serie de rasgos comunes, entre ellos, ser oral, lo cual permite o es la base de que sea muy flexible en el tiempo y en el espacio. Esta característica constituye una de las bases para un entendimiento intercultural (...)”<sup>490</sup>.

Esta disyuntiva entre lo positivo escrito y lo oral, se manifiesta en la limitación de los ámbitos de acción, pues mientras en el primero queda claro por ejemplo cuál es la competencia de la jurisdicción agraria, ya que la misma se encuentra positivizada en las leyes y lo que está fuera de ella no la involucra, en el derecho indígena esto se hace muy incierto ya que dentro de la oralidad “(...) hay que notar que ni ahora ni probablemente nunca el derecho consuetudinario consistió en el mantenimiento rígido de normas y procedimientos (...)”<sup>491</sup>, por tanto, no se puede afirmar que lo que no está en la oralidad no es de su competencia ya que esta suele ser muy amplia.

---

<sup>490</sup> Albó, Xavier (2002). La oralidad base para un entendimiento intercultural. En: Ochoa, Carlos (2002). *Derecho Consuetudinario y Pluralismo Jurídico*. Cholsamaj: Ciudad de Guatemala, p. 26.

<sup>491</sup> Ídem.

Desde esta perspectiva, intentar traducir en leyes la tradición oral de la justicia indígena es absurdo. Primero, porque hay tantos sistemas jurídicos como pueblos indígenas dentro del territorio del Estado, con lo cual estaríamos en presencia de una tarea imposible de concluir y, segundo, porque su sola idea conduciría a la ordinarización del derecho de estos pueblos homogeneizándolos al ámbito formal del aparato estatal de corte mononacional.

Frente a esto, el Estado plurinacional debe intentar armonizar lo escrito con lo oral, y para ello debe comprender en su justa dimensión el alcance y el contenido simbólico de este último.

## II.- El reto de la igualdad de los Derechos Humanos: Los individuales frente a los colectivos

El Estado-Nación prioriza la protección de los derechos del individuo, de esta forma garantiza la vida, la propiedad privada, el trabajo, la salud, entre otros, que se catalogan además como una necesidad ciudadana. No obstante, lo colectivo se ve subsumido por esta lógica individualista.

Desde otra perspectiva, el Estado plurinacional por su misma diversidad de pueblos tiene el reto de la protección de derechos individuales (como el de la vida) visto al trasluz de lo colectivo. Como señala Stavenhagen “(...) los individuos tienen derecho a su dignidad y a ser respetados como tales, pero su identidad se vincula a la del grupo al que pertenecen y hacia el cual también tienen determinados deberes y obligaciones (...). Se plantea la necesidad de reconocer los “derechos colectivos” de determinados grupos humanos, como ingrediente esencial de la consecución de los derechos humanos, afirmándose que sin este reconocimiento no podrán gozarse plenamente los derechos individuales (...)”<sup>492</sup>.

El nuevo aparato estatal debe establecer una igualdad jurídica en la concreción de los derechos individuales frente a los colectivos, algo clave para la supervivencia como grupo. Para ello se deben diseñar mecanismos a través de políticas públicas capaces de

---

<sup>492</sup> Stavenhagen, Rodolfo (1998). “Los derechos indígenas en el sistema internacional. Un sujeto en construcción.” *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)*, N° 26, San José, p.89-90.

garantizar la titulación colectiva de sus territorios, su administración de justicia, sus gobiernos autonómicos, la educación intercultural bilingüe, la salud tradicional y sus economías de subsistencia, entre otros.

El catálogo de principios referido desde la visión de los Derechos Humanos, garantizaría no sólo la protección de los individuos como parte de un grupo sino el derecho colectivo a seguir perteneciendo a un pueblo siendo esto último lo que en definitiva le da sentido a su identidad como persona dentro del espacio territorial.

Otro reto del Estado plurinacional debe ser la interpretación intercultural de los Derechos Humanos, los cuales son diseñados desde nuestra propia cultura excluyendo a otras cuyo estereotipo de lo justo puede tener una connotación diferente. Por tanto, toda comprensión que se busque de aquéllos (los derechos humanos) debe evitar valorar una cultura por encima de otra.

Existen prácticas en los pueblos o comunidades indígenas que frente a la óptica de la justicia occidental y bajo los parámetros rigurosos de los Derechos Humanos, pueden tornarse de barbarie, no obstante, son comportamientos colectivos que se practican de forma ancestral y que guardan una espiritualidad y una simbología que les da pertenencia como culturas diferenciadas. Cambiar de forma autoritaria estas costumbres, porque de acuerdo a los funcionarios del aparato estatal contravienen los principios fundamentales como individuo, puede provocar una violación y un desequilibrio para la organización político- social del pueblo o comunidad indígena.

En un debate más amplio sobre los Derechos Humanos que nos ayudaría a ver de forma más matizada algunas prácticas que se producen en el seno de las comunidades indígenas, es que sus autoridades pueden cometer una violación de estos principios fundamentales desconociéndolos. Ello podría deberse a: primero, a la inexistencia de un registro jurídico sobre esta materia en cuya construcción nunca participaron; segundo, no constituyen actos despóticos sino que son costumbres y tradiciones que pertenecen a su cumulo de saberes tradicionales de la cual toda la comunidad está informada y en su mayoría están de acuerdo con mantener la tradición; tercero, son culturas cuyas costumbres tienen un significado simbólico, por tanto, todos los actos repercuten de forma positiva o negativa en la vida comunal.



Si bien es cierto que el desconocimiento de la norma no exime de su cumplimiento, ni en caso de incumplimiento, de su responsabilidad existen prácticas que se perciben como inhumanas frente a nuestra cultura como la ablación del clítoris<sup>493</sup>, ó la muerte de niños nacidos en partos múltiples<sup>494</sup>, considerando además que son sociedades machistas en las que la sumisión de la mujer y su papel es reducido, no todo en el mundo indígena responde a los mismos estereotipos culturales. Lo anterior forma parte en su mundo simbólico, de sus propias categorías de organizaciones socio-políticas, en la cual no todo es homogéneo al igual que en nuestras culturas, existiendo comunidades que las practican todavía y otras que han superado estas prácticas ó que nunca las tuvieron.

Lo anterior marca un punto de encuentro con nuestras sociedades, pues no todo es violación de Derechos Humanos ni las realidades indígenas se mantendrán estáticas, sino que las mismas evolucionarán conforme a sus necesidades. Por ejemplo, en los partos múltiples del pueblo U'wa en Colombia, sí bien cuando ello ocurría dejaban a la criatura abandonada en la selva, en la actualidad los padres buscan dar a luz en el hospital lejos de la comunidad para luego darlos en adopción. Así mismo, existe ya un caso en que los progenitores se opusieron a la adopción e interpusieron una demanda contra las autoridades tradicionales, cuya sentencia señalo que se esperara “(...) el momento oportuno para el traslado de los menores, recomendará los tratamientos a seguir, e ilustrará a la familia y a la comunidad U'wa sobre los cuidados que deban ser suministrados a los menores, una vez estos retornen a su comunidad, y tendrá a cargo, al menos por un año, el seguimiento del proceso, rindiendo informes periódicos a la sala de Decisión Civil- Familia del Tribunal Supremo de Cúcuta (...)”<sup>495</sup>.

---

<sup>493</sup> “ A comienzo del año 2007 se conoció en el país la noticia que a unas 8000 mujeres de la étnica Embera, de Risaralda y el Norte del Valle en Colombia, se les práctico la ablación de clítoris, pero lo que más asombro causó es saber que la mutilación sexual femenina es frecuente en esta comunidad (...) De acuerdo con el informe, se trata de un rito sagrado de esta etnia, cuyo objetivo es, por un lado ayudar a que el mundo no se destruya y por otro garantizar la fidelidad de la mujer a su esposo.” Marrugo, Nubia (2009). “Las mutilaciones sexuales de las niñas indígenas Embera Chami, el multiculturalismo y los Derechos Fundamentales” *Revista justicia juris*, volumen 18, octubre 2007- marzo 2009, p. 41.

<sup>494</sup> “Según la cultura u'wa en Colombia, los niños nacidos de este tipo de partos no se consideran hijos del dios Sira (creador del mundo), sino que se consideran de una raza diferente que los convierte en improductivos y portadores de enfermedades, contaminando al entorno con su presencia. “(...) Por ello, los niños nunca podrán ingresar en la comunidad y deben ser devueltos a la naturaleza en su mismo lugar de nacimiento, lo que en la práctica significa el abandono del recién nacido en medio de la selva hasta su muerte (...)” Sentencia T-030/00 del 23 de junio de 1999 proferida por la Sala de Decisión-Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta. Encontrada en: [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)

<sup>495</sup> Ídem.

Por tanto, la función jurídica del nuevo modelo de aparato estatal plurinacional debe ser amplio e interpretar los Derechos Humanos al trasluz de los colectivos siendo para ello necesario un proceso “(...) de transcrítica y traducción intercultural que posibilite pensar en un pluralismo jurídico distinto a un dualismo jurídico, en el que se preste atención a la cualidad porosa del derecho (...)”<sup>496</sup>.

En otro contexto, los pueblos y comunidades indígenas pueden incluso ser los que menos violan Derechos Humanos dentro de la esfera del aparato estatal, tan despótico y poco eficaz para satisfacer principios fundamentales de la vida de los ciudadanos como la seguridad, alimentación, salud, educación, entre otros. De igual forma, los gobiernos de corte autoritario son violadores a diario de estos derechos, por ejemplo, en el caso de los países de estudio (Venezuela, Ecuador y Bolivia) se vulneran estos principios cuando existen presos políticos, se censura la libertad de expresión, se reprimen las protestas y se criminalizan las luchas sociales.

Desde otras perspectivas, las grandes potencias mundiales declaran con una doble moral de los derechos humanos el derecho a la guerra, violentando todos los principios fundamentales para las personas que se encuentran en esos países (caso Irak-Afganistán), y contradiciendo los principios fundamentales que han emergido bajo la égida occidental.

De igual forma otros actores en el ámbito internacional como las transnacionales vulneran derechos laborales (maquilas) y ambientales que violan no sólo la normativa internacional sino también nacional, muchas veces socavando los propios territorios de los pueblos y comunidades indígenas<sup>497</sup>.

---

<sup>496</sup> Rojas, Tudela (2011). Del monismo al pluralismo jurídico: Interculturalidad en el Estado Constitucional. En: Córdor, Eddie (2011) (coord.). *Los derechos individuales y derechos colectivos en la construcción del pluralismo jurídico en América Latina*. Konrad Adenau Stiftung: La Paz, p.29. Cuando el autor señala el término de transcrítica hace referencia a un proceso de enriquecimiento entre ambas culturas, con la finalidad de autocriticarse cada uno y construir desde ese espacio formas nuevas de vida cotidiana. Esto último, comprende la fase intercultural en la interpretación de los Derechos Humanos.

<sup>497</sup> “El Decreto 1.606 del 10 de febrero de 2015 de Gaceta Oficial N° 40.599 anuncia la muerte de la Guajira venezolana, así como en Colombia las minas de cerrejón, pues se entregan concesiones de carbón a transnacionales chinas, que van afectar la superficie de dos pueblos fraternos wayuu y alijunas abrazados en una misma bandera tricolor por el amor verdadero a su tierra, al agua de sus ríos, y a su gente originaria y mestiza (...)”. Sociedad homo et natura. La Guajira, enclave chino: zona de sacrificio. Encontrado en: [www.gtaiblogspot.com](http://www.gtaiblogspot.com).

Las prácticas de las transnacionales no son aisladas, sino que es un patrón sistemático de conducta que se repiten alrededor del mundo y que da cuenta de una impunidad, así lo expresan hechos como “(...) la

Por lo que sería una hipocresía señalar que la violación de Derechos Humanos constituye un impedimento para lograr un pluralismo jurídico dentro de los aparatos estatales plurinacionales, pues desde una dimensión más amplia la vulneración que ellos cometen hacia adentro de sus comunidades puede ser perfectamente moldeable en el tiempo.

El dilema entre lo colectivo y lo individual se solventa con una correcta interpretación intercultural de los derechos humanos. Así mismo, es importante señalar que el cambio y la modificación de ciertas pautas de conducta en los pueblos y comunidades indígenas, sólo serán posibles en el tiempo y dependerán del accionar de los propios sujetos de derechos quienes decidirán por sus propias condiciones los riesgos que consideren necesarios asumir para transformar ciertos patrones de conductas cotidianos.

### III.- La comprensión de la administración de justicia estatal vs la indígena

El pluralismo jurídico en las nuevas constituciones plurinacionales y multiculturales, emerge con su camisa de fuerza expresada en las limitaciones de su ámbito de acción (material, personal y territorial), y subordinado al imperativo de la Constitución y la Ley del Estado.

Se debe tener presente que cada sistema jurídico (Estado e indígena) es autónomo, cada uno cuenta con sus propias normas, autoridades, administración de justicia y una legalidad que responde a su lógica cultural. Así, no todos los pueblos indígenas tienen una misma administración de justicia sino que cada uno de forma ancestral y tradicional moldea sus propios parámetros de legalidad.

El problema que se suscita con la administración de justicia, es que se deben respetar los actos que son juzgados por autoridades indígenas evitando que se vuelva a juzgar por el

---

contaminación por hidrocarburos causada por la Chevron en la Amazonía ecuatoriana y por la Royal Dutch Shell en Nigeria, damnificados por las prácticas de la minería Suiza Glencore en Filipinas, Perú, Colombia, República Democrática del Congo y Zambia y la minera canadiense Pacific Rim en El Salvador y de la minera británica Lonmin en Sudáfrica; (...) casos de vulneraciones de los derechos humanos por parte de Coca-Cola en Colombia, por la compañía de agua israelí Mekorot en Palestina y por las operaciones de la hidroeléctrica Hidralia, empresa española, en Guatemala. Los testimonios muestran la necesidad de crear un tratado que proporcione acceso a la justicia frente a las empresas transnacionales. (...)” Antiglobalización. Tribunal Permanente de los Pueblos reclama responsabilidad jurídica de las transnacionales. Junio de 2014. Encontrado en: [www.ecologistasenaccion.org](http://www.ecologistasenaccion.org).

sistema ordinario (aplicándose así el principio *non bis in idem*), ya que se supone que el pluralismo jurídico reconoce jurisdicción en sus territorios para que se juzgue cualquier delito desde las normas y costumbres de estos pueblos.

La limitación en estos casos es el ámbito de competencia material que señala que existen delitos como el homicidio o la violación que no pueden ser conocidos sino por la justicia ordinaria. Muchas veces la errónea interpretación realizada por el Estado causa grandes violaciones de derechos humanos, provoca graves consecuencias para la unidad de la comunidad o del pueblo indígena. Uno de los casos más emblemáticos de Latinoamérica es el del Cacique Sabino Romero (pueblo Yuckpa comunidad de Chaktapa), quien luego de haber sido acusado de homicidio por la justicia ordinaria y privado de su libertad por once meses, debido a la presión de los movimientos sociales y por falta de pruebas fue dejado en libertad. En su comunidad sería juzgado inmediatamente en un juicio que duró aproximadamente trece horas comprobándose su inocencia<sup>498</sup>.

El caso del Cacique Sabino nos ayuda a comprobar la ineficiencia y la burocratización que padecen los sistemas de justicia ordinaria en América Latina, y por otro lado, la importancia de que los indígenas puedan ser juzgados en sus propias comunidades con sus autoridades comunitarias y bajo sus costumbres y tradiciones. La ventaja de esta justicia para estos sujetos que son doblemente discriminados (desde el punto de vista étnico y por sus bajos recursos), es que la misma se caracteriza por: “rapidez, la solución del conflicto es rápida, no existe tardanza entre los hechos (conductas reprobadas) y las resoluciones; gratuidad, ahorro económico para las partes. El acceso a la justicia es fácil y no tiene ningún costo económico; reparadora, los daños ocasionados por la conducta reprobada son pagados en especie, dinero o trabajo a la víctima; eficacia, existe un escaso riesgo de corrupción de los mediadores, ya que los encargados de administrar justicia son elegidos y controlados democráticamente por las bases, poseen por lo tanto un prestigio y legitimidad”<sup>499</sup>.

---

<sup>498</sup> Se puede revisar: Colmenares, Ricardo (2011). “Informe sobre la jurisdicción indígena en Venezuela ante la CIDH.” *Revista de filosofía, jurídica, social y política*. Universidad del Zulia, volumen 18, Nº2, p.265-279.

<sup>499</sup> Fundación Tierra. Regional Valles- Chuquisaca (2013). *Derechos, democracia y pluralismo jurídico en Bolivia*. Tupac Katari: Sucre, p. 19-20.

Además de lo anterior, las penas que se imponen por determinados delitos son distintas desde la visión del Estado y la indígena; muchas veces los funcionarios del sistema jurídico ordinario señalan que las mismas pueden ser “(...) los castigos comunitarios, la flagelación, el uso del azote, el baño en agua fría, la ortiga, la caminata entre piedras en la plaza pública, (...) son castigos incompatibles con algunos Derechos Humanos. (...) De este modo incluso se ha calificado a los castigos indígenas como la manifestación de una justicia incivilizada, cruel y deshumanizante (...)”<sup>500</sup>. No obstante, la privación de la libertad en las cárceles latinoamericanas, cuyo sistema penitenciario se caracteriza por “(...) una alta violencia, numerosas muertes y delitos que ocurren al interior de los presidios, muchos de ellos cometidos en su interior pero con efectos fuera de ellos, y gravísimas violaciones de derechos humanos tanto de las personas privadas de libertad como de las personas funcionarias (...)”<sup>501</sup>, no responde a la panacea civilizatoria occidental para hacer que el individuo se “regenera” y se incorpore nuevamente a nuestras sociedades.

Desde este punto de vista, los niveles punitivos indígenas resultan ser más eficientes para el objetivo que se busca con la pena en ambos sistemas, que es la reincorporación social de la persona que comete el delito. Mientras que en la justicia ordinaria el resultado de la estancia penitenciaria es el regreso a la sociedad con mayores vicios, estigmatizados socialmente; las sanciones que impone la jurisdicción comunitaria puede producir la convicción de un cambio. En palabras de la profesora Ileana Almeida, “si me dan a escoger yo preferiría un ortigazo que la privación de libertad bajo las condiciones de nuestro sistema penitenciario”<sup>502</sup>.

De acuerdo con lo anterior, no deberían existir dudas en el ejercicio de la administración de justicia indígena pues ellos tienen sus autoridades tradicionales y competentes para juzgar cualquier hecho irregular que ocurra dentro de su jurisdicción, y de acuerdo a sus costumbres y tradiciones entienden de sus competencias y sancionan con castigos conocidos públicamente en toda la comunidad o pueblo, ya que los mismos son

---

<sup>500</sup> Poveda, Carlos (2007). “Jurisdicción indígena. Reconocimientos de derechos, exigibilidad de obligaciones.” *Revista de derecho*, N°8, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, p. 182.

<sup>501</sup> Carranza, Elías (2012). “Situación penitenciaria de América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?” *Anuario de Derechos Humanos 2012*, Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente (ILANUD), Costa Rica, p. 31. Encontrado en: [www.anuariodh.uchile.cl](http://www.anuariodh.uchile.cl)

<sup>502</sup> Entrevista realizada a la profesora Ileana Almeida el lunes 23 de febrero de 2015. Quito- Ecuador. Véase: anexo 1.

trasmítidos de generación en generación. Además cabe destacar que el sistema comunitario es anterior al ordinario, el Estado ahora lo ha reconocido dentro de la lógica del aparato estatal pero no es correcto que lo limiten porque siempre han funcionado sin constituir una camisa de fuerza desde antes de la constitución del aparato estatal mononacional.

Para que la nueva estructura plurinacional del Estado comprenda el alcance y el contenido del pluralismo jurídico, es necesario que transite de acuerdo a nuestra investigación en dos etapas: las mismas no tienen un tiempo y un espacio preconcebido, sino que se dinamizarán en la medida que los propios sujetos (pueblos y comunidades indígenas) accionen los procesos de cambio.

Siguiendo a Griffiths, él diferencia un pluralismo débil y otro fuerte. “(...) En el primero existe un centralismo jurídico en el cual los demás sistemas jurídicos están subordinados al Estado, en la segunda, se reconoce que existe una diversidad de sistemas jurídicos que conviven en igualdad de condiciones, sin necesidad de que una se imponga sobre la otra”<sup>503</sup>. En nuestra investigación, el pluralismo débil será denominado comunitario y el fuerte intercultural.

*I.2.2.1.2.- Etapas que debe transitar un verdadero pluralismo jurídico en el Estado  
Plurinacional*

**I.- Pluralismo Jurídico Comunitario**

Este pluralismo es el que se encuentra en las tres constituciones de estudio (Bolivia, Ecuador y Venezuela), que reconocen que los pueblos y comunidades indígenas poseen un sistema jurídico distinto al ordinario. No obstante, en esta primera etapa se subordina la Constitución y las leyes del Estado y es limitado su ámbito de acción (material, personal y territorial), en principio por desconocimiento del alcance y los efectos que pueda ocasionar ceder jurisdicción a otros actores que no son estrictamente del aparato estatal ya que el control jurisdiccional del espacio puede traer desde la percepción estatocéntrica, pérdida de soberanía y dominio sobre el territorio.

---

<sup>503</sup> Griffiths, John (1986). “¿what is legal pluralism?” *Journal of legal pluralism*, N° 24, p.8.

De acuerdo a lo anterior, el límite que establece su compatibilidad con los derechos humanos puede ser una cortina de humo de un Estado que se asume como plurinacional pero cuyos funcionarios y estructura sigue siendo mononacional con esquemas conservadores y racistas, donde el mayor temor es ceder jurisdicción formal sobre un territorio.

Por ello, esta primera etapa asume el reconocimiento de autoridades tradicionales de una administración de justicia distinta a la ordinaria pero limita y condiciona el ámbito de acción, lo que desde la óptica indígena puede ser un retroceso pues ellos han juzgado por años sin presencia del aparato estatal en sus comunidades.

La inserción constitucional de un articulado que reconoce un sistema de justicia distinto (comunitario) es uno de los avances que se advierten en la actualidad. Sin embargo, no se introduce ningún tipo de reingeniería en el aparato estatal (por ejemplo como tribunales mixtos, una Corte Constitucional con una Sala de Derechos Indígenas), sólo se respeta dentro de los territorios de estas comunidades y pueblos sus sistemas jurídicos originarios sin ningún tipo de interrelación con el ordinario.

Desde nuestro punto de vista, se asume que esto no puede ser un Estado plurinacional que apueste por introducir el pluralismo jurídico porque aun siendo un avance importante faltaría la interrelación de un sistema con otro junto al reconocimiento desde el ámbito de la coordinación y cooperación. Esta primera realidad jurídica “plural” nos demuestra es un esquema de subordinación en este caso a favor de la cultura dominante dentro del Estado. De esta forma, Chaparro nos señala que “(...) en Bolivia el pluralismo ‘débil’ ha terminado por ganar un espacio en la creación del derecho; pero también es posible que, en la siguiente vuelta, el proceso político termine por cancelar el pluralismo, o sea, que termine, por reafirmar el sistema jurídico y la centralidad del poder soberano (...)”<sup>504</sup>.

Se podrá trascender a otra etapa, la del pluralismo jurídico intercultural, que para nosotros sería la definitiva en la que se logra la interrelación de un sistema con otro en

---

<sup>504</sup> Chaparro, Adolfo (2011). “Pluralismo jurídico, autonomía y separatismo en la política boliviana” *Revista de ciencias sociales*, N° 39, Quito, enero 2011, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, p. 189.

condiciones de igualdad. No obstante, esto va a depender únicamente de la movilización y las luchas que realicen los indígenas hacia adentro del aparato estatal y cuya sumisión ó su conformismo social derivará en un retroceso de sus sistemas jurídicos, anclados y limitados desde la óptica del Estado a los ámbitos de acción que este, desde los cánones tradicionales del derecho, ha afirmado que son los correctos.

## II.-Pluralismo jurídico intercultural

El pluralismo jurídico intercultural se define como aquel “(...) que busca regular las relaciones entre los distintos sistemas jurídicos ancestrales y el sistema de justicia ordinaria o estatal, sin atribuir predominio a ninguno de ellos (...) garantiza el respeto de las instituciones y autoridades públicas de las decisiones de la jurisdicción indígena; y, por otro, dispone la sujeción de estas decisiones al control de constitucionalidad”<sup>505</sup>.

En esta etapa serían necesarias unas leyes que desarrollen el espíritu de la justicia indígena, en las que, se respeten sus autoridades originarias, sus normas, procedimientos, prácticas e instituciones autóctonas sin limitarlas desde la esfera estatal<sup>506</sup>. Lo interesante es que se ha logrado un proceso de comprensión de un sistema jurídico distinto en el que los funcionarios, autoridades ordinarias, sociedad civil, entienden el alcance y el contenido de lo plural sin desprestigiar ni subestimar las decisiones que emanan de la justicia comunitaria.

Para ello es importante desarrollar un trabajo de educación y sensibilidad desde las universidades en la formación de los nuevos abogados. Asimismo, generar un proceso de capacitación de la justicia indígena entre los distintos funcionarios y las instituciones que conforman el sistema de la administración pública. De igual manera, se debe respetar (el principio *non bis in idem*) lo que ya fue juzgado por las autoridades comunitarias sin necesidad de que sea vuelto a juzgar por la ordinaria.

---

<sup>505</sup> Coronel, Jacqueline (2012). *Conferencia pluralismo jurídico y justicia intercultural*, p. 3. Encontrado en: [www.funcionjudicial.gob.ec](http://www.funcionjudicial.gob.ec)

<sup>506</sup> Como lo han hecho las leyes orgánicas (en Bolivia de deslinde jurisdiccional, en Ecuador y Venezuela de coordinación y cooperación entre la justicia indígena y la ordinaria) que han desarrollado el principio del pluralismo jurídico en los países de estudio, sin embargo, las mismas han limitado el sistema de justicia indígena y lo han subordinado al del Estado.



También es necesario un proceso de reingeniería institucional en el que se establezcan tribunales mixtos, cuyas nuevas sentencias sean sobre los diálogos interculturales permanentes pudiéndose desarrollar para tranquilidad del aparato estatal nuevos ámbitos de acción (material, personal y territorial), que sean generales y cuyos contenidos sean desarrollados por las autoridades comunitarias. Por ser un sistema distinto y aparte del ordinario deben tener su propio presupuesto calculado por el número de población de cada comunidad ó pueblo. Esto último nos demostraría que estamos en presencia de un Estado Plurinacional, mientras que ello no ocurra se darán cambios simbólicos pero limitados para hablar de un modelo distinto de sistema jurídico, y más aún de un modelo estatal que debe apostar hacia lo diverso.

### *1.2.3.- El modelo de desarrollo del Estado Plurinacional*

---

*“Sólo después de que el último árbol haya sido cortado.  
Sólo después de que el último río haya sido envenenado.  
Sólo después de que el último pez haya sido pescado.  
Sólo entonces descubrirás que el dinero no se puede comer.”*

Carta del gran jefe indio de Seattle al jefe de Washington

La transformación del Estado-nación en un modelo de carácter plurinacional pasa por repensar la esencia moral y ética del aparato estatal junto a su estructura, cuyos pilares son: lo político, lo jurídico y lo económico. En este último se analiza su actividad productiva, su rentabilidad a largo plazo, la calidad de vida para todas sus nacionalidades y la sostenibilidad ambiental y cultural en el tiempo.

La pregunta de partida sería sí es posible conciliar en un Estado plurinacional políticas de reconocimiento y respeto por la diversidad cultural con un modelo de desarrollo extractivista. Esta interrogante surge porque en América Latina, desde la conformación de los aparatos estatales de corte mononacional, se buscó consolidar un modo de producción (según el marxismo) de carácter capitalista. Si bien es cierto que en el caso de los países de estudio, al principio intentaron insertarse en el mercado internacional con la exportación de rubros como el café, el cacao, el guano ó banana, en la actualidad estos aparatos estatales que reconocen constitucionalmente el respeto por la diversidad

nacional en su discurso plantean un modelo de desarrollo comunitario, social y alternativo<sup>507</sup>.

No obstante, estos Estados (Bolivia, Ecuador y Venezuela) lejos de buscar otro modelo de producción (alternativo) lo han intensificado generando una matriz productiva más agresiva, que Gudynas define como -neoextractivismo progresista-<sup>508</sup> (minería, petróleo, gas y carbón).

Lo anterior es contradictorio si partimos de la premisa que en los lugares donde existe mayor diversidad de recursos en el Estado es paradójicamente en los territorios indígenas, resaltando además que son en estos espacios donde su cultura tiene sentido y pertinencia, es decir, que la dinámica de estos lugares se configura a través de lo cultural<sup>509</sup>.

---

<sup>507</sup> En el caso de Bolivia la Constitución señala en su artículo 306 que su modelo económico es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todos los bolivianos y bolivianas. Esta economía está constituida por las formas de organización “comunitaria, estatal, privadas y social cooperativa” Así mismo, en Ecuador, el “desarrollo se fundamenta en un régimen de sostenibilidad económica, política, socio-cultural y ambiental, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*” De esta forma, la actividad económica deberá realizarse en el marco de la “(...) interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica de la naturaleza” (art. 275 de su texto constitucional). En el caso de Venezuela, se protegerá y promoverá la economía popular y alternativa (art.118).

<sup>508</sup> Podemos definir el término de neoextractivismo progresista, siguiendo a Gudynas como aquella actividad en la cual “(...) se profundiza, la extracción minera y petrolera, sea por un aumento en los rubros clásicos o por la incorporación de nuevos recursos (...) El Estado juega un papel mucho más activo (...) va más allá de la propiedad de los recursos sean, sean estatales o no, ya que termina reproduciendo la estructura y las reglas de funcionamiento de los procesos productivos capitalistas, volcados a la competitividad, la eficiencia, la maximización de la renta y la externalización de los impactos sociales y ambientales (...) Este estilo tiene fuertes efectos territoriales. Por unas vías, se mantienen o acentúa la fragmentación territorial que implica la existencia de sitios de explotación directamente vinculados a la globalización, mientras extensas zonas permanecen desatendidas por el Estado. Por otras vías, se impone una nueva geografía basada en bloques de concesión petrolera o licencias mineras que desplazan a comunidades locales, anulan otros circuitos productivos o rompen con territorios ancestrales delimitados. También hay fuertes impactos ambientales y sociales. Los problemas por contaminación, pérdida de biodiversidad y otros efectos ambientales persisten, y en algunos casos de agravan. “Gudynas, Eduardo (2012). “Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano.” *Revista Nueva Sociedad*. N°237, enero-febrero 2012, p.132-133. Como perfectamente lo ha descrito Gudynas, las realidades de Bolivia, Ecuador y Venezuela apuntan hacia este neoextractivismo progresista. Existe un discurso de progreso, de reivindicación de derechos diferenciados, de implosiones sociales que se ve atrapado en la lógica económica, jerarquizando esta agenda por encima de cualquier otra.

<sup>509</sup> “(...) La organización conservacionista WWF ha declarado que el 80% de las “ecorregiones” más ricas del mundo están habitadas por comunidades indígenas. Estas zonas son de vital importancia para todos nosotros, ya que son reservas de rica biodiversidad y sumideros de dióxido de carbono, por lo que su conservación es una prioridad global (...)” Información de contexto “Guardianes”. Encontrado en: [www.survival.es](http://www.survival.es)

Frente a este contexto que reconocen las constituciones plurinacionales<sup>510</sup>, cuando reivindican el derecho al territorio de estos pueblos, se torna una cuestión dicotómica afirmar desde el gobierno que el modelo de desarrollo es y continuará siendo de carácter extractivista<sup>511</sup>, pues lo anterior fragmenta los territorios indígenas y con ello su cultura, generando un posible genocidio *cultural* sin pertenencia ni arraigo a un espacio, desapareciendo el sentido de culturas diferenciadas de estas poblaciones.

De acuerdo a lo anterior, es importante valorar si es posible en esa construcción del Estado Plurinacional repensar su estructura económica desde un modelo de desarrollo distinto que apueste por el respeto de los territorios indígenas y por tanto de la diversidad cultural. De esto último, va a depender el cambio del aparato estatal en la medida en que la sostenibilidad ambiental y cultural sea transversal en este nuevo proyecto.

A continuación realizaremos un debate necesario en torno a si es posible un nuevo modelo de desarrollo económico en los tres países de estudio, como base para una posible construcción de la pluralidad nacional. De la misma forma, analizaremos la factibilidad de materializar las autonomías indígenas en un esquema productivo neoextractivista afirmando que son estas organizaciones político-territoriales las que dan sentido y coherencia al Estado plurinacional.

#### I.2.3.1- ¿Es necesario plantear un nuevo modelo de Desarrollo?

América Latina cuenta con una larga historia caracterizada por distintas iniciativas que buscan lograr el desarrollo en la región. No obstante, sus resultados no son óptimos debido a distintas razones, entre las cuales podemos señalar: 1.- Que las propuestas en esta materia siempre se han pensado desde la lógica de los países industrializado; 2.-

---

<sup>510</sup> Estas constituciones son de corte romanista, por lo que los recursos del subsuelo corresponden al Estado.

<sup>511</sup> En el caso de Venezuela el Plan de la Patria. Segundo plan socialista de desarrollo económico y social de la nación (2013-2019), señala en su objetivo 3, numeral 1 “consolidar el papel de Venezuela como potencia energética mundial. De igual forma Ecuador en su plan nacional 20013-2017, indica en el objetivo 10 el impulso de la transformación de la matriz productiva, específicamente el 10.1.a, destaca la necesidad de “impulsar y fortalecer las industrias estratégicas claves y sus encadenamientos productivos, con énfasis en aquellas que resultan de la reestructuración de la matriz energética (...)” Así mismo en Bolivia, se intensificó la explotación de hidrocarburos, generándose del “2006 al 2013 ingresos por 22.218 millones de dólares (...) que supera en 15 veces el promedio correspondiente a la renta petrolera en el periodo 1997-2004”. Programa de gobierno, juntos vamos bien «Evo- Álvaro» 2015-2020.

Porque se pensó desde las instituciones como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Fondo Monetario Internacional (FMI) ó el Banco Mundial (BM), que el único desarrollo posible es el que resulta de la modernidad logrado con los procesos de industrialización de los Estados-Nación; 3.- Se creyó en la falacia de las vías o las etapas para lograr el progreso; 4.- No se tomó en cuenta nunca una iniciativa desde abajo que se erigiera desde las potencialidades latinoamericanas como la diversidad biológica y cultural.

De esta forma, Latinoamérica desde los procesos de colonización experimenta sus primeros desequilibrios en el ámbito económico viéndose definido por los lineamientos de la metrópolis<sup>512</sup>. En esta etapa no se prefigura ningún modelo de desarrollo<sup>513</sup> específico para la región sino que se padece de un proceso de expoliación de materia prima.

Posterior al proceso de colonización, en los tiempos de la independencia Latinoamérica se caracterizó por una economía agro-exportadora que logra insertarse en el mercado internacional pero sin esperanza de consolidarse como bloque<sup>514</sup>. No obstante, no se visualiza tampoco como un modelo de desarrollo ya que no se configura un proyecto de Estado en torno a las necesidades de todos sus ciudadanos, sino por el contrario se mantuvo una lógica de dominación pero ahora en manos de una burguesía nacional. En esta etapa la “(...) valorización de los excedentes creados por la economía tradicional tienden a traducirse en una elevación de la renta de la tierra, permitiendo que el grupo

---

<sup>512</sup> Se puede ver: Ignacio & Connaughton, Brian (1999). *Historiografía Latinoamericana Contemporánea*. Centro coordinador y difusor de Estudios Latinoamericanos. Universidad Nacional Autónoma de México: México. DF. Turner, Jorge & Acevedo, Guadalupe (2005) (coord.) *Sergio Bagú. Un clásico de la teoría social latinoamericana*. Plaza y Valdés: México. D.F.; Sosa. Bértola, Luis & Ocampo, José (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Secretaria General Iberoamericana: Madrid.

<sup>513</sup> En el contexto de nuestro trabajo, definimos *modelo de desarrollo* como “aquel proyecto a seguir para promover la calidad de vida de un pueblo. Por tanto, en el caso de América Latina este debe construirse atendiendo a sus condiciones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales, afirmando que no debe existir un único modelo para todas las naciones de la región sino que cada uno debe ser pensado desde sus propias necesidades y realidades.

<sup>514</sup> “A pesar del auge exportador de estas décadas se tienen que hacer matizaciones. No todos los países disfrutaron por igual de las oportunidades del mercado internacional, los precios de los productos primarios que exportaba América Latina eran en excesos variables, provocando que no siempre el incremento de las ventas medidas en volumen representarían unos ingresos monetarios equivalentes. La dotación de recursos naturales fue decisiva por lo tanto para determinar las oportunidades que cada país pudo explotar en la fase de crecimiento primario exportadora (...)” Carreras, Albert; Hofman, André; Tafunell, Xavier & Yáñez, Cesar (2003). “El desarrollo económico de América Latina en épocas de globalización- Una agenda de investigación.” *Serie estudios estadísticos y prospectivas*, N°24. CEPAL: Santiago de Chile.

latifundario feudal aumente su participación en el ingreso global y consolide su posición en el sistema de poder (...)”<sup>515</sup>.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la región siguiendo los lineamientos de la CEPAL en esa idea de progreso para alcanzar la modernización de los países industrializados como única receta económica válida para todos los Estados-Nación latinoamericanos, emprendió un proyecto económico denominado “sustitución de importaciones” con el que se buscaba que todos los países desarrollaran una política de industrialización pues de acuerdo a esta institución era posible que la región superará su realidad de subdesarrollada.

Por supuesto que implementar esta política de industrialización en Estados con realidades tan distintas, sin un modelo que una vez más se aproximara a sus realidades sociales (sociedades rurales y urbanas), económicas, culturales (diversos), políticas y ambientales (materia prima), no traería consigo el tan anhelado “desarrollo” siendo así evaluado por la CEPAL para el decenio de los sesenta, “cuando se destacan una serie de problemas que entonces se hacen más visibles. Entre ellos, cabe mencionar la lenta transformación de la agricultura, el aumento continuo del desempleo y del subempleo, la proliferación de condiciones de marginalidad, la concentración del ingreso y la riqueza, la pertinaz tendencia al déficit comercial y el consecuente incremento de la deuda externa (...) según se aduce, ponen de manifiesto el llamado “proceso de industrialización por sustitución de importaciones (...)”<sup>516</sup>.

Para la década de los años ochenta y noventa del siglo veinte la región se alinea con un modelo de desarrollo de carácter liberal (condicionado por las políticas del FMI y del BM), caracterizado por la privatización de la economía con lo que no se logran cambios sustanciales y de progreso del Estado-Nación.

De esta forma, el devenir de la historia Latinoamericana nos muestra que la consecuencia más inmediata de estas políticas económicas es la especialización en la producción, y con ello, la vulnerabilidad intrínseca de la mono-producción. De acuerdo

---

<sup>515</sup> Furtado, Celso (1966). “Desarrollo y estancamiento en América Latina (enfoque estructuralista)” *Revista Desarrollo Económico*, N° 22-23, Vol. VI, p. 19.

<sup>516</sup> Rodríguez, Octavio (1980). “La teoría del subdesarrollo de la CEPAL. Síntesis y Crítica” *Revista Comercio Exterior*, Vol. 40, N°12, México- Diciembre, p.1362.

con Ferrer, las variables sistémicas de América Latina no son del todo favorables ya que “(...) cuando se dan tales condiciones extremas de concentración de la riqueza y del ingreso, fragmentación social y representatividad restringida e inestabilidad de los sistemas políticos, cabe esperar malas respuestas a los dilemas del desarrollo en el mundo global (...)”<sup>517</sup>.

Frente a este panorama nos insertamos en el siglo XXI con economías muy disimiles en la región. Si bien estamos en mejor posicionamiento que en décadas anteriores, en la actualidad se comprueba que “(...) no ha habido avances significativos en materias de carácter crucial como la pobreza, la distribución del ingreso, y la igualdad de oportunidades”<sup>518</sup>.

En los tres países de estudio (Bolivia, Ecuador y Venezuela) el panorama no es muy halagador de no modificarse el modelo de desarrollo. Estos gobiernos que se autodefinen de izquierda, lejos de plantear desde la práctica políticas económicas alternativas incrementan el neoliberalismo a través del neoextractivismo.

La preocupación por el cambio del modelo de desarrollo debe ser de carácter global partiendo de la premisa que América Latina es una de las regiones megadiversas de la tierra, exportadora no sólo de petróleo, metales y gas, sino sobre todo de CO<sub>2</sub>, por lo cual es importante conservar sus ecosistemas y recursos naturales; ya que en definitiva, siguiendo a Enrique Left sobre la idea de los límites del planeta<sup>519</sup>, si todos los países

<sup>517</sup> Ferrer, Aldo (1998). “América Latina y la Globalización.” *Revista CEPAL*, número extraordinario, p. 165. Encontrado en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

<sup>518</sup> Espinoza, Juan (2007). La economía de América Latina a principios del siglo XXI. Una visión de economía política. En: Consani, Norberto; Sepúlveda, Alberto; Zeraoui, Zidane (2008). *Las Relaciones Internacionales de América Latina. Transitando los inicios del siglo XXI*. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata, Tecnológico de Monterrey, Universidad de Viña del Mar: Santiago de Chile, p. 116.

<sup>519</sup> Fue en la Cumbre de la Tierra de 1982 en Rio de Janeiro cuando se advierte por primera vez de los límites del planeta. “(...) Es en este momento cuando se señalan los límites de la racionalidad económica y los desafíos que genera la degradación ambiental al proyecto civilizatorio de la modernidad. La escasez, fundante de la teoría y práctica económica, se convirtió en una escasez global. Esta ya no es resoluble mediante el progreso técnico, la sustitución de productos escasos por otros más abundantes, o el aprovechamiento de espacios no saturados para la disposición de desechos generados por el crecimiento desenfrenado de la producción. En la percepción de esta crisis ecológica, se fue configurando un concepto de ambiente como una nueva visión del desarrollo humano, que reintegra los valores y potencialidades de la naturaleza, las externalidades sociales, los saberes subyugados y la complejidad del mundo negados por la racionalidad mecanicista, simplificadora, unidimensional, fraccionadora que ha conducido el proceso de modernización (...)” Left, Enrique (2010). *Saber Ambiental. Sustentabilidad, Racionalidad, complejidad y poder*. Sexta edición. Siglo Veintiuno: Buenos Aires, P.1-2. Sin embargo, los límites del crecimiento como problema irreversible de la humanidad viene del Club de Roma en los años 60.

(194) apostáramos por un proceso de desarrollo de tipo industrial agotaríamos la materia prima, y existiría un desequilibrio natural.

Los modelos de desarrollo implementados en América Latina se construye desde la lógica de los países desarrollados que responden a: una mayor explotación de recursos, procesos de industrialización y una mayor acumulación del capital con lo que se pretende llegar al proyecto de la “modernidad-civilizatoria”<sup>520</sup>, único y válido para todas las culturas independientemente de sus afinidades o necesidades sociales.

En la actualidad, hay múltiples razones que nos hacen pensar que el desarrollo occidental entendido como, “(...) la identificación de crecimiento (definido por las normas de la acumulación capitalista) y desarrollo, sometándose el conjunto de los valores colectivos a una racionalidad instrumental determinada por los objetivos del mercado (...)”<sup>521</sup> ha fracasado, confirmándose cuando se comienza a teorizar sobre la crisis ecológica en la década de los sesenta y la realidad del cambio climático.

De igual manera, podemos ver que la periferia está muy lejos de aproximarse a la acumulación de capital de los Estados “desarrollados”. Por eso, “(...) en lo que concierne a la promesa de igualdad, los países capitalistas avanzados con el 21% de la población mundial controlan el 78% de la producción mundial de bienes y servicios (...) En el siglo XX han muerto más personas por hambre que en cualquiera de los siglos precedentes. La distancia entre países ricos y países pobres y entre ricos y pobres en el mismo país no ha cesado de aumentar (...)”<sup>522</sup>.

Las razones anteriores y el aumento de la brecha de desigualdad deja claro que el “subdesarrollo” de la periferia no es un paso previo para lograr el “desarrollo” occidental (Gúnder 1967), sino “(...) más bien una *condición* con múltiples

---

<sup>520</sup> El paradigma de la modernidad en términos occidentales, se puede definir siguiendo a Boaventura, a partir de dos dimensiones: epistemológica y social. “(...) La transición social, menos visible, va desde el paradigma dominante – sociedad patriarcal; producción capitalista; consumismo individualista y mercantilizado; identidades-fortaleza; democracia autoritaria; desarrollo global desigual y excluyente (...)” De Sousa, Boaventura (2000). *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Volumen 1. Para un nuevo sentido común: La ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática*. Desclee de Brouwer: Madrid, p.14.

<sup>521</sup> Amin, Samir & Houtart, Francois (2003) (eds.). *Globalización de las resistencias. El Estado de las luchas 2003*. Icara editorial: Barcelona, p.135.

<sup>522</sup> De Sousa, Boaventura (2000). *Óp.*, Cit, p.23-24. Véase cita: 520.

dimensiones, complejas interacciones, causalidades indeterminadas, respuestas no lineales y dificultades para rastrear las fuentes de las que proceden las influencias. Si bien no es posible “solucionar” una *condición*, sí es posible gestionarla para sacudirnos su yugo y avanzar a situaciones más favorables (...)”<sup>523</sup>.

Por tanto, imitar un modelo de desarrollo occidental en América Latina siempre será una alternativa para el fracaso económico por varios motivos: 1.- La región llegó tarde a los procesos de industrialización mundial; 2.- La tierra no tiene capacidad de carga para intensificar el expolio de las materias primas resultado de replicar todos los países el mismo modelo de progreso occidental; 3.- Nuestras mayores reservas se contabilizan en diversidad natural y cultural y no en industrias; 4.- Hasta ahora Latinoamérica no ha conseguido cambios significativos en torno a la calidad de vida ó la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, sino por el contrario, estas políticas desarrollistas que aplican incluso los gobiernos de izquierda traen consigo la explotación de recursos que no se traducen en el bienestar de la sociedad y que generan fuertes inconformidades en el ámbito de la igualdad, la libertad, la justicia y la dignidad. Así como señala Morin “(...) el desarrollo también ha supuesto la destrucción de las solidaridades tradicionales, nuevas corruptelas, el aumento de las desigualdades en todo el planeta y una gran pobreza (...)”<sup>524</sup>.

Entendiendo entonces que la historia latinoamericana nos demuestra que no se pueden seguir modelos económicos que difieran a sus realidades estructurales, se hace necesario repensarlos. Para ello definimos desarrollo como aquel proyecto social incluyente que se construye a partir de las condiciones del territorio orientado a su vez por el estilo de vida y el futuro que quieren tener los nacionales de un Estado.

A partir de este concepto se generan iniciativas propias como el buen vivir (Sumak Kwsay) en Ecuador ó el Sumak Qamaña Boliviano<sup>525</sup>, las cuales coinciden en el respeto

---

<sup>523</sup> Sagasti, Francisco (2014). Desarrollo, conocimiento y la condición humana en la era posbaconiana. En: Barlowen, Constantino; Rivera, Manuel & Töpfer, Klaus (2014) (coord.) *Desarrollo sostenible en una modernidad plural. Perspectivas Latinoamericanas*. Abya-Yala: Quito, p.78.

<sup>524</sup> Morin, Edgar (2014). Hacia un pensar del Sur. En: Barlowen, Constantino; Rivera, Manuel & Töpfer, Klaus (2014) (coord.). *Óp.*, Cit., p. 57. Véase cita: 523.

<sup>525</sup> No hacemos mención como modelo de desarrollo alternativo el sustentable, por dos razones: 1.- No existen casos exitosos en Latinoamérica que den cuenta de esta alternativa, evidentemente también fue pensada fuera de las realidades de la región; 2.- Como proyecto es muy amplio y disperso sin tener



por el ambiente, el uso racional de la materia prima y una economía basada en la equidad, la colaboración y la solidaridad, alejados de la lógica mercantilista.

Este modelo de desarrollo se presenta como una alternativa viable correspondiéndose a las formas tradicionales de la economía comunitaria indígena. No obstante, deberá ser repensado en la transversalidad de las necesidades de todos los nacionales del Estado. Por ello, una vez más la interculturalidad será el punto de partida para configurar las políticas económicas en torno a esta nueva perspectiva de desarrollo.

A pesar de que no está claro como debería evolucionar este proyecto pues dependerá de las condiciones y circunstancias de cada Estado, lo que sí se debe asegurar es la diversidad cultural y biológica; la libertad individual y colectiva; la equidad social y la justicia siendo su reto disminuir las brechas de pobreza, mejorar la calidad de vida de sus nacionales y resguardar nuestra biodiversidad.

Para que el modelo de desarrollo anterior sea posible existe una condición *sine qua non* para todos los países de la región y es superar el extractivismo. De esta forma el Suma Qamaña ó el Suma Kawsay, sólo pueden consolidarse en sociedades postextractivistas. Esto será factible cuando, según Gudynas, se desarrollen “(...) esquemas locales, nacionales y regionales que se sustenten en una mayor participación de la sociedad, y que excluyan el patrón actual en el cual la producción de energía queda centralizada alentando prácticas autoritarias y represivas.(...) Al igual se requiere un proceso plural de transición que significará ir decreciendo sistemáticamente el aporte de los combustibles fósiles aprovechando, en el marco del Sumak kawsay, de las reservas de energías renovables: hídricas, solar, geotérmica, eólica, mareomotriz (...)”<sup>526</sup>.

De acuerdo a lo anterior, es posible superar el extractivismo por lo que este modelo de desarrollo puede conllevar dos etapas cuyo tiempo y espacio es definido por la propia dinámica social:

---

fundamentos que permitan iniciar un cambio, es decir, no presenta programas ó planes que puedan ser aplicables en América Latina.

<sup>526</sup> Acosta, Alberto; Martínez, Esperanza & Sacher, Wiliam (2013). Salir del extractivismo: una condición para el Sumak Kawsay. Propuesta sobre petróleo, minería y energía en el Ecuador. En: Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo (2013). *Alternativas al capitalismo colonialismo del siglo XXI*. Abya-Yala, Universidad Politécnica Salesiana & Fundación Rosa Luxemburgo: Quito, p. 333-334.

### *1.- Consolidación intercultural de las políticas económicas*

En esta fase se mantiene el extractivismo pero en un nivel de decrecimiento. A la par se fomenta y apoya la economía comunitaria y las iniciativas locales, es decir, se configura un modelo de desarrollo con las alternativas que surjan desde “abajo”.

Mientras estas realidades toman forma y se hacen rentables en el tiempo mejorando la calidad de vida de los ciudadanos, el Estado invierte en el desarrollo de energías alternativas.

### *2.- Consolidación del Sumak Kawsay ó del Sumak Qamaña*

En esta etapa, los valores sociales redefinidos bajo la idea del bien común son repensados en el Estado plurinacional prefigurando una nueva visión del ciudadano cuyos principios deben versar en la solidaridad, la equidad y la cooperación entre las distintas nacionalidades.

En esta fase se consolidarían las iniciativas “desde abajo” fortaleciéndose las economías locales. Asimismo, se trabajará de forma sostenible con las empresas privadas o públicas que busquen desarrollar proyectos en el territorio nacional que serán ejecutados respetando el derecho ambiental. Asimismo, es indispensable en países como Bolivia que se consoliden las autonomías indígenas ya que estas son gobiernos autónomos capaces de gestionar los recursos de sus territorios.

De esta forma, las iniciativas locales, los proyectos alternativos, las economías comunitarias serán las que fortalezcan a nivel de Estado un modelo de desarrollo diferente.

Lo que sí es cierto, es que las iniciativas deben venir “desde abajo” pues esto es lo que dará movilidad para trascender a un Estado plurinacional. Esta realidad sería así porque el aparato estatal mononacional y sus clases económicas dominantes, cómodas en la lógica mercantilista y extractivista, no harán ningún cambio para trascender a un proyecto económico distinto del que emergieron.

### I.2.3.2.- Procesos de desarrollos alternativos “desde abajo”. Planes de vida y gestión territorial

La conformación de los Estados plurinacionales en América Latina parte del ejercicio de las autonomías territoriales indígenas y del reconocimiento de su gobierno las cuales podrán libremente desarrollar sus formas de vida tradicionales.

El gran reto es que el Estado-Nación cuya Constitución reconoce como plurinacional, en esta fase de reconocimiento no está preparado para realizar cambios estructurales que conlleven a un modelo de desarrollo distinto, incluyendo el reconocimiento desde “arriba” de las autonomías territoriales. Este contexto político y social en el que nace la idea de la pluralidad nacional, a pesar que ya plantea un gran avance en temas de igualdad y de respeto por la diversidad no trae *per se* una lógica societaria diferente.

Desde la perspectiva anterior, la gran tarea de construir la plurinacionalidad recae nuevamente sobre los sujetos de derecho convertidos en actores políticos, en este caso, los pueblos y comunidades indígenas.

Las iniciativas para el reconocimiento de las autonomías territoriales deben venir “desde abajo” pues es evidente que este modelo de organización autonómica la han tenido desde antes de la construcción del Estado-Nación. En este contexto, la tarea del aparato estatal es dar legalidad desde la óptica de occidente a través de los títulos de propiedad o del decreto de municipios autonómicos.

En este mismo orden de ideas, los pueblos y comunidades indígenas en Latinoamérica han tenido que “organizar” sus modos de vida, en forma tal que a la cultura dominante del Estado le parezca aceptable. Esta tendencia se comienza a dar desde finales de la década de los años ochenta cuando se intensifican las explotaciones de minerales en territorios indígenas, y a la vez, comienzan a aparecer los primeros textos constitucionales reconociendo los derechos territoriales de estos pueblos y comunidades.

Desde el punto de vista occidental, estas formas de organizar sus *modus vivendi* se denominan Planes de Vida<sup>527</sup> definidos como un instrumento de gestión territorial. Esta herramienta describe los diferentes usos de la tierra que se encuentran en la totalidad del territorio señalando sus potencialidades y limitaciones a partir de un enfoque cosmogónico, cuya simbología y misticismo es lo que impregna de identidad a ese espacio geográfico, y lo más importante, es el responsable de la dinámica territorial que estas poblaciones han desarrollado.

Lo interesante de los Planes de Vida es que además de traducir (de la oralidad a la escritura) los diferentes usos dentro del territorio, en los cuales se pueden señalar los lugares sagrados, los de caza, pesca, conuco, recursos madereros, entre otros; los propios actores sociales (pueblos y comunidades indígenas) son los encargados de diseñar a través de sus potencialidades (condiciones territoriales que pueden ser aprovechables) y limitaciones (amenazas que pueden convertirse en fortalezas), “políticas públicas desde abajo” que satisfagan las necesidades comunitarias.

Para ello es necesario elaborar proyectos de desarrollo comunitarios (económicos, de salud, educación, justicia, entre otros) que puedan llevarse a cabo, acompañados con programas de capacitación y asistencia técnica y financiera por parte de las instituciones competentes del Estado. La finalidad de los Planes de Vida es lograr que estas poblaciones indígenas puedan llegar a procesos consolidados de autogestión comunitaria. Son estas iniciativas las que permitirán el avance en las autonomías territoriales y en la conformación del Estado plurinacional.

En los países objeto de estudio (Bolivia, Ecuador y Venezuela)<sup>528</sup> algunos pueblos y comunidades indígenas han llevado a cabo la traducción de sus Planes de Vida con el

---

<sup>527</sup> Se puede ver: Bustillos, Linda (2011). Óp., Cit., Véase cita: 476. Espinoza, Oscar (2014). “Los planes de vida y la política indígena en la amazonia peruana” *Revista anthropologica*, vol. 32, N°32. Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (2014). *Territorios de vida plena para enfriar el planeta*. Encontrado en: [www.coica.org.ec](http://www.coica.org.ec)

<sup>528</sup> Se puede ver: En Venezuela: Aguilar, Vladimir & Medina, José (2008). *Conservación de la biodiversidad en los territorios indígenas Pemón*. TNC: Mérida. Aguilar, Vladimir & Bustillos, Linda (2011) (coord.) Óp., Cit. Véase cita: 477. Aguilar, Vladimir; Bustillos, Linda & Hernán, Nelson (2014). Plan de vida como expresión de los Derechos Territoriales del Pueblo Uwottüja de la Cuenca del Sipapo. En: Morales, Carlos & Quispe, María (2014). *El Territorio Uwottüja*. Wataniba, Organización Indígena del Pueblo Uwottüja del Sipapo: Bogotá, p.75-94. Bustillos, Linda & Aguilar, Vladimir (coord.) (por publicar). Plan de vida de los pueblos indígenas de Lagunillas. Municipio Sucre- Mérida. ULA: Mérida.

apoyo de Organizaciones No Gubernamentales y académicos. El gran ausente en este proceso ha sido el Estado ya sea en su definición mononacional o plurinacional.

La importancia de los Planes de Vida es grande debido a sus múltiples utilidades pudiendo este instrumento servir para: 1.- Establecer la delimitación territorial de un (os) pueblo (s) ó una (s) comunidad (es) indígena (s); 2.- La demarcación territorial a su vez ayuda a delimitar el espacio de la jurisdicción indígena; 3.- Los planes de Ordenamientos Territoriales que desarrolla el aparato estatal tendrá que introducir dentro de su planificación, estas formas de organización territoriales originarias; 4.- Mejoraría la calidad de vida de estas poblaciones con sus procesos de autogestión permitiendo disminuir la pobreza y evitar que el Estado la mantenga con políticas asistencialistas.

Por tanto, si se logran procesos de desarrollo autogestionarios con una justicia comunitaria cuyo ámbito de competencia esté delimitado y con un gobierno autonómico consolidado, se tendrán autonomías fortalecidas dentro del Estado, y mientras no tenga que realizar ninguna tarea para ello será más sencillo desde abajo transformar la estructura hacia una de corte plurinacional.

Como lo anterior forma parte del cambio en un modelo de desarrollo incluyente y más humano, queda claro que esta transformación en una primera etapa estará dirigida al fortalecimiento del desarrollo local, no obstante, no tiene por qué responder sólo a comunidades indígenas ó rurales sino que su visión también debe motivar a las zonas urbanas. Estas “economías desde abajo” deben partir de la interculturalidad, de esta forma se debe rediseñar las relaciones distantes entre las diferentes nacionalidades llegando a crear lazos de solidaridad social y de respeto cultural.

Para lograr lo anterior, es necesario que el aparato nacional logre un fortalecimiento de sus instituciones desde el ámbito de la interculturalidad, que nuestras sociedades se sensibilicen por medio de la educación intercultural, que el Estado respete las políticas

---

En Ecuador: Plan de vida de la Confederación de las Nacionalidad Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (2009-2020). IRG/USAID/DED/FFLA. Por publicar. Plan de vida de la comunidad indígena Kichwa amazónica Sarayaku o el de las comunidades de Íntag. Encontrado en: <http://toisan-intag.org/http://hidrointag.org>. En Bolivia: Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (2008). *Guía metodológica para hacer Gestión territorial indígena*. CIDOG-GTI: La Paz.

públicas diseñadas como consecuencia de iniciativas locales y que asista, en materia técnica y financiera dichos proyectos que se gestan desde lo comunitario. Por tanto, esta alternativa de desarrollo lo que busca es “(...) la construcción de otro tipo de relaciones de producción, de intercambio, de cooperación y también de acumulación del capital y de distribución del ingreso y la riqueza (...) El objetivo final es construir un sistema económico sobre bases comunitarias y orientadas por la reciprocidad”<sup>529</sup>.

Esto último es una tarea ardua en nuestras sociedades puesto que las políticas del Estado en Ecuador, Bolivia y Venezuela son de carácter paternalista. Cambiar esta lógica pasa también por apoyar realmente los procesos autogestionarios “desde abajo”.

## CONCLUSIÓN

---

*“Se debe conectar formas nuevas del trabajo y formas nuevas de comunidad (...) con una nueva imaginación constitucional (...)”.*

Antonio Negri

La plurinacionalidad emerge en América Latina como una esperanza para consolidar un aparato democrático más justo y humano que se erigiría acorde con las condiciones de diversidad cultural de la región. Sin embargo, lo más sencillo de un Estado plurinacional es su reconocimiento, cuestión que apenas constituye el punto de partida de arduos procesos de cambios, cuya transformación apunta a la reingeniería de la estructura del Estado que debe dirigirse a: la redistribución del poder entre las distintas nacionalidades; una democracia de corte intercultural; un bien común que responda al interés colectivo; una sociedad que respete y tolere entre iguales las distintas dinámicas culturales; una justicia plural que equipare en igualdad de condiciones los distintos sistemas jurídicos y una economía que se construya desde “abajo”. Todo lo anterior sería posible en la fase de la restructuración institucional del aparato estatal. Sin ella todo es etéreo e improbable.

Aunque es evidente que el Estado plurinacional debe configurarse en los ritmos y en los tiempos de las propias sociedades latinoamericanas su proceso de construcción necesitará por lo menos transitar dos fases:

---

<sup>529</sup> Acosta, Alberto (2013). *El buen vivir. Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*. Icaria: Barcelona, p.130-131.

- Una primera fase: “hacia adentro” de las nacionalidades indígenas<sup>530</sup>.

En esta fase es necesario que se fortalezcan las organizaciones indígenas “desde adentro” y “hacia afuera”, desprendiéndose del discurso de gobierno que en el caso de los países de estudio ha provocado la fragmentación de estas organizaciones de base. De esta manera, se busca conciliar el discurso indígena desde una visión intercultural como necesario e importante para toda la sociedad, a partir del cual las necesidades de estos pueblos no se vean como apartadas del contexto social o fuera de la realidad del otro, sino por el contrario, se entiendan como temas de interés colectivo. En este sentido, agendas como la explotación irracional de las materias primas; los megaproyectos; la privatización del agua ó la soberanía alimentaria; sean preocupaciones prioritarias para todos y no de un ámbito reducido ya que en definitiva algunas reivindicaciones de estas poblaciones originarias son transversales a las necesidades de todos los ciudadanos.

El proceso de reingeniería deberá comenzar en esta fase. Las principales limitaciones en este proceso se encuentra en destrancar los procesos burocráticos, revertir las doctrinas conservadoras de los funcionarios públicos, pensar en el presupuesto para invertir en un cambio y, sobre todo, concientizar a todos los que hacen vida en el gobierno de turno en la idea de que sí es posible evolucionar hacia una sociedad libre de discriminaciones.

Esta primera etapa estaría vinculada a aquella que hemos señalado en el segundo capítulo como de transición. Lo difícil ó el reto más fuerte es lograr impactar en la misma sin caer en la asimilación de una aparato estatal que siendo mononacional intenta dar cambios a un proceso distinto que desconoce y de seguro, no están convencidos. Es por ello que escuchamos, por ejemplo, en el proyecto de país del Presidente Correa, que su proceso político traerá consigo una revolución ciudadana desestimando la diversidad cultural y colocando a los pueblos y comunidades indígenas en una igualdad que los discrimina de forma negativa, restándoles derechos en sus reivindicaciones como poblaciones diferenciadas.

---

<sup>530</sup> Estas etapas que se proponen no son las únicas ni se estima un tiempo y un espacio determinado para materializarlas. Puede que existan más, no obstante, estas son las mínimas para trascender a un aparato estatal diferente y su evolución dependerá de la dinámica de cada sociedad.

Para que la transición sea viable es necesaria la incidencia y la movilización de los pueblos y comunidades indígenas, su reorganización y la solidaridad con los movimientos sociales. Esto último es difícil en los tres países de estudio ya que los gobiernos de corte “progresista” han intensificado una política común a lo largo de la historia de estos pueblos, que es la cooptación y la división de sus organizaciones de base.

Por tanto, si se espera que la plurinacionalidad progrese como modelo del aparato estatal es necesario volver a las bases, a las organizaciones comunitarias, consultar con los líderes y sabios, y movilizar de nuevo el discurso indígena que pareciera que quedó atemperado con el reconocimiento en el texto constitucional de la pluralidad nacional.

Así mismo, una de las condiciones que ha fragmentado al movimiento indígena en estos tiempos ha sido paradójicamente la oportunidad política en distintos ámbitos de poder, en el que el mecanismo de elección no respeta el tradicional sino que sigue las formas occidentales de escogencia, y muchas veces la elección es por partidos políticos y no por movimientos de base. En el caso de Venezuela las tres representaciones indígenas que se dan desde la Constitución de corte multicultural se eligen por elección popular, pero esta votación tiene muchas incoherencias. Por ejemplo, se dan elecciones de diputados de esta categoría en Estados donde no existen población originaria y, además, son postulados por los partidos políticos sucumbiendo ellos también en la politización de la Mesa de la Unidad (MUD) o del partido de gobierno (PSUV).

De igual manera, en los tres países los procesos electorales son una constante lo cual pudiera ser una variable para afirmar que el Estado no tiene tiempo para planificar desde la diversidad ó de diseñar políticas públicas diferenciadas lo que hace que el mismo siga manteniendo, como en los gobiernos anteriores de corte “liberal”, políticas asistencialistas o paternalistas para estos pueblos o comunidades indígenas.

Además los tres países de estudio con gobiernos neopopulistas han incrementado la ayuda social a través de misiones, proyectos y otros lineamientos que traen consigo un paralelismo institucional, es decir, frente a las instituciones tradicionales indígenas se han creado en esos territorios otras concebidas por el gobierno. Por ejemplo, en Ecuador han desaparecido las escuelas comunitarias por las escuelas del Milenio ubicadas en las comunidades que están a favor del gobierno. Este proyecto de educación intercultural



subsumió a la cultura originaria y fusionó en un solo modelo curricular a todos por igual<sup>531</sup>.

Pudiéramos asegurar que en la actualidad la penetración política en las comunidades indígenas es más agresiva que en cualquier otro gobierno ya que anteriormente existían igual estas políticas asistencialistas pero estos actores eran tratados como pobres. No obstante, ahora, se aplican los mismos lineamientos pero paradójicamente bajo la concientización de que son pueblos diferenciados.

En esta fase se debe subsanar las tensiones sociales que implica el reconocimiento territorial. Para trascender a otra etapa, es necesaria la reorganización de estos pueblos, el fortalecimiento de sus autonomías comunitarias, regresar a las bases y el ejercicio de la justicia indígena. Frente a este escenario, será posible avanzar en un cambio de carácter institucional, de lo contrario, la plurinacionalidad se quedará en el discurso.

Lo anterior implica conciliar los intereses de los terceros<sup>532</sup>, luchar con una clase dominante, enfrentar los proyectos de las grandes trasnacionales y acabar con los negocios y la corrupción de una clase parasitaria. Por tanto, construir la plurinacionalidad lleva consigo acabar con los viejos fantasmas del Estado tradicional mononacional, pudiendo el tema económico percibirse como el más espinoso en este camino a seguir.

#### *-Segunda Etapa. La reingeniería institucional*

En esta fase se asume una coherencia en el discurso indígena y el fortalecimiento de sus autonomías permitiendo nuevamente que estas poblaciones sean actores sociales capaces de impactar en las agendas del aparato estatal.

---

<sup>531</sup> Se puede ver: Sarango, Luis (2009). Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas «Amawtay Wasi» Ecuador/Chinchaysuyu. En: Mato, Daniel (2009) (coord.) *Instituciones interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*. Instituto Nacional de la UNESCO: Caracas.

<sup>532</sup> En los territorios indígenas se crean tensiones sociales con los llamados terceros siendo “aquellos actores que hacen vida en los hábitat de estos pueblos como los ganaderos, terratenientes, empresas mineras trasnacionales e inclusive del Estado, los cuales desarrollan una lógica de enriquecimiento, y en su mayoría constituyen una amenaza en la consolidación de los derechos territoriales de estos grupos humanos.

Esta movilización permitirá impactar nuevamente en aquellas reivindicaciones que se quedaron paralizadas con el reconocimiento de lo plurinacional. Se deberá cambiar las formas de pensar de los funcionarios públicos para lo cual se debe modificar los *pensum* de estudio en todos los niveles de educación. En las universidades se deberá reforzar el aprendizaje que desde los niveles de educación inicial se han impartido sobre las tradiciones y el *modus vivendi* de estas poblaciones a fin de sensibilizar a la sociedad.

La distribución de poder entre las distintas nacionalidades deberá realizarse siguiendo los mecanismos de elección tradicional, sin imponer nada y consensuado desde los pueblos y las comunidades indígenas. El tema de la burocracia y la corrupción deberá ser superado con el nuevo perfil del funcionario público<sup>533</sup>. De igual manera, el fortalecimiento de la justicia comunitaria y el respeto por su ejercicio en igualdad de condiciones con la occidental, dependerá del presupuesto que se reserve para ello desde el ámbito del Estado.

Es en esta etapa en la cual el aparato estatal juega un rol fundamental pues las iniciativas “desde abajo” como el fortalecimiento autonómico, deberán ser reconocidas por el Estado incorporándolas en la nueva política de reordenamiento territorial. La reingeniería institucional de corte intercultural, y con ello nos referimos a crear una nueva cultura institucional cuyo punto de encuentro sean las similitudes y desavenencias entre las distintas nacionalidades, será la base para continuar con los procesos de cambios subsiguientes (sociales, económicos, jurídicos y políticos).

Será a partir de esta etapa en la cual se comience a apoyar “desde arriba” iniciativas distintas que se consolidan “desde abajo”, cambiando de forma decreciente un modelo de desarrollo de carácter extractivista a uno postextractivista, y una vez que la base económica del Estado apunte hacia otros objetivos creando nuevos valores sociales será posible pensar en un cambio definitivo hacia lo plurinacional.

---

<sup>533</sup> Se pueden seguir los lineamientos que señala la Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos. Ratificado por Bolivia el 02 de abril de 1997, Ecuador el 06 de febrero de 1997 y Venezuela el 06 de febrero de 1997.

Hasta ahora, de los tres países, es Bolivia el que intenta realizar mayores esfuerzos por un cambio social tratando de generar un modelo de Estado, si no plurinacional con las características y las condiciones que ello implica, al menos más justo e incluyente.

Es necesario aclarar que la plurinacionalidad es un proceso intercultural que no necesariamente debe incluir la ordinarización del modo de vida indígena. Con ello queremos decir que este proceso de cambio no debe implicar ni la transcripción de la oralidad de estos grupos humanos, ni tratar de encuadrar sus procesos de forma forzada a nuestra institucionalidad. Por ejemplo, en Bolivia para reconocer las autonomías originarias se debe realizar un referéndum siguiendo la reglamentación del Tribunal Supremo Electoral desestimando las formas tradicionales de elecciones de estos pueblos.

Es evidente que la propuesta teórica para la construcción del Estado plurinacional está pensada desde los cánones formales de la teoría del derecho y la política. De seguro, si fuera proyectada desde la lógica Aymará, Kichwa ó Yekwana, la configuración de este modelo estatal sería más sencilla y sin duda forjada con fundamento en la participación y las opiniones colectivas.

No obstante, como se teoriza desde el conocimiento del otro, lo que se estructura en este capítulo responde a ideas generales que darán forma a un discurso que ha comenzado a tomar forma en las sociedades latinoamericanas, pero que ciertamente puede variar dependiendo de las condiciones del tiempo y del espacio político, siendo seguro que la emergencia de un aparato estatal diferente dependerá de la visión de “afuera” y de “adentro”, es decir, de echar andar la interculturalidad.

El modelo plurinacional (con sus bemoles en cada uno de los países de estudio), es más un “proyecto” que se construye sobre el desarrollo de los acontecimientos y no sobre la base de un plan de cambio del aparato estatal con objetivos trazados previamente concebidos. Por tanto, es más el resultado de la improvisación que de la representación de una idea-fuerza que lo sostiene. De allí, las permanentes interfaces entre el Estado westfaliano y el plurinacional, lo que varía en cada uno de los países objeto de estudio, es el grado de intensidad en que la idea de la plurinacionalidad cobra sentido y, en consecuencia, encuentra aplicabilidad.

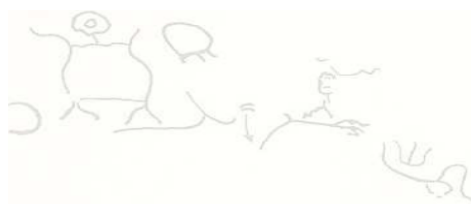




## CAPITULO IV

# EL ESTADO PLURINACIONAL EN AMÉRICA LATINA. UNA REALIDAD POR CONSTRUIR

ESTUDIO COMPARADO ENTRE BOLIVIA, ECUADOR Y VENEZUELA





**CAPITULO IV. EL ESTADO PLURINACIONAL EN AMÉRICA LATINA. UNA REALIDAD POR CONSTRUIR. ESTUDIO COMPARADO ENTRE BOLIVIA, ECUADOR Y VENEZUELA.** 325-427

**INTRODUCCIÓN** 330-339

*I.- Estudio comparado de los procesos constituyentes que definieron al Estado como Multicultural y Plurinacional (1999-2009).* 341-359

I.1.- El debate Constituyente. De la identificación del Estado como mononacional al tránsito “Plurinacional.” 341-354

I.1.1.- Elementos reflexivos en el análisis del proceso constituyente. 346-354

I.1.1.1.- Los bemoles de los actores sociales. 346-348

I.1.1.2.- La caja de pandora en el debate constituyente. 348-352

I.1.1.3.- Después de la constituyente. Un texto constitucional y la plurinacionalidad aún pendiente. 352-354

I.2.- Derechos indígenas y reformas institucionales en las nuevas constituciones. ¿Serán suficientes estas nuevas bases jurídico-políticas para implementar la Plurinacionalidad en los (pos) Estado-Nación? 354-359

*II.- Estudio comparado sobre la idea de democracia en el contexto de la Plurinacionalidad.* 361-373

II.1.- El debate sobre la Democracia Comunitaria. 361-369

II.2.- ¿Es posible llegar a una democracia intercultural en los Estados Plurinacionales? 369-373

*III.- Estudio comparado sobre los cambios de la nueva Gestión Pública que se debe configurar en el Estado Plurinacional.* 375-394

III.1.- La Gestión Pública Intercultural: Realidad o ficción dentro del aparato estatal. 375-384

III.1.1.- El fortalecimiento de una gestión pública homogénea. El olvido de lo intercultural. 378-379

III.1.2.- La gestión pública intercultural en retroceso. 379-381

III.1.3.- La gestión pública intercultural en proceso de construcción. 381-384

III.2.- Las autonomías territoriales indígenas. Condición *sine qua non* para la Gestión Pública intercultural de un Estado Plurinacional. 384-394

III.2.1.- La demarcación de territorios indígenas en Venezuela. El Estado en mora. 386-388

III.2.2.- Las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) en Ecuador. Un derecho por construir. 388-390

III.2.3.- Las Autonomías Indígenas en Bolivia. El escenario de las utopías concretas. 390-394

<i>IV.- Estudio comparado sobre el Pluralismo Jurídico. Avances y retrocesos en los tiempos de la Plurinacionalidad.</i>	396-413
IV.1.- El Pluralismo Jurídico en crisis. La necesidad de un cambio frente a la positivización de la justicia indígena.	396-413
VI.1.1.- Avances del pluralismo jurídico en Bolivia, Ecuador y Venezuela.	397-407
A. Reconocimiento normativo.	398-399
B. Transformación institucional.	399-400
C. Jurisprudencia de carácter progresista.	400-406
D. Los procesos de capacitación y sensibilización sobre la justicia intercultural.	406-407
VI.1.2.- Retrocesos del pluralismo jurídico en Bolivia, Ecuador y Venezuela.	407-413
A. Desestructuración de los principios constitucionales.	407-410
B. La interferencia del Estado en la justicia indígena.	410-411
C. La positivización del derecho propio.	411-413
<i>V.- Estudio comparado sobre el modelo de producción de los Estados plurinacionales.</i>	415-422
V.1.- El buen vivir y el sumak kawsay.	415-419
V.2.- Escenarios que vislumbran la plurinacionalidad con el modelo de producción (pos) extractivo.	419-427
V.2.1.- La plurinacionalidad en tiempos pos extractivistas.	419-421
V.2.2.- La plurinacionalidad y la resistencia “desde abajo”.	421
V.2.3.- La plurinacionalidad en penumbras.	421-422
CONCLUSION	422-427





## INTRODUCCIÓN

*El poder colonial sobrevive; toma nuevas formas y asume nuevas estrategias, incluso en sociedades autodefinidas como multiétnicas y culturalmente diversas.*

Walsh Catherine

Los territorios latinoamericanos de forma ancestral están poblados por una diversidad de nacionalidades, que posterior a los tiempos coloniales y luego de la República, se vieron envueltos en reglas, instituciones, conductas y formas de vida, de una cultura dominante que bajo el pretexto de la superioridad, los despojaron de cualquier vigencia o legitimidad en sus formas de gobernar. Por tanto, en palabras de Nina Pakari<sup>534</sup>, lo que existe en la actualidad es un reconocimiento de derecho de una realidad plurinacional de hecho.

En el Capítulo anterior se desarrolló una propuesta teórica sobre los posibles procesos de cambios estructurales que deben darse en estos Estados, cuya base es mononacional pero que se identifican constitucionalmente como Plurinacional o Multicultural, ya que sin reformas de carácter institucional este “nuevo” modelo estatal no trascenderá a algo distinto, donde sea posible la inclusión de lo diverso en la realidad social.

Una vez que se avanzó en esta propuesta teórica determinamos que el cambio en la transformación del aparato estatal se puede profundizar, ralentizar ó simplemente no generarse, sí no existe una reingeniería que pase además por un nuevo proceso constituyente. Desde esta perspectiva, se hizo necesario en la investigación abordar la situación actual de estos tres países de estudio (Bolivia, Ecuador y Venezuela), comparando los fundamentos desarrollados en el capítulo anterior con la realidad social de estos Estados.

Lo anterior nos permitió afirmar cuál de estos tres Estados está más próximo a la plurinacionalidad tal y como la hemos configurado teóricamente en este trabajo de investigación. Así también, analizamos si sería posible consolidar este fenómeno social en el tiempo y en el espacio de los distintos gobiernos de turno, es decir, si el avance hacia la plurinacionalidad que además es un derecho de las distintas nacionalidades, no

<sup>534</sup> Palabras cruzadas con Nina Pakari el día 25 de febrero de 2015 en la Asamblea de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), en la sede de esta organización.

es vulnerable a procesos de involución histórica que impliquen su desaparición en el tiempo.

Por tanto, este capítulo es el resultado de un trabajo de campo<sup>535</sup> realizado a través de la metodología de la observación-participante<sup>536</sup> en los tres países de estudio. Nuestro método de registro de información se hizo mediante entrevistas y encuestas, a partir de un criterio selectivo que incluía funcionarios públicos (como parte de la visión del Estado), líderes de organizaciones indígenas de base (titulares de derecho) y académicos comprometidos (especialistas en la materia) cuya trayectoria los define como acompañantes de las luchas de estos pueblos<sup>537</sup>.

La premisa de partida del trabajo de campo era determinar mediante la tipología propuesta en las conclusiones del Capítulo II<sup>538</sup>, el estadio en el que se ubicaban de

---

<sup>535</sup> Este trabajo de campo se desarrolló entre el 07 de febrero y el 07 de abril del 2015, abarcando sólo las capitales de los Estados (La Paz y Quito), por ser en estos espacios donde se concentra el poder político de la Nación.

<sup>536</sup> La metodología de la observación-participante es uno de los métodos para recolectar información en investigaciones de carácter cualitativas. De esta manera, la interacción con la realidad nos permite interactuar con los pueblos indígenas, las instituciones del Estado, en fin, con la dinámica societaria que se busca analizar desde el “(...) conocimiento directo de la vida social, no filtrados por conceptos, definiciones operacionales y escalas clasificatorias (...)”. Taylor, S & Bogdan, R (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós: Barcelona, p.26

<sup>537</sup> Agradecemos en esta salida de campo a las siguientes personas que de forma desinteresada nos apoyaron: En *Bolivia*: Vilma Romero e Ivanna Fernández, ambas de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas- La Paz; al maestro Xavier Albó; Luis Salvatierra y Rubén Choquepalma, operadores técnicos del Viceministerio de Justicia Indígena; Rubén Layme, operador técnico del Viceministerio de Autonomías Indígenas; al profesor Hinojosa; Javier Gómez, Director del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE); Raúl Prada (El Chato), por sus llamadas aunque no logramos entrevistarlos.

En *Ecuador*: Profesor Fernando García, Coordinador Académico de la Maestría de Asuntos Indígenas y Antropología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Profesor Mario Melo, Coordinador del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Jorge Herrera, actual Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); Nina Pacari, ex constituyente, aunque con ella no tuvimos el privilegio de entrevistarla y solo cruzamos palabras; Floresmilo Simbaña asesor de la CONAIE; Silvana Rivadeneira, asesora del asambleísta Ángel Rivera de la Comisión Permanente Especializada de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social; Bolívar Beltrán, Procurador Síndico del Municipio Plurinacional de Cayambe; Profesora Iliana Almeida, Universidad Central del Ecuador.

En *Venezuela*: No se consiguió entrevistar a ninguna persona del Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas. No obstante, se le agradece a los compañeros con los que hemos trabajado, a quienes no se les realizaron entrevistas porque el trabajo continuo y permanente con ellos nos ha permitido nutrirnos de sus ideas. Ellos son: Antropóloga Gabriela Croes; Profesor Vladimir Aguilar Castro de la Universidad de Los Andes (ULA); Profesor. Lusbi Portillo de la Universidad del Zulia (LUZ); Abogado Luis Bello, ex Defensor del Pueblo del Estado Amazonas; Otilio Santos, Presidente de la Organización Indígena del Pueblo Wóttuja del Sipapo (OIPUS); Uriel Blanco, Presidente de la Organización Indígena Jivi (OPICA). Igualmente agradecemos al profesor Bartolomé Clavero por sus recomendaciones de las personas que se debían entrevistar, de acuerdo a su experiencia, tanto en Ecuador como en Bolivia.

<sup>538</sup> Estadios de transición hacia un Estado plurinacional: I.-Latente, II.-Del reconocimiento; III.- En transición; y IV.- Consumada. Ver capítulo II, p. 221-222.

acuerdo a la realidad social los países de estudio. Además de ello, se pretendió poder desarrollar herramientas de análisis que nos ayuden a determinar si este cambio hacia la plurinacionalidad es posible y viable en el tiempo<sup>539</sup>.

Por tanto, las entrevistas que se realizaron fueron abiertas y semi-estructuradas<sup>540</sup>, estas dependieron del tipo de actor social entrevistado. Las semi-estructuradas<sup>541</sup> fueron aplicadas a funcionarios de gobierno y a algunos académicos, conteniendo categorías importantes para nuestra investigación, tales como:

- *Visión del Estado plurinacional:*

Se valoró cual era la percepción del sujeto entrevistado sobre lo que él considera debía “ser” un Estado plurinacional (para el caso de Bolivia y Ecuador). Así mismo, se abordó la interrogante si estaba de acuerdo con denominar de esa forma el aparato estatal.

- *Reformas institucionales del aparato estatal mononacional:*

Se realizaron varias interrogantes en torno a si desde el aparato estatal se realizan cambios institucionales significativos que abarquen los distintos aspectos sociales, económicos, políticos y jurídicos.

Siguiendo una visión prospectiva, se precisó si de acuerdo a su conocimiento consideraba que el Estado podía ahondar en dichas reformas hasta cambiar a una estructura de corte intercultural. Interrogando al entrevistado de forma hipotética pero

---

<sup>539</sup> Esto es posible porque “(...) el investigador/a cualitativo tiene en el fondo una predisposición al pluralismo, a la aceptación que no se puede analizar la realidad en términos de quién tiene la razón, sino de entender la variedad de «razones» que se dan sobre un hecho o fenómeno (...) el *enfoque* de la *interpretación* no se ocupa tanto de leyes, de generalizaciones, de correlaciones o causas, sino de categorizar los significados que hay detrás de los conflictos, fenómenos y hechos sociales y políticos para dar respuesta a la pregunta de investigación (...) Zapata-Barrero, Richard & Sánchez- Montijano, Elena (2011) (Comp.). *Manual de investigación cualitativa de la Ciencia Política*. Tecnos: Madrid, p.49.

<sup>540</sup> Podemos definir la entrevista semi-estructurada como aquella en la que se plantean bloques temáticos con preguntas flexibles, en la que incluso pueden surgir unas nuevas en el propio transcurso de la entrevista. Para efectos de la investigación, la distinguimos de la abierta ya que en esta no existen preguntas, sólo se deja en el conocimiento del entrevistado el tema de la plurinacionalidad y él ó ella lo desarrolla de acuerdo a su propia interpretación.

<sup>541</sup> Anexo 1. Desgrabación de las encuestas aplicadas en la práctica de campo a los funcionarios de Estados y académicos.

factible si se pudiera mantener esta nueva apertura hacia la plurinacionalidad, a pesar de que vengan cambios de gobiernos que no sean de ideología de izquierda.

*- Mantenimiento y la consolidación del Estado plurinacional en el tiempo:*

Se enfocaron las interrogantes en los cambios actuales y posibles en el tiempo y el espacio de la interculturalidad. Al sujeto entrevistado se le pidió que nos dijera, de acuerdo a su experiencia como funcionarios del Estado ó investigadores expertos sobre el tema, si era posible cambiar la estructura mononacional en la que ha emergido la plurinacionalidad por otra distinta que respondiera a: un pluralismo jurídico en igualdad de condiciones frente al sistema de justicia, una economía pos extractiva, una democracia en la diversidad, y al reconocimiento y acoplamiento de dos sistemas políticos distintos pero no excluyentes<sup>542</sup>.

Aunque cataloguemos estas entrevistas como semi-cerradas, el entrevistado estaba en la posición de responder con plena libertad. En el caso de las cerradas, estuvo dirigida directamente a los líderes indígenas y a otros investigadores que por su amplio trabajo no sólo desde la academia sino también en el accionar social, colocaron en el tapete del debate sus propias inquietudes y percepciones del Estado plurinacional.

La selección de cada uno de los entrevistados consistió en la búsqueda de personas claves sobre el tema. El caso de Bolivia fue el más interesante de los tres, pues se entrevistaron de forma directa funcionarios de los distintos órganos que tocan el tema indígena dentro del aparato estatal (Viceministerio de Autonomías, de Justicia Indígena, el Tribunal Supremo Electoral, el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) y la Asamblea Legislativa Plurinacional), entre otras instituciones, cuyas opiniones fueron bastante enriquecedores, tenían un panorama muy claro y real sobre las dificultades y los avances que había tenido el país desde el decreto de la plurinacionalidad.

Un dato interesante es que, en general, ninguno (al menos desde nuestra experiencia) manifestó una cooptación política. Todos los entrevistados que ocupaban cargos en

---

<sup>542</sup> La concreción de los elementos que debe contener cada uno de estos aspectos (políticos, jurídicos y económicos) son desarrollados en el capítulo III.

estos órganos del Estado eran indígenas, tanto aymaras como quechuas, formularon todos críticas sobre la ralentización del cambio en el nuevo aparato estatal. A pesar de lo anterior, en cada uno de sus espacios ven con claridad los principales problemas y el modo de abordarlos. Señalan que a pesar de ello, estas transformaciones sólo se lograrán con el gobierno actual y afirman que aún falta mucho por transitar para que Bolivia se consolide como plurinacional.

En el caso de Ecuador al igual que en Venezuela, no existen reformas institucionales, por lo que independientemente de los tiempos de la plurinacionalidad ó la multiculturalidad, la administración estatal mononacional es la que marca la pauta. Bajo estas condiciones, nuestras fuentes más confiables fueron los académicos y los líderes de base.

Además de ello, debemos señalar que en el caso de Bolivia la bibliografía es amplia y abundante en el tema de la plurinacionalidad, existe un programa de investigación estratégica en este país denominado el PIEB, que financia publicaciones a investigadores nacionales sobre este nuevo fenómeno social.

Así mismo, el órgano electoral plurinacional cuenta con su brazo de investigación (SIFDE) que realiza investigaciones sobre el terreno para afrontar los retos que para este aparato estatal representa la plurinacionalidad, siendo uno de ellos el referéndum de las autonomías territoriales indígenas. Por tanto, la plurinacionalidad es algo que se gestó de forma espontánea en estos Estados, incluyendo Bolivia. Este fenómeno comienza a formar parte de las dinámicas sociales latinoamericanas por las reivindicaciones de los pueblos indígenas, no obstante, ni estas poblaciones ni el aparato estatal en sí tiene claro como echar a andar este proceso.

Aunque la plurinacionalidad o la multiculturalidad para el caso de Venezuela, son banderas políticas que llevan adelante los gobiernos de izquierda (Evo Morales, Rafael Correa, Hugo Chávez y ahora Nicolás Maduro), lo cierto es que incluso en el caso de Morales no parecen estar muy convencidos de estos procesos de cambio. Lo que sí ha quedado claro en sus continuas reelecciones es que sin ellos es imposible avanzar a un

aparato estatal distinto, percibiéndose en los tres países un culto a la personalidad del líder en el que terminan descansando las agendas nacionales<sup>543</sup>.

Cuando observamos el terreno de la plurinacionalidad percibimos que la transición se presenta como un laberinto, en el que si no se está claro de la salida, se puede perder la oportunidad de cambio e incluso ser cooptados por el aparato estatal mononacional. Es decir, se avanza de forma considerable desde una perspectiva formal y no real de la pluralidad nacional.

Transitar hacia la plurinacionalidad no se torna un proceso social sencillo, existen muchos flancos abiertos a la espera de mantener el *status quo* colonial. Sólo el tema de la igualdad cultural ya es escabroso en sociedades que aún son fuertemente racistas.

De la misma manera, un cambio en el modelo de producción hacia otro de corte pos extractivista, debe pasar por los intereses del aparato estatal y de las grandes transnacionales; y en el ámbito de la administración de justicia, existen funcionarios de vieja data que dejan claro que la justicia debe ser estática, por lo que ha de interpretarse tal y como les fue enseñada. Bajo estos estereotipos, consolidar el *deber ser* de la pluralidad nacional implica un trabajo de resistencia y lucha indígena “desde abajo”, que acompañados de aliados logren convencer algunos entes de poder que posibiliten el tránsito al cambio.

Frente a este panorama en el que surgen miles de aristas dentro del aparato estatal que se resisten a un modelo de Estado distinto, se pueden plantear tres tipos de escenarios posibles para la plurinacionalidad en el tiempo y el espacio latinoamericano, a saber:

---

<sup>543</sup> Es importante señalar que el culto a la personalidad puede ser peligroso en estos procesos de cambio ya que como señala Morales Olivera, “(...) el diseño de un Estado plurinacional junto con presidencialismo, uninominales y autonomías departamentales incluido en el texto constitucional aprobado por la asamblea Constituyente, es la peor receta política para el país, es decir, es un reforzamiento del caudillismo, del gobierno de minorías y de gobiernos regionales oligárquicos; elementos que impiden la articulación institucional del país (...)” Tapia, Luis (2008). *Una reflexión sobre la idea de un estado plurinacional*. Enlace: La Paz, p. 10.

*-El estancamiento de la plurinacionalidad:*

En este escenario no se avanza en torno a un cambio institucional profundo que incluya la nueva formación de funcionarios y la transversalización del tema indígena en todos los ámbitos de poder del Estado. No obstante, se dan pequeñas cuotas de poder a las organizaciones indígenas con mayor influencia política, se fortalecen los mecanismos de negociación y alianzas con el gobierno central y se consiguen algunas reivindicaciones que no afecten el interés general del Estado aún mononacional. Por tanto, no se trasciende en el cambio del modelo productivo, ni en la administración de justicia y mucho menos en el acoplamiento de los sistemas políticos.

Es en este escenario en el cual siempre estará por construirse la plurinacionalidad.

*-La plurinacionalidad como el retorno de la Nación:*

A diferencia del primero, una mala interpretación de la plurinacionalidad puede acarrear la homogeneización cultural más grande de la historia latinoamericana. A través de un falso discurso sobre este nuevo modelo de aparato estatal, puede generar que la cultura indígena quede subsumida en la dominante, siendo ello posible debido a que estos gobiernos de izquierda mantienen una ideología de “igualdad” ciudadana, popular y comunitaria, en la que se terminan perdiendo las reivindicaciones como poblaciones diferenciadas. Así por ejemplo, en el caso de Ecuador nos encontramos con la “revolución ciudadana” ó las escuelas del milenio que están intentando, si se nos permite el término, mestizar por completo a la sociedad<sup>544</sup>.

---

<sup>544</sup> En el caso de la “Revolución Ciudadana” se busca desde el poder central del Estado diseñar políticas homogéneas para todos los ciudadanos por igual sin distinción cultural positiva. En este sentido, el profesor de la Universidad Central del Ecuador Francisco Muñoz señala que, “(...) los ciudadanos no están presentes en lo que ha sido el gobierno de Correa. La participación ciudadana se burocratizó (...) Y añade que la ofensiva que el presidente manifiesta en cada momento respecto a líderes y al movimiento social da cuenta de que también se está negando la participación (...) Por eso me atrevo a decir que en el periodo de Correa, como ocurría en la época del absolutismo, no hay ciudadano sino súbdito”. Constante Soraya (2014). “La revolución ciudadana de Ecuador cumple siete años.” *Artículo del Diario el País* (19 de enero de 2014). Encontrado en: internacional.elpais.com. Así mismo, existen muchas críticas con respecto a las escuelas del milenio. En palabras de Nina Pacari “(...) la autonomía política que los pueblos tenían con respecto a la educación bilingüe, se está finiquitando. Los pueblos indígenas creamos en 1986 un sistema de educación bilingüe y este gobierno quiere mantenerlo pero bajo la rectoría de un ministerio de visión occidental, es decir desde la dominación. También luchamos para que tuviéramos escuelas en las comunidades, pero ahora bajo la rectoría del ministro, se crean las unidades del milenio en las cabeceras parroquiales, a grandes distancias de las comunidades y eso ha provocado un alto índice de deserción escolar (...)” Tzul, Gladys (2014). “Entrevista a Nina Pacari: acerca de cómo comprenden la



Se afirma que este retorno de la Nación puede ser mucho más agresivo y paradójico mientras se asume que estamos en los tiempos de cambios, de la diversidad cultural, del respeto por las distintas nacionalidades. De esta manera, se va ejecutando un proyecto de país basado en las nuevas políticas neo extractivas que implica asimilar a todos a una única matriz de intereses socio-económicos.

*-La plurinacionalidad como modelo del aparato estatal:*

Sería el panorama ideal en un futuro próximo. De los tres escenarios este es el más difícil de consolidar. La plurinacionalidad por ser un fenómeno social nuevo corre el riesgo de estancarse en su formación o de perderse en sus objetivos.

No existe una estrategia sociopolítica que permita alcanzar con éxito el modelo de la plurinacionalidad, lo que queda claro es su dependencia del reagrupamiento y el fortalecimiento de las organizaciones indígenas tan cooptadas políticamente en estos tiempos de revoluciones socialistas, así como de la claridad de los aliados y el acompañamiento y apoyo que se les pueda brindar para comenzar procesos autogestionarios “desde abajo”.

De igual forma, es importante el poder que puedan ejercer los medios de comunicación para impulsar campañas mediáticas que muestren la vulneración de los Derechos Humanos de estas poblaciones y la necesidad de reestructurar el aparato estatal logrando permear en la sensibilidad social. En este escenario, las negociaciones y las alianzas con los distintos entes de poder (económicos, políticos y mediáticos) resultan claves para lograr un cambio de pensamiento, de dirección y de políticas dentro de la esfera estatal.

Estas negociaciones deberán realizarse entre los movimientos indígenas de base y el gobierno; así mismo, las alianzas deben involucrar a otras organizaciones sociales y a partidos políticos que puedan presionar para lograr un cambio en las agendas políticas nacionales.

---

dominación los pueblos indígenas y a los gobiernos progresistas.” *Prensa comunitaria* (13 de septiembre de 2014). Encontrado en: [guatemalacomunitaria.periodismo humano.com](http://guatemalacomunitaria.periodismo humano.com)

Si no se producen las condiciones anteriores es difícil, por no decir imposible, concretar la plurinacionalidad tal y como se ha propuesto en el capítulo III, aun en Bolivia donde la mitad de la población es indígena.

Lo que se debe tener presente es que la plurinacionalidad no fue un proyecto pensando y gestado para todos, sino un modelo concebido desde los pueblos indígenas, por lo cual en la actualidad se deben crear los mecanismos, las políticas, y las herramientas para hacer que el mismo incorpore al resto de la sociedad. Esto último es lo que logrará la concreción del nuevo aparato estatal.

El discurso de la plurinacionalidad además debe ser bajado a las comunidades, manejarlo tanto el indígena de la ciudad como el de las zonas rurales, el comerciante, el funcionario público, como el maestro de escuela. Existe la impresión que el mismo, así como su alcance y contenido, no ha sido socializado para todos sino sólo en aquellos que se mueven en una esfera más urbana.

Lo anterior es clave puesto que existe mucha desmotivación en las poblaciones indígenas que aun siguen subsumidas en la pobreza, maltratadas por una sociedad injusta y que no creen en el discurso de una sociedad plural. Frente a esto, se debe fortalecer el discurso y apostar que la concreción de la plurinacionalidad traerá consigo sociedades más justas, en las cuales la mejora de la calidad de vida a través de sus tradiciones y dinámicas territoriales es un hecho real.

En esta práctica de campo se investigo si existe correspondencia entre la norma reconocida constitucionalmente y la realidad del Estado plurinacional. La finalidad es tener una interpretación real sobre el hecho social que permita discernir si es posible teorizar sobre la plurinacionalidad en América Latina.

El presente capítulo examinará a partir de un estudio comparado (Bolivia, Ecuador y Venezuela) la realidad del Estado plurinacional. Por tanto, tomaremos los elementos teóricos esbozados en el capítulo III sobre los aspectos políticos, económicos y jurídicos que constituyen en nuestra investigación los pilares fundamentales por lo que se sustenta un cambio del modelo mononacional al plurinacional.

Desde esta perspectiva, se analizará en una primera parte los procesos constituyentes que definieron al Estado como plurinacional o multicultural con la finalidad de investigar si esta denominación fue propuesta por la voluntad espontánea de un grupo, ó por el contrario, es el resultado de una negociación realizada en un tiempo concreto evitando luchas sociales. En un segundo apartado analizaremos un aspecto fundamental para este nuevo modelo de aparato estatal como es la democracia. Así mismo, debatiremos sobre lo comunitario e intercultural, los cuales son los términos novedosos que se utilizan constitucionalmente para catalogar las políticas estatales.

En una tercera sección se estudiarán los avances y retrocesos de la nueva gestión intercultural ahondando en las autonomías territoriales, ya que en nuestra investigación afirmamos que el Estado plurinacional debe descansar en estas últimas.

En una cuarta parte se aborda el estudio sobre la realidad del pluralismo jurídico en estos Estados y sus posibles escenarios a futuro. Finalmente, analizaremos los nuevos modelos económicos que trajeron consigo las constituciones plurinacionales (el buen vivir y el sumak kawsay), con el objetivo de investigar su viabilidad.



## I.- ESTUDIO COMPARADO DE LOS PROCESOS CONSTITUYENTES QUE DEFINIERON AL ESTADO COMO MULTICULTURAL Y PLURINACIONAL

(1999-2009)

### *I.1.- El debate Constituyente. De la identificación del Estado como mononacional al tránsito Plurinacional*

*“Hay un elemento de crisis que se podría llamar crisis de correspondencia, que es en la que quiero poner énfasis. Se trata de una crisis de correspondencia ente el Estado, (...) la configuración de sus poderes y el contenido de sus políticas frente al tipo de diversidad cultural desplegada de manera auto organizada, tanto a nivel de sociedad civil como de asamblea de pueblos indígenas y otros espacios de ejercicio de la autoridad política que no forman parte del estado (...), sino de otras matrices culturales excluidas por el estado liberal desde su origen colonial y durante toda su historia posterior”.*

Luis Tapia

El debate constituyente se representa en este tiempo como el inicio de un nuevo contrato social necesario. El contexto boliviano, ecuatoriano y venezolano, estaba caracterizado por políticas de corte neoliberal que acentuaban una mayor presencia de la inversión privada, así mismo, una crisis de legitimación del sistema político aunado a frecuentes luchas sociales en particular indígenas que estuvieron orientadas en contra de los grandes procesos de desarrollo. En la última década de los noventa se estaban gestando las condiciones de un cambio en el aparato estatal.

El constituyentismo<sup>545</sup> fue parte del conjunto de circunstancias espontáneas que se gestaron desde el inconformismo de los excluidos. El proceso en general para los tres países tiene grandes similitudes. La Asamblea constituyente es respuesta de un aparato político tradicionalmente gobernado por partidos conservadores de derecha, algunos de corte militar, que se caracterizaban por sus altos niveles de corrupción y burocracia, y que terminan por una ruptura institucional como consecuencia de los golpes de Estado.

Este panorama político caracterizó a los países de estudio. Frente al cansancio de la población y a la desafección política<sup>546</sup> del momento, la llegada de candidatos y

<sup>545</sup> Lo definimos como el proceso de cambios constitucionales que caracterizó a América Latina desde los años noventa del siglo XX.

<sup>546</sup> Entendemos por desafección política “Al proceso recurrente de pérdida de sentido hacia la política y de lo político en sociedades con altas formas desiguales y combinadas de desarrollo. La desafección política sería así la manifestación política de la no-contemporaneidad de la conciencia de masas (Bloch en Munster 2001) reflejadas en todas las formas de pensamiento, de actuar o de sentir, que no se adecuan al nivel de contradicciones objetivas de la época vivida, es decir, todas las formas de conciencia desfasadas de las formas de conciencia normales y ordinarias, producidas por la sociedad en un momento

proyectos de izquierda fue bien acogida por la población en general, quien veía en ellos un nuevo proyecto de país.

El discurso con el que llegan estos candidatos a la contienda electoral está inspirado en el cambio en el sistema de Estado en el que se proclamaba entre otras cosas: la nacionalización de los recursos, la inclusión de los sectores excluidos, la superación de la corrupción y la burocracia, la alianza con los movimientos sociales, y la importancia del respeto a la diversidad cultural entre otros. En definitiva, un gobierno que gestionaría desde y para el pueblo.

La coyuntura política del tiempo y el espacio latinoamericano era idónea para apostar por procesos de cambio, ya que la población se había hastiado de sus viejos partidos y candidatos. De esta manera triunfa en 1999 Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en 2005 en Bolivia y Rafael Correa en el 2007 en Ecuador<sup>547</sup>.

La llegada de estos candidatos fue necesaria para la inserción de las demandas indígenas en las agendas nacionales. Tanto Chávez, como Morales y Correa al alcanzar el poder, propusieron que era ineludible convocar a una Asamblea Constituyente cuyo texto respondiera y fundamentara los nuevos procesos de cambio.

---

determinado de su desarrollo. En un ámbito institucional, esa desafección política tendría expresión en la pérdida de sentido de la gestión de lo público. Aguilar, Vladimir (2010). “Desafección política y crisis institucional en Venezuela.” *Revista Venezolana de Gestión Pública*, Año 1, N° 1, p. 2.

<sup>547</sup> Es necesario resaltar que los tres llegan al poder por el apoyo de partidos no convencionales dentro del sistema político de cada Estado. Morales con un 53,7% de los votos (Estado Plurinacional de Bolivia embajada en Washington D.C. (2005). Presidente constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia. Encontrado en: [www.bolivia-usa.org](http://www.bolivia-usa.org)) gana las elecciones con el apoyo del Movimiento al Socialismo (MAS) que no era un partido tradicional sino la expresión partidaria del Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (IPS) constituido por sindicatos campesinos.

De igual forma, Correa gana con un 56,7% apoyado por su Movimiento Patria Altiva y Soberana (País), cuya característica es muy particular pues comienza a existir “(...) efectivamente luego del triunfo electoral (...)” Hernández, Virgilio & Buendía, Fernando (2011). “Ecuador: avances y desafíos de alianza país.” *Revista Nueva Sociedad*, N°234, julio-agosto 2011, pág.132.

Finalmente, en Venezuela el panorama no es distinto Chávez gana con un 56% (Cisneros, Guillermo (2000). Prototipo del populismo contemporáneo: “El chavismo y su llegada al poder. *Revista de Ciencia Política*. N°6, instituciones y procesos gubernamentales. Encontrada en: [www.revcienciapolitica.com.ar](http://www.revcienciapolitica.com.ar)) y llega a la presidencia acompañado del partido Movimiento Quinta República (MVR) el cual se caracterizaba porque se aliaron con su injerencia en la arena electoral con la alianza de los partidos tradicionales que se aliaron en el pacto de punto fijo. Se puede ver: Universidad Católica Cecilio Acosta (2005). “Pacto de Punto Fijo” *Revista de Arte y Humanidades UNICA*, vol. 6, N° 13, mayo-agosto, pág. 237-246.

En los tres países, insertar las demandas indígenas en el proceso constituyente, incluyendo para el caso de Bolivia y Ecuador la denominación del aparato estatal como plurinacional y en Venezuela como sociedad multicultural, dependió de las fuertes movilizaciones y las luchas llevadas a cabo por estas poblaciones durante la década neoliberal de los años noventa.

En el caso de Bolivia es importante ubicar a “(...) la Guerra del Agua de Cochabamba (...) las movilizaciones de 2000 y 2001 sobre la base del tema del agua, esta vez por la Ley (...) en el 2002 la marcha del Bloque Oriental con la búsqueda de neutralizar el paquete agrario emitido por el gobierno (...) las movilizaciones a propósito de la Guerra del Gas del 2003 (...)”<sup>548</sup>. Estas acciones de protesta terminarían por fortalecer a las organizaciones indígenas y a los sindicatos campesinos en el Pacto de la Unidad, actor clave para mediar las demandas de estos grupos humanos en los procesos de negociación de la Asamblea Constituyente.

En Venezuela, la década de los noventa marco fuertemente a los territorios indígenas por la implementación de las políticas neoliberales. Es así como, “(...) el Estado venezolano estaba empeñado en promover el desarrollo de la minería en la Sierra de Perijá y en los ríos Cuyuní, Caroní y Cuchivero, la extracción maderera en la reserva forestal de Imataca, la materialización del desarrollo hidroeléctrico en Guayana y la promoción del turismo ecológico y de aventura en todo el país (...)”<sup>549</sup>. Frente a este panorama los indígenas comenzaron sus movilizaciones por todo el país, apoyados por redes de ONG. En el caso del tendido eléctrico, estos grupos humanos interpusieron una demanda contra el Estado ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia quedando desestimada<sup>550</sup>, estos grupos también accedieron a instancias internacionales como el Consejo de Derechos Humanos. Este contexto hizo posible el fortalecimiento de las organizaciones indígenas de base vislumbrándolas como un actor social importante en la política nacional.

---

<sup>548</sup> Garcés, Fernando (2013). *Los indígenas y su Estado (pluri) nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano*. CLACSO, Comunidad de Estudios JAINA, UMSS: Cochabamba, p. 31. Se puede ver también: Prada, Raúl (2004). *Largo octubre*. Plural. La Paz.

<sup>549</sup> Mansutti, Alexander (2000). *Óp.*, Cit., p. 83. Véase cita: 68.

<sup>550</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional, expediente N° 00-1641.

El caso de Ecuador tiene sus particularidades. Al igual que Bolivia, sus textos constitucionales eran de corte multiétnico por lo que la principal demanda, en especial para la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), versaba sobre la configuración de un aparato estatal plurinacional; en la década de los noventa este país estuvo cargado de protestas como la marcha por la vida y la ley agraria con la finalidad de derogar este instrumento jurídico. La especificidad en la historia del movimiento indígena ecuatoriano fue que buscó materializar sus reivindicaciones dentro del aparato estatal utilizando sus propios mecanismos políticos occidentales, es decir, a través del sistema de partidos creando el movimiento Pachakutik.

Si bien logran insertarse en la política nacional pues en sus primeras elecciones conquistaron “(...) 1 diputado nacional, 7 diputados provinciales y más de 70 autoridades locales (...)”<sup>551</sup>, lo cierto es que las distintas visiones indígenas dentro del partido trajeron profundas contradicciones. Por ejemplo, a pesar de que se dijo que no se apoyaría ningún candidato, el partido en un mal cálculo político decidió apoyar a Lucio Gutiérrez en las elecciones del 2002. El gobierno nefasto y neoliberal desarrollado por este Coronel provocó su salida y, con ella tal como lo señala Rodríguez (2012), el movimiento salió del gobierno deslegitimado frente a sus bases y sectores que lo apoyaron.

Esto último seguramente repercutió en la convocatoria, las alianzas, las movilizaciones y la capacidad de incidencia que el movimiento indígena pudo tener para conseguir mejores reivindicaciones en el proceso constituyente del 2008.

Por tanto, en general el contexto sociopolítico de los tres países antes de los procesos constituyentes era similar, pues los tres se caracterizaban por: las políticas neoliberales que se intensificaron en la década de los noventa, la crisis de legitimidad del sistema político, el ascenso al poder de movimientos de izquierda no convencionales en la arena electoral nacional, la presión internacional mediante la aprobación de nuevos instrumentos jurídicos y casos emblemáticos jurisprudenciales en torno a los derechos humanos y a la protección de la diversidad cultural, y finalmente, un elemento

---

<sup>551</sup> Cruz, Edwin (2012b). “Redefiniendo la Nación: Luchas indígenas y Estado Plurinacional en Ecuador (1990-2008)” *Revista Critica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, número especial: América Latina, p. 9.



fundamental para el cambio como son las luchas sociales protagonizadas por las poblaciones indígenas.

A pesar de lo anterior, el proceso constituyente fue distinto en los tres países. Su variación dependió de los actores sociales que formaron parte de la negociación del texto constituyente, de la capacidad de movilización de estos grupos humanos para incidir en los procesos de cambio, en la identificación de otros colectivos o sectores sociales hacia el proyecto que abanderaban estos pueblos indígenas y las relaciones de fuerza que se tejieron durante este tiempo.

Los resultados de los mismos se aprecian a través de los textos constitucionales actuales. Para el caso de Bolivia se introdujo la reingeniería institucional del aparato plurinacional<sup>552</sup>. Ecuador logró el reconocimiento de un nuevo modelo de Estado pero sin el proceso de reconfiguración de su estructura preceptivo para generar proyectos de cambio. Y finalmente Venezuela, cuyo propósito era identificarse como multiétnica, por primera vez en su historia constitucional introduce todo un capítulo sobre los derechos indígenas. Por supuesto este país es el último del siglo XX que realiza cambios constitucionales hacia la multiculturalidad, ya que tanto Ecuador (Constitución de 1998) como Bolivia (Constitución de 1994) habían transitado por ello.

En el caso de Bolivia la constituyente fue más reflexiva<sup>553</sup> que en los otros dos países de estudio. Para el año 2006 se comenzó el borrador del texto constitucional y se culminó con su aprobación en consulta popular en el 2009. Por el contrario en Ecuador, la asamblea constituyente quedó entrampada con la rigurosidad de los tiempos que no se acompañaba con las discusiones y debates que requería este proyecto de cambio, de esta

---

<sup>552</sup> Que si bien el texto constitucional actual tiene deficiencias y vacíos jurídicos con lo cual no se logra del todo las reivindicaciones indígenas, se tránsito a un tiempo y a un espacio político en donde es posible construir lo que quedó pendiente en el proceso constituyente. Es importante aclarar que las tensiones sociales existentes en Bolivia conjuntamente con los intereses de los distintos actores sobre todo los de Oriente, hacían necesario pasar por una Asamblea Constituyente en estos términos. Aunque el espíritu de la plurinacionalidad quedará plasmado en un nuevo texto constitucional, convocando un nuevo proceso constituyente en el cual la población y su aparato estatal ya está sensibilizado sobre el significado y alcance de este modelo de Estado, dejando atrás las incertidumbres y los fantasmas de la desintegración, era necesario que el aparato estatal transitara primero por este modelo constitucional actual.

<sup>553</sup> Cuando hablamos de reflexiva, pensamos que el *tiempo* nos indica que se generó un mayor debate así como un proceso más amplio de socialización de las propuestas, lo cual otorga una legitimidad al texto constitucional mejorando además sus condiciones en el cabildeo político. En este sentido, se fragua un contexto cuyos elementos nos permiten tener probabilidades más favorables para blindar las reivindicaciones indígenas en una arena política nueva para ellos.

forma, se inició el proceso en noviembre de 2007 finalizando con referéndum en julio 2008.

De igual forma en Venezuela el procedimiento fue muy rápido para las implicaciones de la envergadura de un nuevo modelo estatal. De acuerdo con Brewer Carias se apertura el 19 de enero de 1999 hasta el 21 de julio del mismo año<sup>554</sup>.

### *1.1.1.- Elementos reflexivos en el análisis del proceso constituyente*

Trabajaremos algunos elementos que nos permiten hilar un análisis más específico con respecto al proceso constituyente y el nuevo modelo de Estado. Estos son:

#### *1.1.1.1.- Las bemoles de los actores sociales*

El proceso constituyente de Bolivia es convocado por Evo Morales y la bancada del MAS. Entre los actores preponderantes estaba el partido del Presidente, la organización del Pacto de la Unidad y los asambleístas de oposición, principalmente del sector de la Media Luna y de la agrupación denominada Poder Democrático Social (PODEMOS). El debate estuvo polarizado entre, por una parte, el partido de gobierno y los movimientos sociales y los opositores por la otra.

Por ejemplo, “la oposición defendía una Asamblea derivada del poder constituido (...) Por su parte, el MAS propugnaba por una asamblea “originaria”, como única forma de aprobar una Nueva Constitución y avanzar en el sentido de la “descolonización” y los cambios profundos contra el viejo Estado colonial y neoliberal (...)”<sup>555</sup>. Lo que le otorgaba un margen de maniobra al MAS era que había logrado obtener 147 constituyentes de 255.

Igualmente la Asamblea constituyente en Ecuador es convocada por Correa, cuyo partido obtuvo en total ochenta de los ciento treinta asambleístas que lo colocaba

---

<sup>554</sup> Se puede ver: Brewer-Carias, Allan (1999). “*Poder constituyente originario y asamblea nacional constituyente (comentario sobre la interpretación jurisprudencial relativa a la naturaleza, la misión y los límites de la Asamblea Nacional Constituyente)*.” Colección Estudios Jurídicos, N° 72. Editorial Jurídica venezolana: Caracas.

<sup>555</sup> Schavelzon, Salvador (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una asamblea constituyente*. Plural, CLACSO, CEJIS, IWGIA: La Paz, p. 9-10.

ciertamente en una posición ventajosa. A diferencia de Bolivia, la presión social para ejercer un proceso de cambio en torno a la plurinacionalidad era muy limitada. Daba la impresión, por los debates de las mesas en el proceso constituyente, que no era una prioridad para el gobierno. Constituyentes indígenas como Mónica Chuji llegaron con el Movimiento País buscando penetrar en el debate. Esta ex constituyente fue presidenta de la mesa N° 5 sobre recursos naturales y biodiversidad, señalando en sus discusiones que este nuevo aparato estatal no implicaba la disolución del Estado ecuatoriano, “(...) pero sí una nueva forma de contrato social que respeta y armoniza los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas (...)”<sup>556</sup>.

Por tanto, entre los actores presentes no existía una coalición de fuerza para aprobar un proyecto de tal envergadura, ya que si bien los movimientos sociales se replegaban a las agendas de gobierno a pesar de su escaso apoyo a una reingeniería estatal, preferían no pactar con la oposición que no expresaba ningún tipo de transformación en la estructura del Estado colonial.

No obstante, en este proceso constituyente tampoco los objetivos de cada actor estaban delimitados, como en el caso de Bolivia, entre los del gobierno y los de la Media Luna, pues ni siquiera en la bancada oficialista se tenía con claridad el nuevo proyecto de país y los cambios para ello. Como lo expresa el jurista ecuatoriano Ramiro Ávila, “(...) el movimiento, que no ha tenido una trayectoria histórica considerable, estuvo conformado por personas con tendencias ideológicas e intereses heterogéneos y hasta contradictorios (...)”<sup>557</sup>.

En Venezuela, se innovó en el mecanismo de selección de los asambleístas indígenas, pues, dentro del marco electoral nacional se introdujo una particularidad en la forma de elección, se democratizó el proceso y se permitió que fueran las propias organizaciones base quienes eligieran a sus constituyentes. En este caso, fue el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) quien propuso sus candidatos, a saber: Noheli Pocaterra (wayúu), José Luis González (Pemón) y Guillermo Guevara (Jivi), respectivamente. Lo

---

<sup>556</sup> Chuji, Mónica (2008). “El reto a reconocernos como diferentes: Estado y democracia plurinacional.” Encontrado en: [http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/monica\\_chuji/2008/02/11/](http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/monica_chuji/2008/02/11/)

<sup>557</sup> Ávila, Ramiro (2009). El constitucionalismo ecuatoriano. Breve caracterización de la Constitución del 2008. En: Carbonell, Miguel; Carpizo, Jorge & Zovato, Daniel (2009) (Coord.) *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. UNAM-IIIJ: México. D.F, p. 960.

interesante del caso venezolano no es la representatividad ya que representaban una minoría frente al resto de los 127 constituyentes, sino la forma en que se escogieron ya que no seguían los mecanismos tradicionales de los partidos permeando el sistema electoral tradicional<sup>558</sup> e integrando mecanismos de selección, demostrando con ello que el cambio en este punto es posible.

La propuesta de las reivindicaciones indígenas estuvo muy ligada al discurso de gobierno, los asambleístas indígenas entregaron la propuesta de la CONIVE demostrando una fuerte unidad en sus reivindicaciones. El proyecto que se entregó era para la conformación de un país multiétnico con demandas de carácter territorial. En este punto, tanto los constituyentes de la oposición como del gobierno, principalmente su ala militar, demostraban fuertes temores y resistencias hacia un cambio que pasara por el reconocimiento del territorio. A pesar de ello y por el margen de cabildeo político, se logra aprobar con sus debilidades y limitaciones jurídicas un capítulo que reconoce derechos indígenas incluyendo el territorial, en virtud que la oposición era minoría y el chavismo habría logrado obtener 123 asambleístas.

#### *1.1.1.2.- La caja de pandora en el debate constituyente*

En el debate constituyente y entre los distintos actores sociales, se produjo una la lucha por el control del poder a partir de la defensa de sus propios intereses. Incluso, en las mismas fracciones amigas (alianzas para el cabildeo político), existían visiones contrapuestas y heterogéneas que hacían difícil avanzar hacia un objetivo común. Por tanto, este proceso se caracteriza por una espontaneidad social, siendo la plurinacionalidad una de sus consecuencias inmediatas, puesto que este nuevo aparato estatal no fue un cálculo político que pretendieron buscar ninguno de los tres gobiernos en estudio.

Tal vez en Bolivia se tenía mejor definido el objetivo (entre los del pacto de la unidad y los de la bancada del MAS), sin embargo, las miradas y las perspectivas no eran

---

<sup>558</sup> Es interesante acotar que estas elecciones fueron “(...) rechazadas por el Consejo Nacional Electoral. A pesar de las dificultades, contra viento y marea, los pueblos indígenas hicieron otro encuentro nacional, en Caracas, en julio de los corrientes, donde los legítimos representantes debieron enfrentar las agresiones verbales y físicas de demagogos indígenas (...) Los tres constituyentes indígenas fueron confirmados, en ese lugar con significativo nombre Caribe, una de las familias lingüísticas de Venezuela (...)” García, Jesús (1999). “Los pueblos indígenas y la constituyente” *Revista SIC*, N° 619, noviembre 1999, p. 392.

homogéneas. Por ejemplo, los indígenas de las tierras altas contemplaban la plurinacionalidad con la perspectiva de la reconstrucción del Ayllus mientras que los de la zona bajas reivindicaban las autonomías políticas y territoriales. En el caso de Ecuador, las pugnas entre las mismas organizaciones de estos grupos humanos se hacían sentir, mientras los amazónicos “(...) pugnan por territorios autónomos, favorecidos por sus formas de ocupación al espacio, los serranos, cuyos asentamientos se mezclan con los mestizos, pugnan por otras formas de autonomía y acceso a recursos productivos (...)”<sup>559</sup>.

Lo anterior resultaba evidente teniendo que conjugar distintas visiones culturales en presencia, y era la primera vez que el polo de poder que tenía a cargo la aprobación de la nueva constitución, fuese tan heterogéneo en los intereses que se buscaban reivindicar o mantener. Que el movimiento indígena se viera ligado en los tres países a las propuestas del nuevo gobierno, el cual habría accedido a colocarlos como actores fundamentales en el proceso de cambio, constituía una coyuntura político-social que los comienza a visibilizar dentro de la estructura de poder estatal. Los intereses eran tan antagónicos que sin estas alianzas políticas una propuesta de plurinacionalidad no hubiese permeado las agendas nacionales de estos Estados.

En el caso de Bolivia, los intereses que se confrontaban en las discusiones de la constituyente eran opuestos. Por un lado, el poder económico y judicial (Sucre) pretendía insertar el tema de las autonomías departamentales con independencia en las competencias con respecto al poder central; mientras que el poder político (La Paz) cabildeaba por conseguir un proyecto descolonizador basado en el Estado Plurinacional<sup>560</sup>.

Así mismo, en Venezuela la propuesta de la CONIVE sobre el Estado multiétnico y sus demandas en torno al derecho territorial, se confrontaban con la visión conservadora de la oposición y asambleístas del oficialismo (militares) quienes señalaban el peligro de

---

<sup>559</sup> Cruz, Edwin (2012b). Óp., Cit., p. 15. Véase cita: 551.

<sup>560</sup> Se puede ver: Rivera, José (2012). “Las tendencias del proceso constituyente en Bolivia.” p. 63-90. Encontrado en: [www.jurídicas.unam.mx](http://www.jurídicas.unam.mx)

estas reivindicaciones, puesto que al parecer el “fantasma de la secesión acechaba a la realidad multicultural”<sup>561</sup>.

Un panorama similar se registraba en Ecuador. La Confederación de Nacionalidades Indígenas Amazónicas del Ecuador (COFENAIE) aportó un documento interesante al proyecto que entregó la CONAIE, en el que se buscaba reivindicar, dentro del aparato estatal, la Plurinacionalidad desde los autogobiernos territoriales<sup>562</sup>. Frente a estos intereses se contraponen los de la oposición y las opiniones de algunos asambleístas de la bancada oficialista, quienes diferían del tema territorial y ambiental.

Esto último trajo fuertes tensiones y la falta de unidad política entre las organizaciones indígenas ecuatorianas, hizo que al final su discurso perdiera poder frente a la bancada oficialista, menguando el cabildeo político para lograr las reivindicaciones tal y como estaban expresadas en el proyecto de la CONAIE<sup>563</sup>. Este panorama lo contextualiza de forma idónea Kingman cuando señala que, “(...) la dispersión y fragmentación (...) del movimiento indígena, en relación a los asambleístas y el buró político del Movimiento País, fue marcada. La CONAIE no lideró a Pachakutik, y el partido no lideró a sus asambleístas. Los líderes de la Sierra ya no necesitaron a la CONAIE para sus agendas particulares (...)”<sup>564</sup>.

Lo que estaba en juego en la Asamblea constituyente era colocar en *jaque* el monopolio de poder de ciertos sectores que se veían amenazados frente a la emergencia de los nuevos actores sociales. Esto último, desencadenó en el debate muchas incertidumbres en torno a la plurinacionalidad, dejando aflorar las contradicciones internas,

<sup>561</sup> Aguilar, Vladimir (2010). “La cuestión indígena en Venezuela a partir de 1999.” *Periódico digital Aporrea*. Encontrado en: [www.aporrea.org](http://www.aporrea.org)

<sup>562</sup> Se puede ver: Fernández, Blanca & Puente, Florencia (2012). “Configuración y demandas de los movimientos sociales hacia la Asamblea Constituyente en Bolivia y Ecuador” *Revista de Ciencias Sociales*, N°44, Quito, septiembre 2012, p. 49-65.

<sup>563</sup> La propuesta de la CONAIE se inscribe sobre cuatro ejes fundamentales: a.- carácter del Estado; b.- democracia y organismos de control; c.- modelos económicos y d.- derechos y garantías de las nacionalidades y pueblos indígenas. Se puede ver: CONAIE (2007). *Propuesta de la CONAIE frente a la asamblea constituyente. Principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador. Por un Estado Plurinacional, unitario, soberano, incluyente, equitativo y laico*. CONAIE: Quito.

<sup>564</sup> Kingman, Santiago (2008). “Entre la asimilación y la diferencia: la asamblea constituyente y los territorios indígenas” *ICONOS Revista de ciencias sociales*, N° 32, Quito, septiembre 2008, p. 27.

fragmentando partidos y organizaciones. Muestra de ello fue la ruptura de las relaciones entre Correa y Acosta<sup>565</sup>, líderes ambos de la revolución ciudadana.

Las fuertes contradicciones no se marcaron antes del proceso constituyente sino durante el mismo, ya que en el debate se advirtieron claramente las distintas visiones sobre el Estado, incluyendo la plurinacionalidad como proyecto común de los indígenas. Así por ejemplo, en los tres países se enfrentaban miradas liberales, autonomistas, indianistas, nacionalistas y anti imperialistas que tenían sus propias perspectivas sobre el proceso constituyente.

La relevancia del lenguaje motivó al debate y a la puesta en escena de distintos actores. Para el caso de Venezuela, resultó interesante la discusión entre tierra y territorio, pues los indígenas reivindicaban el último tal y como estaba contemplado en la legislación internacional sobre la materia. Los que tenían duda sobre estas demandas y la fragmentación del Estado sugirieron que finalmente se escribiera como hábitat y tierra, ganando esta última postura.

En Bolivia la significación de los términos también tuvo una interpretación distinta, sobre todo, entre aquellos que buscaban reivindicar lo indígena-campesino, organizados en su mayoría en sindicatos (luchadores sociales de la revolución de 1952); y los otros, que se identificaban con su simbología originaria movilizados a través de sus organizaciones de base<sup>566</sup>.

De los tres procesos constituyentes el de Bolivia fue el que más se aproximó a crear las bases constitucionales para realizar la transformación de la estructura del aparato estatal.

---

<sup>565</sup> En la asamblea constituyente se distinguían dos tesis ambientalistas en torno al tema de los territorios indígenas: una que avalaba la consulta previa reivindicada por Correa; y la otra sobre el consentimiento previo defendida por el Presidente de la Asamblea Alberto Acosta. Esta última fue descartada y de acuerdo a distintos investigadores como Ramírez, esto provocó una ruptura en las relaciones entre Correa y Acosta. Se puede ver: Ramírez, Franklin (2008). Proceso constituyente y transito hegemónico. En: Borja, Raúl (2008) (eds.) *Análisis nueva constitución*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales: Quito, p. 46-65.

<sup>566</sup> Las tensiones “(...) entre las organizaciones indígenas y campesinas tenían que ver directamente con el rumbo del proyecto del Estado Plurinacional. (...) Durante la asamblea, las organizaciones indígenas CIDOB y CONAMAQ, se quejaban de la falta de acompañamiento por parte de la otra mitad del Pacto de Unidad en reivindicaciones que para ellos eran parte fundamentales del proyecto (...), como la autonomía indígena, la representación directa, el reconocimiento de la propiedad colectiva, etc. (...)”Schavelzon, Salvador (2012). *Óp.*, Cit., p. 116. Véase cita: 555.

En el caso de Ecuador, a pesar de que el nuevo texto constitucional crea mejores condiciones que el anterior (1998), no se introducen mecanismos de cambios institucionales, por lo que la plurinacionalidad sólo se puede lograr desde “abajo” (bottom-up) pues desde “arriba” (top down) la lógica estatal sigue siendo mononacional.

De igual manera, en Venezuela a pesar de las reivindicaciones de corte multicultural, no se trasciende ni se apuesta a una estructura distinta de Estado, aprobándose un texto que reivindica la nacionalidad y le otorga a estas poblaciones derechos importantes. A pesar de lo antes expuesto, tampoco se sentaron las bases para un cambio de corte institucional.

Lo importante en los tres países de estudio fue el reconocimiento del derecho a los territorios indígenas, elemento fundamental que reivindica la plurinacionalidad.

#### *1.1.1.3.- Después de la constituyente. Un texto constitucional y la plurinacionalidad aún pendiente*

La constituyente trajo consigo muchos fantasmas del viejo sistema que se pretendía extinguir, propios además en la política pues la incertidumbre era uno de los elementos del debate político. Tesis como la desintegración territorial (manejada tanto por la bancada de izquierda como de derecha sobre todo militares), o los guetos indígenas (por las visiones más radicales de ambos lados), fueron discutidas antes y durante el proceso tratando de colocar en el texto constitucional condiciones que permitieran que el Estado tuviera el dominio del territorio y los recursos.

Por tanto, en el momento en que se convoca la asamblea constituyente (caso Bolivia y Ecuador) ni la sociedad, ni los dirigentes, ni el sistema del aparato estatal, estaban preparados para un cambio en su modelo. El comportamiento político, las negociaciones y los pactos entre los distintos actores hicieron posible insertar las reivindicaciones de lo plurinacional, pero para ello fue necesario sacrificar demandas que ponían en jaque la estructura mononacional. Por ejemplo, el texto aprobado en 2007 en Bolivia, señalaba en su artículo 192 que la “(...) jurisdicción indígena originario campesina decidirá en forma definitiva. Sus decisiones no podrán ser revisadas por la jurisdicción ordinaria ni



por la agroambiental y ejecutará sus resoluciones en forma definitiva (...)”<sup>567</sup>. Sin embargo, la constitución vigente de 2009 condicionó su ámbito de acción personal, material y territorial.

Con ello se puede decir que en los tres países es la primera vez que el sujeto indígena actúa como un actor social dinámico, presente en las reivindicaciones de la estructura del Estado, ganando terreno como fuerza de poder, pero emergiendo en un panorama sociopolítico constituido y anclado en los viejos poderes tradicionales.

El debate en este tiempo y espacio del Estado mononacional representa un salto político importante en la historia constitucional de estos países. No obstante, para que la plurinacionalidad se erija como modelo de Estado alternativo, es necesario un nuevo proceso constituyente sin tensiones ni dilemas, cuyo resultado sea una Constitución pactada entre iguales, con proyectos comunes, enfocados en el bien común de la nación pluri y diversa, es decir, escrita y pensada sin resentimientos desde el ámbito de la interculturalidad. Implicaría también una nueva noción de democracia sustentada no en la “*raison de Etat* sino en la razón del demos”<sup>568</sup>. No obstante, ni siquiera Bolivia en este contexto político actual (2016), está preparada para una nueva constituyente de esta magnitud.

Al igual que lo anterior, es importante resaltar que estos textos constitucionales trajeron consigo nuevos debates que versaban sobre: la discusión a partir de nuevos saberes, el alcance y el significado de distintos conceptos (el de los otros), la emergencia de formas comunitarias de participación política, la integración de los actores excluidos, y en la unificación (a pesar de lo heterogéneo de sus banderas de lucha) de los movimientos sociales. Esto ya constituye un cambio trascendental en la forma clásica de concebir el poder y hacer política desde el Estado.

Los textos constitucionales terminaron siendo aprobados aunque con muchas inconformidades en los tres países<sup>569</sup>, a tal punto que en Ecuador por ejemplo, la

---

<sup>567</sup> *Ibíd.*, p. 509.

<sup>568</sup> Torrecuadrada, Soledad & Aguilar, Vladimir (2015). *Políticas, Derechos y Territorios Indígenas en Venezuela*. IWGIA, talleres gráficos ULA: Mérida, nota al pie 345, p. 206.

<sup>569</sup> En el caso de Bolivia señalado, es el Estado quien más se aproxima a la plurinacionalidad. Las inconformidades versan sobre aquellos aspectos que sufrieron pocos cambios como: “(...) a) Las

CONAIE se separó del discurso de gobierno apoyando el sí en el referéndum pero dejando clara su posición de que la bancada oficialista no cumplió con sus demandas. Evidentemente este nuevo proyecto mejora las condiciones de estas poblaciones, no obstante, sólo en Bolivia queda la esperanza de un cambio posible.

*1.2.- Derechos indígenas y reformas institucionales en las nuevas constituciones.*

*¿Serán suficientes estas nuevas bases jurídico-políticas para implementar la*

*Plurinacionalidad en los (pos) Estado-Nación?*

*“La política es mitad materia cósica y mitad ideas y símbolos, quien domina los símbolos domina la política”.*

García, Linera

La aprobación de los textos constitucionales y el ejercicio de los derechos durante estos años permiten hacer un balance sobre la plurinacionalidad. Ciertamente estas novísimas constituciones no trajeron consigo en ninguno de los tres países las reivindicaciones de los proyectos sobre un nuevo modelo de Estado, no obstante, mejora sus condiciones anteriores dentro de la estructura del aparato estatal.

Sí bien la plurinacionalidad no se erige como un modelo distinto al mononacional pues su estructura sigue permeada por la ideología homogenizadora, el nuevo texto constitucional ha reivindicado demandas importantes cuyo ejercicio pueden acelerar el cambio del aparato estatal. No obstante, las políticas asimilacionistas aplicadas en los Estados-Nación pueden paralizar o generar retrocesos, sobre todo si desde el gobierno se está consciente del cambio pero se mantiene la incertidumbre sobre este.

Comparando los distintos tiempos del Estado, es decir, centrándonos en el antes y después de la constituyente, la conclusión es que existe un desbalance en el ejercicio,

---

*relaciones de propiedad*: los medios principales de producción (con algunas excepciones importantes la reversión del “proceso de capitalización” de la era neoliberal) y el sector de los bienes raíces siguieron en manos de sus antiguos propietarios; b) El *cuerpo principal de códigos legales*, reglamentos y estatutos institucionales sufrió relativamente pocas alteraciones; c) Una *gran parte de la administración pública*, el aparato judicial y los órganos de orden público prosiguió con sus antiguas rutinas (con cambios radicales de personal, sobre todo en los escalones superiores, pero con preservación de procedimientos burocráticos y de actitudes repetitivas de los servidores públicos); y d) La *estructura social, la configuración del ámbito familiar y los valores sociales de orientación* permanecieron casi intactos (...)” H.C.F, Mansilla; Gamboa, Franco & Alcocer, Pamela (2014). *Una disyuntiva complicada: Bolivia plurinacional y los conflictos de las identidades colectivas frente a la globalización*. PIEB: La Paz, p. 120.

avance y garantía de los derechos indígenas dentro del aparato estatal y con ello, queda pendiente el tránsito hacia la plurinacionalidad.

En el caso de Venezuela, el texto constitucional marca una ruptura con el anterior de 1961 que era de corte asimilacionista. Institucionalmente se crea en 2006 un Ministerio de Poder Popular Para Pueblos Indígenas, con el propósito de diseñar políticas públicas diferenciadas para estas poblaciones. La creación de dicho organismo, presidido por un indígena, constituiría un hito en la historia venezolana ya que representa la inclusión de estos grupos en la esfera de poder del Estado.

No obstante, esta institución y su desenvolvimiento depende exclusivamente de la agenda del Estado y las políticas que han aplicado a los pueblos y comunidades indígenas son de corte asistencialista, lo único que los diferencia de otros ministerios es la presencia de los indígenas adeptos al oficialismo que circulan por sus pasillos.

En Venezuela el multiculturalismo se diluyó frente a la polarización, los movimientos indígenas en su mayoría quedaron atrapados entre uno u otro bando (oposición-oficialismo). Del mismo modo, las reivindicaciones de los derechos territoriales parecen paralizarse frente a la nueva agenda neo extractivista del Estado con sus aliados (China, Rusia, Irán). Tal parece que la crisis en el país toca a todos por igual, siendo la prioridad en estos momentos (agosto 2015) el tema de la seguridad, de la economía, del desabastecimiento, entre otros; por lo que el ejercicio de lo multiétnico ha quedado rezagado al capítulo VIII de la Constitución bolivariana.

En el caso de Ecuador, el nuevo texto constitucional tampoco ha implicado saltos significativos en la construcción de la plurinacionalidad. De hecho para muchos investigadores (García, Melo, Almeida), el gobierno correista y sus políticas generan retrocesos en algunos avances que se habían tenido hacia la plurinacionalidad, como es en el tema de la educación intercultural bilingüe contenida en la antigua Constitución.

En 1998 se habría creado, en aplicación del Decreto Ejecutivo N° 386 el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), “(...) en respuesta a los cambios constitucionales que establecen la obligación del Estado de permitir la participación de los pueblos y nacionalidades en los niveles de planificación,

priorización de acciones y tomas de decisiones en el Estado”<sup>570</sup>. Sin embargo, en la actualidad como señala el profesor Mario Melo, “se ha desmontado esta organización”, es decir, con la nueva Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la igualdad del 07 de julio de 2014, el CODENPE deja de ser una instancia exclusiva para las políticas indígenas. De acuerdo a este instrumento jurídico, esta institución forma parte del sistema de planificación siendo un “(...) Consejo de coordinación para la igualdad siguiendo los proyectos y programas del gobierno, buscando la igualdad entre hombres y mujeres” (art.5). Por tanto, este organismo pierde cualquier autonomía pues sus competencias son dictadas por el poder central.

De igual forma la doctora Silvana Rivadeneira, nos señala que se creó una comisión sobre plurinacionalidad en la Asamblea Nacional, aunque indica que es la que menos asistencia y motivación tiene, señalando además que en los tiempos plurinacionales todo lo que la CONAIE ha realizado como símbolo de resistencia indígena frente a las políticas del Estado, ha sido criminalizado.

En esta misma línea la profesora Ileana Almeida<sup>571</sup>, nos indica que antes de Correa “(...) tendrían mejores condiciones institucionales para consolidar la plurinacionalidad, pues se habría avanzado en la educación intercultural bilingüe, el CODENPE, la salud y se pensaba que se podría proponer una asamblea nada más para los indígenas, porque cada uno tiene problema, pero ahora con este gobierno quieren acabar con la CONAIE, quieren quitarle hasta la personería”.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, ciertamente existen avances significativos en el reconocimiento, debido a que la plurinacionalidad se introduce en el Estado constitucionalmente pero esto no trajo consigo una mejor institucionalidad, ni siquiera mecanismos políticos capaces de activar la interculturalidad. Además existe una crisis de correspondencia, pues no hay sincronía política entre el discurso de los indígenas de base (desligados del debate oficialista) con las reivindicaciones que concede el actual gobierno.

---

<sup>570</sup> Servindi (30 de septiembre de 2012). “Ecuador: Gobierno pretende desalojar al CODENPE de su sede institucional.” Encontrado en: [www.servindi.org](http://www.servindi.org).

<sup>571</sup> Entrevista realizada a la profesora Ileana Almeida el día 26 de febrero de 2015, quien nos atendió muy amablemente en su casa. Quito- Ecuador. Véase: anexo 1.

En el caso de Bolivia los avances son más significativos. Se podría decir que la realidad de la plurinacionalidad como un modelo de Estado distinto está en construcción. La reingeniería institucional plasmada en el texto constitucional se ha hecho sentir, sí bien no a los ritmos y tiempos que la población indígena quisiera, se está trabajando para un cambio profundo en el aparato estatal.

Así tenemos un Viceministerio de Justicia Indígena que está intentando acompasar lo reconocido como justicia comunitario con el aparataje tradicional del sistema de justicia del Estado. Sobre todo, se trabaja en el tema de la facilitación y la sensibilización a través de talleres para los funcionarios públicos para crear las bases de un nuevo funcionariado capaz de crear espacios interculturales en el cual se ejerza el pluralismo jurídico.

La gran crítica formulada a esta institución fue la Ley de deslinde jurisdiccional, aprobada en 2010, que condiciona la justicia comunitaria<sup>572</sup> pues determina que es necesario para la aplicación de la justicia indígena la concurrencia de tres ámbitos: el material, el personal y el territorial; esto último limita que esta jurisdicción especial conozca de otras causas que no estén reguladas en esta ley.

También se han producido significativos avances en el Vice Ministerio de Autonomías Indígenas, el cual es el órgano que lleva adelante el tema de las autonomías territoriales de estas poblaciones.

Desde la mirada de los funcionarios y del indígena en la calle, da la impresión de que el clima político-institucional se encuentra dispuesto a cambiar, aunque para ello se deban desmontar muchos fantasmas, aprender sobre el otro, ceder poder y negociar para mantener una coalición de fuerzas. El movimiento social en general busca la plurinacionalidad, pero como es algo nuevo aún no se sabe cómo lograrlo, tal vez no se cuestiona como organización político-social al Estado, sino a la ideología mononacional con el cual emergió.

---

<sup>572</sup> Este tema se desarrollará con mayor precisión en la cuarta parte de este capítulo sobre pluralismo jurídico.

A pesar que la balanza institucional se mueve entre retrocesos y avances, la plurinacionalidad ya penetró al aparato político de estos países tan difíciles de permear en sus esferas de poder, siendo esto un logro fundamental para la causa indígena y sus aliados. No obstante, el reconocimiento constitucional constituye un punto de partida y nunca de llegada para la configuración de este modelo de Estado.

Si partimos de la premisa según la cual la plurinacionalidad se configura a partir de las autonomías territoriales y que aún este Estado que podemos denominar en tránsito<sup>573</sup> no está preparado institucionalmente para materializarlo, será sólo la organización de los pueblos indígenas “desde abajo” y sus ejemplos de autogestión dentro del aparato estatal, lo que permitirá realizar el salto cualitativo hacia un aparato estatal diverso e incluyente. Esto último es así porque el tema de las autonomías nos lleva al deslinde territorial, al reconocimiento de la jurisdicción indígena, al respeto de la economía comunitaria, a la gestión de recursos, y a sus sistemas políticos que regulan la convivencia social.

Demostrando la organización comunal se logrará, por un lado, estar mejor organizados para influir en los espacios de poder político del aparato estatal buscando reivindicaciones de otros derechos en general (por ejemplo el tema del respeto a la Pachamama) y permeando en su estructura. Por el otro, se reafirma frente al colectivo que los indígenas tienen sus propias formas de organización capaces de gobernar en cualquiera de los distintos niveles del Estado.

El proceso anterior es necesario para construir la plurinacionalidad, ya sea porque cree el clima político necesario para convocar a una nueva constituyente o bien para lograr las reivindicaciones planteadas en las actuales constituciones. En todo caso, no es un trabajo sencillo, todo depende también de la reinvención de los movimientos sociales, de que resulten creativos, con discursos que aglutinen y con demandas que unan. Una vez más este actor político que se estrena entre iguales debe movilizarse y consolidar alianzas que le permitan desatascar el proceso de cambio, y rescatarlo de la polarización que caracteriza al aparato estatal.

---

<sup>573</sup> Definimos de acuerdo a nuestra investigación al “Estado tránsito” como aquel aparato estatal cuya constitución reconoce un cambio en su estructura, pero que aún el mismo no ha podido consolidarse.

Sin la reactivación del movimiento indígena y sin la organización de las autonomías, la plurinacionalidad quedará en tránsito, tornándose peligroso porque puede trascender a otro modelo de Estado, esta vez mucho más radical en las políticas de asimilación.





## II.- ESTUDIO COMPARADO SOBRE LA DEMOCRACIA INTERCULTURAL EN EL CONTEXTO DE LA PLURINACIONALIDAD

*“(...) Así, nuestras constituciones han sido vistas como textos lejanos, repletos de reglas, ininteligibles para el ciudadano medio. Bajo tales condiciones, el establecimiento de una democracia firme era poco menos que utópico. Pero esta vez es diferente. Y lo es, porque cuenta con el apoyo de las masas, comenzando por los marginados y desplazados de siempre”.*

Acosta, Alberto

### *II.1.- El debate sobre la Democracia Comunitaria. Alcances y límites en una sociedad plurinacional*

*“(...) la palabra “Krisis” dejará de parecernos tan oscura y regresará a ser lo que siempre había sido en el pasado: un momento que separa a una forma equivocada de pensar de otra, mejor y más justa, para todos y todas”.*

De Marzo, Giuseppe

La democracia comunitaria es lo novedoso en la estructura del Estado plurinacional, coexistiendo las formas democráticas tradicionales del aparato estatal como son la directa y participativa, con la representativa. La tolerancia, el respeto y la aplicación de las mismas es lo que construye la democracia intercultural la cual “se sustenta en el reconocimiento, la expresión y la convivencia de la diversidad cultural, institucional, normativa y lingüística, y el ejercicio de los derechos individuales y colectivos garantizados en la Constitución política del Estado (...)”<sup>574</sup>.

Esta forma de democracia es anterior a la construcción del Estado-Nación y, por tanto, del plurinacional. Lo interesante de este modelo es que la logra visibilizar en la estructura del sistema político occidental respetando las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas. Con esto último, se pretende la democratización<sup>575</sup> del poder acabando con el monopolio del mismo, y creando los mecanismos para ampliar la participación en los procesos de toma de decisión.

La implementación de la democracia comunitaria y la complementariedad entre una forma de democracia y otra, es un proceso creativo dentro del sistema político del aparato estatal. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la relación fuerza-poder está

<sup>574</sup> Ley 026 sobre el Régimen Electoral (aprobada en Bolivia el 30 de junio de 2010), art. 2, literal c.

<sup>575</sup> Nos referimos a la democratización como “la capacidad de legitimación de los procesos políticos en la medida en que se orientan a la constitución de relaciones sociales no discriminatorias y que allanen el camino hacia la liberación humana; sólo en ese sentido puede hablarse de procesos de democratización real (...)” Tello, Edgar (2012). *Movimiento indígena y sistema político en Ecuador. Abya-Yala*. Universidad politécnica salesiana: Quito, p. 15.

del lado de las formas tradicionales (representativa, participativa y directa), pudiendo esto último cooptar a la comunitaria que pasa a formar parte de la política occidental del Estado desde sus propias reglas.

Esta forma de democratización se desarrolla en el ámbito local y es ejercida en los pueblos y las comunidades indígenas, difiriendo sus estereotipos y formas de representación y participación del imaginario occidental, y a pesar que no se contraponen, la práctica de las tres desde el ámbito de la equidad, no resulta una tarea sencilla.

En este sistema democrático los procesos de escogencia implican una mayor participación y legitimidad. Por ejemplo para el caso de Bolivia, la representación desde el imaginario político de los pueblos indígenas originario-campesino se da por el principio de la rotatividad, en el que de acuerdo a su organización un grupo ejercería el poder durante un período de tiempo y luego finalizada su gestión, automáticamente toma el poder quien ha sido previamente designado. Así mismo, no necesitan partidos políticos, sus organizaciones de base son suficientes y las demandas están concentradas en sus comunidades. Cuestión que difiere a los preceptos de la democracia representativa y directa cuyo principal actor son los partidos políticos.

La interacción entre el sistema democrático occidental y los sistemas indígenas comunitarios no es imposible. No obstante, se deben encontrar los ritmos, tiempos y espacios en que estas formas de democracia pueden lograr la simultaneidad. Desde el ámbito de lo comunitario, se practica y se ejerce hasta ahora en el ámbito local, mientras las formas representativas y directas se materializan de manera transversal en todos los niveles del aparato estatal.

Existen similitudes en ambas como la escogencia de autoridades, la gobernabilidad, los mecanismos de representatividad y la legitimidad entre otros, pero también profundas contradicciones en los objetivos de la democracia, en las formas y los tiempos para gobernar, en la noción de poder, en los intereses del Estado versus los colectivos y en las agendas políticas, entre otros. En palabras de Boaventura De Sousa, “(...) una de las grandes características de la modernidad fue separar simultaneidad de

contemporaneidad (...) porque puso una flecha de progreso; los que van delante están en el progreso, son avanzados, mientras todos los otros son atrasados (...)”<sup>576</sup>.

Siguiendo a Boaventura de Sousa, cuando con la misma estructura del Estado-Nación se busca crear los tiempos y espacios para armonizar la democracia representativa y directa con la comunitaria, existe simultaneidad pero no contemporaneidad; en la medida en que se cruzan en un mismo sistema político una con otra<sup>577</sup>, pero la primera, se percibe como avanzada, rigurosa y moderna, cooptando la segunda, que se entiende desde la lógica mononacional como retrasada, rudimentaria y arcaica.

Por tanto, la simultaneidad con contemporaneidad sólo es posible con cambios estructurales que coadyuven a la emergencia de la democracia-intercultural. Así, “(...) el reto es mirar a la plurinacionalidad como ejercicio de democracia incluyente, pero sobre todo como propuesta de vida diversa y en mayor armonía y cercanía con la naturaleza (...)”<sup>578</sup>.

Para que exista un Estado plurinacional debe emerger una democracia de corte intercultural, que sólo se traduce en eso, en la medida en que el espacio político se transforme en demodiverso (Boaventura), es decir con formas democráticas diferentes, en nuestro caso, que su ejercicio se puede combinar con el de corte comunitario.

La máxima expresión de la democracia comunitaria se manifiesta en los territorios indígenas, revisar un estatuto sobre las próximas autonomías territoriales de estos pueblos nos lleva afirmar su sistema político diferenciado y las relaciones de poder colectivas que se desprenden de dicha cultura. Por ejemplo, el estatuto autonómico originario de Totorá Marka, representa la Constitución de este territorio en el que se regula: las bases de la autonomía originaria, el desarrollo humano y social, la educación,

---

<sup>576</sup> De Sousa, Boaventura (2009). Las paradojas de nuestros tiempos y la plurinacionalidad. En: Acosta, Alberto & Martínez, Esperanza (2009) (Comp.) *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*. Abya-Yala: Quito, p. 36.

<sup>577</sup> Por ejemplo, en el caso de las autonomías indígenas a pesar de que sus autoridades son escogidas por ellos, y los estatutos comunitarios son construidos desde las comunidades; para su formalidad frente al aparato estatal, necesitan pasar por un proceso de referéndum que responde a las lógicas de las políticas electorales occidentales. En la actualidad existen cuatro (4) autonomías indígenas que han logrado constituir sus estatutos y están a la espera del referéndum. Estas son: Totorá Marka, Mojoscoya, Charagua y Huacaya.

<sup>578</sup> Acosta, Alberto (2009). El Estado plurinacional, puerta para una sociedad democrática. En: Acosta, Alberto & Martínez, Esperanza (2009) (Comp.), p. 17. Óp., Cit., Véase cita: 576.

la cultura, la salud, el deporte recreación y medios de comunicación, el desarrollo económico y productivo, tierra y territorio, los servicios básicos, la competencia y los recursos, la estructura de gobierno, la participación y el control social, y la jerarquía normativa y las reformas del mismo. Este instrumento fue redactado, “(...) de acuerdo a nuestras normas y procedimientos propios, de los nueve ayllus y treinta y dos comunidades representados por los estatuyentes electos en los tantachawis<sup>579</sup> de sus ayllus y consagrados por el Consejo de Autoridades Originarias, para cumplir el mandato del pueblo”<sup>580</sup>.

Estos estatutos constituyen instrumentos que expresan el modo en que la democracia comunitaria “practica el consenso, la deliberación y representación cualitativa, según normas y procedimientos propios, de los pueblos indígena originario campesinos (PIOC), busca el auto gobierno y la autodeterminación. A través de esta, se está reconociendo sus normas, sus sistemas de toma de decisiones, formas de organización, su cultura, lengua, justicia y todas sus prácticas (...) que fueron históricamente marginadas y excluidas”<sup>581</sup>.

En este proyecto político de la plurinacionalidad el respeto y la inclusión de la democracia comunitaria se traducen en un tema medular para su construcción. En los tres países de estudio el ejercicio de la misma se realiza en los territorios indígenas sin necesidad del reconocimiento del gobierno. Lo innovador ahora es su inclusión, desde el punto de vista del derecho constitucional, en el sistema político del aparato estatal para el caso de Ecuador y Bolivia.

Un proyecto de país que responda a una realidad plurinacional debe crear los mecanismos para que lo comunitario (las formas de ejercicio del poder, de elección y las agendas políticas entre otras) logre ser incluido en igualdad de condiciones con los otros tipos de democracia.

---

<sup>579</sup> Se traduce como encuentro nacional.

<sup>580</sup> Estatuto Autonómico Originario de Totorá Marka (2014). Estado plurinacional de Bolivia. Ministerio de Autonomías, p. 9.

<sup>581</sup> Molina, Eloísa (2013). “La democracia intercultural en la educación boliviana” *Revista Democracia Intercultural*, Año II, N° 9, septiembre. Distribución gratuita del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático, p. 25.

El alcance de la democracia comunitaria en sus territorios (en lo local) no se disputa, ni en los tiempos de la plurinacionalidad ni en los de la mononacionalidad. Lo que está en discusión son los ritmos, los espacios y los sujetos que esta pueda involucrar desde una visión extra territorial, es decir, en otros niveles de gobierno.

Por tanto, los límites del ejercicio de la democracia comunitaria pueden traducirse en:

*-Los mecanismos de escogencia: ¿cómo interactúa lo comunitario con lo representativo y directo? Hasta ahora lo que se observa en la realidad boliviana, que es la más avanzada en este punto con respecto a los otros países de estudio, es que lo comunitario se sigue ejerciendo sólo en los territorios indígenas. Las formas de escogencia de autoridades indígenas (por turno y rotativa) está lejos de ser implementada en otros ámbitos de poder nacional.*

Lo que se percibe es que desde hace tiempo atrás los indígenas en los tres países de estudio se han venido acoplado a la lógica occidental. Estos comenzaron a participar en las elecciones a través de partidos políticos dejando al lado sus organizaciones de base, de igual forma los asambleístas de estos pueblos estarían llegando a esta institución amparados por el proceso de la democracia representativa y directa. Esto último responde a una relación de fuerza en la cual los cánones de la mononacionalidad aún marcan la pauta del aparato estatal. “(...) Asimismo, la igualdad de condiciones de las tres formas de democracia es un punto de partida pero su nexos puede implicar el predominio de una institución democrática sobre otra -en temas de representación y decisión- en función del equilibrio del sistema político”<sup>582</sup>.

La democracia comunitaria en el caso de Bolivia y Ecuador, no es promovida por las instituciones de gobierno aunque suele ser más sencillo llegar al poder por los mecanismos tradicionales que aún ampara el Estado que por las organizaciones de base, y ningún movimiento ó partido insinúa que las elecciones presidenciales ó en el caso de las sub nacionales, puedan organizarse a través de las practicas de rotación y turno que implementan los pueblos indígenas.

---

<sup>582</sup> Mayorga, Fernando (2014). *Incertidumbres tácticas. Ensayo sobre democracia, populismo y ciudadanía*. PIEB, Plural, ciudadanía: La Paz, p. 111.

Es así como en las pasadas elecciones sub nacionales realizadas en Bolivia el 29 de marzo del 2015, actores políticos como Soledad Chapeton de Unidad Nacional ó Félix Patzi de soberanía y libertad, ambos opositores del partido del MAS, ganan las elecciones de dos bastiones históricos: el Alto y el departamento de La Paz respectivamente, y aunque ambos “son descendientes directos de indígenas aimaras, en este proceso corrieron con las banderas de la oposición y dieron una sorpresa (...)”<sup>583</sup>.

Lo interesante es ir valorando cada proceso electoral fuera de los territorios indígenas, no obstante, da la impresión que se acepta lo comunitario siempre y cuando tenga poder de adaptación a la estructura del Estado convirtiéndose los movimientos sociales en partidos políticos, siendo los candidatos indígenas pero llegando como cualquier ciudadano y las políticas que los mismos ejercen dentro de su espacio de control terminan replicando la lógica occidental.

Para que lo comunitario sea posible y se convierta en un mecanismo transversal en la estructura del Estado, los actores políticos que lleguen al poder y sean indígenas o no, deberán implementar prácticas de la democracia comunitaria en sus espacios de control, lo que terminará fortaleciendo a la misma en los distintos niveles del aparato estatal.

De igual forma, no todo debe ser comunitario, ni representativo y directo. Debería existir una simbiosis política entre uno y otro pero además que responda a los ritmos que cada espacio político le quiera imprimir. Lo anterior sentará las bases para la construcción de la democracia intercultural.

*-Las hegemonías de poder:* Existen hegemonías de poder que podemos denominar según Mayorga actores estratégicos<sup>584</sup>, que pueden ser los partidos políticos, los grandes empresarios, terratenientes, mineros, entre otros, que son capaces de crear dentro de la estructura del Estado un círculo de dominio exclusivo que de alguna manera incide en la toma de decisiones y en las agendas políticas del aparato estatal.

---

<sup>583</sup> Molina Fernando (30 de marzo de 2015). “La oposición boliviana gana espacios clave en las elecciones regionales.” *El País*. Encontrado en: [www.internacional.elpais.com](http://www.internacional.elpais.com)

<sup>584</sup> Mayorga define actores estratégicos como “(...) aquellos que tienen capacidad para decidir el curso del proceso político mediante el uso de recursos de poderes materiales y simbólicos (...)” Mayorga, Fernando (2011). *Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*. Plural, Asdi, Universidad Mayor de San Simón: La Paz, p. 207.

Las autoridades tradicionales y las costumbres y tradiciones políticas de estos pueblos se ven limitadas en algunos escenarios de toma de decisiones donde existe un monopolio de poder.

Para romper con lo anterior, se necesita que la estructura del Estado junto los procesos políticos que se logran ganar “desde abajo” (con representación indígena) puedan negociar y construir agendas propias en solidaridad con otros movimientos sociales, permitiendo que exista una nueva relación de fuerza-poder más consolidada que pueda en igualdad de condiciones construir una agenda política “desde abajo” incidiendo en la toma de decisiones. Esto último es lo que llamaría Boaventura de Sousa “democracia de alta intensidad”.

En los tres países objeto de estudio, existen grandes égidas de poder constituidas por el partido oficialista, empresarios, mineros y ahora los grandes socios internacionales (Rusia, Irán y China), imposibilitando la creación de agendas indígenas propias e incidir en los procesos de toma de decisión.

En la actualidad, estos proyectos en territorios indígenas, como el caso de la explotación del Yasuní en Ecuador, o de la franja petrolífera del Orinoco en Venezuela, o el caso del TIPNIS en Bolivia, son demostraciones del límite y alcance de la democracia comunitaria. Tal parece que la democracia comunitaria se respeta mientras no interfiera con el interés de la nación. En el caso contrario, si alguna organización indígena como la CONAIE se opusiera a ellos y a los proyectos de explotación que lleva adelante el presidente Correa, entonces serían catalogados por el gobierno como opositores, criminalizando sus luchas.

Se debe cambiar la lógica de poder del Estado con un contrapoder organizado que emerja desde las bases, esto último, es lo que permitiría la participación en igualdad de condiciones de la democracia comunitaria frente a las formas tradicionales de representación y directa.

*-Agendas políticas:* La democracia comunitaria tiene sus propios intereses resultado de sus prioridades como cultura y de sus luchas como movimientos sociales que se lleva a cabo, “(...) a partir del bien común, la idea de desarrollo que de allí deriva identifica

una matriz de valores centrados en la justicia ambiental y social, el respeto y la valorización de cada diversidad, la conservación del patrimonio natural y la responsabilidad hacia las generaciones futuras (...)<sup>585</sup>.

Esto último se contrapone con las agendas clásicas de la democracia representativa y directa, que si bien respeta los derechos humanos dentro del sistema político no puede garantizar en la égida de una estructura aún mononacional su ejercicio. Como consecuencia, la criminalización a líderes indígenas se ha convertido en la actualidad en una política para silenciarlos. En palabras de Carlos Pérez, “(...) La interculturalidad es uno de los mayores obstáculos para el Estado nacional (...)<sup>586</sup>.”

La democracia intercultural debe abarcar otros ámbitos en su gobernabilidad que respondan al ejercicio en igualdad de condiciones de derechos individuales y colectivos, a construir espacios de mayor inclusión social en el que se desarrollen políticas diferenciadas en el ámbito de educación, salud, economía, justicia y género. No se puede seguir priorizando una ciudadanía universal (Correa con la revolución ciudadana y en el caso de Chávez y ahora Maduro el pueblo en términos homogéneo) que invisibilice de nuevo al indígena. Se tienen que desarrollar los mecanismos para que los espacios de complementariedad entre una y otra democracia sean posibles.

Aunque la democracia intercultural es el mecanismo que responde a un sistema político de carácter plurinacional, no se podrá llegar a ella de no fortalecerse en todos los niveles la comunitaria, ya que si esta última sigue siendo ejercida sólo en el ámbito de los territorios indígenas es evidente que la primera con un mayor alcance y poder terminara subsumiéndola el proceso de transfiguración entre una y otra.

Esto último se puede ver en algunos estatutos para autonomías territoriales como el de Totorá ó Mojocoya, en el cual se advierte la división clásica de poderes del Estado-Nación, y en el caso del segundo, se regulan los requisitos de quienes pueden llegar a ser autoridad indígena que no difieren mucho a los que están estipulados en la Constitución boliviana. En esto se debe estar atento pues en el proceso de la

<sup>585</sup> De Marzo, Giuseppe (2010). *Buen vivir para una democracia de la tierra*. Plural: La Paz, p. 159.

<sup>586</sup>Entrevista realizada a Carlos Pérez Guartambel Presidente de la Confederación de Pueblos de la nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI) el 31 de Marzo de 2015 en la sede de la ECUARUNAI. Véase: anexo. 1.



construcción del Estado plurinacional se puede caer en la tentación de homogeneizar ciertas prácticas de tradición occidental contradiciendo el deber ser de un aparato estatal que se reconoce como diverso.

*II.2.- ¿Es posible llegar a una democracia intercultural en los Estados  
Plurinacionales?*

---

La construcción de una democracia de corte intercultural dependerá de la voluntad política de las instituciones de gobierno. En el estudio comparado Bolivia es la que se encuentra en los tiempos de construcción de la misma. En el caso de Ecuador y Venezuela en la actualidad no es posible en formas democráticas distintas.

La democracia intercultural tal y como lo señala la Ley del Régimen Electoral (N°026), es la armonización de las tres formas democráticas escritas en la Constitución: representativa, directa y comunitaria. En la actualidad Bolivia se encuentra en un proceso de cambio, tanto en su marco legal como institucional; no obstante, la aplicabilidad de la norma no se traduce en una tarea sencilla existiendo ámbitos dentro de la estructura del aparato estatal que se resisten a una transformación.

No puede existir democracia intercultural sólo porque se respetan las elecciones en los territorios indígenas de acuerdo a sus usos y costumbres, cuando no involucra a más personas, pues esto ya existía con la democracia representativa y directa. Por tanto, un cambio hacia un modelo nuevo incluiría el tema de la redistribución del poder, de la ampliación de las agendas políticas, de nuevos consensos por la visión del interés nacional, de la tolerancia de otros esquemas políticos que difieren de los tradicionales que se enquistan en el Estado-Nación.

Por ejemplo, para Mayorga en Bolivia, “(...) la implementación de la democracia intercultural se inició en los comicios generales del 2009 y en las elecciones departamentales y municipales del 2010. Se definió la presencia de diputados indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante escaños asignados a pueblos indígenas que eligen a sus representantes en circunscripciones especiales, sin embargo, son electos de manera similar a los diputados uninominales, esto es mediante el voto universal, libre y directo, siendo postulados tanto por las organizaciones de las naciones

y pueblos indígena originario campesinos como por organizaciones políticas (...)”<sup>587</sup>. En este contexto político, lo intercultural “intenta” hacerse efectivo, quedando lo comunitario limitado a la propuesta de sus candidatos por sus propias organizaciones considerándose un avance con respecto a los antiguos procesos electorales.

La democracia intercultural no se construirá en las grandes contiendas electorales ni dependerá de un solo proceso político de cambio, ni debe pretender estandarizarse por igual en los distintos niveles políticos del aparato estatal. Esta forma democrática se construirá precisamente en los pequeños acontecimientos, en los lentos pero significativos cambios que se consigan en tiempos parciales y de lo que se logre modificar en un espacio puntual, siendo estas modificaciones lo que al final permitirá la construcción de lo diverso.

La democracia intercultural no nació acompañada con una revolución social pues no toda la sociedad está convencida y cree en ella. El paso hacia algo distinto de “alta intensidad”, dependerá de los pequeños cambios y del convencimiento de su legitimidad. Lastimosamente el problema no depende de la democracia representativa y la directa sino de demostrar que en lo comunitario se pueden encontrar formas nuevas y enriquecedoras de hacer política, y que la misma tiene consigo espacios democráticos extraordinarios y procesos deliberativos que son más legítimos que los no indígenas. En lo plurinacional se le da apertura a la democracia comunitaria, para demostrar que es posible vislumbrar otras formas democráticas tan modernas y civilizadas como las nuestras.

También la democracia intercultural pasa por entender que no existe una sola forma de democracia comunitaria sino que cada pueblo indígena, en el ejercicio de su gobierno, tiene sus propias prácticas y formas tradicionales de hacer política. Por ejemplo, “(...) existen pueblos campesinos que se identifican como aymaras pero que tienen su propia estructura política de carácter sindical, y que también conservan su organización originaria. En el caso de Caracoia hay autoridad originaria y autoridad sindical, esta

---

<sup>587</sup> Mayorga, Fernando (2011). Óp., Cit., p.108. Véase cita: 584.

última se encarga de lo administrativo y de lo político y la originaria se encarga de la administración de justicia, se complementan y acompañan (...)”<sup>588</sup>.

En esta construcción de la democracia intercultural se corre el riesgo (si la igualdad entre una u otra forma no es clara), que la que tenga mayor dominio tanto institucional como legal, termine cooptando a la más débil; esto ya puede vislumbrarse en los estatutos autonómicos que es uno de los requisitos que solicita el Estado plurinacional de Bolivia para que los territorios indígenas se puedan constituir en autonomía.

Por ejemplo, en el caso de Totora el gobierno Autónomo Originario está conformado por “(...) las siguientes instancias: a) Jach’a a Mara Tantachawi, b) Legislativa, C) Ejecutiva, d) Jurisdicción Originaria, y e) Participación y Control Social (...)”<sup>589</sup>. El estatuto precisó las atribuciones de cada organismo, existe la figura de la revocatoria del mandato así como los requisitos para ser elegido gobernador que se definen siguiendo los artículos de la Constitución política del Estado (234, 238 y 287), entre los cuales destacan: “1. Ser mayor de 18 años, 2. Haber ejercido por lo menos dos cargos comunales, 3. Haber cumplido con el deber militar en caso de varones, 4. Hablar aymara y castellano perfectamente, 5. Estar registrado en el padrón electoral de la jurisdicción de Totora Marka, 6. Estas censado al interior de la jurisdicción de Totora Marka, 7. No tener cuentas pendientes con la comunidad, ayllu ni Marka, ni antecedentes sociales ni penales (...)”<sup>590</sup>.

El estatuto es uno de los requisitos para convertirse en autonomías y pasa por un referéndum aprobatorio, dando la impresión que la dinámica política de estos pueblos se ve forzada a entrar en las lógicas formales del Estado y que la falta de comprensión de la democracia comunitaria la termina desvaneciendo. Por tanto, ver en estos instrumentos que regulan la vida colectiva de sus territorios elementos liberales, propios del texto constitucional del Estado-Nación nos demuestra que se está amenazando a la diversidad cultural, sobre todo porque se está construyendo en los tiempos de la plurinacionalidad.

---

<sup>588</sup> Entrevista realizada a Luis Salvatierra el 09 de febrero de 2015 en el Viceministerio de Justicia Indígena. Operador técnico del Viceministerio de Justicia Indígena. La Paz. Véase: anexo 1.

<sup>589</sup> Estatuto Autonómico Originario de Totora Marka (2014), p. 48. Óp., Cit., Véase cita: 580.

<sup>590</sup> *Ibidem*, p. 56.

En el caso de los tres países objeto de estudio, sólo Bolivia ha definido mecanismos legales e institucionales para consolidar una democracia intercultural, sin forzar su emergencia tratando de encuadrarla según los formatos occidentales, pues esto representaría un grave error. Los pueblos indígenas deberán imponer sus decisiones y sus visiones sobre los procesos que los involucren, y dependerá sólo de su accionar poder darle un significado plural a esta nueva forma democrática.

En palabras de Luis Salvatierra tienen que, “(...) dejarnos vivir, lo idóneo es las autonomías (...)”<sup>591</sup>. Se pueden realizar ejercicios de democracia intercultural mejorando los índices de calidad de vida de los pueblos indígenas, respetando su derecho individual y colectivo como el territorial, sensibilizando a los funcionarios públicos, creando mecanismos más eficientes para acceder a las instituciones, trabajando en la satisfacción de las demandas a partir de políticas públicas interculturales, en otras palabras, construyendo una nueva forma de gobernanza intercultural<sup>592</sup>.

La democracia intercultural será la expresión de una sociedad comprometida en un proceso de cambio, unida por lazos de solidaridad y respeto. Para que esto ocurra se debe transitar en la construcción de la misma, esto traerá resultados positivos o negativos de los que se deberá aprender. Una vez más su impulso dependerá de las organizaciones indígenas como actores sociales.

En Ecuador y Venezuela no hay cambios significativos en cuanto a la democracia intercultural ni voluntad política desde los gobiernos para llevarla a cabo<sup>593</sup>. Por otro lado, Bolivia se mantiene y continúa como la gran esperanza para alcanzar esta forma democrática, a pesar que existen muchos funcionarios que están convencidos de este proceso de cambio y que desde sus lugares de trabajo hacen lo posible para construirlo.

---

<sup>591</sup> Entrevista realizada a Luis Salvatierra el 09 de febrero de 2015 en el Viceministerio de Justicia Indígena. Operador técnico del Viceministerio de Justicia Indígena. La Paz. Véase: anexo 1.

<sup>592</sup> “(...) Puede ser entonces interpretada como la “capacidad de gestión de las políticas interculturales”. En términos no ya de *medios* (como capacidad de gestión del enfoque intercultural), sino de *finalidades* la gobernanza intercultural está relacionada con los objetivos que persigue la política intercultural: la estabilidad, la cohesión y el desarrollo de las capacidades de su población.” Zapata-Barrero, Ricard (2014). *Índice de gobernanza intercultural*. GRITIM-UPF, Policy Series: Barcelona, p. 14.

<sup>593</sup> Según las entrevistas realizadas en ninguno de estos dos países existen cambios institucionales que coadyuven a la conformación de una democracia intercultural, a pesar de que existe representación indígena en las instancias parlamentarias estas han llegado a estos espacios por los mecanismos tradicionales (partidos políticos y voto directo).

Sin embargo, en palabras de Luis Salvatierra, siguen aquellos que mantienen su mente colonialista y que se desprenden por completo de esta transformación. Lo importante es lograr implosionar las instituciones que en su mayoría son representadas por indígenas o descendientes, debiéndose trabajar en crear proyectos políticos que aglutinen evitando la burocracia y respetar las autonomías de hecho.

Aún en Bolivia la democracia intercultural es algo sin rostro, sin forma, a la que se le tiene miedo y por eso se le sobrepone aquella que todos conocemos “la occidental”, la representativa y directa habiendo un argumento sencillo: no perder ningún elemento de control del Estado.

La construcción de esta nueva forma de democracia intercultural debe regirse por los procesos espontáneos y de resistencia. Lo que nos brinda la Constitución plurinacional y un tiempo lento de cambio institucional son las condiciones para que lo anterior sea posible, ya que se “(...) puede evidenciar que mientras para uno se avanza en la transformación institucional del sistema político, para otro el ejercicio legislativo no refleja transformaciones sustanciales y para otros es la posibilidad de un avance progresivo y de acumulación, planteándose la posibilidad de un Estado en transición (...)”<sup>594</sup>.

En Bolivia, desde el punto de vista institucional, existe un gran avance con la creación del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), siendo un órgano técnico de investigación que está trabajando en el acompañamiento de las comunidades, brindándoles asistencia técnica en sus procesos electorales siempre que se lo soliciten, registrando cada proceso, y financiando estudios que puedan dar lineamientos claros en torno a la democracia intercultural.

Mientras esto camina y esta nueva forma democrática comienza a tener identidad, dentro de los pasillos de las instituciones, en cada pensamiento de los funcionarios, en la idea política del ciudadano común y sobre todo, cuando se fortalezca lo comunitario en todos los niveles, la democracia intercultural seguirá estando como hasta ahora en construcción.

---

<sup>594</sup> Delgadillo, Tania & Lizárraga, Pilar (2013). *Descolonización. Medios de comunicación y democracia intercultural en Bolivia*. Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE): La Paz, p. 156.



### III.- ESTUDIO COMPARADO EN LOS CAMBIOS DE LA “NUEVA” GESTIÓN PÚBLICA DEL ESTADO PLURINACIONAL

*“(…) Tenemos que recuperar el valor de la palabra y de la planificación, como lo hacían nuestros antepasados “abuelos”, ellos planificaban para dos o tres generaciones, es decir la vuelta del “pachakutik”, significa organizarnos pensando en los próximos 100 años de vida como pueblos indígenas con identidad.”*

Churuchumbi, Guillermo.

#### *III.1.- La gestión pública intercultural. Realidad o ficción dentro del aparato estatal*

*“(…) Estas gestiones siempre hay que mirarlas desde los dos lados...qué hace el indígena que es gobernante y qué hace el mestizo.”*

García, Fernando

Como se señaló en el Capítulo III, esta gestión pública responde a la armonización entre dos modelos distintos, el tradicional del Estado-Nación y el colectivo. Frente a ello, debería emerger un modelo de gobernanza intercultural que logre diseñar políticas públicas diferenciadas para una sociedad que se asume constitucionalmente como plurinacional.

Lo anterior como todo lo que implica un proceso de cambio, se enfrenta al «principio de la resistencia»<sup>595</sup>, por lo que compatibilizar en la vida pública del Estado estos dos modelos de gestión significaría necesariamente una transformación institucional. Esto último estaría orientado a cambiar mentalidades coloniales por otras con visiones plurales; a exigir dentro de los miembros de la función pública una paridad entre la cultura dominante y la subalterna, tanto en la representación de los cargos para la toma de decisiones como en el número de contrataciones. Asimismo, deben modificarse sus estatutos de creación, cambiando su visión, misión y objetivos por aquellos que la encaucen a satisfacer de forma diferenciada las demandas de una sociedad que se define constitucionalmente como plurinacional.

Estos cambios también pasan por la redistribución de la renta, tocando así el presupuesto nacional y planificando cuánto se destinara para la ejecución de políticas públicas interculturales<sup>596</sup> (en materia de educación, salud, justicia, economía, entre

<sup>595</sup> La podemos definir como aquella acción presente en las instituciones cuya intensidad varía de un grado a otro, y cuya finalidad es evadir un proceso de cambio del cual no se está convencido.

<sup>596</sup> “Sea que se trate de resolver problemas o de crear marcos de acción, las políticas interculturales siempre tienen que formular las representaciones de los problemas públicos, de manera que instauren

otras;), que deberán ejecutar directamente las autonomías indígenas quienes posteriormente rendirán cuentas frente a la institución competente.

Por tanto, la gestión intercultural rompe el monopolio de la clase dominante del aparato burocrático estatal. La configuración de este nuevo proceso responde a un cambio en la correlación de fuerzas, en el que “el bloque de poder político está estrechamente vinculado con el Estado, ya que sitúa la fracción dominante en el mismo (...) y prevalece sobre cualquier fracción individual (...)”<sup>597</sup>. Esto último es difícil de desmontar. El Estado se vislumbra como una caja de pandora en el que los intereses, la corrupción, la burocracia y el monopolio son parte de un mismo proceso que debe ser superado.

Se asume que la gestión intercultural en el Estado plurinacional se coordina y ejecuta en todos los niveles de gobierno y su mecanismo de acción responde a una combinación entre las prácticas estatales y comunales. Como en todos los aspectos que se trabajan en la conformación de este aparato estatal, si primero no se da como principio el «fortalecimiento de lo colectivo-comunitario» se correrá el riesgo de que la cultura subalterna sea subsumida por la dominante.

La gestión pública intercultural tampoco puede pretender ser un proceso homogéneo siendo esta su gran reto. En sentido práctico se señala que la misma emerge de la fusión de dos modelos: el estatal y el colectivo, siendo el segundo con el que se asume el desafío pues no todos los pueblos y comunidades indígenas tienen el mismo imaginario para gestionar la vida pública, lo que dependerá de las prácticas y costumbres de cada uno.

De acuerdo a este reto que plantea lo diverso, la gestión pública intercultural que se encuentra situada en ese espacio común entre las distintas formas de gestionar se traduce en dos niveles: *el primero*, responde al *nivel macro*, y hace referencia a las políticas diferenciadas de desarrollo, salud, educación, economía, justicia, entre otras, y

---

condiciones para el tratamiento gubernamental y societal de los problemas, estimulando la participación de los actores colectivos en su solución (...)” Torres, Víctor (2010). *La acción pública intercultural*. UPS-GTZ: Quito, p.72.

<sup>597</sup> Radhuber, Isabella (2014). *Recursos naturales y finanzas públicas. La base material del Estado plurinacional de Bolivia*. Plural editores, OXFAM: La Paz, p. 67.



serían las que se diseñan desde el Estado para los pueblos y comunidades indígenas, resultando en este ámbito sus lineamientos más generales. El *segundo* se enmarca en el *nivel micro*, y serán aquellas pensadas desde lo colectivo, es decir, a partir de las necesidades de estos grupos humanos, por lo que variarán dependiendo de las demandas entre una u otra población, al construirse desde y para las comunidades.

En el *nivel macro*, se respeta la forma de gestionar la vida pública desde la visión ancestral de estos pueblos indígenas, y en base a sus necesidades comunes, se desarrollarán políticas diferenciadas de carácter general que podrán ser aplicadas a toda la población, no dejando nunca de lado el reto de las «particularidades».

En el *nivel micro* se construirán políticas concretas que coadyuven a mejorar la vida pública comunitaria. En la observancia de la realidad social serán los propios actores sociales quienes asumirán la tarea de diagnosticar sus demandas y construir sus propias soluciones, para las cuales requerirán apoyo técnico o financiero que podrá prestarlo al gobierno local, si cuenta con un presupuesto asignado al efecto.

Esta forma de gestión pública desde abajo permite: primero, que el ejercicio de la política sea más eficiente y eficaz; segundo, generar conciencia sobre los problemas colectivos y sus mecanismos para solventarlos; y, tercero, evitar la sobrecarga del ya lento aparato estatal.

La observación realizada en el trabajo de campo nos permitió determinar que no esté claramente definido el significado de la gestión pública intercultural. El gobierno y sus funcionarios trabajan al ritmo del día a día, tratando de solventar los problemas cotidianos de un aparato nacional burocrático, e intentando avanzar en un modelo nuevo pero que aún desconocen y en algunos casos del cual no se está convencido.

Se pueden observar tres escenarios en la realidad de la gestión pública de estos tres países de estudio, son los siguientes:

### *III.1.1.- El fortalecimiento de una gestión pública homogénea. El olvido de lo intercultural*

Este escenario expresa una mayor presencia del Estado en todos los niveles de gobierno así como el diseño de políticas homogéneas de carácter asistencialista dirigidas a todas las poblaciones por igual incluyendo aquellas culturalmente diferenciadas, como los pueblos y comunidades indígenas.

Esta realidad se piensa para el caso de Venezuela, ya que en este país se han creado políticas sociales (misiones) dirigidas a paliar la pobreza en las que se omite el *plus* de lo cultural, asumiéndose que el objetivo es sacar a los indígenas de sus penurias. Las llamadas Misiones como Barrio Adentro constituye una política del Estado dirigida a atender la medicina comunitaria en las zonas rurales; ó la Misión Vivienda cuyo objetivo es la construcción de un mismo modelo de casa para toda la población; ó el Mercal que es un mercado de precios solidarios que vende sólo lo que el gobierno tiene a disposición aunque el usuario no lo necesite o no sea parte de su dieta alimenticia, son algunos de los lineamientos del gobierno que se aplican y se encuentran en territorios indígenas.

Las consecuencias de lo anterior han sido inmediatas. En algunos pueblos y comunidades han dejado de practicar la medicina tradicional, de construir sus casas tradicionales con materiales de la zona, incluso de hacer sus prácticas tradicionales de conuco cambiando sus patrones alimenticios por lo que se les ofrece<sup>598</sup>. Esto último en una sociedad multicultural como la venezolana y con un gobierno que se define de izquierda deja mucho que desear, tal parece que el aparato estatal no está preparado para diseñar políticas públicas diferenciadas y exclusivas destinadas a satisfacer las necesidades de las poblaciones originarias.

---

<sup>598</sup> Esto último ha traído para los pueblos y comunidades indígenas de Venezuela un aumento de las enfermedades como diabetes e hipertensión. Estudios científicos han demostrado por ejemplo, que el pueblo Warao ubicado en la zona del Delta del Orinoco (Venezuela) presenta en la actualidad una mayor incidencia del Síndrome Metabólico. En promedio para el 2013 “(...) la población estudiada tenía sobrepeso. El sexo femenino fue el más afectado. El grupo etario con mayor prevalencia de Síndrome Metabólico fue el de 40-49 años (...) Se recomienda (...) realizar estudios que determinen las características de los hábitos alimenticios de los indígenas Warao, de tal forma que permita estimar si estos guardan o no relación directa con la alta prevalencia de Síndrome Metabólico (...)”. Brito, Nafxiel; Córcega, Alejandra; Marín, Melania (et., al.) (2013). “Frecuencia de Síndrome Metabólico en indígenas de la etnia Warao de Barrancas del Orinoco, Estado Monagas- Venezuela” *Revista Venezolana de Endocrinología y Metabolismo*. Vol. 11, N°3.

Venezuela presenta un panorama particular, por todo el desbarajuste económico y las tensiones políticas de estos últimos tiempos, la multiculturalidad no es un tema prioritario ni a corto, mediano o largo plazo. El poder del Estado se ha fortalecido en todas sus instituciones, la centralización y el fanatismo cuasi religioso de la vida política deja sin esperanzas posibles una gestión pública desde el ámbito de la interculturalidad.

Si bien nuestro texto constitucional no responde a lo plurinacional, la disyuntiva ya no es de reconocimiento sino de agendas políticas puesto que el país está sumergido en graves problemas de inflación, de las distintas tasas del sistema de control cambiario, de la escasez y la inseguridad; al final, son necesidades que nos tocan a todos por igual y en la cual la cuestión indígena se desvanece frente a una crisis social de grandes dimensiones.

El rescate del tema indígena, del reconocimiento de sus territorios, de una gestión pública intercultural, pasa por la superación de la grave crisis social venezolana, y esto último, no se asume como un problema sencillo de abordar.

### *III.1.2.- La gestión pública intercultural en retroceso*

Este escenario se contempla para Ecuador, país que a pesar de poder explicarse desde la primera realidad (el fortalecimiento de una gestión pública homogénea) habría tenido avances importantes la gestión pública intercultural, incluso propuestos en otros gobiernos distintos al del presidente Correa. Sin embargo, en la actualidad esta gestión intercultural desapareció resultado de lo que se llama «revolución ciudadana».

Un ejemplo de lo anterior es el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) creado en 1998 por el presidente Jamil Mahuad, del cual formaba parte la CONAIE. Esta institución tenía como objetivo diseñar una política de, “(...) “desarrollo de base” (...) con cuatro estrategias. La primera está dedicada a fortalecer la gestión de las organizaciones indígenas y negras (...) La segunda se orienta a las política agraria, con inclusión en la defensa de los recursos naturales, la titulación de las tierras comunitarias y la adjudicación del manejo del agua a las comunidades (...) La tercera considera la inversión en el campo (...) La cuarta tiene como finalidad la

capacitación indígena (...)”<sup>599</sup>. Lo anterior sería posible con recursos dados por el Banco Mundial y el Fondo de Desarrollo Agrario a través de un convenio firmado con el CODENPE.

El CODENPE se creó con el objetivo de trabajar con políticas diferenciadas en un gobierno conservador y con una Constitución que no se reconocía como plurinacional, que el presidente Correa reformó. De acuerdo a su nueva visión se trata ahora de “(...) una institución descentralizada y desconcentrada que garantiza los derechos de la Naturaleza, de las nacionalidades y pueblos e incide en la distribución equitativa de la riqueza y contribuye a la implementación de la interculturalidad”<sup>600</sup>.

En palabras del profesor Mario Melo esto es un ejemplo de que “(...) se ha desmontado la institucionalidad estatal que en años anteriores estuvo dedicada a atender a la población indígena, siendo el CODENPE uno de sus casos”<sup>601</sup>.

En esta misma línea la doctora Silvana Rivadeneira nos dice que, “(...) lo que existía antes de este gobierno, de estos ocho (8) años de denominada “revolución ciudadana” era ya la internalización de una división entre nacionalidades y pueblos, se tenía implícito el reconocimiento de la diferencia; lo que ahora se ha hecho es sacarlo de otras instancias ministeriales (...) por ejemplo el CODENPE ahora está en proceso de desmantelamiento prácticamente extinguiéndose”<sup>602</sup>. Y en palabras de la profesora Almeida “(...) ahora ya no es exclusivo para los indígenas sino que se deben incorporar a todos (...)”<sup>603</sup>.

Tanto los académicos como los indígenas entrevistados coinciden en que el gobierno del presidente Correa no sólo no ha diseñado procesos de gestión pública intercultural, sino que los que estaban emergiendo fueron reacomodados al interés del Estado. Como el tema del CODENPE, también fue de consenso entre todos el retroceso que ha tenido la

---

<sup>599</sup> Almeida, Ileana; Arrobo, Nidia & Ojeda Lautaro (2005). *Autonomía Indígena. Frente al Estado Nación y a la globalización neoliberal*. Abya-Yala: Quito, p. 106.

<sup>600</sup> Visión de CODENPE. Encontrado en: <http://www.codenpe.gob.ec/>

<sup>601</sup> Entrevista realizada al profesor Mario Melo el día 20 de febrero en el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad católica de Quito. Véase: anexo 1.

<sup>602</sup> Entrevista a la Doctora. Silvana Rivadeneira el 22 de febrero de 2015 en la Asamblea Nacional. Quito-Ecuador. Véase: anexo 1.

<sup>603</sup> Entrevista realizada a la profesora Ileana Almeida el día 26 de febrero de 2015, quien nos atendió muy amablemente en su casa. Quito- Ecuador. Véase: anexo 1.

educación intercultural. Según el profesor Fernando García en “(...) Ecuador este tema se habría trabajado desde hace más de cuarenta años y ahora en el año 2002 se aprobó la Ley de Educación Intercultural, y con ella desapareció todo, con un argumento falaz “todo el sistema educativo ecuatoriano es intercultural” y por tanto, el sistema de educación indígena está incluido (...)”<sup>604</sup>.

La gestión pública intercultural es desmontada en Ecuador, tal parece que se le teme a que la diferencia y la discriminación positiva puedan ser elementos de poder dentro del aparato estatal. Se observa que la igualdad ciudadana es una bandera que homogeniza a todos por igual manteniéndolos en el mismo nivel y con una dependencia del Estado. Este último pretende ser el único interlocutor con la sociedad y se enfrenta a todo aquel que pueda representar un intermediario social incluyendo las organizaciones indígenas. Lo intercultural una vez más continúa sin entenderse y su incertidumbre hace que en el proceso de armonización la cultura más frágil termine siendo cooptada por la dinámica de la dominante.

Es evidente que en Ecuador también existen avances en la gestión pública intercultural, no obstante, son casos aislados sin el acompañamiento del Estado “plurinacional” pareciendo más excepciones que la regla. Por el contrario, aquellos que apuestan por los procesos de gestión bajo lineamientos homogeneizadores tienen un mayor alcance. Esto último, se explica en la medida en que la gran facción dominante sigue siendo el aparato estatal mononacional frente al pequeño actor social que no pierde las esperanzas de un cambio posible.

### *III.1.3.- La gestión pública intercultural en proceso de construcción*

Tanto en Ecuador como en Bolivia están emergiendo experiencias interesantes que nos permiten afirmar la posibilidad de la construcción de micro espacios con gestión pública intercultural, que pueden coadyuvar a la estandarización de estas iniciativas.

En Ecuador, por ejemplo existe la experiencia del “Municipio autónomo descentralizado, intercultural y plurinacional de Cayambe”, gobernado por Guillermo

---

<sup>604</sup> Entrevista realizada al profesor Fernando García el 09 de febrero del 2015 en su oficina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FALCSO). Véase: anexo 1.

Churuchumbi, indígena que llega al poder en el 2014. Esta victoria se logra por la organización previa entre el pueblo originario de Kayambi y los pobladores urbanos quienes estaban cansados de los anteriores gestores. De acuerdo al Procurador Sindico del Municipio, el Doctor Bolívar Beltrán, existe un verdadero proceso de gestión intercultural en el que la agenda local se prioriza entre todos los pobladores a partir del respeto y la tolerancia de las ideas, en un espacio de igualdad política.

La primera prioridad del Municipio constituido en torno a la interculturalidad fue el agua. “(...) La idea es que este recurso se convierta en el eje central de todas las políticas públicas (...) y llegue a la población para el consumo humano, para el riego y esté garantizada para los próximos cincuenta años (...) En la población que es mestiza se están colocando señales de tránsito en los dos idiomas para ejercer la interculturalidad. Lo otro que se está haciendo es construir espacios de participación ciudadana colectivos, entonces la gente mestiza, indígena y de la ciudad discuten el tema del presupuesto y opinan en que debe invertirse. La mayor parte está acostumbrada que se invierta en obras físicas nosotros hemos dicho que está bien pero que también necesitamos que se invierta en el tema de capacitación, entonces trabajamos en constituir la organización social urbana para que esta funcione con la del pueblo Kayambi, juntando las dos cosas y construyendo los presupuestos participativamente (...)”<sup>605</sup>.

Esto último es lo que representa en espacios locales un verdadero ejercicio de interculturalidad, pues si bien los territorios indígenas desarrollan de forma ancestral sus procesos de autogestión como el caso de los Shuar en Ecuador ó de los Aymaras en Bolivia, existen ámbitos territoriales en los que coinciden distintas culturas y cuya relación debe ser construida en igualdad de condiciones, interactuando una con otra. Esto es lo que permitirá avanzar hacia otras formas políticas nuevas, distintas, participativas, y propias en la que todos los actores se sientan legitimados dentro del proceso.

Por su parte Bolivia, se convierte en un laboratorio social capaz de mostrarnos la posibilidad de un cambio sociopolítico, donde se desmonten las estructuras de poder

---

<sup>605</sup> Entrevista realizada al Doctor Bolívar Beltrán el 24 de marzo del 2015. Véase: anexo 1.

tradicionales tan apegadas al aparato estatal y se construya un proceso de gestión pública de corte intercultural. La realidad boliviana y la diferencia en parte con la ecuatoriana o venezolana, es que la mayoría de los funcionarios públicos que laboran en las instituciones del Estado son indígenas o descendientes de estos, por lo cual tienen afinidad con el nuevo proyecto político. Además el Presidente, tan marcado por las organizaciones de base de estos pueblos ha intentado avanzar legal e institucionalmente con estos procesos de cambio.

Da la impresión que por lo menos el trabajo de visibilizar a los pueblos indígenas originarios y campesinos se está realizando. Existen dentro de los Ministerios, Vice Ministerios enfocados exclusivamente en el ejercicio de los derechos de dichas poblaciones (como el de justicia indígena, el de autonomías indígenas o el de salud tradicional), sin embargo, a pesar de los avances también se generan grandes retrocesos, como por ejemplo la aprobación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional (N°73), o la de de Autonomías y Descentralización (N°31), que desestructuran los principios reconocidos en la Constitución. Esto último se debe a que existe una correlación de fuerza aún no controlada ni sumada toda al proyecto de la plurinacionalidad. Departamentos por ejemplo como el de Santa Cruz, (capital si se quiere económica) desestiman un modelo de aparato estatal de esta envergadura.

Por lo anteriormente expuesto, a pesar de los cambios institucionales ó de la presencia de una mayor población indígena la gestión pública intercultural no depende de ello, sino del esfuerzo de todos y para que pueda existir una relación entre una cultura y otra, ambas deben estar de acuerdo. Esto no debe confundirse con mestizar<sup>606</sup> (si se nos permite el término) a la población sino en definir políticas específicas que logren satisfacer de forma justa todas las demandas por igual, ya que a veces se asume que la interculturalidad es sinónimo de homogeneidad. Esto último, debe ser una alerta en estos procesos espontáneos de construcción social.

---

<sup>606</sup> Mestizar lo definimos como aquel proceso en el que se pretende que toda la población por igual tenga las mismas necesidades sin reparo de realizar ninguna distinción. Siguiendo al maestro Xavier Albó "(...) lo mestizo no es pueblo, pero uno puede ser perfectamente de un pueblo y que al mismo tiempo se considere intercultural dialogando el uno con el otro, pero estando identificado con una identidad colectiva. Víctor Hugo Cárdenas por ejemplo, puede tener tres o cuatro doctorados pero al mismo tiempo es aymara y no lo desconoce (...)." Entrevista realizada al maestro Xavier Albó el 10 de febrero de 2015 en su casa en el Alto. Véase: anexo 1.

De acuerdo a las realidades de estos países, podemos señalar que para unos el proyecto de una gestión pública distinta basada en el respeto cultural no es un modelo posible. Sin embargo, existen otros que a partir de los espacios locales, las miradas desde abajo y las iniciativas que emergen de forma espontánea van marcando la pauta de lo probable. A pesar del reconocimiento legal de una gestión comunitaria crear lo intercultural requiere de un mayor esfuerzo en el ejercicio. Tal parece que el Estado está dispuesto a ello, incluso el boliviano en el cual el Presidente Morales se mueve con una gran discreción para respetar las cuotas de poder de todos los sectores que se la disputan.

En ninguno de los tres países podemos hablar de una gestión pública intercultural en todos los ámbitos de gobierno, solo existen experiencias locales. Por tanto, será la eficiencia de estas iniciativas y el impacto de las mismas lo que posibilite su réplica.

### *III.2.- Las autonomías territoriales indígenas como condición sine qua non para la Gestión Pública intercultural de un Estado Plurinacional*

---

*“(…) Dudo que se pueda encontrar una sola regla o conjunto de ellas que determine la forma de la separación y las restricciones requeridas.*

*Hay espacios de maniobra, pero existe un principio que se puede concebir como la expresión misma de la democracia en la política internacional. Lo que está en juego es el valor de una comunidad histórica, cultural o religiosa, y la libertad política de sus miembros. Se les debe permitir que se gobiernen a sí mismos, en la medida en que sus embrollos locales lo permitan.”*

Walzer, Michael

Las autonomías territoriales indígenas configuran la nueva forma de organización político-territorial del Estado plurinacional. Estos territorios se regularán por sus prácticas y costumbres ancestrales y se relacionan con el aparato estatal a través de los procesos de gestión pública intercultural.

El término de autonomía indígena es explícito en la Constitución boliviana. En el caso de Venezuela el texto constitucional hace referencia a territorios indígenas y en Ecuador a Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI). Las tres definiciones contienen el reconocimiento del mismo principio -el de la libre determinación- desde la vertiente interna, con el objetivo de consolidar procesos de autogestión que mejore la calidad de vida de estas poblaciones dentro del aparato estatal.



Es evidente que el reconocimiento del derecho territorial a estos grupos humanos se produce por el Estado, pues ancestralmente estas poblaciones han gestionado sus espacios de acuerdo a sus prácticas y costumbres desde antes de la construcción estatal. Pero desde hace una década, el aparato estatal los visibiliza debiendo cumplir para ello con el parámetro de legalidad que mantiene la norma, en este caso para los tres países la continuidad de la agraria. Esto último, implica cumplir con requisitos y procedimientos engorrosos que ha dejado el tema como agenda pendiente para el Estado.

Siguiendo a Almeida y Arrobo (2005), dentro de la estructura del Estado pueden coexistir dos tipos de autonomías: las de hecho y las de derecho. La primera, responde a aquellas comunidades ó pueblos que mantienen sus espacios autonómicos “(...) sus competencias y sus características culturales: organización comunal; administración de justicia indígena; educación tradicional; prácticas medicinales; vivienda ancestral; procesos migratorios; actividades económicas; núcleos familiares; roles del hombre y la mujer; fiestas y creencias religiosas; propiedad de la tierra; instrumentos de trabajo; relación con el mercado y con el Estado; los vínculos con los mestizos”<sup>607</sup>. Y la segunda, los que se legalizan de acuerdo a los trámites del Estado.

Así lo expresa el informe técnico sobre el estado de las autonomías indígenas en Bolivia. La constitución de las mismas “(...) desde un ámbito estrictamente jurídico efectiviza ampliamente la constitucionalización de los derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesino; desde un enfoque político se puede considerar la pieza fundamental en la construcción del Estado Plurinacional (...)”<sup>608</sup>.

Por lo antes expuesto, para efectos del ejercicio de los derechos indígenas reconocidos en los tres países, en sus textos constitucionales es necesario la concreción de las autonomías de derecho. De igual manera, un Estado plurinacional emerge sobre la base de dichos procesos autonómicos que son los que le imprimen dinamismo a una gestión pública de carácter intercultural, y desde los cuales se va a ir construyendo un nuevo aparato estatal con características diferenciadas.

---

<sup>607</sup> Almeida, Ileana; Arrobo, Nidia & Ojeda Lautaro (2005), *Óp.*, Cit., p.48. Véase cita: 599.

<sup>608</sup> Ministerio de Autonomías (2015). *Informe Técnico*. Viceministerio de Autonomías Indígena Originaria Campesina y Organización Territorial: La Paz, p.1.

Esto es lo más complejo en los distintos procesos de construcción de un aparato estatal plural, pues en definitiva involucra el tema territorial y el de la gestión de recursos, cuestión que implica ceder o negociar el control que ha tenido el Estado sobre estos.

De acuerdo con las observaciones realizadas en el trabajo de campo, se corrobora que el estado de las autonomías indígenas no avanza al mismo ritmo en los tres Estados, aunque sus procesos tienen similares características. Por ejemplo, en Bolivia, el ejercicio del derecho al territorio se encuentra estancado en la burocratización del aparato estatal, y en el caso de Venezuela y Ecuador no es una prioridad en la agenda política nacional.

Según lo observado y en las entrevistas realizadas sobre este tema, podemos sistematizar tres escenarios que responden a las realidades de las autonomías en cada uno de los países de estudio, a saber:

### *III.2.1.- La demarcación de territorios indígenas en Venezuela. El Estado en mora*

En Venezuela se reconoce el derecho al territorio junto a la política pública que lo hace efectivo que es la demarcación. Además de ello se reivindica su salud tradicional, la economía comunitaria, la justicia indígena, sus formas de organización, entre otras normas, que expresan en conjunto el término de autonomía.

Realizando un balance de los quince años transcurridos desde la incorporación constitucional de este derecho, concluimos que existe una mora por parte del Estado quien es el encargado de hacerlo efectivo. Hasta la actualidad de las 2892 comunidades indígenas sólo se ha logrado demarcar y titular ochenta que representa el 2,76% de la población total<sup>609</sup>.

La ralentización del proceso es consecuencia de que el Estado no está interesado en demarcar, los motivos de la parálisis del derecho al territorio en Venezuela son: 1.- Existen actores sociales (hegemonías de poder) como los ganaderos, terratenientes,

---

<sup>609</sup> Bustillos, Linda; Aguilar, Vladimir & Grimaldo, Carlos (2015). Derecho Territorial Indígena como Derecho Humano. Un análisis del proceso de (auto) demarcación de territorios indígenas en Venezuela (1999-2014). *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, por publicar.

mineros y socios internacionales que mantienen grandes intereses sobre los territorios indígenas; 2.- Se mantiene una mentalidad colonial y con ello el temor de la desintegración territorial; 3.- No existe voluntad política que agilice el proceso y 4.- No forma parte de la agenda política de este gobierno.

Los territorios demarcados y titulados hasta ahora siguen la lógica de las políticas agrarias de la década de los años sesenta, es decir, son demarcaciones de espacios discontinuos que fragmentan el territorio, esta tendencia a la fragmentación de los hábitats y tierras indígenas es una política que se origina desde los tiempos de la colonia.

Como el Estado no está preparado para ejercer políticas diferenciadas, pues es un aparato estatal controlador, homogeneizador y partidizado, no existe forma en que el ejercicio del derecho a los territorios indígenas se haga efectivo siguiendo el espíritu de la Constitución y el de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI). Si no se logró materializar este ejercicio durante la efervescencia del cambio político es casi imposible que se produzca en el contexto actualmente caracterizado por tensiones sociopolíticas por el que trasciende el país.

Toda la vorágine política de un cambio posible y la esperanza que representó esto para los pueblos y comunidades indígenas en el país, quedaría reflejada en el Capítulo VIII de la Constitución. No obstante, en la actualidad no sólo las autonomías de derecho son inexistentes sino que las de hecho corren el grave riesgo de desaparecer frente a los acechos y amenazas externas a las que están constantemente sometidas. Entre estas últimas, por ejemplo, las comunidades Piaroas ó Yekuana que se ubican en el Municipio Autana y Manapiare del Estado Amazonas se encuentran acechadas por la minería ilegal y por la presencia de grupos irregulares en la zona.

La polarización de algunos pueblos y comunidades indígenas ha traído la desestructuración de muchas de sus formas de organización colectiva, que en la actualidad se reconocen más como miembros de un partido político que como parte de un grupo de base; aunque se visualizan panoramas de esperanza con organizaciones como la del Pueblo Piaroa del Sipapo (OIPUS), cuya directiva trabaja sin remuneración alguna, solo enfocados en la posibilidad de concretar la demarcación y titulación de sus

territorios. En el escenario actual de Venezuela, con una concentración de poder absoluto en el Estado y su partido político (PSUV), las fracciones de fuerza colocan en desventaja a estos pueblos autóctonos, los debilita e invisibiliza. Solo una movilización social como la que tuvo lugar en la década de los años noventa del siglo XX, podrá hacer volver el tema de la demarcación a la palestra política nacional.

El problema es que en los tiempos de la “sociedad multicultural” los pueblos indígenas se han fraccionado y desmovilizado, sus territorios son acechados no sólo por intereses nacionales sino también por capital foráneo, el tema de la educación intercultural se ha paralizado, la medicina tradicional se ha visto en algunos casos desplazada por la convencional, y en general su calidad de vida no ha mejorado.

Venezuela presenta en la actualidad un panorama similar al de Ecuador, pues existe un solo proyecto político de corte autoritario en el que la política de homogeneización es parte de su gestión pero esta vez camuflada con el discurso de la multiculturalidad ó la plurinacionalidad.

En todo caso, no olvidemos que la demarcación está reconocida constitucionalmente y no es posible que ni este ni otro gobierno pueda hacer desaparecer este principio, que constituye la reivindicación de derechos indígenas un gran paso hacia adelante. Lo relevante es que estos grupos diferenciados continúen resistiendo hasta que logren crear mejores condiciones para su materialización.

### *III.2.2. Las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) en Ecuador. Un derecho por construir*

En Ecuador al igual que en Venezuela no existe el reconocimiento expreso de las autonomías, pero los derechos que se ejercen en el territorio en este caso dentro de la CTI, constituyen procesos autonómicos de hecho.

El procedimiento de las CTI es regulado por el Código Orgánico Organizacional Territorial Autonomía Descentralización (2010), en el que se señala que para convertirse en circunscripciones el Estado debe convocar a un referendo cuestión que lo

asemeja al proceso boliviano pues en el caso de Venezuela esto no se contempla en la ley.

De acuerdo con el profesor Melo, “(...) en el Código Orgánico de Organización Territorial se regula la constitución de la CTI de una manera que no es muy funcional, es decir, estableciéndose para ellos procesos de referendo, que respondiendo a la lógica de ordenamiento del Estado tradicional, se ve que no es sencillo y de hecho hasta ahora no hay ninguna (...)”<sup>610</sup>.

En la misma línea el profesor Fernando García señala que “(...) no hay ninguna CTI constituida en Ecuador. En la Amazonia existe un intento, cuyos territorios están delimitados y legalizados, y ellos tienen una porción muy interesante, pero que ha sido procesos de luchas y de procesos. En la Sierra esto no pasa porque la Sierra está muy dividida y la población indígena está mezclada con la mestiza, en cambio en la Amazonia hay porciones donde habitan solo indígenas y ellos pueden hacer territorios continuos (...) En la Sierra por ejemplo es muy difícil porque para constituir las circunscripciones debes hacer una consulta popular y obtener el 50%”<sup>611</sup>.

Es el Estado ecuatoriano el que ha de desarrollar las autonomías de derecho expresadas en las CTI. Del mismo modo que en Venezuela hay intereses económicos del Estado que imposibilitan el ejercicio del mismo. En las agendas jurídico-políticas se reconocen todos los derechos de carácter colectivo incluyendo el territorial, no obstante, bajo el argumento del interés nacional las prioridades para su ejercicio terminan relativizándose.

En Ecuador existen experiencias locales importantes que lograron el fortalecimiento de sus autonomías de hecho, como las Achuar, Shuar y Shiwiar, quienes con ayuda de una ONG (Fundación Pachamama) lograron demarcar sus territorios, evidentemente sin la legalidad del Estado el cual debe validar lo demarcado y entregar los títulos.

---

<sup>610</sup> Entrevista realizada al profesor Mario Melo el día 20 de febrero en el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica de Quito. Véase: anexo 1.

<sup>611</sup> Entrevista realizada al profesor Fernando García el 09 de febrero del 2015 en su oficina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FALCSO). Véase: anexo 1.

En este proceso de “restitución de los territorios indígenas” que comenzaron estos pueblos, se logró a partir de largas reflexiones y discusiones políticas desde sus comunidades, “(...) la consolidación que ejerce el gobierno de sus territorios, basado en su cultura, tradiciones y sabiduría, siendo parte del Estado plurinacional ecuatoriano. El crecimiento político de sus dirigentes logró generar en sus bases iniciativas alrededor de la gobernanza y gobierno de su territorio”<sup>612</sup>.

El gran avance o retroceso<sup>613</sup> es el reconocimiento desde el Estado de las CTI en los procesos de ordenamiento territorial. No obstante al igual que en Venezuela, esto no forma parte de los objetivos de la agenda política del gobierno del Presidente Correa, y ni a corto, mediano ó largo plazo se vislumbra un progreso en la materia. Las iniciativas no de legalización de las autonomías de derecho sino de fortalecimiento de las de hecho deben emerger de la organización comunitaria. Esto último lograría incidir en una configuración de la gestión pública del aparato estatal siempre que el accionar sea en masas y no se estanque en procesos aislados.

### *III.2.3. Las Autonomías Indígenas en Bolivia. El escenario de las utopías concretas*

De los tres países objeto de estudio Bolivia es el único que no sólo ha reconocido autonomías indígenas, sino que también se encuentra en la etapa de su implementación. Toda la aplicabilidad de la norma ha avanzado desde la inexperiencia de los propios funcionarios, ya que llevar adelante la cuestión autonómica es un ejercicio espontáneo y por tanto, todas sus trabas, retrasos y progresos son resultado de estas circunstancias.

El proceso de las autonomías indígenas es regulado en la Ley N°31 sobre Autonomía y Descentralización, en la cual también se regula los procesos autonómicos departamentales, regionales y municipales. Se pueden constituir autonomías indígenas a través de dos vías: la de los territorios indígenas originarios campesinos y por la conversión de los municipios. En el primero, se regula su dinámica territorial mediante los estatutos autonómicos y se realiza una consulta bajo la supervisión del Tribunal

---

<sup>612</sup> Beltrán, Bolívar & Narváez, Roberto (2012). *Reconstitución de los territorios indígenas en la Amazonía: El proceso de titulación de las nacionalidades Achuar, Shuar y Shiwiar*. Centro Lianas-Fundación Pachamama: Quito, p. 59.

<sup>613</sup> Se puede valorar como un retroceso ya que la regulación del proceso de conformación de las CTI en la Ley de Ordenamiento es tan engorrosa y complicada, que aunado a la estructura mononacional y tradicional del Estado es casi imposible la materialización de este derecho colectivo.

Electoral Plurinacional. En el segundo, se norma su *modus vivendi* a través de cartas orgánicas que se aprueban a través de un referendo de acceso.

En el proceso autonómico se debe superar un doble test (según los casos) articulado por medio de la realización de un referendo relativo: al acceso, en el cual la población se pronuncia si está de acuerdo o no (sólo para la conversión de municipios), y uno segundo, el aprobatorio, ya con los estatutos autonómicos ó las cartas orgánicas.

Este procedimiento que se hizo desde la visión burocrática del Estado, cuenta con más de quince requisitos para la conversión de estos territorios en autonomías indígenas que de seguro es lo que ha ralentizado el proceso. En la actualidad aun no se ha constituido ninguna, el 20 de septiembre de 2015 se realizó el primer referendo para aprobar los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas de las autonomías Totorá Marka y Charagua, en el caso de Totorá gano el NO, por lo que no podrá seguir por ahora con su proceso autonómico; por otra parte, el SI gano en Charagua, pudiendo continuar hacia el segundo referendo en el que se decide sí se quiere la autonomía indígena<sup>614</sup>.

La tardanza en la legalización de las autonomías de derecho responde a varios elementos: primero, a la rigidez del proceso; segundo, a la falta de capacitación de los funcionarios públicos para trabajar de forma eficiente y efectiva directamente con poblaciones indígenas; tercero, a la dispersión del procedimiento, que no lo realiza una sola institución sino que depende de muchas y en cada una surgen trabas<sup>615</sup>; y cuarto, a la desorganización comunitaria para lograr recabar todos los requisitos contemplados en la norma.

---

<sup>614</sup> Estas son: “(...) Totorá Marka (Oruro), Charagua (SC) Huacaya y Mojocoya (Chuquisaca) ya cuentan con su estatuto 100% constitucional. Los dos primeros ya cuentan con la pregunta para su referendo aprobada por el TCP. Por otra parte el TSE remitió una nota al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas solicitando el debito automático que garantice la realización de los referendos aprobatorios de Totorá y Charagua, solicitudes que fueron negadas por falta de los informes técnicos respectivos que respalden dicha solicitud del TSE”. Ministerio de Autonomías (2015).Óp., Cit., p. 3. Véase cita: 608.

<sup>615</sup> El Viceministerio de Autonomías acompaña en la construcción de los estatutos o cartas orgánicas. Una vez legitimado por la base comunitaria esta institución “(...) deriva a cada uno de los solicitantes a los tribunales electorales departamentales, y estos están haciendo la revisión de las preguntas y esto no es competencia de estas instituciones sino del Tribunal Supremo Electoral (TSE), son temas de procedimientos. Los referendo pasan por el Tribunal Supremo Electoral, nosotros enviamos la pregunta al Tribunal Constitucional, el Tribunal nos devuelve la pregunta digamos ya homologada constitucionalmente, hecho todo esto nosotros realizamos los trámites pertinentes. Por ejemplo, el trámite de los recursos económicos ante el Ministerio de Finanzas para que se pueda convocar a un referéndum de estatutos autonómicos en el caso de las autonomías indígenas.” Entrevista a Javier Gómez Director del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) el 26 de febrero de 2015. Véase: anexo 1.

Cuando comenzaron los procesos para las autonomías indígenas el 6 de diciembre del 2009, fueron doce municipios los que accedieron a la conversión, de esos en el referendo once se pronunciaron por el sí. En la actualidad solo cuatro han logrado llegar al último procedimiento.

Los otros municipios se han quedado trabados en la declaratoria de constitucionalidad de los estatutos, pues aunque se construyen desde las comunidades pasan por la revisión del Estado quien en última instancia decide si se aprueban o no, siendo contradictorio en un aparato estatal que se define como plurinacional. En otras palabras, sigue siendo el mismo aparato estatal controlador el que aprueba o desaprueba los estatutos, si bien se respetan sus prácticas y tradiciones se denota la pluma del Estado en temas como la división de los poderes ó la gestión de los recursos.

Por ejemplo, de Uru Chipaya (Oruro) se obtuvo una declaración parcial de constitucionalidad, habiendo sido sus artículos subsanados y enviados de nuevo al Tribunal Constitucional Plurinacional. En el caso de Pampa Aullagas (Oruro) y Raqaypampa (Cochabamba), aún no han revisado sus observaciones por lo que su proceso se ha retrasado.

Existen además estatutos concluidos pero a la espera de la declaratoria de constitucionalidad. Entre ellos tenemos: Tarabuco (Chuquisaca), Charazani (La Paz), Salinas de Garci Mendoza (Oruro) Chayanta (Potosí) y Jesús de Machaca (La Paz), siendo este uno de los primeros en comenzar el proceso de conversión. Sin embargo, “(...) si bien ha avanzado en la organización de su órgano deliberativo en la construcción de su estatuto autonómico no logran colocarse de acuerdo para aprobar en su órgano deliberativo dicho instrumento (...)”<sup>616</sup>.

Una de las ventajas que deriva de la Ley de las Autonomías Indígenas es que cada autonomía originaria contará con un presupuesto con el cual ejercerán las competencias que se regulan en sus estatutos ó cartas orgánicas. Esto último permitirá el ejercicio de una gestión pública intercultural con todos los niveles del Estado generando una vez más -desde abajo- la consolidación de una estructura de carácter plurinacional.

---

<sup>616</sup> *Ibíd.*



El referendo de estas cuatro autonomías de ser aprobado, constituiría un hecho histórico y significaría la capacidad del Estado de garantizar el derecho a la libre determinación de estos pueblos. La legalización de las mismas será solo una etapa para comenzar a construir desde sus espacios locales un modelo de aparato estatal diferente que responda a su realidad plural.

Es evidente que en Bolivia existen muchos vacíos y que el tema de las autonomías no es del todo independiente, como ya lo hemos mencionado, pues la configuración del mismo pasa por regular unos estatutos ó cartas orgánicas al estilo de nuestros textos constitucionales. No obstante, quedará como reto para estos territorios autónomos de forma posterior, coadyuvar a lograr cambios en las instituciones y en general en los procesos de gestión pública del aparato estatal al trasluz de lo intercultural, y cuando esto sea posible se podrán de nuevo configurar otros requisitos más expeditos y menos controladores que legalicen las autonomías de hecho.

Hasta ahora, Bolivia constituye un escenario de utopías posibles que genera la esperanza de un modelo de Estado distinto, en gran medida resultado de la presión social debido a la gran densidad de población indígena en el país.

Aunque las autonomías se crean para legalizar los territorios de estos pueblos indígenas originarios campesinos, se debe estar alerta para que su configuración no quede atrapada entre las competencias y la burocracia del aparato estatal, sin que se llegue a malinterpretar como un espacio más de la organización político-territorial del Estado-nación moderno sino como una medida de discriminación positiva con el objeto de comenzar las relaciones de una gestión pública intercultural.

Respecto de las autonomías indígenas, Bolivia tiene el mejor panorama de los tres países, ya que con sus aciertos y desaciertos está avanzando en el ejercicio de derechos diferenciados. En el caso de Venezuela y Ecuador esto no será posible con estos gobiernos y en estos tiempos políticos.

Por lo anterior, es necesario diseñar estrategias distintas que permitan resguardar del propio aparato estatal los territorios indígenas, para ello la jurisdicción indígena puede ser fundamental pues en cada espacio donde se practique la justicia comunitaria se

puede demostrar mediante sus libros de acta los límites territoriales de dicho pueblo o comunidad.

La iniciativa para avanzar en el camino de las autonomías indígenas debe ser el resultado de propuestas locales y del fortalecimiento de sus organizaciones y comunidades. El ejercicio de la práctica comunitaria, de sus saberes, y la resistencia frente a un Estado que busca homogeneizarlos serán lo que los mantendrá frente a escenarios factibles. No obstante, su fragmentación y cooptación política de seguro los encamina a nuevos procesos de asimilación social.



#### IV.- ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL PLURALISMO JURÍDICO. AVANCES Y RETROCESOS EN LOS TIEMPOS DE LA PLURINACIONALIDAD

*“(...) Todas las sociedades complejas cuentan con grupos que generan y aplican ordenes legales propios para organizar sus relaciones. Característicos en ellas es que algunos individuos tienen un mayor acceso al orden estatal que otros (...)”*

Bosch, Astrid

##### *VI.1.- El Pluralismo Jurídico en crisis. La necesidad de un cambio frente a la positivización de la justicia indígena*

*“El consenso en el lenguaje de las autoridades originarias de Curahuara de Carangas consiste en “hablar mucho respetando otras ideas”*

Tata Marcelino Núñez

El pluralismo jurídico continúa siendo una utopía concreta en el proyecto de construcción del Estado plurinacional, siendo sus avances y retrocesos una muestra de la espontaneidad de los procesos de cambio. Es evidente que en este escenario son los pueblos y comunidades indígenas los únicos sujetos que buscan conciliar sus estructuras con las del gran hegemón estatal.

En un Estado plurinacional la justicia intercultural es la expresión idónea de un sistema jurídico que emerge de la armonización de lo estatal ó positivo con lo oral ó indígena. Esto último, deberá ser el resultado de procesos creativos que surjan siempre en favor del débil desde una perspectiva jurídica.

En ninguno de los países objeto de estudio se puede hablar de un sistema de justicia intercultural. Hasta ahora en los tres Estados se reconoce constitucionalmente la jurisdicción indígena<sup>617</sup>, sólo en Bolivia se aprobó en 2010 la Ley de Deslinde Jurisdiccional como normativa que desarrolla el principio constitucional<sup>618</sup>. A pesar de

<sup>617</sup> En Venezuela se reconoce la jurisdicción indígena en el art. 260, en Ecuador en el art. 171 y en Bolivia en el 190.

<sup>618</sup> En el caso de Ecuador, está en segunda discusión en la Asamblea el proyecto de Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación entre Justicia Indígena y Ordinaria. Así mismo en Venezuela, existe un proyecto sobre esta materia que aun está en discusión, no obstante, la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI) regula tanto los ámbitos de competencia de la jurisdicción especial indígena (art. 133) como las relaciones de coordinación entre los dos sistemas (art.134) respetando en su justa dimensión el reconocimiento constitucional sobre la aplicación del derecho propio de estos grupos humanos (art.260).

ello, esta última limita en su contenido el alcance de dicho derecho que se puede interpretar como un proceso de *desestructuración de los principios constitucionales*<sup>619</sup>.

El balance sobre la justicia intercultural oscila entre los aciertos y desaciertos de la puesta en práctica de la jurisdicción indígena y su forma de cooperar o coordinarse con la ordinaria. Si bien los avances en esta materia son innegables. No podemos obviar los retrocesos para lograr un cambio hacia una justicia en la cual se priorice la igualdad jerárquica de los dos sistemas, pues si no existe una equidad entre ambos sistemas será un hecho que el occidental termine subsumiendo a la originaria.

A continuación detallaremos, desde nuestra perspectiva y a partir de una visión comparada, los avances y retrocesos en torno al pluralismo jurídico en los tres países de estudio.

#### *VI.1.1.- Avances del pluralismo jurídico en Bolivia, Ecuador y Venezuela*

En los tres países de estudio existen avances (en ritmos diferentes) que se expresan en distintos aspectos y coadyuvan a crear las condiciones necesarias para que emerja un sistema de justicia de corte intercultural. Algunos de ellos son: A. El reconocimiento normativo, B. La transformación institucional, C. El cúmulo de jurisprudencia de carácter progresista y; D. Los procesos de capacitación y sensibilización sobre la justicia intercultural. A continuación detallaremos cada uno.

---

<sup>619</sup> Decimos que la *desestructuración de los principios constitucionales* surge cuando dichas normativas se ven disminuidas en el desarrollo de una ley de menor jerarquía, es decir, a una regulación restrictiva. El caso de Bolivia es un ejemplo de ello, el artículo 190 de su Constitución señala de forma general que “I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios (...)” dejando a la Ley de Deslinde Jurisdiccional la responsabilidad de “(...) determinar los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental (...)” (art.192). Esta Ley de Deslinde lejos de comprender el alcance y el contenido del espíritu constitucional, ya que limitó y condicionó la jurisdicción indígena en sus ámbitos de vigencia colocando además la coetilla de que sólo podrá ser activada “(...) siempre y cuando concurren (...)” (art.11) las tres dimensiones de acción (material, territorial y personal). Por tanto, disminuye el principio reconocido en la Constitución y regula desde un criterio formal y occidental los ámbitos de competencia colocando en duda aquello que ha sido juzgado desde tiempos ancestrales por un sistema de administración de justicia especial. Esto último, tocará de forma negativa a las comunidades indígenas cuando ahora sea el Estado el que busque controlar sus actuaciones al trasluz de esta ley.

*Reconocimiento normativo:* Es un avance que se manifiesta en los tres países de estudio. Como ya lo mencionáramos existe una reivindicación constitucional del derecho al ejercicio de la justicia indígena. Así mismo, se desarrollan normas de jerarquía inferior sobre dicha materia.

Lo que es común en los tres países objeto de estudio es el alcance del reconocimiento de los derechos, siendo que los dos proyectos de ley sobre esta materia (en Ecuador y Venezuela) siguen el espíritu de la Ley de Deslinde Jurisdiccional boliviana la cual de acuerdo a nuestra perspectiva limita y condiciona la jurisdicción indígena; porque restringe el ámbito de acción de la jurisdicción indígena a las materias que esta ley dispone.

Si bien como lo señala Luis Salvatierra, el anteproyecto de esta Ley “(...) era algo muy avanzado que dejaba abierto muchas cosas, no tenía el artículo 8,9 y 10<sup>620</sup> que son un obstáculo para el ejercicio jurisdiccional pleno, porque te liga la concurrencia simultánea de la vigencia personal, material y territorial (...) y luego en el 10 se desconoce la justicia indígena en distinta materia”<sup>621</sup>.

Siguiendo a Salvatierra, la Ley de Deslinde Jurisdiccional en su anteproyecto representó una normativa innovadora a favor de la justicia indígena en condiciones de igualdad con la ordinaria, no obstante, su formulación desde instituciones de corte mononacional con tanto temor por perder el control del sistema de justicia, hizo inviable que se aprobara de dicha manera. Lo interesante en Bolivia es el proceso de la evaluación pos facto de leyes con el objeto de mirar su efectividad, ya que de acuerdo a Rubén Choquepalpa “(...) se debe evaluar a la ley de deslinde en estos cuatro años de aprobada para ver su alcance y sí se ha cumplido. Mejor dicho esta normativa debe modificarse porque no se aplica, ya para el 2015 se debe presentar un proyecto para cambiarla”<sup>622</sup>.

El gran avance en este aspecto es la reivindicación constitucional y lo que de ello se pueda desprender, siempre que se mantenga el espíritu expresado en la Constitución. La

---

<sup>620</sup> Artículo 8 (ámbitos de vigencia), artículo 9 (ámbitos de vigencia personal), artículo 10 (ámbito de vigencia material).

<sup>621</sup> Entrevista realizada a Luis Salvatierra el 09 de febrero de 2015 en el Viceministerio de justicia indígena. Operador técnico del Viceministerio de justicia indígena. La Paz. Véase: anexo 1.

<sup>622</sup> Entrevista realizada a Rubén Choquepalpa el 09 de febrero de 2015 en el Viceministerio de justicia indígena. Operador técnico del Viceministerio de justicia indígena. La Paz. Véase: anexo 1.

visibilización de un sistema de justicia diferente ya hace imposible una regresión de dicho derecho en el tiempo, independientemente de los gobiernos y de las condiciones políticas. Lo importante en los tres países es fortalecer la jurisdicción indígena desde su ámbito de acción y evitar la intervención del Estado en estos procesos.

Esta etapa del reconocimiento constitucional no es el punto de llegada de las luchas indígenas sino de partida de las mismas, puesto que estos grupos humanos deben fortalecer sus organizaciones de base y reagruparse para lograr el ejercicio pleno de sus derechos en el que se incluye el de la jurisdicción indígena. Tal parece que a estas poblaciones no le queda otro remedio que mantener sus constantes procesos de resistencia frente al Estado.

*B. Transformación institucional:* En este aspecto los ritmos de cambio son diferentes en virtud que ni Ecuador ni Venezuela presentan un proceso de reingeniería institucional en el sistema de justicia que pueda servir para echar andar el principio de correspondencia entre una jurisdicción y otra.

En el caso de Bolivia se está avanzando en este aspecto, creándose una vez aprobada la Constitución por decreto el Viceministerio de Justicia Indígena Originaria Campesina, dependiente del Ministerio de Justicia que sustituye al de justicia comunitaria constituido en 2006.

Así mismo, a nivel de las instituciones del Estado se reconoce la presencia –aunque insuficiente- de diputados indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional, y en el ámbito del Tribunal Constitucional Plurinacional existen también representantes de estos grupos humanos así como “(...) una sala especializada que conoce los conflictos de competencia y aborda el tema de la interculturalidad y tiene de apoyo una unidad que se llama descolonización cuya función es hacer peritajes socio-culturales de los casos que son muy complejos para proporcionarles todos los insumos a los magistrados y que ellos puedan resolver haciendo una lectura plural del contexto y de la situación”<sup>623</sup>.

---

<sup>623</sup> Entrevista realizada a Luis Salvatierra el 09 de febrero de 2015 en el Viceministerio de justicia indígena. Operador técnico del Viceministerio de justicia indígena. La Paz. Véase: anexo 1.

En Bolivia actualmente no se puede afirmar que exista un principio de correspondencia entre la jurisdicción indígena y la ordinaria pues se sigue tratando de impulsar un cambio cabalgando sobre un modelo de Estado-Nación que se niega a desaparecer.

Según lo que señalan en las entrevistas los operadores técnicos del Viceministerio de Justicia Indígena Originaria Campesina Luis Salvatierra y Rubén Choquepalpa, la jurisdicción propia de estos grupos humanos no cuenta con un presupuesto propio asignado para su gestión, sin tener hasta ahora ni defensores públicos originarios ni jueces.

A pesar de que en Bolivia se avanza en una nueva institucionalidad todavía queda mucho trabajo por hacer, sobre todo en un Estado en el que la población indígena es numerosa. Estos pueblos siguen ejerciendo su jurisdicción en sus territorios; y pueden conocer incluso sobre casos de personas no indígenas que viven bajo sus reglas y costumbres en sus hábitats y tierras.

*C. Jurisprudencia de carácter progresista:* En este aspecto los ritmos entre los países objeto de estudio son diferentes, siendo Bolivia el único Estado con una jurisprudencia interesante en esta materia.

Los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional han sentenciado siguiendo el espíritu de la Constitución y de las normativas internacionales, favoreciendo al débil jurídico y legitimando la jurisdicción indígena a través de la interpretación de la norma al trasluz del respeto por el derecho propio. Entre el 2012 y el 2014 se cuenta con seis sentencias<sup>624</sup> que legitiman y otorgan el ejercicio de la controversia a la justicia

---

<sup>624</sup> Estas son: “Sentencia Constitucional Plurinacional 0645/2012, respecto a la acción de cumplimiento interpuesta por Lucio Ayala Siripi por sí y en representación de la Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando (CIPOAP). Declaración Constitucional Plurinacional 0006/2013, respecto a consulta de Autoridades Indígena Originario Campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas a un caso concreto. Sentencia Constitucional Plurinacional 0388/2014, respecto a conflicto de competencias jurisdiccionales, suscitado entre la jurisdicción indígena originario campesino y la jurisdicción ordinaria, suscitado entre la Jueza Segunda de Instrucción en lo Penal de El Alto del Departamento de La Paz y el Consejo de Autoridades Indígenas Originarias Julián Apaza de la comunidad indígena de “El Ingenio”. Sentencia Constitucional Plurinacional 0572/2014, respecto a revisión de la Resolución 01/2013 de 14 de febrero, pronunciada dentro de la acción popular interpuesta por Durimar Merelis Genaro, Presidente de la Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando (CIPOAP) en representación sin mandato de la Comunidad indígena “Takana El Turi Manupare II” contra Miguel Ruiz Cambero. Sentencia Constitucional Plurinacional 0874/2014, respecto a conflicto de competencias jurisdiccionales suscitado entre la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina de Zongo



comunitaria, “Los casos atendidos de mayor relevancia, fueron los que derivaron de Acciones Constitucionales, Consultas de Autoridades Indígena Originario Campesinas sobre la aplicación de sus normas y procedimientos propios, (...) Conflicto de Competencias ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (...)”<sup>625</sup>.

Las sentencias se convierten en un instrumento importante para avanzar en el tema del pluralismo jurídico, la fundamentación legal, los informes socio-antropológicos y la explicación del fallo, reafirma positivamente el ejercicio de la jurisdicción indígena en un Estado que se define como plurinacional. Tal es el caso de la sentencia 0645/2012 respecto a la acción de cumplimiento interpuesta por Lucio Ayala en representación de la Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando (CIPOAP), quien demandaba a los funcionarios del INRA y la ABT de Pando por haber comenzado un proceso administrativo de desalojo contra la comunidad “Takana La Selva” sin la debida notificación a su organización. En este caso fueron las autoridades tradicionales de la comunidad quienes interpusieron una acción constitucional en contra de estas instituciones del Estado, argumentando que la CIPOAP no tenía un poder pleno para ejercer la función de representación y por tanto no habría sido notificada. Posterior a la investigación sobre el caso, este cuerpo resolvió “(...) exhortar al INRA y a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras, adecuar sus procedimientos en base al principio de pluralismo, allí donde se compromete los derechos e intereses colectivos de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, tomando en cuenta su especial condición de vulnerabilidad (...)”<sup>626</sup> (Subrayado nuestro).

Esta sentencia demuestra una amplitud en la visión jurídica de los magistrados quienes respetando la justicia indígena impulsan a que dichas instituciones del Estado (INRA y ABT) realicen su procedimiento siguiendo el principio del pluralismo, pues su argumento jurídico en el fallo fue que se ignoró a la CIPOAP como ente representativo de la comunidad indígena, y por tanto, se vulneró su derecho a la consulta, al debido

---

y el Juez Primero de Instrucción en lo Penal de El Alto, remitido al Tribunal Constitucional Plurinacional”. Ministerio de Justicia (2014a). *Informe Gestión 2014 construyendo justicia plural*. Ministerio de Justicia: La Paz, p.10.

<sup>625</sup> Ministerio de Justicia (2014b). *Memoria Institucional. Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina*. Febrero de 2010- Diciembre 2014. Ministerio de Justicia: La Paz, p. 45.

<sup>626</sup> Sentencia Constitucional Plurinacional 0645/2012 (23 de julio de 2012). Encontrado en: <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo>

proceso y a la defensa. Así mismo, se está reconociendo a través del fallo personalidad jurídica a la CIPOAP respetándose el principio de la libre determinación de los pueblos y los derechos colectivos de estos grupos humanos. Esto último sienta un precedente importante para posteriores controversias.

Otro avance importante es que son las autoridades indígenas quienes interponen la demanda. En este sentido, tienen pertenencia y credibilidad en el Tribunal Constitucional, creyendo en el Estado para resolver un conflicto que involucraba a sus instituciones, lo cual legitima al sistema de justicia ordinaria quienes *motu proprio* utilizaron estos grupos humanos, reivindicando el proceso de cooperación y coordinación entre una jurisdicción y otra.

Otra sentencia importante de citar es la 388/2014, que se refiere al conflicto de competencias jurisdiccionales suscitado entre la jurisdicción indígena originario campesina y la jurisdicción ordinaria, es decir, entre la jueza segunda de instrucción en lo penal de el Alto del Departamento de la Paz y el Consejo de Autoridades Indígenas Originarias Julián Apaza de la comunidad indígena de “El Ingenio”.

La controversia se produce entre el sindicato agrario campesino de “El Ingenio” que demandaba en la jurisdicción ordinaria a dos miembros de esta comunidad indígena por el delito de falsedad material y uso de instrumento falsificado. Sin embargo, las autoridades tradicionales decidieron ejercer su propia jurisdicción con el fin de resolver la causa. Una vez admitido el conflicto de competencia el Tribunal Constitucional Plurinacional resuelve que mientras se realicen las investigaciones sobre el tema se deberán suspender los dos procedimientos.

Posterior a la investigación y basados en los derechos indígenas reconocidos en la Constitución y en el Convenio 169 de la OIT se concluye, “(...) Declarar COMPETENTE a las autoridades originarias y sindicales de la comunidad “El Ingenio”, del distrito rural 13, del municipio del Alto del departamento de la Paz, para conocer y resolver de manera conjunta la controversia; es decir, la denuncia que fue planteada en el Ministerio Público (...)”<sup>627</sup>.

<sup>627</sup> Sentencia Constitucional Plurinacional 0388/2014 (25 de febrero de 2014). Encontrado en: <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo>

Esta sentencia establece un precedente debido a que la Constitución consagra el principio *non bis in idem* que se traduce en que los asuntos de los que ha conocido la jurisdicción indígena no podrán volver a juzgarse en la ordinaria, a pesar que en este caso en ambas instancias se había comenzado el procedimiento parlamentario por lo cual se generaba un conflicto de competencia. La decisión a favor de resolverlo de acuerdo a sus formas internas responde a un avance en el respeto por el derecho propio de estos grupos humanos. Así mismo, el debate giró en torno a si la jurisdicción indígena cumplía con los ámbitos de vigencia para su ejercicio. La fundamentación jurídica se basó en los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en este caso no se analiza la Ley de Deslinde, lo que ayudó a que se lograra sentenciar a favor del ejercicio de la justicia comunitaria debido a que este último instrumento limita y condiciona su aplicación, así como los principios reconocidos en el texto constitucional son más amplios y permiten un mayor nivel de interpretación.

Un caso emblemático fue el de “Zongo” ubicado en la provincia Murillo del Departamento de la Paz, en el que la comunidad indígena decidió sacar de su territorio a una empresa minera en el marco de su jurisdicción. El TCP sentenció a favor de la justicia originaria señalando “La *APLICABILIDAD* de la decisión comunal de expulsión y desalojo del empresario minero José Oscar Bellota Cornejo de Zongo, conforme sus principios, valores normas y procedimientos propios en el marco de su jurisdicción (...)”<sup>628</sup> luego en la sentencia 0874/2014 se “Declara *COMPETENTE* a las autoridades indígenas originarias campesinas de la jurisdicción indígena originaria campesina de Zongo, (...) para conocer y resolver el asunto planteado a través de sus instancias y procedimientos propios”<sup>629</sup>, siendo este el primer caso que por decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional un conflicto minero es trasladado de la justicia ordinaria a la indígena. Esta decisión implica una ruptura con el viejo sistema porque se están

---

<sup>628</sup>Declaración Constitucional Plurinacional 0006/2013. Encontrada en: <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo>

<sup>629</sup> Sentencia constitucional plurinacional 0874/2014 (12 de mayo de 2014). Encontrada en: <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo>. Esta sentencia señala el antropólogo Pedro Pachaguayaya, “(...) constituye una jurisprudencia a nivel nacional e internacional para que los pueblos indígenas originarios y campesinos utilicen estos mecanismos que tiene la jurisdicción indígena cuando, se vean afectados por personas o empresas externas a sus territorios.” Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (20 de noviembre de 2014). “Histórica decisión: conflicto minero pasa a la justicia indígena.” Encontrado en: [www.cenda.org](http://www.cenda.org).

respetando elementos tan conflictivos como el territorio y los recursos que se encuentran en la jurisdicción de estos grupos humanos a favor de estas poblaciones originarias.

Esta sentencia muestra la existencia de un clima de confianza entre la jurisdicción indígena y la ordinaria. Esto no es cualquier cosa ya que tener legitimidad en el sistema occidental permite avanzar en la construcción de la justicia intercultural. Así mismo la jurisprudencia sobre la materia permite avanzar en la resolución de conflictos similares. En el caso de Ecuador y Venezuela no se cuenta con una jurisprudencia tan progresista como la boliviana aunque existe un caso que marco precedente en el Estado ecuatoriano que fue el de “La Cocha” en 2002.

Lo que se rescata de este proceso fue la decisión del ex juez II de lo Penal en Cotopaxi, Doctor Carlos Poveda, que recibe el conflicto en la comunidad de La Cocha por un homicidio que ocurre en una fiesta familiar, y sobre el cual las autoridades tradicionales como lo han hecho de forma ancestral realizaron el proceso de juzgamiento<sup>630</sup>, que concluyó con la imposición de sanciones como la indemnización de la viuda y el castigo a los homicidas que consistía en ortigazos, esto último es considerado un rito para volver a buscar el equilibrio comunitario. Frente al riesgo del doble juzgamiento, Poveda decide “(...) respetar la decisión de la justicia indígena, pues ya era un caso juzgado y había un reconocimiento en la Constitución en torno a la organización indígena y no podía ingresar a resolver un tema que ya estaba resuelto por las autoridades tradicionales de La Cocha”<sup>631</sup>.

No obstante, el tema de La Cocha se politizó y frente al Estado controlador del monismo jurídico se anula la decisión de Poveda y se eleva el caso a la Corte Superior, en cuya instancia se estancó. Para el 2010 se cumplieron ocho años de privación de libertad para los homicidas (en establecimientos penitenciarios normales con lo que la

---

<sup>630</sup> Dicho proceso incluye: “1. Willachina o conocimiento del caso, 2. Tapuikuna o averiguación de los hechos, 3. Chimbapurana encontrar la verdad en la palabra del responsable y 4. Kishpichirina determinación de las sanciones”. Extraído del video: OACDH Ecuador (2004). *Viviendo la justicia, Materiales para la discusión acerca de la justicia indígena y su relación con la justicia ordinaria en el Ecuador*. Proyecto audiovisual. Encontrado en: <https://vimeo.com>. Etapas similares son ejercida por la jurisdicción indígena en Bolivia. Se puede ver: Flores, Petronilo (2014). *Sistemas jurídicos indígena originario campesinos de Bolivia*. Ministerio de Justicia. Viceministerio de justicia indígena originaria campesina: La Paz.

<sup>631</sup> Ídem.

privación de libertad alejados de la comunidad supone para los indígenas) ya juzgados por la jurisdicción indígena y sin hacer absolutamente nada prescribió la acción. Para muchos expertos sobre el tema, como los profesores Fernando García o Mario Melo, esto demuestra de forma negativa la interferencia del aparato estatal en la justicia propia de estos pueblos originarios. Este caso representa un retroceso a la jurisdicción indígena, pues estos pueblos indígenas han conocido de estas causas desde tiempos ancestrales, sin embargo, ahora con el Estado plurinacional se coloca límites de lo que se puede o no juzgar en sus territorios, esto lo que demuestra es que la estructura estatal no quiere perder el control de la organización comunitaria

En Venezuela existen tres sentencias del Tribunal Supremo de Justicia (Sala Constitucional) que hacen referencia al pluralismo jurídico, aunque ninguna versa sobre el territorio<sup>632</sup>. Sin embargo, existe en la actualidad una práctica interesante entre los pueblos indígenas y es la de activar su jurisdicción indígena. La connotación de colocarla “activa” no significa que haya estado paralizada sino que se buscan los mecanismos para hacerla visible frente a las instituciones del Estado. Por ejemplo, el pueblo Piaroa del eje carretero sur del sector Cataniapo, en una asamblea con sus autoridades tradicionales y con ayuda de abogados aliados a la lucha indígena, transcribieron de su libro de actas una sentencia con el mismo formato que se utiliza en

---

<sup>632</sup> Entre los temas que han sido juzgados por el Tribunal Supremo de Justicia están: primero, la sentencia 1325 de la Sala Constitucional del 04 de agosto de 2011, en la cual se juzga un caso de violencia doméstica, determinando este cuerpo que “(...) con carácter vinculante, se reafirma la competencia de la jurisdicción especial en materia de género para el juzgamiento de los delitos previstos en la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una vida libre de violencia, con independencia de que el sujeto activo sea un ciudadano indígena”. Sentencia N° 1325 del 04 de agosto de 2011. Encontrada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/1325-4811-2011-11-0645.HTML>

Otro caso es el de un homicidio perpetrado por un adolescente del pueblo indígena Warao, en el cual, se juzgo y sentencio a partir de los usos y costumbres de dicha población, castigando al menor con veinte (20) años de prisión, la sentencia resultado de la asamblea comunitaria con las autoridades tradicionales fue presentada ante el Tribunal Supremo de Justicia para que el mismo la reivindicara. La presente institución señalo a partir de una fundamentación que se basa en la protección del niño, niña y adolescente en Venezuela que “(...) se reconoce la vigencia del juzgamiento de los tribunales indígenas legítimamente constituido y la supeditación de los derechos indígenas a las normas reglas y principios contenidos en la CRBV”. (Sentencia N° 2 de la Sala Constitucional de fecha 03 de febrero de 2012).

Con esta decisión el Tribunal deja en libertad al menor por reconocer que ya fue castigado y privado de libertad en su comunidad y que la Ley Orgánica para la protección de niños, niñas y adolescentes, señala dos años como pena máxima para este sujeto que aún está en proceso de desarrollo, garantizándole además a través de la defensoría pública el reingreso a su territorio para que vuelva a estar con su familia. Finalmente, la sentencia N° 919 de la Sala Constitucional de fecha 25 de julio de 2014, en la cual, se demanda a las autoridades tradicionales del pueblo Pemón, sector siete (7) Ikabaru, Municipio Gran Sabana del Estado Bolívar por decidir sobre un asunto de desalojo de un inmueble propiedad de una indígena de la comunidad quien lo había dado en arrendamiento al señor Armando Best Mania.

La defensa del señor Armando señalaba que las autoridades tradicionales no tenían competencia para conocer dicho caso, no obstante, el Tribunal decidió declararlos competentes de acuerdo con el reconocimiento del pluralismo jurídico reivindicado en el artículo 260 de la CRBV.

la jurisdicción ordinaria<sup>633</sup>, la misma señala que el territorio donde se encuentran es ancestral y que ellos tienen sus planes de vida de acuerdo a sus prácticas y costumbres. Por tanto, todo plan de ordenamiento sobre la cuenca del Cataniapo que es una política del Estado deberá ser consultado y respetar la organización que ellos han tenido sobre su espacio territorial.

El mecanismo es que los jueces decidan a favor de la jurisdicción indígena creando jurisprudencia “desde abajo”. Esta práctica también está siendo utilizada por el pueblo Pemón para el tema de la minería en el Parque Nacional Kanaimö (Canaima).

*D. Los procesos de capacitación y sensibilización sobre la justicia intercultural:* En este ámbito sólo es Bolivia quien lleva adelante un programa de revalorización y fortalecimiento de la administración de justicia indígena originaria campesina, siendo esta política evidente que se realice en el Estado boliviano a diferencia de Ecuador y Venezuela, pues su estructura estatal se encuentra en un proceso de cambio.

De acuerdo al Informe de Gestión del Ministerio de Justicia (2014), desde 2006 hasta 2014 se han sensibilizado para la revalorización y reconstitución de la justicia indígena originaria campesina 21.432 autoridades tradicionales, permitiendo capacitarlas sobre la importancia de la jurisdicción especial sus competencias y ámbitos de acción política, este proceso de sensibilización ha coadyuvado a que exista una modesta jurisprudencia a favor del ejercicio del derecho propio.

De igual manera como el trabajo no sólo puede realizarse para una cultura en un Estado plurinacional, hasta el 2014 en coordinación con las escuelas de jueces del Estado, se ha fortalecido en conocimientos y capacidades en interlegalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico a 2488 “(...) Operadores de Justicia Ordinaria, Agroambiental, Indígena Originario Campesinos, Servicios Legales Integrales Municipales, Fuerzas Especiales de Lucha contra el Crimen (...) entre otros”<sup>634</sup>.

---

<sup>633</sup> Anexo 2. Sentencia de la jurisdicción especial. Tribunal indígena Huottöjja de Cataniapo (13 de enero de 2015).

<sup>634</sup> Ministerio de Justicia (2014a). Óp., Cit, p. 12. Véase cita: 624.

Estos procesos de capacitación y sensibilización son necesarios en la reingeniería del Estado-nación al plurinacional, pues sólo sensibilizando a los funcionarios y capacitándolos sobre un derecho distinto al ladino se podrá desarrollar en ellos una visión distinta capaz de emerger una justicia intercultural.

#### *VI.1.2.- Retrocesos del pluralismo jurídico en Bolivia, Ecuador y Venezuela*

Algunos de los retrocesos que se observan en este tema en los tres países de estudio son:

*A. La desestructuración de los principios constitucionales, B. La interferencia del Estado en la justicia indígena y C. La positivización del derecho propio.*

A continuación detallamos cada uno:

*A. Desestructuración de los principios constitucionales:* como ya lo mencionáramos esto constituye un elemento importante en el análisis y es una constante en la política legislativa de estos tres gobiernos, cuyas leyes de menor jerarquía vulneran los principios constitucionales.

En el caso de Bolivia son la Ley de Deslinde Jurisdiccional (Nº 073) y la de Autonomía y Descentralización “Andrés Ibáñez” (Nº 031), las que siendo aprobadas en una Asamblea Plurinacional interpretan la norma constitucional de forma muy restrictiva. En el caso de la primera, por ejemplo, el artículo 10 que regula el ámbito de vigencia material limita la jurisdicción indígena a conocer sobre conflictos que históricamente y ancestralmente han solventado como el delito de homicidio dentro de la comunidad o un conflicto por recursos minerales.

Además el Estado, en ese temor por perder el control, señala en la Ley Nº 073 que no podrán conocer sobre asuntos de “Derecho Laboral, Derecho de la Seguridad Social, Derecho Tributario, Derecho Administrativo, Derecho Minero, Derecho de Hidrocarburos, Derecho Forestal, Derecho Informativo, Derecho Internacional Público y Privado, y Derecho Agrario (...)” (art.10, literal c). Esto último es contradictorio, pues la doctrina es muy amplia y no se especifica que aspectos de estas ramas del derecho serán conocidos exclusivamente por la justicia ordinaria. De ser estrictos con esta

normativa, la jurisdicción indígena sólo se ejercerá para asuntos comunitarios menores perdiendo pertinencia y colocando en riesgo la protección de su territorio.

De la misma forma, la Ley de Deslinde señalar que el principio de activación de la jurisdicción indígena depende de la concurrencia simultánea de los (tres) ámbitos de vigencia, implica una condicionante en el ejercicio de la justicia comunitaria, la que sin necesidad de tanta normativa, se ha practicado de forma ancestral en estos pueblos y comunidades.

Así mismo la Ley de Autonomías y Descentralización, que es fundamental para el ejercicio de los procesos autonómicos, tiene grandes vacíos y ambigüedades que disminuye y condiciona el reconocimiento de la autonomía indígena originaria campesina del art. 271 de la Constitución.

Según el abogado Iván Égido, “la LMAD aborda la autonomía indígena desde un enfoque muy mesurado, cayendo incluso en una visión tutelar de “lo indígena”. A la sombra de esta visión tutelar es que la LMAD interpreta la CPE, y delinea una AIOC que no sólo es merecedora de una menor jerarquía en relación a las otras entidades territoriales autonómicas sino que, inclusive, llega a subordinarse a la autonomía municipal”<sup>635</sup>.

Un ejemplo de su ambigüedad es que la Constitución reconoce en el art. 269 al territorio indígena originario campesino como unidad territorial (UT), mientras que esta ley señala que para que esto sea posible primero deben acceder a las autonomías (Art.6 LMAD). Así mismo, por lo engorroso del proceso es más sencillo para estas poblaciones convertirse en municipio que lograr las AIOC. Desde esta perspectiva, tanto la Ley de Deslinde como la de Autonomías son inconstitucionales, porque impiden o dificultan el ejercicio del derecho que la Constitución proclama.

En el caso de Ecuador también se da un proceso de desestructuración de las normas constitucionales, específicamente en el tema indígena se percibe en la Ley de Minería

---

<sup>635</sup> Égido, Iván (2010). Autonomías Indígenas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Avances, retrocesos y perspectivas. En: Käss, Susanne & Velásquez, Iván (2010). *Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*. Konrad Adenauer Stiftung: La Paz, p.276.



(N°45) y en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua (N°305). En ambas leyes se contrarió el artículo 57 de la Constitución, violentándose el derecho que tienen estos pueblos de ser consultados en la aprobación de cualquier Ley (art.57, numeral 17).

En cuanto a la Ley de Agua se viola el art. 57, numeral 6 de la Constitución, que señala el derecho a “participar en el uso, usufructo, administración, y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras” de acuerdo a esto, los indígenas critican esta nueva legislación que “(...) concede al Estado el manejo exclusivo de los recursos hídricos y elimina las juntas indígenas que administraban el agua en los territorios ancestrales. Las organizaciones nativas, que por décadas administraron la administración del agua en sus zonas aduciendo la ausencia estatal, sostiene que la norma busca favorecer a las grandes empresas mineras (...)”<sup>636</sup>. Así mismo, aunque el aparato estatal sea el propietario del subsuelo tal y como lo señala la Constitución ecuatoriana (de corte Romano), en esta Ley de Agua se buscaba la creación de formas de co-manejo de los recursos que se encuentran en tierras y hábitats originarios; esto último, son políticas propicias de un Estado plurinacional.

Al igual que en los países anteriores, en Venezuela la Ley de Minas N°295 disminuye el principio constitucional del reconocimiento y garantía del derecho al territorio de los pueblos y comunidades indígenas (art.119), así mismo, el decreto N° 841, en la que se crea la Comisión Presidencial para la Protección, el Desarrollo, y Promoción Integral de la Actividad Minera Lícita, en la región Guayana vulnera dicha normativa. En tal sentido, “(...) creemos que la elaboración e implementación de un plan de acción para promover el ejercicio lícito de esta actividad (...) representa una forma de imponer y desarrollar la extracción de recursos naturales (...) con consecuencias imprevisibles para la vida colectiva futura de los pueblos originarios”<sup>637</sup>.

El principio de *desestructuración constitucional* es una política legislativa común para los tres gobiernos de estudio. Frente a la coyuntura política de las constituyentes y en el

---

<sup>636</sup>El Comercio (1 de julio de 2014). “Indígenas marcharon por Quito contra la nueva Ley de Agua.” Encontrado en: [www.elcomercio.com/actualidad/indigenas-marcha-quito-ley-aguas](http://www.elcomercio.com/actualidad/indigenas-marcha-quito-ley-aguas).

<sup>637</sup> “Segundo Comunicado de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonía (COIAM) sobre la nueva política minera del Estado venezolano (02 de junio de 2014).” Encontrado en: [www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve).

marco de la plurinacionalidad y la multiculturalidad, se reconocen derechos tan vanguardistas en el ámbito colectivo como territorial y la jurisdicción indígena. Ambos están interrelacionados ya que sin el primero no es posible ejercer el segundo, y sin este último no se puede garantizar el hábitat y tierras de estas poblaciones originarias.

Por tanto, toda ley que disminuya el principio constitucional del derecho que tiene los pueblos originarios a sus territorios significa una amenaza para el ejercicio de la jurisdicción indígena y con ello, un retroceso hacia un modelo de Estado en el que se respete el pluralismo jurídico.

*B. La interferencia del Estado en la justicia indígena:* De forma ancestral estas poblaciones originarias han ejercido su jurisdicción indígena. Es en tiempos de la plurinacionalidad cuando se ha visibilizado otros sistema(s) jurídico(s) distinto al occidental, por lo que se vuelve paradójico que sea este aparato estatal el que desarrolle estrategias para tener un mayor control de esta otra justicia.

Esta interferencia del Estado se ha dado a partir de varias “estrategias” como la aprobación de leyes en detrimento de los derechos colectivos, y la política del doble juzgamiento. Un caso emblemático en Ecuador fue el de “La Cocha” 2014, en el cual al igual que lo sucedido para el año 2002 en dicha comunidad, el Estado interfiere sobre un asunto de homicidio que ya habría sido juzgado por las autoridades tradicionales, y fundamenta que el “(...) pueblo Kichwa Panzaleo, cuando conoció este caso de muerte, no resolvió respecto a la protección del bien jurídico vida como fin en sí mismo, sino en función de los efectos sociales y culturales que esa muerte provocó en la comunidad, estableciendo diversos niveles de responsabilidad que son distribuidos, en distinto grado, entre los directamente responsables y sus respectivas familias, mientras que por su lado, el ministerio público y la justicia penal ordinaria actuaron bajo la obligación constitucional y legal de investigar y juzgar, respectivamente, la responsabilidad individual de los presuntos implicados en la muerte, por lo que esta corte declara que no se ha configurado el *non bis in idem* o doble juzgamiento”<sup>638</sup>.

---

<sup>638</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 113-14- Sep.-CC (30 de julio de 2014). Encontrada en: [www.corteconstitucional.gob.ec](http://www.corteconstitucional.gob.ec).

Lo anterior se expresa como un mecanismo del Estado para intervenir sobre un caso que ya habría sido juzgado sin necesidad de partidizarlo (“La Cocha 2002”) ni vulnerar el derecho constitucional que lo conocido en la jurisdicción indígena será respetado por las autoridades estatales. Estas acciones demuestran y hacen visible el poder y el control de un sistema de justicia ordinario que no pretende ceder terreno frente a otro que aún es considerado como atrasado o salvaje, esto último, debido a una incompreensión cultural.

El Estado asume presencia en aquellos temas que considera debe mantenerse bajo su jurisdicción, demostrando al derecho indígena que al final su sistema de justicia funciona como un subsistema del ordinario, pues este último en los tiempos de la plurinacionalidad tiene la potestad de decidir qué cosa es o no de su competencia. Esta incógnita dependerá de lo que está en juego (intereses de los actores), de los niveles de politización del asunto, y sobre todo sí es un caso que el aparato estatal debe conocer para mantener su “soberanía” dentro de su espacio territorial.

La interferencia del Estado en la jurisdicción indígena vulnera los derechos indígenas reconocidos en la Constitución, siendo preocupante que el aparato estatal aún en tiempos de la plurinacionalidad sigue comportándose como el gran hegemón frente a estos pueblos y comunidades.

*C.- La positivización del derecho propio:* Un grave error es pensar que la justicia intercultural pasa por la transcripción del derecho oral de los pueblos y comunidades indígenas.

Aunque lo anterior parece evidente, sobre todo en Bolivia donde el tema de la plurinacionalidad está más avanzado, es paradójico que alguno de sus procedimientos implique aunque de forma implícita plantear la positivización de sus prácticas. Un ejemplo de ello son los estatutos autonómicos que se definen como mini constituciones siendo un requisito para acceder a las AIOC. A pesar de que son instrumentos que están muy bien hechos existen temas medulares para la cultura indígena como territorio, competencias territoriales, recursos, control social de las autoridades originarias, entre otros, que no pueden ser condensados en algunas páginas para cumplir con un requisito formal del Estado, en virtud que la cosmovisión de estos grupos humanos es muy

amplia, su oralidad, su historia, su organización, su justicia se mezcla con ritos, fabulas, cuentos que le entregan una identidad colectiva y que no pueden reducirse a aspectos mínimos de derecho ladino, pues en definitiva, estas mini constituciones representan un instrumento asimilador del Estado.

Toda positivización será interpretada como una acecho reduccionista del derecho indígena, al querer encuadrar toda su dinámica organizativa en un documento escrito sólo demuestra la desconfianza que aun mantiene el Estado y la necesidad de mantener su soberanía a través de la aprobación de lo que se escribe en dicho estatutos, siendo los mismos revisados de forma posterior por el TCP con la finalidad de mostrar su constitucionalidad.

Sí bien se está avanzando en el tema de las AIOC, el procedimiento sigue el mismo ritmo de los procesos burocráticos del “moribundo” Estado-nación, dando la sensación de que es el indígena el que se debe acoplar al aparato estatal y que este último no hace ningún esfuerzo por transitar hacia la plurinacionalidad.

El tema de la positivización es alarmante sobre todo si encontramos funcionarios graduados en el positivismo de la ley; siendo el derecho indígena tan amplio puede que lo que no se registre ahora por escrito no sea válido en otros tiempos. En la medida en que esta “estrategia” del Estado se vuelva sistemática y reiterada en otros procesos, de seguro la oralidad se irá perdiendo y con ello parte de su cultural.

Un aparato estatal plurinacional no debe partir de supuestos errados y la positivización es uno de ellos sí lo que se busca es consolidar una sociedad plural. Pueden existir otros mecanismos como de hecho los hay, por ejemplo: el libro de actas comunitarios, la grabación de las asambleas, entre otros que deben estar debidamente acompañados de un estudio socio antropológico que al final oriente al funcionario a actuar de una forma particular en casos concretos.

Haciendo un balance sobre el pluralismo jurídico, podemos decir de forma general que en los tres Estados ya sólo el reconocimiento constitucional del derecho al ejercicio de la jurisdicción indígena demuestra un gran avance para estos pueblos y comunidades indígenas. No obstante, su consolidación como un sistema de justicia plural que en

igualdad de condiciones reivindique la interculturalidad todavía es un proyecto a futuro posible de materializar sobre todo en Bolivia. Los ritmos entre los tres Estados son diferentes, una vez más Ecuador se asemeja más a la realidad venezolana, es decir, se mantiene la práctica del ejercicio del derecho propio dentro de sus territorios como de hecho se ha realizado de forma ancestral y el aparato estatal sigue tímido en su reivindicación. En el caso de Bolivia su jurisprudencia legitima la jurisdicción indígena y hay avances significativos sobre todo en temas que tocan intereses sensibles para el aparato estatal como los recursos mineros.

Dependiendo de las circunstancias político-sociales y de los ritmos que impriman los pueblos y comunidades indígenas, se pueden vislumbrar para el pluralismo jurídico dos escenarios futuros que pueden ser validos en los tres países: el *primero*, tiene que ver con conciliar un tiempo y un espacio social en el que se armonicen los dos sistemas de justicia en igualdad de condiciones, dejando de ser un subsistema del ordinario (así es en España entre el Estado Central y las comunidades autónomas), y generando un respeto para todos por igual, incluyendo en la confianza que debe existir en la oralidad como derecho.

El *segundo*, da cuenta de una realidad en la que la adaptación de estos grupos humanos en la vida del aparato estatal fue de tal magnitud, que se logró cooptar por completo la justicia indígena, es decir, se positivizó el derecho propio y, por tanto, todo lo que no sea escrito no es válido. Este último escenario es un riesgo que corren estas poblaciones ocurriendo cuando no se ofrecen respuestas alternativas desde sus propias culturas a los formalismos del Estado.



## V.- ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL MODELO DE PRODUCCIÓN EN LOS ESTADOS PLURINACIONALES

*“(...) Tiene que ser otro Estado en términos de otra sociedad y otro propuesta de vida, es decir el buen vivir. De esto se desprende que la plurinacionalidad implica otro proyecto de país.”*

De Sousa Santos, Boaventura

### V.1.- El buen vivir y el sumak kawsay

*“Empero, ¿cuál es la esencia y el origen del Sumak Kawsay? Partimos del imaginario de la sociedad. Se dice que “esta frase indígena, significa el desarrollo, el crecimiento económico, el bienestar económico, por lo que se incorporo a la Constitución de la República, y gracias a que hoy es un precepto constitucional, - esta frase indígena- ha cobrado fuerza y validez.”*

Macas Luis

El término del buen vivir en Ecuador o del Sumak Kawsay ó Suma Qamaña en Bolivia, expresan un modelo económico distinto que “(...) supone una idea de la vida y del desarrollo basada en la conciencia de utilizar de la naturaleza sólo lo necesario, para evitar dañar y perjudicar su reproducción, comprometiendo así también los derechos de las generaciones futuras”<sup>639</sup>.

Esta definición se asemeja a la de desarrollo sostenible propuesta en la década de los ochenta (80) por las Naciones Unidas. “En ese origen, la sustentabilidad partía de las preocupaciones ambientales, donde se invocaba la necesidad de aprovechar los recursos naturales a los mismos ritmos con que la naturaleza los reproduce, y adaptar los impactos a sus capacidades de adaptarse a ellos”<sup>640</sup>.

De los tres países de estudio sólo Venezuela no reconoce en la Constitución un cambio en su modelo productivo, no obstante, tanto Bolivia como Ecuador se asemejan a esta en el desarrollo e intensificación de políticas (neo) extractivistas.

En nuestra investigación uno de los cambios necesarios para la consolidación de la plurinacionalidad es la transformación del modelo productivo. En la actualidad esta

<sup>639</sup> De Marzo, Giuseppe (2010). Óp., Cit., p.157. Véase cita: 639.

<sup>640</sup> Gudynas, Eduardo (2011). Desarrollo, Derechos de la Naturaleza y Buen Vivir después de Montecristi. En: Weber, Gabriela (coord.) (2011). *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la Sociedad Civil en Ecuador*. Centro de Investigaciones Ciudad/Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador: Quito, p.284.

matriz extractivista amenaza los territorios indígenas, siendo una de sus consecuencias la afectación de dichos espacios cuestión que vulnera el principio de libre determinación de estos pueblos, y con ello la garantía de un Estado que emerja de la pluralidad de naciones.

De acuerdo a lo anterior, la plurinacionalidad se sustenta en determinar, como de hecho lo ha reconocido la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que cada pueblo es una nación a quienes se les garantiza su territorio. Bajo esta premisa de partida, justificar la explotación minera en los hábitats y tierras de estos grupos humanos se convierte en una política ambigua del Estado, contradiciendo el espíritu de la plurinacionalidad y con ello el fin de un modelo estatal distinto aún inconcluso.

La interrogante que se plantea sería la siguiente: ¿Puede la plurinacionalidad cabalgar con el extractivismo al igual que en la década de los años noventa del siglo XX la multiculturalidad lo hizo (y hace) con las políticas neoliberales? Al parecer la respuesta no resulta tan obvia.

De acuerdo al Profesor Fernando García, “(...) El presidente Correa señaló que se debe salir del extractivismo con extractivismo, vea usted la contradicción. Esto es un tema complejo y dramático, por ejemplo el Yasuní, y ahora se explota la minería, y la actividad entra en el paquete de los intereses nacionales”<sup>641</sup>.

La política extractiva se ve solapada por el interés nacional que afecta a todos por igual -indígenas o no -, de esta forma se ha creado un plan que se llama “Ecuador estratégico” que trabaja directamente con los gobiernos locales e intentan reparar los efectos que deja la actividad hidrocarburífera, a través de la construcción de plantas de agua potable, alcantarillado, las escuelas del milenio, entre otras. La finalidad es hacer creer que el modelo extractivo es la única forma posible para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos por igual.

---

<sup>641</sup> Entrevista realizada al profesor Fernando García el 09 de febrero del 2015 en su oficina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FALCSO). Véase: anexo 1.



En esa misma línea, la Doctora Rivadeneira nos señala que, “(...) la justificación del gobierno es que se debe hacer extractivismo hoy para no hacer extractivismo mañana, y yo pensaría que no se debería hacer y por ejemplo la CONAIE están en contra del extractivismo, pero hay otras organizaciones sociales en la Amazonia que están a favor, porque están necesitados. Es muy difícil parar los megaproyectos, por ejemplo, el proyecto coca codo Sinclair financiado por los chinos para la construcción de una hidroeléctrica, en el cual el 40% de la electricidad del país va a salir de ahí, y en donde existen más de 7000 trabajadores cuya mano de obra es nacional. En virtud de toda esta inversión, de las personas que se involucran, te colocas a pensar como paras esto; cuando estás del otro lado y con toda la argumentación te das cuenta que es difícil y complejo pararlo”<sup>642</sup>.

Estas realidades como lo expresa Rivadeneira son complejas, ya que si bien la política extractiva es insostenible en todos sus ámbitos (cambio climático, amenaza a los territorios indígenas, y destrucción ambiental), la misma no toca a todos los ciudadanos por igual, siendo en estas realidades los más afectados las poblaciones originarias en la medida en que estas habitan en las zonas donde existen los recursos que se explotan de forma inconsulta, sin embargo, pocas están organizadas para defender sus hábitat en virtud de la necesidad, que como indica la doctora Rivadeneira, muchas veces los obliga a trabajar con estas empresas que son sus nuevas “esclavizadoras”. Y es en estos ritmos en el que estos grupos humanos siguen siendo secuestrados por la dinámica perversa del Estado.

Al igual que Rivadeneira y García, el doctor Bolívar Beltrán indica que en Ecuador, “(...) el gobierno con el discurso de la matriz productiva y de su cambio lo que ha hecho es profundizar la extracción de los recursos (...). Ahora tenemos grandes proyectos de empresas mineras con la aprobación de la ley del año 2010 y esto lo que ha provocado en las zonas indígenas es mucha tensión (...) Ahora su gran proyecto es la refinería del pacifico, la cual rompería toda la selva, pasaría la Sierra y llegaría hasta la costa para salir al pacifico (...)”<sup>643</sup>.

---

<sup>642</sup> Entrevista a la Doctora. Silvana Rivadeneira el 22 de febrero de 2015 en la Asamblea Nacional. Quito-Ecuador. Véase: anexo 1.

<sup>643</sup> Entrevista realizada al Doctor Bolívar Beltrán el 24 de marzo del 2015. Véase: anexo 1.

La realidad ecuatoriana, en cuanto a la intensificación de la política extractiva es la misma en Venezuela y Bolivia. En el primero se aprobó el proyecto de desarrollo estratégico de la faja petrolífera del Orinoco y el arco minero de Guayana<sup>644</sup>, en el que se localizan zonas indígenas y, en el segundo, existen más de “19 megaproyectos y grandes operaciones extractivas en progreso, hasta fines de 2012, como represas, caminos en áreas protegidas, exploraciones petroleras en poblaciones de alta sensibilidad, megaproyectos mineros (...), etc.”<sup>645</sup> En los tres países los grandes socios económicos son China, Rusia e Irán, dejando a un lado a los viejos inversionistas “imperialistas” para consolidar nuevas alianzas en el marco de procesos ideológicos comunes, no obstante, las consecuencias siguen siendo iguales que en las décadas anteriores, pues en los tres Estados se mantiene aún la dependencia del capital extranjero.

Existen cinco aspectos comunes en estos tres países: *primero*, sus gobiernos son de corte autoritario y su dinámica depende en la mayoría de las veces del hiper liderazgo del Presidente; *segundo*, frente al temor que los acecha “el imperio” han disminuido sus relaciones con los viejos socios para apostar por otros más afines (China, Rusia, Irán) sin cambiar la lógica económica neoliberal de sus antecesores; *tercero*, la plurinacionalidad y la multiculturalidad son banderas de inclusión pero desde la igualdad y no a partir de la diferencia; *cuatro*, el único argumento posible para seguir sosteniendo al actividad extractiva se sustenta en el “interés nacional”; *cinco*, ninguno tiene un proyecto alternativo para sustituir este modelo productivo.

El modelo extractivista es una serpiente de mil cabezas, existiendo muchos intereses de por medio y distintos actores socio-políticos involucrados en dicha actividad. A su vez, estos proyectos en su mayoría se ejecutan en las zonas rurales que coinciden con territorios indígenas, y la necesidad de estos pueblos a veces los obliga a entrar en sus lógicas a cambio de dadas.

---

<sup>644</sup> Se puede ver: “PDVSA (25 de agosto de 2011). Plan estratégico minero es un salto hacia el futuro del país.” Encontrado en: [www.pdvsa.com](http://www.pdvsa.com)

<sup>645</sup> Bolivia Rural S.R.L (09 de junio de 2013). “Hay 19 megaproyectos que afectaran el medio ambiente.” Encontrado en: [www.boliviarrural.org](http://www.boliviarrural.org)

De acuerdo al contexto actual de cada país, ninguno tiene como objetivo ni a mediano ni a largo plazo dejar el extractivismo, incluso a futuro esta actividad se va a intensificar por la magnitud de los proyectos ya firmados con sus principales socios.

El contexto anterior nos lleva a relativizar la afirmación que con el extractivismo no es posible construir la plurinacionalidad, pues en definitiva sí no existe un modelo alternativo entonces no será posible un aparato estatal desde la pluralidad de naciones.

Lo que debería ser justo en un Estado que se denomine plurinacional es que se garantice el interés superior, en este caso entre el extractivismo y los territorios indígenas, este último se debe reivindicar en el sentido de que la actividad extractiva se puede reemplazar con otra. Sin embargo, los hábitat y tierras de estas poblaciones no y son justamente estos espacios los que garantizan la supervivencia de estas culturas.

*V.2.- Escenarios que vislumbran la plurinacionalidad con el modelo de producción (pos) extractivo*

A futuro, se pueden entrever tres escenarios que vislumbran la plurinacionalidad con el modelo de producción (pos) extractivo, y que dependerá de la capacidad de la movilización de las organizaciones indígenas para impactar –de nuevo- en las agendas políticas nacionales, siendo estos los siguientes:

*V.2.1.- La plurinacionalidad en tiempos pos extractivistas:* Este sería el escenario ideal de la plurinacionalidad, en el que se respete el buen vivir o Sumak Kawsay y en el que la actividad humana esté en armonía con la naturaleza, que debería cambiar además los patrones de consumo y los estereotipos de bienestar.

Alberto Acosta señala que estos procesos de transición necesariamente tienen que: “-Frenar la aceleración y despojo de las comunidades, -Reducir la dependencia del petróleo y de la minería (...) encontrando sustitutos que provengan de materiales propios enlazados a modelos renovables; -Bajar el desperdicio y ralentizar el aumento de la entropía, -Impulsar la redistribución del ingreso y de la riqueza; -Cambiar los patrones tecnológicos para recuperar e incentivar alternativas locales, sin negar los

valiosos aportes que puedan provenir del exterior, especialmente de las llamadas tecnologías intermedias y «limpias» (...)<sup>646</sup>.

La transición ha comenzado a partir de las iniciativas desde abajo, fundamentalmente en las zonas rurales y territorios indígenas cuyo modo de vida lleva implícito la armonización con el ambiente. Sus planes de vida son instrumentos de gestión territorial que les permite generar una economía alternativa, que si bien se pueden – por ejemplo - catalogar como de “subsistencia” para el caso de los pueblos amazónicos, también se encuentran los Otavalo quienes a partir del comercio se han insertado en el modelo capitalista. La perspectiva tiene que ser la de fortalecer las propuestas locales, invertir en energías limpias y cambiar el patrón de una cultura ciudadana que se basa en el rentismo.

La transición hacia una sociedad pos extractiva es una necesidad para todos, ya que ahora afecta de forma directa la supervivencia de los pueblos indígenas pero a mediano plazo amenazará a toda la especie humana.

Este escenario “ideal” sólo será posible si el movimiento indígena vuelve a organizarse, no sólo a nivel de sus instancias de base sino también tejiendo redes trasnacionales con otros actores sociales, organizaciones no gubernamentales, académicos y aliados de la causa; esto posibilitará una mayor *accountability* del Estado para garantizar los derechos reconocidos. Además una promoción internacional permitirá que estas poblaciones puedan recibir fondos para ejecutar sus planes de vida y fortalecer nuevas actividades económicas sostenibles. A la par de esto, el aparato estatal requiere la “(...) reformulación de las estrategias políticas y culturales, para recuperar la capacidad de decidir de manera decisiva en condiciones históricas excepcionales. La construcción desde lo local no se hará sin alcanzar - en el ámbito nacional - la soberanía en varios aspectos: la economía, financiera y monetaria, energética, alimenticia, en salud, cultural, tecnológica, etc.”<sup>647</sup>.

---

<sup>646</sup> Acosta, Alberto (2013), p. 136. Óp., Cit., Véase cita:529.

<sup>647</sup> Acosta, Alberto, Martínez, Esperanza & Sacher, William (2013). Salir del extractivismo: una condición para el Sumak Kawsay. Propuesta sobre petróleo, minería y energía en el Ecuador, p. 330. En: Lang, Miriam; López, Claudia & Santillana Alejandra (2013). *Alternativas al capitalismo colonialismo del siglo XXI*. Grupo permanente de trabajo sobre alternativas de desarrollo, ABYA-YALA & Fundación Rosa Luxemburgo: Quito.

Sólo en tiempos pos extractivistas se consolida en todas sus dimensiones la plurinacionalidad y con ello el Sumak Kawsay; mientras no sea posible transitar a otro modelo de producción alternativo sería una falacia hablar del buen vivir.

*V.2.2.- La plurinacionalidad y la resistencia “desde abajo”:* Este escenario se propone como una interface para no negar este nuevo modelo estatal que nace. En esta realidad se mantiene el extractivismo como actividad económica principal del Estado, sin embargo, la resistencia de los pueblos indígenas ha salvaguardado “ciertos territorios” de la explotación mineral.

De esta forma se hace necesario intentar ver los espacios y los tiempos en que lo plurinacional puede ser posible a través de ciertas estrategias. Por ejemplo, solicitarle al Estado una moratoria a toda actividad extractiva que afecte negativamente el territorio de los pueblos y comunidades indígenas y, de ser posible, ejercer el derecho a la consulta previa tal y como lo señala el Convenio 169 de la OIT con la finalidad de encontrar puntos de acuerdos entre ambas partes.

Lo que se plantea no es cabalgar con la explotación de los hidrocarburos pero sí impactar sobre las acciones del Estado, con el fin de proteger los territorios indígenas de aquellos proyectos que tienen una afectación inmediata sobre estos espacios.

Esta suerte de escenario intermedio puede generar un ambiente de solidaridad social capaz de coadyuvar a una transición hacia sociedades pos extractivas. Este es el panorama más viable, y como es costumbre, serán los pueblos y comunidades indígenas los que se enfrenten con el Estado en sus demandas contra las actividades hidrocarburíferas y la minería.

*V.2.3.- La plurinacionalidad en penumbras:* Este es el escenario más sombrío de los tres. En este panorama la plurinacionalidad solo queda como el reconocimiento de una denominación del aparato estatal. Existe una intensificación del modelo extractivista, algunos pueblos y comunidades indígenas habrán sido desplazados, otros sumados a la mano de obra de las empresas extractivas o convertidos en minero dentro de sus territorios. La *vorágine* extractivista ha dejado a mediano y largo plazo un ecosistema

degradado, un país empobrecido y una cultura exterminada. Lamentablemente la plurinacionalidad quedó sin efecto en su reconocimiento.

Actualmente los tres países de estudio se mueven entre este escenario sombrío y el intermedio, los elementos para que oscilen entre uno y otro depende de las apuestas del Estado, ya que aún en tiempos de la plurinacionalidad entre el derecho estatal y el de los pueblos, prevalece el del primero.

---

## CONCLUSIÓN

*“Para enfocar el tema de la plurinacionalidad es necesario tener presente que la idea napoleónica de una Nación, un Estado, se está superando para reconocer que varias naciones no necesariamente tienen que crear su propio Estado.”*

Canelos, Franklin

En los tres países de estudio queda demostrado que la plurinacionalidad surge por un tema de coyuntura política. Los tiempos de las constituyentes estaban cargados de banderas de luchas sociales que exigían un cambio, y frente a la llegada de gobiernos progresistas y de corte “izquierdista” este escenario era posible, quedando reconocido un nuevo modelo de Estado incluyente para todas las nacionalidades hasta ahora inexistentes.

En cuanto a derecho, el cambio fue posible aún cuando los textos constituyentistas pudieron ser más contundentes como de hecho ocurrió en los proyectos discutidos. Las constituciones de estos tres países definen al Estado como plurinacional (o multicultural) reivindicando derechos que hacen posible su ejercicio en la realidad estatal como son las autonomías territoriales.

No obstante, en un balance si se quiere un poco apresurado (para el caso de Ecuador esta nueva Constitución tiene 7 años de vigencia en Bolivia 6 años y en Venezuela 15 años), los cambios institucionales no están acompasados con la intensidad de las luchas indígenas. Desmontar la estructura colonial del aparato estatal mononacional para dar paso a la plurinacionalidad podría demorar varios siglos más.

La realidad de estos países nos demuestra que no están preparados para asumir un nuevo modelo de Estado que redistribuya el poder, amplíe el espectro de la democracia, genere

una nueva cultura política, respete una justicia intercultural y configure un modelo alternativo de desarrollo económico. En la actualidad los gobiernos están entrampados en cumplir con un proyecto político “revolucionario” y personalista que en Venezuela se denomina “socialismo del siglo XXI” y en Ecuador “revolución ciudadana”. En Bolivia todavía hay destellos de lo posible aunque no todo el esfuerzo de la maquinaria institucional esta avocado a trabajar por un cambio inmediato.

En ninguno de estos tres países se puede hablar desde el derecho de un Estado plurinacional. Por ahora esto es un proyecto inviable tanto en Venezuela como en Ecuador, ya que no son prioridad ni a mediano ni a largo plazo en las agendas nacionales. En Bolivia se está trabajando por construir la plurinacionalidad, no todos están ganados para eso ni es un tema de interés nacional, sin embargo, tiene mejores condiciones para lograr un cambio interesante a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

En Venezuela y Ecuador es más notoria la cooptación indígena. La criminalización de la protesta, el autoritarismo, la vulneración del derecho de libertad de prensa y la crisis económica entre otros, son elementos que condicionan fuertemente un cambio posible. En ambos no existe un proyecto de gobierno, en algún momento de la euforia política y el desencanto de los viejos partidos se hizo posible como panfleto el carácter de los procesos revolucionarios, que con la renta petrolera venezolana fue posible comenzar por el subsidio a otros procesos de “cambio” en América Latina. En la actualidad los bajos precios del petróleo y la hipoteca del país a su principal socio asiático ha influido negativamente no sólo en Venezuela, sino en sus principales aliados. Frente a esta crisis económica, política y social, pensar en el multiculturalismo o la plurinacionalidad como un modelo de Estado es inviable.

En Bolivia el espectro político no es diferente ya que existe un personalismo “evismo” que no difiere del “chavismo” y del “correismo”. Sin embargo, la diferencia está en su gran densidad de población indígena originaria campesina y en ser un país cuya actividad rentista se dio de forma tardía. Esto coadyuva a que los funcionarios públicos, que son la cara visible del aparato estatal, sean indígenas o descendientes en su mayoría, sensibilizados con el tema de la plurinacionalidad y acostumbrados a tratar con estas poblaciones, circunstancias que condicionan de forma favorable el proceso.

Bolivia ha transitado, desde la década de los noventa (90), por textos constitucionales que reivindican la diversidad cultural, primero como un modelo de Estado multicultural y ahora de corte plurinacional.

En el contexto de nuestra investigación, las principales contradicciones para la materialización de la pluralidad de naciones son:

*-Primero. La novedad del proceso:* por lo cual todos los avances o retrocesos sobre esta materia son espontáneos sin tener el cálculo político de los resultados y mucho menos de las consecuencias.

*-Segundo. Los tiempos:* los ritmos son distintos entre las instituciones del aparato estatal y la de los pueblos indígenas, armonizar uno con otro no es tarea sencilla. A estas poblaciones les gustaría que, por ejemplo, los procesos para alcanzar las autonomías territoriales fueran menos engorrosos y burocráticos, en virtud que frente a estos tiempos institucionales es difícil compaginar lo de estos grupos humanos.

*-Tercero. La burocratización del Estado:* si bien se reconoce la plurinacionalidad y los derechos que se deben garantizar para que esto sea posible, todos y cada uno de los procesos para llevarla a cabo se pierden en el formalismo del aparato estatal: las cartas orgánicas, los estatutos autonómicos, los referendos para lograr las autonomías, el control constitucional, entre otros, son algunos ejemplos de ello. Tal parece que el único que tiene la carga de la prueba y debe adaptarse a los “ritos estatales” son los pueblos y comunidades indígenas.

*-Cuarto. Los poderes silenciosos:* en un Estado (Bolivia) que hasta hace más de una década era gobernado a la luz de los intereses de la oligarquía santacruceña, es difícil cambiar en tan poco tiempo pensamientos y formas de conducta, haciendo que se tenga que negociar en las agendas nacionales demandas impuestas por estos sectores, muchas veces entrando en conflictos por temas como territorio y recurso. Bajo la sombra de esta visión feudal debe emerger el Estado plurinacional.

Finalmente, todo lo anterior se concilia en un Estado-nación que aún existe y que tiene sus agendas y prioridades con aquel modelo que surge e intenta crear mecanismos de reacomodo para evitar su prematuro fallecimiento.



En el marco de los tres países estudiados, la plurinacionalidad lejos de ser un proyecto independiente del modelo de Estado-nación moderno ha sido cooptada por este, es decir, esta emerge con el formalismo, la burocracia, las instituciones desfasadas de lo mononacional.

La materialización de la plurinacionalidad no ha tenido la libertad de pensar, de ser independiente, de la creatividad de las formas, de los procesos, de la flexibilidad de los tiempos, de los actores. La gran crítica hasta ahora, desde nuestra perspectiva, es la repetición del modelo mononacional, el cabalgar entre uno y otro, pues al final no se mueven bajo las mismas condiciones quedando como es evidente la plurinacionalidad sujeta a los cánones del Estado-nación.

Por tanto, el formalismo se nota y pesa en la posibilidad de un cambio, hacer que las AIOC tengan que diseñar unos estatutos bajo la firme mirada del Estado, que se denota con temas como la “división de poderes” doctrina liberal que ha permeado la cultura indígena, ó que una vez concluido este instrumento pase por el TCP para aprobar la “constitucionalidad del texto”, son mecanismos que se deben valorar al trasluz de lo que realmente significa un modelo de Estado plurinacional.

En esta medida la exigencia de lo formal ó la tendencia a que lo indígena se adapte a los procedimientos del viejo Estado-nación, no es el mejor escenario para construir la plurinacionalidad. Pues de nuevo lo que se está disputando independientemente de lo mono o lo plural es la soberanía del aparato estatal frente a la de los pueblos.

Es interesante profundizar sobre la soberanía definida como control del espacio territorial, pues hasta ahora lo riguroso del proceso de las AIOC no ha hecho posible que se materialice ninguna, pero una vez que estas comiencen su ejercicio como gobiernos locales seguramente su dinámica estará bajo la lupa del Estado. Es evidente que se les respeta su cultura, sus tradiciones y su jurisdicción, pero su funcionamiento estará condicionado por todos los requisitos y formalidades de un aparato estatal centralizado.

Esta tendencia la podemos ver también en Venezuela, en donde por la ausencia de las garantías de los derechos colectivos por parte del Estado, los pueblos indígenas de la

Cuenca del Cataniapo, por ejemplo, han activado su jurisdicción y con ello han transcrito una sentencia desde la formalidad de la justicia ordinaria para que se les respete su territorio y la cual fue introducida en un tribunal del aparato estatal. Esto último es una estrategia interesante, pero a la par preocupante pues se da entender que lo indígena debe “positivarse” para ser comprendido por el Estado multi ó pluri. De acuerdo al alcance y a los parámetros de la plurinacionalidad lo intercultural debe darse en igualdad de condiciones, en el caso de los tres países de estudio lo originario-comunitario es llevado al terreno de lo estatal y es aquí donde existe una amenaza latente a la cooptación cultural.

La historia latinoamericana es muy particular y está caracterizada *grosso modo* por los tiempos de colonización, las guerras de independencia, las apuestas por un modelo de desarrollo a destiempo, la crisis económicas y sociales, el debilitamiento de la democracia, los altos índices de burocracia y corrupción y el creernos sociedades mestizas, elementos todos que están presentes en nuestras realidades y que hacen difícil armonizarlos con nuestra mayor riqueza: la diversidad biológica y cultural de nuestro continente. Salvaguardar esto último sólo es posible con un modelo de Estado plurinacional que en definitiva es lo que nos da pertenencia y nos identifica como suramericanos. Lo otro es parte de la herencia.

Pensar en que el problema de la plurinacionalidad es la forma de organización estatal es una apuesta a lo imposible ya que proponer una alternativa a esta se convierte en una perspectiva a futuro más inviable. Es más sencillo conseguir los reacomodos, los tiempos y los espacios políticos en el que este nuevo modelo pueda coexistir.

La desesperanza se fundamenta en la rigidez del proceso y en la repetición de los formalismos mononacionales. Incidir en esto sería un reto para los actores que apostamos por un aparato estatal más humano e incluyente.

De seguro el gran desafío se centrará en las estrategias que logren desarrollar “desde abajo” los pueblos y comunidades indígenas junto a los colectivos sociales para demostrar que sus procesos autonómicos no equivalen a mermar la soberanía de Estado. En definitiva lo que sería interesante es valorar de forma posterior como estas autonomías reaccionan frente a los mecanismo de coerción del aparato estatal aún

mononacional y, a partir de las rupturas, comenzar a generar nuevas políticas de relacionamiento basadas en el respeto, la igualdad, la tolerancia y la interculturalidad inherentes al modelo plurinacional.

Mientras esto ocurre, tal como lo señala Xavier Albó, la plurinacionalidad ira “tambaleando a ratos sí, a ratos menos y a ratos más”, y mientras que ella se consolida en el tiempo, no se puede hablar de un modelo de Estado distinto al “Nación” sino de un proyecto de país delineado y pensado desde la visión mononacional.





## CAPITULO V

# EL DERECHO DE LOS ESTADOS VERSUS EL DERECHO DE LOS PUEBLOS





CAPITULO V. EL DERECHO DE LOS ESTADOS VS EL DERECHO DE LOS PUEBLOS.	429-484
INTRODUCCIÓN	433-448
<i>I.- El temor de los Estados: El principio de Soberanía.</i>	450-469
I.1.- Las grandes contradicciones entre el Derecho de Soberanía de los Estados y el principio de libre determinación de los pueblos.	450-465
I.1.1.- Derecho de Soberanía de los Estados.	451-458
I.1.2.- Los pueblos indígenas titulares del principio de libre determinación de los pueblos.	459-465
I.2.- La libre determinación un reto para el Estado plurinacional.	465-469
<i>II.- Las relaciones internacionales del Estado plurinacional.</i>	471-484
II.1- Las Relaciones Internacionales en los Estados plurinacionales de América Latina.	475-478
II.2- Los retos de la plurinacionalidad en el ámbito internacional.	479-484
CONCLUSION	484-485





## INTRODUCCIÓN

*“(…) El modelo de estado nacional no es, ni debería ser, ni puede ser algo fijo estático; por su naturaleza misma, es un fenómeno inestable en constante estado de cambio y de intercambio (...).”*

George F. Kennan

En la actualidad la emergencia de Estados plurinacionales en el sistema internacional coloca en jaque el *status quo* de Westfalia y plantea una redefinición en sus relaciones, en las cuales ha predominado -desde la visión realista- el poder de los aparatos estatales dejando excluido el accionar de los pueblos.

La consolidación de Estados plurinacionales en América Latina también implica hacia afuera de estos actores, la configuración de otro tipo de relaciones que necesariamente deben ser desarrolladas por los pueblos desde sus miradas, conceptos y necesidades.

De acuerdo a lo anterior, por ejemplo se repensarían los sistemas de integración en Latinoamérica en los que el tema indígena sea transversal; así mismo, es necesario un tipo de régimen internacional que regule el trabajo de las empresas transnacionales con el propósito de respetar los preceptos culturales que tienen estas poblaciones originarias sobre sus territorios y recursos. Finalmente, es importante desde el ámbito de las organizaciones su reconocimiento, ya no sólo desde una subjetividad limitada (que hasta ahora es importante para su protección). Esto último replantearía no sólo al viejo modelo mononacional hacia adentro sino también a un Sistema Internacional que ha emergido siguiendo estos principios.

La reestructuración del Sistema Internacional es consecuencia de sus propios vaivenes y retos, la plurinacionalidad puede convertirse en uno de ellos. Es así como cuatro siglos después nos encontramos en presencia del debilitamiento del Estado-Nación que carece de capacidad de respuesta frente a las dinámicas nuevas que se han ido incorporando desde su configuración. El debilitamiento del modelo del Estado-Nación ha sido analizado desde sus diversos elementos. Así tenemos por ejemplo, el tema de la erosión de la soberanía como consecuencia de una sociedad internacional globalizada ((Sanahuja (2012), Remiro (2007), Del Arenal (2002)). Otros autores lo estudian desde la perspectiva de la homogeneización nacional en la que no se reconoce el pluralismo cultural que existía dentro de las fronteras artificiales marcadas por el Estado. Desde

esta visión se ha cuestionado el modelo del Estado-Nación y se ha teorizado, incluso, que algunos de ellos han pasado al reconocimiento constitucional de un modelo más progresista denominado Estado-Plurinacional (De Sousa (2007), Clavero (2008)).

En el siglo XVII, cuando el Estado-Nación fue pensado, sus bases estaban conceptualizadas en tres dimensiones: territorio, soberanía (gobierno) y población. En una noción jurídica “el Estado ha sido definido desde una perspectiva sociológica o «realista» como el resultado del dominio que ejercen determinadas fuerzas sobre otras en una sociedad (...) El Estado es, de acuerdo con este enfoque, la «relación entre la organización y los objetivos de dominación» que son el territorio y la población”<sup>648</sup>. Desde nuestra perspectiva de estudio, expresada en la idea de la necesidad de trascender de un Estado-Nación hacia uno Plurinacional, esta organización social que se configuró en Westfalia debe ser re-conceptualizado y adaptada a una realidad latente desde sus orígenes como lo es la diversidad cultural.

Siguiendo lo anterior, Juan Carlos Pereira nos señala que una de las características de la Sociedad Internacional<sup>649</sup> es que “no es una sociedad uniforme ni tiene una identidad común, a pesar de la influencia desde los siglos XVI y XVII del modelo de sociedad europeo -occidental- (...) la heterogeneidad es ampliamente conocida y aceptada y se puede manifestar bien a través de la existencia de ocho grandes civilizaciones (occidental, confuciana, japonesa, islámica, hindú, eslavo-ortodoxa, iberoamericana y africana); entre 5.500 y 6.000 lenguas diferentes; 330 religiones o grupos religiosos, diferentes formas de vida y de cultura, etc.”<sup>650</sup>

A continuación desarrollaremos -a partir de modelos de sistemas internacionales- la evolución del Estado-Nación desde la variable de la diversidad cultural, específicamente desde los pueblos indígenas. Lo anterior, intentará una estructuración de los sistemas internacionales que nos permitirá comprender la necesidad de teorizar en el siglo XXI

---

<sup>648</sup> Cassanovas, Oriol & Rodrigo Á (2012). *Compendio de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, p.143-144.

<sup>649</sup> “En un sentido amplio, una sociedad es internacional cuando el poder está descentralizado, distribuido entre grupos que lo monopolizan en sus respectivos territorios”. Truyol y Serra, Antonio (2008). *La Sociedad Internacional*. Alianza Editorial: Madrid; p. 20.

<sup>650</sup> Pereira, Juan Carlos (coord.) (2009). *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Editorial Ariel: Madrid, p.40.

sobre un Estado pensado desde la lógica de la pluralidad nacional, y la importancia de mirar en las nuevas relaciones que se deben tejer en este ámbito.

Para efectos de nuestro trabajo de investigación, “el sistema internacional está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas”<sup>651</sup>. Partiendo de esta definición y con la finalidad de construir una cronología que nos permita analizar el hilo conductor desde el primer reconocimiento de derechos culturales en el Estado-Nación de 1648, consagrado en la libertad religiosa, hasta el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos en el siglo XX, como corolario de otros derechos colectivos, lo cual constituye a su vez la base de los Estados plurinacionales, se proponen seis sistemas internacionales que son: a.- Expansión Colonial (1492-1648), b.- Westfaliano (1648-1814), c.- Viena (1814-1914), d.- Primera Guerra Mundial (1914-1939), e.- Posguerra y Guerra Fría (1945-1989) y el del Nuevo Orden Mundial (1990-2016).

Lo importante de esta cronología es determinar la posibilidad que en este nuevo orden mundial (1990-2016) los pueblos (indígenas) tengan un accionar directo en la estructura, capaz de desarrollar relaciones en un ámbito de igualdad con los Estados y con los otros actores partes del sistema internacional.

Esta tipología es delimitada por hechos históricos que, de acuerdo a nuestra investigación, marcaron una ruptura en el *status quo* del sistema precedente, generando un avance en los derechos culturales y en las nuevas formas en que los pueblos indígenas, como consecuencia de lo anterior, se relacionaron con otros actores<sup>652</sup>. Esto

---

<sup>651</sup> Barbé, Esther (2007). Óp., Cit., p. 151. Véase cita: 61. También se puede ver Pereira, Juan Carlos (coord.) Óp., Cit., p.40. Véase cita: 650.

<sup>652</sup> Estos son subestatales (los que hacen vida hacia adentro del Estado como los movimientos sociales, organizaciones de base, iglesia, entre otros) y supra estatales (cuya dinámica es fuera de la estructura del aparato estatal, por ejemplo: Las ONG y los órganos internacionales), para ambos seguiremos la definición de Barbé sobre actores internacionales, como “aquella unidad del sistema internacional (ya sea entidad, grupo o individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema internacional y que goza de cierta autonomía” Ídem, p.135. Así mismo, en cada sistema los actores con los que se relacionan son diferentes, estos se pueden puntualizar a través de los paradigmas de las Relaciones Internacionales. De esta manera, “(...) el realismo sostenía que los actores fundamentales son los Estados y los estadistas y que las relaciones eran, por tanto, de índole, interestatal. El globalismo introdujo una serie de cambios entre los que se enumeran el énfasis en los procesos transnacionales y el incremento del tipo de actores: intergubernamentales y no gubernamentales. El paradigma de la dependencia asumió como actores a las empresas transnacionales, clases transnacionales, organizaciones no gubernamentales, y movimientos de

último, aunado a otros elementos, incidió en el debilitamiento de la estructura de un Estado-Nación caracterizado por ser monocultural desde su configuración.

A continuación desarrollaremos los sistemas teniendo como referencia la evolución que han tenido los derechos diferenciados, en especial los derechos indígenas, en cada uno de ellos.

a.- *El Sistema de la Expansión Colonial (siglo XV (1492) a 1648)*

Caracterizado por las políticas expansionistas de las grandes potencias europeas sobre tierras cuyos habitantes eran indígenas, estableciendo instituciones de la metrópolis y desestimando cualquier derecho de estas poblaciones sobre sus territorios.

Pese a que la colonización es un sistema que dura aproximadamente seis siglos, desde el XV cuando se inicia hasta mediados del XX que comienzan los procesos de descolonización, para efectos metodológicos de este trabajo contextualizaremos el hecho histórico de la conquista como aquel episodio a partir del cual las poblaciones originarias no volvieron a tener los mismos derechos sobre sus tierras.

La colonización fue un proceso de expansión europea basada en el principio de derecho romano *res nullius*<sup>653</sup>. Las tierras al ser ocupadas despojarían a los indígenas de sus derechos territoriales. Fue en 1492 cuando se produjo el primer choque de civilizaciones en América con poblaciones culturalmente diferentes a la europea, donde se comenzó a argumentar si estos indígenas tenían derecho o no sobre sus territorios, desde posiciones

---

liberación nacional, entre otros (...)" Ugalde, Alexander (2005). *La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada*, p. 283. Encontrado en: [www.ehu.eus/cursosderechointernacionalvitoria](http://www.ehu.eus/cursosderechointernacionalvitoria). En general con todos los actores mencionados los pueblos indígenas han tenido un tipo de relacionamiento en cada uno de los sistemas, y en el ámbito del nuevo orden mundial aparecen aquellos que ejercen una influencia en la dinámica del Estado desde la ilegalidad como son los garimpeiros, las fuerzas irregulares, entre otros, estos últimos afectan de forma negativa la dinámica de estas poblaciones en sus territorios.

<sup>653</sup> "Desde la época de la expansión colonial europea tomó fuerza la idea jurídica de *terra nullius*, es decir, tierra de nadie, disponible para que se la apropiaran los conquistadores y colonizadores. Pero esta concepción es una falsedad histórica ya que las tierras colonizadas no estaban ni desocupadas ni des pobladas, sino que simplemente no existía entre las sociedades sometidas el concepto de propiedad privada. La negación de la propiedad colectiva de los pueblos y comunidades permitió el surgimiento del latifundismo y de la apropiación privada de grandes extensiones de terrenos y recursos, en perjuicio de sus habitantes originarios". Zúñiga, Nieves (2008). Entrevista a Rodolfo Stavenhagen: "El argumento de que la declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas no es vinculante es falaz". *Revista papeles*, N°102, p. 171.

tan contradictorias como la de Bartolomé de las Casas, Francisco Vitoria<sup>654</sup> o Sepúlveda<sup>655</sup>.

El primero que debatió el tratamiento del que eran objeto los nativos del nuevo continente fue Fray Bartolomé de las Casas, “(...) su brevísima relación de la destrucción de las indias sirvió para poner de manifiesto que la actividad evangelizadora de los cristianos en los nuevos territorios no era todo lo correcta que debía ser”. Los conquistadores sometieron a los indígenas, a sus territorios y sus recursos y a cambio los evangelizaron por sus creencias de que estos seres no tenían alma”<sup>656</sup>. El proceso de colonización cuyos pensamientos daban cuenta de la sociedad medieval buscó homogeneizar a sus nuevos pobladores a partir de la evangelización.

En este primer sistema se establece una estructura de poder caracterizada por las potencias europeas más aventajadas de la época (Portugal y España) siendo el gran hecho histórico el choque de civilizaciones de 1492. Desde este episodio, las poblaciones indígenas hasta la actualidad no han logrado tener los mismos derechos que pudieron haber detentado antes de la llegada de los colonizadores.

#### *b.-El Sistema Westfaliano (1648-1815)*

Un segundo sistema estaría delimitado por la paz de Westfalia de 1648 que marcaría una nueva etapa del Derecho Internacional por la emergencia del Estado-Nación, hasta 1815 cuando el Congreso de Viena traería consigo la nueva reconfiguración del mapa europeo.

---

<sup>654</sup> El dominico Francisco Vitoria trabajó desde el “punto de vista internacional lo relativo a los títulos jurídicos susceptibles de legitimar el sometimiento de las poblaciones indígenas a los Españoles... En *Relectio de Indis*, Vitoria establece que los indios eran lo suficientemente racionales para ser los verdaderos propietarios de sus tierras... En cuanto a la adquisición de las tierras y la imposición de nuevos señores, Vitoria establece que el de la guerra justa es el título en el que los españoles podrían fundamentar la adquisición de estas tierras” Torrecuadrada, Soledad (2001). Óp., Cit., p. 21. Véase cita: 89.

<sup>655</sup> “Refiriéndose ya específicamente al tema de la justicia de la guerra contra las poblaciones indígenas de América, Sepúlveda invoca cuatro causas: a) la inferioridad natural de los indígenas; 2) el deber de extirpar los cultos satánicos, y particularmente los sacrificios humanos; 3) el deber de salvar a las futuras víctimas de estos sacrificios; 4) el deber de propagar el Evangelio. Las causas primera y tercera son de derecho ((natural y tiene su fundamento en una razón común de orden antropológico. La segunda y la cuarta son de orden religioso y fundan su legitimidad en el derecho divino, en la palabra divina”. Fernández, Francisco (1992). *La cristiandad entre Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de las casas. Una revisión*, p.323. Encontrado en: [www.raco.cat/index.php/boletinamericanista](http://www.raco.cat/index.php/boletinamericanista).

<sup>656</sup> Torrecuadrada, Soledad (2001). Óp., Cit., p. 4. Véase cita: 89.

La paz de Westfalia representa el fin de la guerra religiosa de los 30 años (1618-1648), con ella la libertad de culto<sup>657</sup>, la cual significaría el primer gran derecho reconocido en el marco de la diversidad religiosa. Otro elemento importante de Westfalia fue el nacimiento del Estado-Nación, cuya “emergencia del Estado se debe a los conflictos políticos y religiosos que pusieron fin al mundo medieval en Europa, y a los debates y reflexiones sobre la naturaleza de la autoridad y del poder pos medieval. Por tanto, la historia moderna y contemporánea europea ha sido en gran medida la historia del Estado como comunidad política”<sup>658</sup>.

En palabras de Truyol “después de la ruptura de la unidad religiosa en Europa, la cristiandad deja de identificarse con la catolicidad y ha de acomodarse a un pluralismo confesional del que esta era precisamente la negación”<sup>659</sup>. Uno de los avances del Derecho Internacional en el sistema Westfaliano fue descartar la religión como causa de guerra, de esta forma “el rechazo de la religión cristiana por parte de los indígenas no era motivo de guerra justa... en definitiva debe ser evitada por todos los medios y si al súbdito, le consta que la guerra declarada por los gobernantes contra los indígenas es injusta y no se atiene a Derecho, no tendrá obligación de acudir a ella”<sup>660</sup>.

Como ya lo mencionáramos, esta organización societaria emergió sobre la idea de un territorio y una nación. Bajo esta premisa, “el Estado-Nación construyó pues la infraestructura para una administración jurídico-estatal disciplinada...y creó...los fundamentos para una homogeneidad cultural y étnica sobre la que pudo imponerse desde finales del siglo XVIII la democratización de la entidad estatal - en cualquier caso- al precio de someter y discriminar a las minorías nacionales”<sup>661</sup>. Los territorios indígenas fueron en este contexto administrados por los colonizadores bajo sus propias instituciones, teniendo como consecuencia que “la transformación social de aquellas

---

<sup>657</sup> “El Tratado de Westfalia estableció un principio radical para la época: *cuius regio, eius religio*; lo que significa que el monarca impondría su religión en su territorio. A raíz de este principio, desaparecía la autoridad política suprema sustentada por el papa y el emperador del Sacro Imperio Romano sobre los monarcas, lo que supuso el contexto político para el desarrollo de la soberanía como principio organizativo los Estados”. Sanahuja, José & Elizondo, Luis (2012). Óp., Cit., p. 5. Véase cita: 75.

<sup>658</sup> Ídem, p. 7.

<sup>659</sup> Truyol y Serra, Antonio (2008). Óp., Cit., p. 30. Véase cita: 649.

<sup>660</sup> Grocio, Hugo (1925). *The law of war and peace*. Editorial reus (s.a): Madrid, p. 397.

<sup>661</sup> Habermas, Jürgen (1998). *Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo*. Texto de una conferencia impartida en el instituto de filosofía CSIC (Madrid), traducido por Francisco Colom González, p. 3. Encontrado en: <http://www.proyectos.cchs.csic.es>.

regiones fuera completa, generándose en la mayoría de las ocasiones un modelo superpuesto a las concepciones y estructuras locales originales”<sup>662</sup>.

De esta manera, la nación fue concebida como un elemento de cohesión y legitimidad hacia y para el Estado, desestimando las distintas relaciones de actores etnoculturales (minorías y pueblos indígenas) con sus territorios y con sus propias formas de organización política-social. Por tanto, estos actores quedaron bajo la lógica de una cultura dominante y los lazos de identidad de está con el Estado. Este concepto de nación<sup>663</sup> como uniforme se vio confrontado por la realidad de las nacionalidades que quedaron atrapadas en la rigidez y en las fronteras de los Estados.

Bajo la premisa de poder lograr la unificación cultural, los Estados-Nación que se impusieron en América Latina a finales de este sistema como consecuencia de los procesos de independencia que comenzaron, desarrollaron políticas para el tratamiento de las poblaciones indígenas que “pueden sintetizarse en tres grandes modalidades con distintas combinatorias. En primer lugar: la búsqueda de integración compulsiva a través de procesos de asimilación hacia la supuesta “cultura nacional”. En segundo lugar, la exclusión sistemática de sectores de todo proceso nacional y en tercer lugar, la política de creación de una nueva raza nacional mestiza”<sup>664</sup>.

Siguiendo lo anterior, con la emergencia de los Estados-Nación, los pueblos indígenas cuya existencia es anterior a éste quedaron bajo el dominio y las políticas de una sociedad dominante que desestimaba la presencia de culturas y naciones diferentes a la mayoritaria. Asimismo, muchas de estas poblaciones fueron divididas por las fronteras impuestas sin tomar en cuenta la noción cultural del territorio<sup>665</sup>, y desafortunadamente en este período la temática indígena que “sirvió de base para el desarrollo del Derecho

<sup>662</sup> Algora, María (2009). *Capítulo 27. La descolonización y el tercer mundo*. En: Pereira, Juan Carlos (coord.). *Óp., Cit.*, p. 608. Véase nota 573.

<sup>663</sup> “La dificultad de definir la nación se complica por sus diferencias en el ámbito social, legal y político. En virtud de ello, pueden existir naciones sin Estados como los Kurdos; Estados compuesto por varias naciones como el Reino Unido; o naciones sin una base geográfica como fue el caso del Diáspora judía. La ambigüedad legal y política del término queda bien ilustrada en la Organización de las Naciones Unidas, cuya membresía, entre otros requisitos, está reservada sólo para aquellas entidades políticas definidas por fronteras internacionales más o menos reconocidas. Sanahuja, José & Elizondo, Luis (2012). *Óp., Cit.* p. 17. Véase cita: 75.

<sup>664</sup> Grimson, Alejandro (2011). *Los límites de la cultura*. Siglo veintiuno editores: Buenos Aires, p. 217.

<sup>665</sup> Un elemento importante antes de pasar al sistema de Viena lo constituyen las ideas de la Revolución Francesa y la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano 1789, con los cuales se reconoce la primera generación de derechos civiles y políticos. La revolución francesa igualmente contribuyó a la idea del nacionalismo tan exaltado en las revoluciones del siglo XIX.

Internacional moderno, muy pronto quedará arrumbada por la evolución inter-estatal del Derecho Internacional (...)"<sup>666</sup>.

c.-*El Sistema de Viena (1814-1914)*

El Sistema de Viena es el que se configura con el Congreso de Viena después de las revoluciones napoleónicas. En Viena “se decidió no sólo el nuevo mapa europeo, sino también los principios y acuerdos que rigieron las relaciones internacionales en Europa en las siguientes décadas”<sup>667</sup>.

Este sistema estaba caracterizado por las grandes potencias del momento (Austria-Hungría, Prusia, Rusia y Gran Bretaña y para evitar algún revanchismo se adhiere Francia la gran vencida de la época), que buscaban un equilibrio de poderes para conservar el status quo pactado en este congreso. Viena mantiene el modelo del Estado-Nación westfaliano pretendiendo en un principio volver a las fronteras pactadas en 1648 alteradas por Bonaparte en las distintas guerras napoleónicas.

El mapa europeo de 1815 fue reorganizado siguiendo los intereses de las grandes potencias. Por ejemplo, Polonia se repartió entre Austria, Prusia y Rusia; algunos reinados italianos quedaron bajo el dominio de Austria; los Estados alemanes estaban divididos entre los intereses en juego de Austria y Prusia, entre otros repartos arbitrarios realizados por los poderes del momento. Para Renouvin “no es preciso decir que la acción de los grupos de población que protestaban contra el trazado de las fronteras constituía una amenaza más directa e inmediata para el *status quo*. En diversas regiones de Europa, tal protesta se apoyaba en las diferencias de idioma, religión, costumbres, tradiciones, recuerdos históricos, desarrollo intelectual y sentimientos. Los grupos que poseían en común estos caracteres o sentimientos formaban una nación, a la que debía reconocérsele su derecho a llevar una existencia independiente”<sup>668</sup>.

El sistema de Viena que buscó imponer las características de Westfalia, trazando fronteras artificiales y desestimando los lazos de afectividad que unía a una determinada

<sup>666</sup> Casanovas, Oriol y la Rosa (1999). Unidad y pluralismo en Derecho Internacional Público. *Cursos euro mediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, p. 171. Encontrado en: dialnet.unirioja.es

<sup>667</sup> Alija, Adela (2009). *Capítulo 3. Del Imperio Napoleónico al Congreso de Viena. El «Concierto Europeo»*. En: Pereira, Juan Carlos (coord.) *Óp.*, Cit. p. 73. Véase cita: 650.

<sup>668</sup> Renouvin, Pierre (1955). *Historia de las Relaciones Internacionales*. Akal: Madrid, p. 13.



nación con su territorio, se vería amenazado por los movimientos nacionalistas que de alguna manera retaron el modelo de Estado-Nación impuesto en 1815. De esta forma, el siglo XIX se caracterizó por las revoluciones de 1820 (España, Italia, Grecia, Independencia de las colonias españolas en América); 1830 (Francia, Bélgica, Polonia, Estados Italianos, Confederación Germánica) y 1848 (Francia, Imperio Austro-Húngaro, Estados Italianos, Confederación Germánica). Las revoluciones más importantes fundamentadas en el principio de la nacionalidad fueron las que unificaron e hicieron que emergieran Italia y Alemania en Estados soberanos (Guerra franco-prusiana de 1871).

Uno de los hechos fundamentales en esta época fue el Congreso de Berlín de 1885, donde debido a la emergencia de Italia y Alemania se terminó de repartir África entre las grandes potencias del momento. Este Congreso se interpreta como un avance importante para el Derecho Internacional pues los Estados lograron pactar en torno a temas tan difíciles como el reparto territorial, la navegación del Congo y el Níger, el tráfico de esclavos y una declaración referente a la ocupación ulterior de tierras en África (*res nullius*).

Así mismo, la cuestión de Oriente (el Imperio Otomano), “el enfermo minado” según lo define Vilar, también constituyó en la historia del Derecho Internacional un hecho relevante para el posterior reconocimiento del principio de autodeterminación. En este sentido, “nada más alejado al modelo de Estado europeo y occidental que el imperio Otomano, confuso conglomerado de pueblos, lenguas y religiones”<sup>669</sup>. El fin de la cuestión de Oriente se expresa en el ciclo de conflictos balcánicos que precede a la primera guerra mundial, los cuales por cierto tendrían una alta dosis de nacionalismo.

Al trasluz de lo expuesto, el sistema de Viena expresa la emergencia de unos nacionalismos que intentan reivindicar su independencia como nación<sup>670</sup>, en el marco de

---

<sup>669</sup> Vilar, Juan (2009). *Capítulo 5. La «cuestión de oriente»*. En: Pereira, Juan Carlos (coord.) Óp., Cit., p.112. Véase cita: 650.

<sup>670</sup> “La conciencia de la nacionalidad se había reafirmado en la resistencia opuesta a la dominación napoleónica; pero entonces se había identificado con el sentimiento patriótico y con la reacción ante la ocupación extranjera. A partir de 1815, y esta fue la novedad, adoptó la forma de una doctrina: los gobiernos no tenían derecho de imponer su autoridad a poblaciones que la consideraban como extranjera; y el fraccionamiento del mapa político era inadmisibles, ya que obligaba a vivir en distintos estados a poblaciones pertenecientes a la misma nación. Más o menos conscientemente, se trataba, en suma, de hacer coincidir Estado y nación”. Renouvin (1955), Óp., Cit., p. 13. Véase cita: 668.

un Estado atrapado por la idea de la uniformidad cultural. Si bien no se les reconoce ningún derecho a las nacionalidades en este período, fueron éstas las que intentarían romper con el *status quo* pactado, cuestión que terminaría preocupando a los vencedores de la Primera Guerra Mundial.

En este sistema los pueblos indígenas en América Latina mantendrán la misma situación de dominación y opresión de la época colonial, pues quedarán atrapados bajo la lógica de un “Estado-Nación” construido a la sombra de las instituciones colonialistas heredadas tras los procesos de independencia.

El paralelismo en nuestro análisis entre la ebullición de las nacionalidades y el posterior desarrollo de los derechos indígenas, ocurre por la amenaza que constituían estas “minorías” para los Estados, cuyas presiones sobre todo en el ámbito europeo logra que fuese reivindicado en la Paz de Versalles de 1919 el principio de autodeterminación, cuya evolución en la actualidad es la “libre determinación” del cual son titulares estas poblaciones originarias.

#### *d.- Sistema de la Primera Pos Guerra Mundial (1914-1939)*

Este sistema fue el resultado de las tensiones acumuladas entre las grandes potencias siendo sus causas algunas de las siguientes: las rivalidades económicas de un sistema capitalista, la carrera armamentista, la rigidez de las alianzas y de las ententes, y desde nuestra perspectiva la más importante, la ebullición de las nacionalidades<sup>671</sup>.

La paz estuvo muy marcada por la visión idealista americana que contribuyó a la construcción de la Sociedad de Naciones, como organización que administraría a través de procesos de cooperación las diferencias que surgieran entre las potencias. Así, en “enero de 1918, convencido del rol importante que cumpliría Estados Unidos al fin de la guerra, el presidente Wilson redacta sus 14 puntos”<sup>672</sup>. De estos el más importante en el plano de la evolución de los Derechos Humanos es el principio de autodeterminación de

---

<sup>671</sup> “En términos políticos, el nuevo brote de las nacionalidades, que había desbordado el perímetro europeo, tuvo profundo efectos en la fisonomía del viejo continente”. Neila, José (2009). *Capítulo 14. La paz de París y la configuración del nuevo sistema internacional*. En: Pereira, Juan Carlos (coord.) *Óp., Cit.*, p. 320. Véase cita: 650.

<sup>672</sup> Albino, Oscar (2001). “Tratado de paz, preludios de guerra.” *Boletín del centro naval*, número 803, volumen 3, p. 436.

los pueblos pensado para conceder autonomía a las minorías nacionales dentro de los Estados.

Así el principio de autodeterminación de los pueblos fue una estrategia para atemperar a las minorías que durante el siglo XIX habían desafiado y desestabilizado el modelo del Estado-Nación. “La aversión hacia el colonialismo y la reconstrucción del mapa europeo atendiendo al problema de las nacionalidades quedaba explicitado en numerosos puntos del mensaje presidencial”<sup>673</sup>. Sin embargo, al contrario de lo que se había pensado en Versalles sobre la reivindicación de derechos autonómicos a las minorías, esta norma terminó siendo secuestrada por los Estados cuyo caso más emblemático es el expansionismo del III Reich invocando la autodeterminación para absorber a sus minorías que habían quedado distribuidas en otros territorios y produciendo en algunos casos el desmembramiento de Estados como en la ex Checoslovaquia.

Lo importante de este sistema fue el reconocimiento en el plano internacional de un principio que permeaba el papel que hasta ahora había sido exclusivo de los Estados y que se expresaba en el tratamiento de los gobiernos sobre sus nacionales, indígenas o no. A esto también debemos agregar el avance de una segunda generación de derechos humanos como los “económicos, sociales y culturales”, emergidos de la revolución mexicana (1910) y la revolución Rusa (1917), lo cual, permitiría evolucionar a un tercer catálogo de normas colectivas, en las que se consagran la de los pueblos indígenas.

#### *e.- Sistema de la Segunda Pos Guerra y la Guerra Fría (1945-1989)*

Este sistema se caracteriza por la emergencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945. Los grandes logros fueron los avances que se consiguieron en materia de Derechos Humanos con la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, así como los dos pactos internacionales de Derechos Humanos, ambos de 1966 (pacto de derechos civiles y políticos y pacto de derechos económicos, sociales y culturales respectivamente). Uno de los principios más importantes consagrados en los pactos internacionales (art.1 común a ambos pactos) y en la propia Carta constitutiva de las

---

<sup>673</sup> Neila, José (2001). *La articulación del Sistema Internacional de Versalles. La Sociedad de Naciones (1919-1923)*. P. 4. Encontrado en: [www.upf.edu](http://www.upf.edu).

Naciones Unidas (art.1.2 y 55) es el de la libre determinación de los pueblos. “En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”<sup>674</sup>.

A pesar que el tratado constitutivo de las Naciones Unidas es la base sobre la que se edificó el principio de libre determinación, esta carta, no apostaba en todo su contenido por la descolonización, en la medida que regulaba dos regímenes coloniales como los territorios no autónomos (capítulo XI) y la administración fiduciaria (capítulo XII), que pueden ser interpretados como la doble moral de un sistema internacional, que por un lado, regula la libertad de los pueblos coloniales y por otro, crea nuevas figuras de dominación colonialistas.

Así, la descolonización fue un proceso que caracterizó la segunda mitad del siglo XX. En palabras del profesor Remiro, “entre el hecho histórico -la descolonización- y el principio -la libre determinación de los pueblos- se produjo una simbiosis: el principio facilitaba la operación descolonizadora; la descolonización permitía vertebrar y consolidar jurídicamente el principio”<sup>675</sup>.

Los Estados descolonizados siguieron el mismo modelo del Estado-Nación westfaliano, marcaron fronteras artificiales, mantuvieron las mismas instituciones coloniales y la idea de un Estado una Nación. Las consecuencias de este comportamiento son los múltiples conflictos étnicos que se producen aún en la actualidad en África, la violación de derechos humanos de los pueblos indígenas en América por parte del Estado y los múltiples conflictos entre minorías religiosas, nacionales, étnicas y lingüísticas al interior del aparato estatal mononacional.

El gran avance de esta época en la evolución de los derechos indígenas fue el principio de libre determinación desarrollado en las resoluciones 1514 (XV) Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales, 1541 (XV) Principios que deben servir de guía a los Estados miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso E del artículo 73 de la Carta y

---

<sup>674</sup> Artículo 1 de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966.

<sup>675</sup> Remiro, Antonio (ed. al) (2007). *Óp., Cit.*, p. 166. Véase cita: 32.

2625<sup>676</sup>(XXV) Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>677</sup>. Los instrumentos anteriormente mencionados estaban dirigidos a los pueblos coloniales, entendiéndose estos como aquellos que se encontraban subyugados en territorios geográficos y jurídicamente separados de la metrópolis. No obstante, luego de completar casi todo el proceso de descolonización a nivel mundial, este principio acogió a otros pueblos, ya no sólo los coloniales, para que puedan reivindicarlo, entre estos están: indígenas, bajo ocupación extranjera o los subyugados por un régimen de segregación racial. La resolución 2625 (XXV) inicia la distinción entre la libre determinación plena o externa (las formas incorporadas en las resoluciones 1514 y 1541) y la libre determinación limitada o interna, con esa autoorganización o autonomía.

Los procesos de descolonización a su vez, permitieron además avanzar en la tercera generación de derechos humanos conocidos como derechos de los pueblos, de solidaridad, de cooperación, al desarrollo o, incluso, derechos colectivos, entre otros.

*d.- Sistema del “Nuevo Orden Mundial” (1990 –2016)*

Se caracteriza por la crisis del capitalismo, por la emergencia de nuevos Estados en el Sistema Internacional entre ellos los recién descolonizados, y por un mundo en constante interdependencia. En palabras del profesor Arenal “se trata también de una sociedad profundamente heterogénea y compleja en comparación con la relativa homogeneidad que caracterizó a las sociedades internacionales del pasado (...) La consecuencia es que la actual sociedad internacional, al contrario de lo que sucedió históricamente en la casi totalidad de las sociedades internacionales históricas, no tiene un marco cultural común, sino que es un mundo marcadamente multicultural, con todos

---

<sup>676</sup> Resolución 1514 (XV) y 1541, aprobadas en la Asamblea General durante el 15° período de sesiones. Encontradas en: [www.un.org/spanish/documents/ga/res/15/ares15htm](http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/15/ares15htm); y 2625 (XXV) aprobada en la Asamblea General durante el 25° período de sesiones. Encontrada en: [www.un.org/spanish/documents/ga/res/25/ares15htm](http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/25/ares15htm).

<sup>677</sup> La resolución 1514 incorpora la independencia como única forma de ejercicio del principio, la 1541, añade la libre asociación y la integración y la 2625 señala como formas de ejercicio las anunciadas en las resoluciones anteriores “ó la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo; que no es otra que la autonomía. Todas ellas incorporan la integridad territorial del Estado como límite a la aplicación del Principio de Libre Determinación.

los problemas que ello plantea desde el punto de vista del orden y funcionamiento internacional”<sup>678</sup>.

Aún cuando el modelo de Estado-Nación sigue resistiéndose frente a las nuevas dinámicas internacionales, lo que sí es cierto es que las características de su emergencia no son las mismas en la actualidad, y el mismo debe refundarse (Boaventura de Sousa) para adaptarse a los nuevos retos de las propias Relaciones Internacionales y del Derecho Internacional. Podemos decir que estamos frente a una transición del Estado-Nación a un Estado- Plurinacional (Clavero) o multinacional (Kymlicka), visto desde la perspectiva del reconocimiento de derechos y la coexistencia de otras naciones o culturas dentro del territorio del Estado, lo que se ha llamado desde otras perspectivas una sociedad postwestfaliana (Del Arenal), (Marcilio Franca 2006) y (Sanhuja). En todo caso, en la actualidad estamos en una etapa de debilitamiento y transición del Estado-nación fundado en 1648.

Aunque los sistemas internacionales dejaron clara la imposibilidad de seguir abordando el Estado desde la idea de una sola nación y por tanto, de una sola cultura, en la actualidad se puede abogar sobre un cambio en la concepción de nación por naciones dentro de un Estado, puesto que en el marco del Derecho Internacional se cuenta con instrumentos jurídicos<sup>679</sup>, consentidos en su mayoría por los Estados-Nación, que nos permite proponer un modelo plurinacional para pueblos indígenas.

Es así como el artículo 12 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas los identifica como Nación. Esto se convierte en un reto para el Sistema Internacional que hasta ahora es inter-estatal, así mismo las Relaciones en este

---

<sup>678</sup>Del Arenal, Celestino (2012). Óp., Cit., p.32. Véase cita: 18.

<sup>679</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007); Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989); Convenio sobre Diversidad Biológica (1992); Pactos Internacionales de Derechos Humanos (1966); Resolución 1514 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y Resolución 2625 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; La Declaración de Viena, adoptada por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993 de las Naciones Unidas; La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobando un Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2015); La Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2001); La Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales en 2005; El Plan de Acción de Durban; El Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en la décima reunión de la Conferencia de las Partes, el 29 de octubre de 2010; La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948); La Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y la Carta Democrática Interamericana 2001.

ámbito deben trabajarse desde la interculturalidad<sup>680</sup>, cambiando los paradigmas de Estado- Estado a Estado-Pueblos ó Pueblos-Pueblos ó Pueblos con otros actores.

De igual forma para el Derecho Internacional la emergencia de Estados plurinacionales significa un reto, pues se coloca en disyuntiva temas tan importantes para la estructura estatal como el territorio y la soberanía, que en definitiva se simplifica en la controversia entre el Derecho de los Estados vs el de los pueblos.

Todo lo anterior ocurre en una sociedad globalizada en la cual la estructura del Estado tal y como fue concebida en Westfalia se ha debilitado, y la plurinacionalidad emerge como organización político-territorial de los pueblos, que sin competir con el gran hegemon busca configurar un Sistema Internacional anclado aún en los viejos paradigmas estatales.

A continuación, exponemos los elementos más relevantes de nuestros sistemas internacionales como categoría de análisis para comprender la transición del Estado-nación al Plurinacional:

*Cuadro N°2. Evolución del Estado-Nación al Estado Plurinacional*

Sistemas	Organización Societaria	Derechos que se reivindican	Titulares de Derecho
El Sistema de la expansión colonial (siglo XV (1492) a 1648)	Imperios Ciudades Estado	Derecho al conquistador “ <i>res nullius</i> ”	Imperios-Ciudades Estado
El Sistema Westfaliano (1648-1815)	Imperios Estado- Nación	Derecho a la libertad religiosa	Minorías religiosas
El Sistema de Viena (1814-1914)	Imperio Estado-Nación	Derecho de las nacionalidades	Minorías nacionales

<sup>680</sup> “(...) Hoy, a raíz del proceso de descolonización y toma de conciencia de los nuevos Estados de sus propias culturas históricas avasalladas por la dominación colonial, se plantea de nuevo el tema de la relación intercultural. De otro, como ha señalado PREISWERK, «la necesidad de estudiar las relaciones interculturales surge parcialmente de la crisis epistemológica de las “relaciones internacionales” en la era de la descolonización. Con la masiva entrada de una mayoría de nuevos Estados de tradición no occidental en el sistema internacional creado bajo una profunda influencia occidental, los “internacionalistas” antes o después han de llegar a ser consientes del hecho de que sus instrumentos analíticos no son ya adecuados para la comprensión de su objeto de estudio». Papel particularmente destacado ha tenido en este reconocimiento el grupo de estudio sobre las relaciones interculturales constituido en el Instituto de Altos Estudios sobre el Desarrollo de Ginebra”. Del Arenal, Celestino (2010). Óp., Cit., p.321-322. En el caso de América Latina este estudio es importante por la mayoría de Estados de carácter plurinacional.

<b>Sistema de la primera pos guerra mundial (1914-1939)</b>	Estado-Nación	Principio de autodeterminación	Minorías
<b>Sistema de la Segunda Pos Guerra y la Guerra Fría (1945-1989)</b>	Estado-Nación	Reconocimiento del principio de libre determinación de los pueblos: Autonomía ó Secesión	Pueblos coloniales Pueblos bajo ocupación extranjera
<b>Sistema del “nuevo orden mundial” (1990 –2016)</b>	Estado Plurinacional	Ejercicio del principio de libre determinación desde la vertiente autonómica	Pueblos Indígenas.

Fuente: Elaboración propia.

En el presente capítulo estudiaremos en una primera parte desde la perspectiva del Derecho Internacional, dos principios que no son contradictorios pero que dentro de la misma estructura estatal son reivindicados por distintos actores, y que en definitiva es la base del ejercicio de la plurinacionalidad, estos son: desde el ámbito de los Estados la «soberanía» y para los pueblos indígenas la «libre determinación». La consolidación de este último, en el ámbito del primero (interna) es lo que garantizaría la emergencia en el ámbito internacional de Estados plurinacionales en América Latina.

En un segundo apartado, analizaremos los posibles cambios desde la visión internacional que presentan los nuevos Estados plurinacionales, y finalmente propondremos los retos que trae este nuevo modelo para el contexto internacional, debatiendo si este tiene el poder de cambiar las dinámicas estatales tan anquilosadas en el Sistema Internacional.





## I.- EL TEMOR DE LOS ESTADOS: EL PRINCIPIO DE SOBERANÍA

---

*“(…) Crisis del Estado quiere decir de una parte y de otra crisis de un determinado tipo de Estado, no terminación del Estado. Prueba de ello es que ha regresado a la orden del día el tema de un nuevo “contrato social”, a través del cual se debería dar vida precisamente a una nueva forma de Estado, tan diferente del Estado capitalista o Estado de injusticia, como del Estado socialista o Estado de libertad.”*

Bobbio, Norberto

### *I.1.- Las grandes contradicciones de la plurinacionalidad: entre el Derecho de Soberanía de los Estados y el principio de libre determinación de los pueblos*

---

Como se ha descrito en los capítulos anteriores, la plurinacionalidad es un modelo de Estado cuya consolidación depende de la concurrencia de diferentes elementos (políticos, económicos, sociales, jurídicos y culturales) de los cuales el más importante desde nuestra investigación es el territorial.

Para los pueblos indígenas su territorio originario y tradicional es necesario para garantizar su supervivencia, pues es en este espacio donde los otros derechos (a la salud tradicional, educación intercultural bilingüe, economía tradicional, justicia comunitaria) que los reconocen como una cultura diferenciada pueden materializarse.

A la par de lo anterior, para los Estados el territorio siempre es un tema conflictivo, pues se expresa bajo la visión de control y de poder, esto último, sobre los recursos y la población que se encuentra en él. De hecho los procesos de conquistas, las grandes guerras mundiales, y los micro conflictos a nivel mundial tienen como hilo conductor el dominio y gestión de espacios geográficos.

Hasta ahora podemos decir que los dos grandes nudos gordianos en la configuración del Estado plurinacional son el tema territorial y sus recursos, y el reconocimiento de la jurisdicción indígena como parte de un sistema de justicia distinto. Lo primero, se ve condicionado por el temor del aparato estatal de ceder soberanía, lo mismo pasa en el ejercicio del derecho propio; pues este último es una expresión de control sobre el territorio.

Desde esta perspectiva es importante determinar si se puede armonizar el derecho de soberanía con el principio de libre determinación de los pueblos, para ello, analizaremos ambas normativas para comprender su alcance actual.

### *I.1.1.- Derecho de Soberanía de los Estados*

*“(...) la soberanía representa una unidad, indivisible, inalienable e imprescriptible. La idea de unidad no admite en un mismo Estado al convivencia de dos soberanías distintas (...)”*

Kaiser, Stefan

Desde nuestra investigación definimos Estado-Nación como aquel modelo de organización político territorial que emergió de la Paz de Westfalia en 1618 y que se fundamenta en tres elementos: Territorio, población y gobierno (soberanía)<sup>681</sup>. La vinculación del concepto de Estado con Nación se expresa en la idea de una identidad nacional única que le garantizaba al aparato estatal su integridad y soberanía territorial, pues se asumía que la población compartía una única nacionalidad, es decir, los mismos vínculos territoriales, lingüísticos, religiosos, étnicos o culturales con este.

El modelo plurinacional es consecuencia, como ya lo mencionáramos, del debilitamiento del Estado-Nación y de la nueva lógica que caracteriza a la sociedad internacional<sup>682</sup>. De acuerdo a Celestino Del Arenal, una de las dinámicas básicas y factores de cambio en la evolución reciente de la sociedad internacional es la estatalización y uno de sus efectos en la actualidad es la aparición de Estados plurinacionales o pluriétnicos. Según lo dicho por el autor, las disfuncionalidades del aparato mononacional se derivan de la imposición de fronteras a partir de su noción territorial, desestimando los límites de cada pueblo dentro de su espacio geográfico, lo

<sup>681</sup> “En sentido amplio el concepto jurídico político de s. sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado (...) Obviamente la s. se configura de distintas maneras según las distintas formas de organización del poder que se han dado en la historia de la humanidad: en todas podemos encontrar siempre una autoridad suprema, aunque luego se explique o sea ejercida de manera muy distinta.” Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2000). Óp., Cit., p. 1483.

<sup>682</sup> “El resultado ha sido la conformación de una sociedad internacional global, que podemos calificar de postwestfaliana, muy diferente a la existente hasta entonces, al caracterizarse por la desaparición o debilitamiento de algunos de los principales elementos que se afirmaron a partir de 1648 y marcaron la sociedad internacional hasta la segunda mitad del siglo XX”. Del Arenal (2012), Óp., Cit., p.7. Véase cita: 18.

cual, ha acarreado conflictos como consecuencia de estructuras estatales que emergieron sobre la base de una población plurinacional, no reconocida como tal.

Sobre esta visión de Estado-Plurinacional ya han teorizado distintos autores. Para el profesor Del Arenal, esto es una consecuencia de la estatalización. Por su parte, Boaventura de Sousa señala que, “la idea de la plurinacionalidad obliga, obviamente, a refundar el Estado moderno; porque el mismo, como veremos, es un Estado que tiene una sola nación, y en este momento hay que combinar diferentes conceptos de nación dentro de un mismo Estado (...) Es la manera específica de cómo cada sociedad organiza su plurinacionalidad (...)”<sup>683</sup>. Desde la perspectiva de Boaventura de Sousa, lo Plurinacional debe tener unos elementos comunes, entre ellos el reconocimiento de la coexistencia de distintas nacionalidades al interior del aparato estatal unidas a través de procesos interculturales. No obstante, para que esta nueva forma de organización no genere Estados fallidos, cada comunidad política debe adaptar el modelo de acuerdo a las condiciones, características y circunstancias de sus pueblos o naciones.

Otro estudioso del tema es Bartolomé Clavero. Para él “la calificación del Estado como *plurinacional* o como *plurinacional comunitario* se formula en el contexto más inmediato de una serie de otros calificativos: constitucional de derechos o de derecho y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, laico, libre, descentralizado (...)”<sup>684</sup>.

De acuerdo con los autores anteriormente mencionados, estamos en una fase de transición del Estado-Nación que desde la perspectiva de la diversidad cultural ha entrado en crisis, es decir, este aparato estatal que fue construido desde la noción monocultural no tiene capacidad de responder a lo que serían sus deberes, expresados en nuestro caso, en garantizar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos a nivel internacional y en las propias constituciones estatales.

Otros autores han dado cuenta de la crisis del Estado-Nación desde otras miradas. El profesor del Arenal plantea que, “la segunda mitad del siglo XX ha traído consigo una

---

<sup>683</sup> De Sousa, Boaventura (2007). Óp., Cit., p. 31-32. Véase cita: 53.

<sup>684</sup> Clavero, Bartolomé (2010). Óp., Cit., p.1-5. Véase cita: 22.

profunda transformación en la sociedad internacional, dando lugar a la progresiva conformación de una nueva sociedad internacional, muy diferente a la que caracterizó las relaciones internacionales desde la Paz de Westfalia de 1648 hasta el final de la Segunda Guerra Mundial...la conformación de una sociedad internacional global, que podemos calificar de postwestfaliana, muy diferente a la existente hasta entonces, al caracterizarse por la desaparición o debilitamiento de algunos de los principales elementos que se afirmaron a partir de 1648 (...)"<sup>685</sup>. Esta concepción postwestfaliana responde a la incapacidad de las estructuras de los Estados-Nación para adaptarse a los retos de una sociedad internacional cambiante.

De igual manera, el profesor Remiro indica que "si hay algo que caracteriza a los Estados de la sociedad internacional de nuestros días es su creciente interdependencia que fuerza a la cooperación internacional y al *multilateralismo* como única forma de afrontar los retos de un mundo globalizado e interconectado, paz, hambre, miseria, explosión demográfica, agotamiento de los recursos, degradación del medio ambiente, delincuencia organizada, terrorismo...Es esta una realidad que suscita dudas sobre la capacidad de los Estados para responder a las necesidades de la sociedad internacional, permite hacer valoraciones sobre su salud o la pervivencia de los rasgos que caracterizan su subjetividad internacional y pronósticos sobre su defunción o la posible aparición de una etapa de superación del Estado y que, en definitiva, advierte la posible crisis del *Estado soberano*"<sup>686</sup>.

Frente a esta crisis del Estado-Nación y el surgimiento en América Latina de un modelo basado en la pluralidad de naciones, el tema de la soberanía como derecho del aparato estatal se convierte desde la égida de la mononacionalidad aún vigente en la estructura que emerge, en una cuestión que genera temor desde el ámbito de la integridad nacional. Como es evidente, la soberanía surge a la par de la construcción del Estado-Nación, por lo que se adapta a la trilogía -una nación, un gobierno, un territorio- generando resistencia para un modelo de aparato estatal diverso cuya característica es varias naciones en un solo espacio territorial.

<sup>685</sup> Del Arenal, Celestino (2012). Óp., Cit., p. 6-7. Véase cita: 18.

<sup>686</sup> Remiro, Antonio (2007). Óp., Cit., p. 96. Véase cita: 598.

Así como la construcción del Estado-Nación se da a partir de tres elementos de acuerdo al Derecho Internacional, la del aparato plurinacional parte de los mismos principios pero respetando el territorio de los pueblos indígenas como naciones diferenciadas así como el ejercicio de su gobierno propio. Esto último revoluciona la vieja categoría de soberanía definida como “el poder absoluto y perpetuo de una República”<sup>687</sup>.

En la actualidad, los cambios de la sociedad contemporánea ha relativizado este concepto de soberanía (Del Arenal, Sanahuja, Brotóns), y el proceso de globalización ha disminuido el poder del Estado. De esta manera, “la mundialización afecta la autonomía soberana de los estados y perfila lo que se ha denominado “soberanía compartida” como el nuevo fundamento de las relaciones interestatales (...) Es el foro de la ONU donde por primera vez los estados ceden a través de un acuerdo global parte de su soberanía a un organismo supranacional con la finalidad de que este se encargue de resolver asuntos tales como la paz (...)”<sup>688</sup>.

De igual forma el desarrollo de nuevas fuerzas y actores a nivel internacional y subnacional ha modelado las funciones y competencias que eran reservadas exclusivamente para el Estado. Consecuencia de ello, es que los pueblos indígenas en la actualidad son considerados como naciones con territorio dentro de la estructura estatal, haciendo necesario replantear el elemento geográfico de la soberanía ya que hasta ahora esta debe de ejercerse sólo dentro de su ámbito de jurisdicción que abarca su espacio territorial.

De acuerdo a lo anterior, nos planteamos las siguientes disyuntivas: ¿Quién debe asumir la jurisdicción de los territorios indígenas? ¿Si el Estado por ser parte de su territorio o los indígenas quienes son titulares de este derecho? Como consecuencia de ello, es necesario reconfigurar el tema de la soberanía “hacia adentro” del aparato estatal, pues si bien está es mermada por grupos que trabajan a su sombra y que ejercen un control sobre el espacio nacional (como las fuerzas irregulares, los garimpeiros y el narcotráfico entre otros), ó por actores de carácter transnacional, en el caso de estas poblaciones originarias la estructura que emerge debe respetar que el poder y la autonomía de estas tierras y hábitats sea ejercida por estos grupos culturalmente diferenciados. Sin

<sup>687</sup> Bodin, Jean (1997). *Los seis libros de la República*. Libro I, Capítulo VIII. Tecnos: Madrid, p.47.

<sup>688</sup> Rodríguez, Gabriela (1999). “Derecho Internacional y globalización” *Revista Isonomía*, N° 11, p. 1-2.

embargo, es justo en el tema del dominio territorial donde se impone la visión del Estado frente a la de los pueblos.

Realizando una analogía entre los pueblos coloniales y las poblaciones indígenas, señalamos que estos grupos autóctonos deben tener soberanía permanente “sobre sus riquezas y recursos naturales” tal y como lo indica la resolución 1314 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuando establece las recomendaciones concernientes al respeto internacional de los pueblos y de las naciones a la libre determinación. De esta resolución posteriormente se desprende la lectura económica que se extrae de las resoluciones 1514, 1541 y 2625. Por tanto, si se previó para los pueblos coloniales el derecho a gestionar sus riquezas y recursos naturales en el contexto de la década de los años cincuenta del siglo XX, en el que sus territorios estaban ocupados por las potencias extranjeras, también puede reconocerse a los pueblos indígenas dicho derecho en el contexto del siglo XXI en el que sus hábitats y tierras son amenazados por los distintos intereses del Estado.

Desde esta perspectiva, la soberanía se convierte en un punto gordiano. A pesar que el concepto pueda ser relativizado, la vieja estructura mononacional latente se resiste en ceder poder y control de sus territorios y recursos, prueba de ello, es que aún ni siquiera Bolivia ha reconocido la primera autonomía indígena. Por el contrario, al trasluz de la plurinacionalidad el “nuevo” modelo que surge desde las viejas estructuras (lo cual puede ser una paradoja) intenta forjar a partir de sus cánones tradicionales a la pluralidad de hecho, y esta solo será posible mientras no intente cambiar el *status quo* del anquilosado aparato colonial. Como señala Bavaresco, “la soberanía representa una unidad, indivisible, inalienable e imprescriptible. La idea de unidad no admite en un mismo Estado la convivencia de dos soberanías distintas (...)”<sup>689</sup>.

Siguiendo a Bavaresco, el ideal del Estado plurinacional no puede versar sobre un aparato estatal que imponga lineamientos, y limite al *modus vivendi* de las poblaciones indígenas. La propuesta de Bolivia sobre Autonomías Indígenas como forma de gobierno propio es buena pero limitada, pues el aparato estatal es quién define como se debe conformar, cuáles son sus competencias, y cuál será su dinámica territorial, la cual

---

<sup>689</sup> Bavaresco, Agemir (2003). “La crisis del Estado-Nación y la teoría de la soberanía en Hegel” *Revista Reserca*, N° 1, p. 56.

no puede contrariar a los objetivos del interés nacional. Por tanto, seguiría la organización comunitaria de las poblaciones originarias confinada al Estado.

El tema fundamental del Estado plurinacional es replantear el carácter de la soberanía y, con ello, la capacidad de poder y control de los territorios indígenas. El aparato estatal ha reivindicado los derechos territoriales de estas poblaciones siguiendo el marco jurídico internacional que los reivindica<sup>690</sup>. No obstante, en el ejercicio la vieja estructura colonial se resiste a formalizar el dominio de un espacio que ha sido ocupado ancestral o tradicionalmente por estos grupos humanos.

El temor del Estado, lejos del viejo paradigma de la desintegración territorial (la cual invocan de manera recurrente) recae en perder el control y el acceso a los recursos<sup>691</sup>, en virtud que los territorios indígenas son hábitats cargados de una gran diversidad biológica y que aún siglos después de la conquista se encuentran bien conservados gracias a que son estas poblaciones originarias las que garantizan y administran sus espacios.

No obstante, paradójicamente a la par del reconocimiento del derecho al territorio, el Estado ahora multicultural o plurinacional regresa con nuevos mecanismos de control (político, jurídico y administrativo), con los cuales se busca ejercer los principios constitucionalmente consagrados y, por tanto, las políticas públicas para su materialización se piensan desde la égida de la mononacionalidad. Una de las incongruencias del aparato estatal es, por ejemplo, la exigencia de títulos de propiedad colectiva en territorios indígenas que han sido ancestral y tradicionalmente ocupados por ellos, resultando algo desproporcional cuando para lograr obtener este instrumento jurídico es necesario transitar por un proceso burocrático y complejo. En la actualidad esto coloca en condición de vulnerabilidad a estos grupos humanos existiendo una mayor presencia del aparato estatal (con proyectos económicos, empresas extractivas, militares, entre otros actores), donde se busca disminuir el control y el poder de estos grupos humanos y de sus autoridades tradicionales.

---

<sup>690</sup> Artículo 1 de ambos pactos de Derechos Humanos (1966), art. 3 y 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), y art. 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT.

<sup>691</sup> No los del subsuelo, pues estos siguen siendo del Estado ahora plurinacional.



Otro aspecto que nos permite decir que la plurinacionalidad configurada desde la mononacionalidad se resiste a relativizar su soberanía en estos territorios, es la interferencia del Estado en la jurisdicción de estas poblaciones originarias. Este derecho propio es ejercido por estos grupos humanos de forma ancestral, no obstante, es ahora en los tiempos de la multiculturalidad y de la pluralidad de naciones en el que el aparato estatal ha decidido normar desde sus cánones de justicia, conociendo el sistema ordinario y el indígena, limitándolo y condicionándolo a lo que ellos pueden juzgar o no. Esto evidencia que el poder del aparato estatal no se distribuye entre iguales (con las naciones) sino que el mismo se vislumbra como una entidad supra con capacidad de regular y de decidir lo que acontece en estas tierras y hábitat. En el caso de América Latina y en particular de Venezuela, Ecuador y Bolivia el poder esta centralizado, los procesos de descentralización se expresan en competencias mínimas, pero la capacidad de incidir en las agendas nacionales se concentra en las capitales; por lo que considerar que un Estado federal constituya la forma más idónea de un gobierno plurinacional no es lo más real si lo que se quiere son verdaderos procesos autonómicos que salvaguarden la cultura diferenciada de estas poblaciones originarias.

Siguiendo la perspectiva anterior, esto no puede ser diferente pues si la soberanía desde el criterio westfaliano no reconoce ninguna autoridad superior, hacia adentro del Estado este se concreta en un poder único y no acepta ninguna entidad que pueda condicionar su poder. En ese recelo que le causa al aparato estatal el reconocimiento de los pueblos indígenas como naciones, es que aquello que se ha planteado para materializar los principios consagrados en la Constitución se ha forjado desde la desconfianza de lo que debe garantizar la plurinacionalidad<sup>692</sup>. Por ello aparatos estatales como Bolivia, que sí bien tienen una experiencia extraordinaria en sus procesos de cambio, presentan en esta primera etapa (si se quiere) la creación de procesos autonómicos supervisados, controlados y evaluados bajo la lupa de una estructura con raíces colonialistas.

Frente a esto el concepto de soberanía de los Estados plurinacionales debe evolucionar, como de hecho ha pasado en el ámbito internacional y nacional, debiendo el aparato

---

<sup>692</sup> La plurinacionalidad debe garantizar en el ámbito de la igualdad los derechos colectivos, y con ello, el uso, aprovechamiento y conservación de sus territorios y recursos. De esta forma serían varias naciones y varios territorios con un aparato estatal fundado en la diversidad.

estatal ceder el control a los pueblos quienes por derecho pueden ejercerlo a través de la reivindicación del principio de libre determinación de los pueblos.

La soberanía del aparato estatal plurinacional debe conceder poder entre iguales a los pueblos y ello implica autonomía de acuerdo a sus usos y costumbres en sus territorios, jurisdicción y recursos. Como señala Sørensen (2006), la gobernanza en lo que él llama Estados posmodernos<sup>693</sup> debe desarrollarse en varios contextos: supranacionales, internacionales, trasngubernamentales y trasnacionales, agregando nosotros «subnacionales»<sup>694</sup>.

Los pueblos indígenas siguen reconociéndose como naciones parte de un Estado y reivindican sus derechos territoriales a partir de la autonomía. El punto de discusión es que la estructura plurinacional debe forjarse entre iguales y el aparato estatal es, desde el punto de vista institucional, el responsable de garantizar dicha interculturalidad con capacidad de velar por el respeto de su territorio de acuerdo a un interés colectivo consensuado desde la pluralidad nacional.

Frente a este experimento en el que se ha convertido la plurinacionalidad, la soberanía desde la visión hobbesiana puede evolucionar hacia dos escenarios: el *primero*, se concreta en las autonomías territoriales indígenas que son capaces de consolidar hacia adentro (inter étnico) y hacia afuera (entre otras naciones y Estado), procesos que fortalezcan la integridad y el interés nacional; el *segundo*, es el retorno de lo colonial, fundado en el secuestro de estas entidades autonómicas por parte del aparato estatal que los perfila cada vez más hacia un ordenamiento político-territorial de carácter local que se rige bajo las premisas del gran hegemon, ahora disimulado bajo la faceta de la pluralidad de naciones. Esto último dependerá del ejercicio del principio de libre determinación de los pueblos y, en definitiva, de los mecanismos para conciliar este derecho con los nuevos retos a los que se debe enfrentar el viejo canon del Estado: la Soberanía.

---

<sup>693</sup> El Estado plurinacional es un aparato estatal posmoderno ya que surge posterior al declive del Estado-Nación.

<sup>694</sup> Este término se utiliza para hacer referencia a las relaciones del Estado con sus distintas nacionalidades.

*I.1.2.- Los pueblos indígenas titulares del principio de libre determinación de los pueblos*

*“(…) Normalmente debería interpretarse la libre determinación como su derecho a negociar libremente su status y representación en el estado en el que viven. Esto podría ser descrito mejor como un tipo de construcción del “Estado tardío” a través del cual los pueblos indígenas están en capacidad de unirse, con los demás pueblos para edificar el Estado en términos justos y en mutuo entendimiento (…)”*

Aguilar, Vladimir

En la actualidad estas poblaciones originarias son titulares del derecho de libre determinación con alcance interno. Un principio cuya aprobación en el ámbito internacional fue bastante controversial, pues de haber pretendido otro alcance la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se habría dilatado considerablemente porque no olvidemos que son los Estados-Nación los representados en la Asamblea General de Naciones Unidas, en cuyo seno debía votarse<sup>695</sup>. Finalmente, se incorporó con un alcance limitado aquel principio, que se encuentra consagrado en el artículo 1 común a los dos pactos internacionales de derechos humanos.

Lo interesante en la actualidad y dentro del contexto de la plurinacionalidad, es la traducción de dicho principio en políticas públicas de carácter intercultural capaces de materializarlo en la realidad social. Para ello, tanto el Estado como los pueblos indígenas deben desarrollar mecanismos de coordinación que posibiliten la vigencia y garantía de dicha norma.

Hasta que este principio no se haga efectivo en el ámbito doméstico las violaciones de derechos humanos, que son transversales a todos los pueblos indígenas de la región, y que se expresan en la discriminación racial y cultural<sup>696</sup>, el genocidio y la pobreza

<sup>695</sup> “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. (Art. 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

<sup>696</sup> “El racismo, debe decirse enérgicamente, no tiene absolutamente ninguna base científica: los grupos raciales o étnicos no son ni superiores ni inferiores en relación a otros grupos en capacidad intelectual, desarrollo cultural, capacidades mentales, inteligencia y demás (argumentos que los racistas han esgrimido a lo largo de la historia), debido al color de su piel o a otros atributos físicos. Sin embargo el racismo (el rechazo personal del “Otro” debido a sus características raciales) es un fenómeno social

extrema<sup>697</sup>, estarán presentes en la dinámica social de estos Estados de carácter plurinacional. Estas situaciones continúan y se mantienen en la lógica estatal por los abusos y amenazas a una norma fundamental como es la territorial. Las demandas que reiteradamente realizan estas poblaciones a nivel internacional ejemplifican la necesidad de demarcar y titular sus territorios. Este principio es fundamental para materializar los demás incorporados en la Declaración<sup>698</sup>.

Los derechos humanos en general son interdependientes. Por ejemplo, para que los pueblos indígenas reivindiquen su derecho a seguir existiendo como culturas diferenciadas, es necesario que previamente materialicen la libre determinación a partir del ejercicio de sus derechos territoriales<sup>699</sup> lo que sería la base fundamental del principio. En este sentido se ha pronunciado reiteradamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Una vez que se reconozca y se ejerza la norma referente al territorio (demarcación, titulación y gestión), los pueblos indígenas pueden realmente plantear procesos autonómicos o de autogobierno, en el que los otros derechos como la identidad cultural, salud tradicional, educación intercultural bilingüe, autodesarrollo y propiedad intelectual entre otros, puedan ejercerse de forma efectiva. Sin la consagración territorial los indígenas pueden lograr insertarse incluso en este “nuevo” modelo de Estado plurinacional, no obstante, sería desde el aculturamiento y la asimilación estando

---

persistente en muchas sociedades”. Stavenhagen, Rodolfo (2008). “Los derechos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas” *Revista IIDH*, volumen 48, p. 261. Encontrado en: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

<sup>697</sup> Para mayor información por cifras que detallen la situación de los pueblos indígenas en Latinoamérica, consultar: La situación de los Pueblos Indígenas del Mundo. El informe sobre la situación de los pueblos indígenas del mundo fue elaborado por siete expertos independientes y producido por la secretaria del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. Encontrado en: [www.un.org/indigenous](http://www.un.org/indigenous).

<sup>698</sup> Un ejemplo de esto, es la sentencia de la Corte Interamericana en el caso de la comunidad Sawhoyomaxa vs Paraguay, en la cual, se falló por unanimidad sobre la responsabilidad que tiene el Estado por la muerte de 18 niños en esa localidad. Este tribunal determinó que estos fallecimientos son consecuencia directa de la incapacidad del Estado en garantizar el derecho a la propiedad ancestral de sus tierras, ya que esto último significó “el haber tenido que abandonar sus tierras ancestrales y el no poder cazar, pescar o recolectar frutos, lo cual, es un nexo de causalidad directo sobre la pérdida de su identidad personal y cultural”. Voto razonado del juez Ventura Robles. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso de la comunidad Indígena Sawhoyomaxa Vs. Paraguay (29 de marzo de 2006). Encontrado en: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

<sup>699</sup> Reconocidos en los artículos 13,14,15,16, 17,18 y 19 de la Convención 169 de la OIT y en los artículos 3,4,10,12,13, 26,27, y 32 de la Declaración.

en presencia de un genocidio cultural<sup>700</sup> (Lemkin) que llevaría inequívocamente hacia una extinción de sus identidades que los diferencian de otros colectivos.

Desde la perspectiva normativa, estos pueblos tienen todo un marco jurídico que les brinda la fundamentación necesaria para trascender hacia un Estado-Plurinacional. En nuestro caso, el derecho transversal para el cambio de este modelo de organización política se fundamenta en el principio de libre determinación desde su vertiente interna (autonomía o autogestión), expresado a su vez en todas sus dimensiones: “la (...) política nos sitúa ante el derecho al autogobierno, la dimensión económica ante el derecho al autodesarrollo, la dimensión propiamente cultural nos remite al derecho a la identidad cultural, la dimensión jurídica al derecho propio, la dimensión territorial a los derechos territoriales y la dimensión participativa al derecho al consentimiento informado y la consulta previa”<sup>701</sup>. De todas las perspectivas que se ejercen la base fundamental la constituye *la territorial*, siendo el espacio donde se construyen las otras normas.

Se hace referencia a la vertiente interna porque es la demanda que han promovido los propios pueblos indígenas, ya que ellos no buscan ni plantean la independencia de sus Estados. Cabe recordar que el Derecho Internacional regula dos condiciones en los que se puede reivindicar la vertiente externa del principio de libre determinación: “un supuesto es el de los pueblos anexionados una vez que la conquista ya ha sido condenada como modo de adquisición del dominio territorial y la dominación extranjera de un pueblo y ocupación de su territorio (...) El otro supuesto interesa a los pueblos oprimidos por genocidio, violación masiva de sus derechos, destrucción de su identidad o discriminación política y social grave y sistemática”<sup>702</sup>. En la actualidad ninguna población originaria en Latinoamérica ha realizado demandas de independencia.

Según nuestra perspectiva, el alcance del derecho a la libre determinación para los pueblos indígenas debe contener la autonomía territorial que incluye la gestión de recursos, el respeto por sus organizaciones políticas, sociales y a su identidad cultural,

---

<sup>700</sup> Muchos autores hacen referencia en la actualidad al término de genocidio cultural, pues si bien no existe desaparición física de los miembros del grupo. Sí que desaparece el grupo diferenciado en cuanto tal, al asimilarse en otros colectivos.

<sup>701</sup> Oliva, Daniel & Blázquez, Diego (2007). Óp., Cit., p. 239-240. Véase cita: 296.

<sup>702</sup> Remiro, Antonio (2007). Óp., Cit., P.191. Véase cita: 32.

así como los medios para financiar sus funciones autonómicas. Lo anterior permite que estos grupos humanos determinen libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural, de acuerdo a lo establecido en los artículos 3 y 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas de 2007.

Sobre la importancia del derecho al territorio y la autonomía han escrito diversos estudiosos, quienes han reiterado la necesidad de que el Estado garantice las tierras y hábitat indígenas en América Latina. Desde esta perspectiva, el profesor Oliva ha afirmado que el principio territorial es la base en la que se expresarían todas las dimensiones de ejercicio de la libre determinación, señalando además que son fundamentales para proteger la visión cultural de estos grupos.

Afirmando que todos los derechos indígenas están interconectados, si no se produce una demarcación conforme al espíritu de los instrumentos internacionales y de las propias constituciones, difícilmente se puede avanzar hacia las autonomías. En este orden de ideas, Xabier Etxeberria señala que “es clave (...) por lo que significa por sí mismo, con la capacidad de autogobierno y participación a la que remite. Y porque impregna transversalmente el conjunto de esos derechos: todos están llamados a disfrutarse y ejercerse mediando el autogobierno”<sup>703</sup>.

Los indígenas han expresado la necesidad de reivindicar los derechos de los que son titulares tanto a nivel internacional como estatal. No obstante, el tema en la comunidad internacional y en los Estados-Nación (y ahora plurinacionales) no se ha agotado pues el reconocimiento es el punto de partida y no de llegada de estas demandas. En este sentido, el que fue segundo Relator Especial James Anaya nos dice que, “la declaración afirma que los pueblos indígenas en particular tienen el derecho de libre determinación, reconoce que se les ha negado el disfrute de este derecho y marca los parámetros para poner en marcha procesos que reparen esta negación, inclusive medidas para promover y fortalecer la autonomía indígena. La libre determinación exige hacer frente y revertir los legados del imperialismo, de la discriminación y de la opresión de las culturas. No lo hace para condonar la venganza por la opresión del pasado y sus legados actuales, ni

---

<sup>703</sup> Etxeberria, Xabier (2011). *La autonomía indígena desde la perspectiva ético-política*. En: Gómez, Felipe & Ardanaz, Susana (2011). *Óp., Cit.*, p. 21. Véase cita: 245.

para fomentar la división, sino por el contrario, para construir un orden político y social basado en relaciones de entendimiento y respeto mutuo”<sup>704</sup>.

El Relator Especial, consciente de esta necesidad, insiste en que los derechos territoriales no deben quedarse sólo en el deslinde espacial sino que deben avanzar hacia la activación del principio de libre determinación expresado a través de las autonomías indígenas. Cuando James Anaya señala que es urgente “revertir los legados del imperialismo, la discriminación y la opresión de la cultura”, hace referencia a la refundación de las estructuras colonialistas y racistas de los Estados, con lo cual ya habiendo enunciado la importancia de los procesos autonómicos para estos pueblos, da a entender que las bases del aparato estatal deben trascender a una nueva concepción que englobaría perfectamente a la plurinacionalidad.

Desde esta perspectiva, el Estado-Plurinacional se configuraría a partir del principio de libre determinación desde la vertiente interna. La profesora Torrecuadrada traduce este derecho “en la posibilidad de establecer el sistema político aplicable a cada una de las comunidades, elegir sus propias instituciones y regirse por sus normas ancestrales u otras más evolucionadas determinadas por el propio grupo humano de conformidad con sus normas tradicionales. Esto subraya que el origen del resto de los derechos reivindicados por los pueblos indígenas se encuentra en la libre determinación de los pueblos”<sup>705</sup>.

Hoy en día existe una amplia literatura sobre la materia que se argumenta desde dos posiciones distintas: una, es la que fundamenta la necesidad de que los indígenas logren ejercer el principio de libre determinación como derecho necesario para salvaguardar su cultura, pues en definitiva es la diversidad cultural lo que se busca proteger; la otra, se argumenta sobre el riesgo que se corre en los procesos autonómicos de aislar a estos pueblos de la sociedad nacional provocando su exclusión, la cual podemos ubicar en los argumentos de la visión militar (tan entronizada en América Latina) que teme a este tipo de reivindicaciones por sus posibles consecuencias en la desintegración del territorio nacional.

---

<sup>704</sup> Anaya, James (2011). *El derecho a la libre determinación y la autonomía indígena*. En: Gómez, Felipe & Ardanaz, Susana. Óp., Cit., p. 57. Véase cita: 245.

<sup>705</sup> Torrecuadrada, Soledad (2010b). Óp., Cit., p.73. Véase cita: 43.

Frente a estas visiones, afirmamos que el ejercicio a la libre determinación es necesario para la supervivencia de estas poblaciones y que los territorios autónomos en una estructura estatal plurinacional estarían interconectados en las tomas de decisiones, construcción de políticas públicas y en las cuotas de poder que les correspondan implementando para ello la interculturalidad. Ello sin duda permitirá fortalecer la soberanía y la integridad del Estado lejos del mito de la fragmentación del territorio.

Así mismo, en América Latina se han producido importantes procesos de ejercicio del principio de libre determinación como es el caso de los municipios autónomos de Chiapas. Sobre este aspecto, nos dice Aracely Burguete que “los indígenas accedieron al gobierno municipal, mediante la lucha político-electoral; y encontraron espacios de representación política (limitados) en el congreso local, ampliando la participación social. Con estas medidas el conflicto no está resuelto pero si fue contenido”. De acuerdo con Burguete, los municipios chiapanecos han logrado la autonomía a través de grandes procesos de lucha y negociación, sin embargo, en la actualidad “en un momento de debilidad del movimiento indígena y del zapatismo, es poco probable que el gobierno acepte negociar la autonomía en otras escalas que no sean el municipio y la comunidad”<sup>706</sup>.

Al igual que la experiencia autonómica en México, podemos referirnos a la de los Mapuches en la Araucanía (Chile) y Newken en Argentina, donde el argumento de estos pueblos “no es sólo la reivindicación por más tierra y desarrollo frente a un problema de pobreza, sino un derecho de reconstrucción nacional legal (de derecho ante los tratados y convenciones internacionales como el Convenio 169 de la OIT) y legítimo ante las Declaraciones (como la Declaración de la ONU sobre derecho de los pueblos indígenas) que ponen una base moral a la convivencia humana”<sup>707</sup>.

Debemos señalar, que tanto los ejemplos de autonomía ya mencionados como el de los planes de vida citados en los capítulos anteriores, no han sido iniciativa de los Estados. Por el contrario, han surgido de los propios pueblos y comunidades indígenas que han

---

<sup>706</sup> Burguete, Aracely (2011). *Autonomía y municipio en Chiapas: disputas por su significación*. En: Gómez, Felipe & Ardanaz, Susana (2011). *Óp., Cit.*, p.119. Véase cita: 245

<sup>707</sup> Para ampliar la información se puede ver: Marimán, Pablo (2011). *La autonomía en el cono sur. El caso Mapuche en la Araucanía (Chile) y el Newken (Argentina)*. En: Gómez, Felipe & Ardanaz, Susana (2011). *Óp., Cit.*, p. 79. Véase cita: 245.



decidido cambiar las agendas “desde abajo”, incluso en el caso de los Zapatistas en Chiapas, México, sus procesos autonómicos fueron respuesta de un movimiento armado como consecuencia de las políticas implementadas en el territorio nacional por el Estado mexicano. Lo relevante es pensar en la posibilidad de estructurar en la división político-territorial de un Estado, territorios autónomos para estos grupos humanos que de acuerdo a su organización político-social son necesarios para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Lo inconcebible es tener que aceptar que en el siglo XXI el aparato estatal no apueste por ello como resultado de mantener una lógica westfaliana.

### *1.2.- La libre determinación un reto para el Estado plurinacional*

La gran controversia en el ejercicio de la libre determinación es el reconocimiento del territorio en la égida clásica de un modelo mononacional que aún no fallece para dar paso a las nuevas estructuras de la plurinacionalidad.

Actualmente en América Latina, de los tres países en estudio, sólo Bolivia ha logrado desde la aprobación de su constitución de carácter plurinacional trabajar en la materialización de las autonomías territoriales. No obstante, la mano del aparato estatal mononacional es la que moldea el proceso y ello se vislumbra cuando, por ejemplo, uno de los requisitos para alcanzarla es la codificación de sus dinámicas sociales en lo que llaman “estatutos autonómicos” cuyo contenido debe estar organizado siguiendo la lógica estatal, incluyendo además la categoría liberal de la división de poderes. A la par de su construcción al estilo positivista, esta “mini constitución” es evaluada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, quien determina si reúne las condiciones para ir a referéndum o se debe realizar algún tipo de modificación.

Lo anterior demuestra que aún estamos bajo la sombra de una estructura de carácter colonialista y racial, pues en un modelo “plurinacional” cuyo espíritu sea el respeto desde el ámbito de la igualdad con las otras nacionalidades, de seguro el protocolo para materializar las autonomías indígenas sería diferente. Por ejemplo, la construcción de los estatutos autonómicos puede remplazarse por la revisión del libro de actas de la comunidad, un video sobre los actos orales de las asambleas comunitarias ó un informe socio- antropológico, en definitiva, estrategias menos estatales y más acercada a las realidades de estas poblaciones. En un aparato estatal de este tipo la carga de la prueba

no debe descansar sobre estos grupos humanos sino que tendría que ser responsabilidad del Estado.

En todo caso, aún en tiempos de esta plurinacionalidad en “construcción” se relativiza lo indígena y se complementa para su aprobación a través de las lógicas estatales, secuestrando de esta forma el principio de libre determinación por parte de la soberanía de un Estado aún formal y mononacional (aunque sea formalmente imponiendo procedimientos de adopción).

El temor fundamental para la consagración del Estado plurinacional es la soberanía y la libre determinación. Esto último también es consecuencia de sociedades cuya prioridad inmediata no es el tema indígena. Los aparatos estatales día a día se enfrentan a grandes problemas de corrupción, burocracia, polarización política, desafección social, crisis económica, inflación, inseguridad, entre otros aspectos impidiendo que los asuntos de estas poblaciones sea una prioridad.

De esta forma, lo plurinacional sigue siendo una estructura estatal pendiente. Nuestra esperanza como ya hemos explicado anteriormente recae en Bolivia. La aprobación por referéndum de las cinco autonomías que han cumplido hasta ahora con todos los trámites y procedimientos que establece la Constitución, representará un hecho histórico en América Latina ya que por primera vez se está reconociendo -desde el parámetro de legalidad estatal- el ejercicio del principio de libre determinación a través de la reivindicación del derecho al territorio.

La aprobación del referéndum es un punto de llegada de un derecho pendiente. Será en el instante en el que se aprueben las autonomías territoriales en el que se comenzará un nuevo tiempo y espacio para las poblaciones originarias dentro de la estructura del Estado. Es un reto para estos autogobiernos no dejarse cooptar por las lógicas estatales y fortalecer sus bases comunitarias, ejerciendo a través de sus organizaciones las competencias que plantea para ellos la Constitución y trabajando a la par por las otras dimensiones de la libre determinación desde sus usos y costumbres.

En este contexto, la libre determinación podrá ser un principio ejercido a plenitud por estas poblaciones y en la cual la dinámica estatal cambiará y la soberanía será modelada

y responderá a la “suma de los distintos poderes que se generan por el control de los territorios indígenas como parte del espacio nacional”. El Estado será una estructura que facilite, organice y garantice los derechos de sus poblaciones y no que coarta, domine y asimile a las mismas bajo un solo poder absoluto, connotación que se desfasa ante el reto de lo plurinacional.

Para valorar el temor infundado de la Soberanía por parte de los Estados aún mononacionales, ahora definidos constitucionalmente como multicultural o plurinacional, se realizó un ejercicio en una clase sobre derechos territoriales del diplomado en Derechos Indígenas y Derechos Humanos<sup>708</sup>, auspiciado por la Unión Europea y de Latin American Mining Monitoring Programme (LAMMP) e impartido por la Universidad de Los Andes (Mérida- Venezuela). En la actividad se repartió un cuadro con las siete dimensiones del principio de libre determinación<sup>709</sup>, se les explicó el contenido de cada una indicándoles que marcaran con una “x” aquellas que consideraban que su pueblo<sup>710</sup> tenía, y dejarán en blanco aquellas que estarían como pendientes por materializar. Los resultados fueron similares, todos coincidieron en que ejercían la autonomía política, cultural y jurídica señalando en mora a la territorial, económica y la participativa. Lo previsible es que estas últimas no dependan de estos grupos humanos sino del aparato estatal, y las que ellos reivindican como activas dentro de sus dinámicas, son precisamente las que surgen de sus procesos comunitarios.

De esta manera, las dimensiones ejercidas en plenitud son aquellas que pueden ser garantizadas por los pueblos indígenas, mientras que la territorial que es directamente proporcional a la económica y al derecho a la consulta solo puede ser avalada por el Estado. Por tanto, la resistencia a ceder soberanía para evitar perder el control de estos ámbitos territoriales ó de los recursos es una ficción ya que estas poblaciones mantienen el control sobre sus espacios desde épocas ancestrales, por lo que la soberanía siempre ha estado repartida (de hecho) en estos lugares y el aparato estatal ha funcionado sin contratiempo.

---

<sup>708</sup> Este Diplomado fue dictado a líderes indígenas de los distintos pueblos que habitan en la Sierra de Perijá, cordillera situada en Venezuela que marca un importante tramo de la frontera de Colombia con Venezuela. La clase se impartió el 20 de junio de 2015.

<sup>709</sup> Estas dimensiones fueron: política (autogobierno), económica (autodesarrollo), cultural (sistemas propios de educación intercultural bilingüe), territorial (autogestión), jurídica (jurisdicción indígena) y participativa (derecho a la consulta).

<sup>710</sup> En el Diplomado participaron cinco pueblos indígenas: Yuckpa, Wayuu, Japrería, Bari y Añú.

Haciendo un paralelismo un pueblo tiene también los tres elementos, que de acuerdo al Derecho Internacional, son los constitutivos de un Estado: territorio, gobierno y población, aunque no pueden desarrollar relaciones internacionales en un plano de igualdad con otros Estados. No obstante, ellos no quieren emerger como un aparato estatal pues su concepción es comunitaria y su organización es más eficiente y menos burocrática. Al estar dentro del aparato estatal es necesario que este garantice sus autonomías, dentro de sus espacios territoriales.

Por tanto, la soberanía de un Estado multicultural o plurinacional al contrario de lo que está sucediendo en el ámbito doméstico, debe verse reforzada por el ejercicio del principio de libre determinación. Desde esta perspectiva, ya la misma no se regiría bajo los cánones tradicionales del poder absoluto sino será compartida entre los poderes que ejercen en sus territorios las distintas nacionalidades, quienes a la par velarán por reforzar la integridad nacional y la conservación de sus espacios a través de sus usos y costumbres.

De hecho, el concepto de la Soberanía ha variado conforme las dinámicas internacionales y nacionales han ido cambiado. Se asume que los nuevos actores en estos ámbitos han tenido una capacidad de incidencia que ha disminuido el poder del soberano (del gobierno de un Estado). Por tanto, la emergencia de las nacionalidades al interior del aparato estatal está acompañada directamente por el reconocimiento territorial y por tanto de su jurisdicción, esto evidentemente configurará el dominio del aparato estatal políticamente en estos espacios.

Así como la emergencia del Estado-nación se acompañó de tres elementos (territorio, población y gobierno (soberanía), la del aparato plurinacional siguiendo los lineamientos del Derecho Internacional debe estar dirigida a un Estado compuesto por distintas nacionalidades con territorios y diferentes gobiernos. “Esta nueva visión debe replantear la relevancia de la territorialidad, destacar la porosidad de las fronteras, tratar las dimensiones temporales de la gobernación como no menos significativas que las dimensiones espaciales, reconocer que las organizaciones de carácter horizontal son tan

importantes como las jerárquicas y proponer como normales los cambios de autoridad a nivel subnacional, transnacional y no gubernamental”<sup>711</sup>.

Desde nuestra perspectiva, el principio de libre determinación pensado para los pueblos indígenas en la actualidad, y por todo lo que implica especialmente desde una perspectiva territorial, es paralelo al derecho de Soberanía (acepción política) de los Estados si lo contextualizamos con los conceptos de control, poder y gobierno.

Por tanto, el entendimiento entre la soberanía y la libre determinación en condiciones de igualdad hará necesaria la coexistencia de distintas nacionalidades en el ámbito nacional, funcionando el Estado como un ente que garantice los derechos diferenciados.

---

<sup>711</sup> Celestino, Del Arenal (2001). *La Sociedad Mundial y las nuevas realidades internacionales: Un reto para la teoría y para la política*, p.62. Encontrado en: [www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/.../2001](http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/.../2001)



## II.- LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO PLURINACIONAL

*“(…) Ni tampoco supone que podamos plantearnos a momento, como escenario futuro, la desaparición del Estado y su sustitución por otra forma de organización política, económica y social”.*

Del Arenal, Celestino

Los pueblos indígenas en la actualidad son visibilizados e incluidos en la agenda internacional como consecuencia de la suma de dos condiciones: la primera, expresada en las propias transformaciones que ha experimentado la Sociedad Internacional<sup>712</sup> y la segunda, por la emergencia de estos como movimientos sociales.

Según la *primera condición*, la Sociedad Internacional contemporánea se caracteriza por ser “heterogénea, interdependiente y compleja”<sup>713</sup>. Una de las transformaciones más significativas “viene dado por el aumento del número y del tipo de actores internacionales”<sup>714</sup>.

En este contexto ya no se concibe al Estado como único actor de las Relaciones Internacionales sino a la par de este, comienzan a incorporarse otros grupos o individuos que pueden incidir en la configuración de las agendas globales. En el caso de los pueblos indígenas sus demandas pueden ser escuchadas en el ámbito internacional a través de Organizaciones Internacionales o No Gubernamentales, llegando a incidir en algunos cambios dentro del aparato estatal, siempre reflejados en mejorar sus condiciones como culturas diferenciadas.

Así mismo, en el contexto del Derecho Internacional han emergido nuevos sujetos que, como señala el profesor Remiro Brotóns, “(…) en la medida en que la subjetividad internacional ha ido dejando de ser considerada como una *pertenencia* de la soberanía para ser concebida como un procedimiento de atribución de derechos y obligaciones

---

<sup>712</sup> De acuerdo a la concepción trasnacional “ el punto de partida de esta perspectiva es que las relaciones que se producen a través de las fronteras estatales, a consecuencia del comercio, del turismo, de las nuevas tecnologías en el campo de las comunicaciones y de una vasta red de relaciones trasnacionales entre ciudadanos privados, asociaciones y empresas trasnacionales, han alcanzado tal grado de intensidad y desarrollo que hoy se puede afirmar la existencia de una sociedad mundial, no sólo interestatal...El paradigma del Estado y del poder está, así, tan alejado de las realidades actuales que debe ser reemplazado por paradigmas o modelos que se adapten al mundo actual y sean capaces de aportar interpretaciones y soluciones globales a los problemas globales”. Del Arenal, Celestino (2010). Óp., Cit., p. 299. Véase cita: 110.

<sup>713</sup> Barbé, Esther (2010). *Relaciones Internacionales*. Tecnos: Madrid, p. 137.

<sup>714</sup> Ídem.

dentro de un ordenamiento jurídico determinado, la sociedad internacional se ha abierto a otros sujetos que, como advirtió la CIJ en su opinión relativa a las Reparaciones de los daños sufridos al servicio de las NU (1949), no son necesariamente idénticos en cuanto a su naturaleza y estatus”<sup>715</sup>. De acuerdo con este planteamiento, el Estado es el sujeto por antonomasia, no obstante, en la actualidad existen otros que gozan de una cierta subjetividad y que se distinguen por sus características y su capacidad de actuación dentro de la Sociedad Internacional. En este sentido, si definimos como sujeto de Derecho Internacional aquel que es titular de derechos y obligaciones según las reglas del ordenamiento internacional, los pueblos indígenas por ser destinatarios de normas, han adquirido en este plano una cierta subjetividad con capacidad limitada.

El Estado debe garantizar la observancia de los derechos humanos, y en su defecto, los pueblos originarios en América Latina pueden (una vez agotados los recursos internos del Estado infractor) recurrir a ciertos mecanismos del Sistema Interamericano (Comisión y Corte) como consecuencia del Principio de Subsidiariedad que preside esta construcción, para que se respeten estas normativas lo que significa un salto en la noción del Estado como detentador de poder sobre la población.

Una *segunda condición* es la de los pueblos indígenas como movimientos sociales, respuesta de una sociedad cuyas dinámicas vienen cambiando hacia una tendencia más democratizadora. La visibilización de estos en las demandas internacionales se “ubica en las décadas de los setenta y ochenta...Este irrumpe cuando grupos que a sí mismo se definían indígenas, comenzaron a construir su propia agenda, marcando distancia de las organizaciones campesinas”<sup>716</sup>. Esta distinción significó una transición importante pues se mostraron como colectivos humanos diferenciados con un fuerte apego a la tierra por ser este el lugar donde nace, se desarrolla y muere su cultura. Desde esta disgregación con el discurso campesino, se internalizó en la Sociedad Internacional la importancia de su protección, por ser una de las poblaciones más desfavorecidas del mundo<sup>717</sup>.

<sup>715</sup> Remiro, Antonio (2007). Óp., Cit., p. 93. Véase cita: 32.

<sup>716</sup> Burguete, Aracely (2011). Movimientos indígenas en México. El péndulo de la resistencia: ciclos de protesta y sedimentación. En: Betancur, Ana (2011). *Movimientos indígenas en América Latina*. Resistencia y nuevos modelos de integración. IWGIA: Copenhague, p.12.

<sup>717</sup> “Los pueblos indígenas siguen siendo los más numerosos entre los pobres, los analfabetos y los desempleados (...) Pese a que constituyen el 5% de la población mundial, los pueblos indígenas constituyen el 15% de los pobres del mundo. También representan la tercera parte de los 900 millones de indígenas de las zonas rurales. Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (2010). Óp., Cit., Véase cita: 24.



Estos pueblos son beneficiarios en el Derecho Internacional Contemporáneo de un tratamiento especial que se expresa en el reconocimiento de un conjunto de derechos importantes para salvaguardar su cultura, como por ejemplo el de la libre determinación, y que han sido resultados de sus luchas históricas.

Como ya lo mencionáramos, en la actualidad existe un catálogo de derechos indígenas mucho más amplio<sup>718</sup>. La propia Organización Internacional del Trabajo en la década de los ochenta, influenciada por los procesos de cambio, crearía las condiciones para un nuevo Convenio como es el 169 sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes (1989), que tendría una óptica distinta al anterior (Nº107- 1957) sobre poblaciones indígenas y tribales, en el que se regulaban las condiciones para que los indígenas fueran insertados en la sociedad nacional (política integracionista)<sup>719</sup>.

El Convenio 169 fue respuesta de una Sociedad Internacional en constante proceso de cambio, en la que los derechos humanos tienen como desafío el respeto por la diversidad cultural. Este instrumento reconoce por primera vez el derecho al territorio de estos grupos, e insta a los “gobiernos a respetar la importancia que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios (...)”<sup>720</sup>. Además está respaldado por un sistema de control (periódicos y procedimientos especiales) que ayuda a garantizar que los países apliquen las normativas que ratifican en el marco de la OIT, mientras que la Declaración de las NU sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) carece de mecanismos a estos efectos. A pesar del gran avance que representó el Convenio 169 y la posterior Declaración recién indicada, las demandas trascendentales de estos colectivos siguen versando sobre el territorio, la autonomía, el autodesarrollo y la identidad, constituyendo estas las bases para teorizar sobre un Estado-Plurinacional.

---

<sup>718</sup> En el pasado se dieron ciertas regulaciones en torno al tema laboral indígena, siendo este el primer derecho que se les reivindica a estos pueblos en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre los primeros convenios que se generaron en torno a esta materia están: el Convenio Nº 50 sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas de 1936, el 64 sobre los contratos con trabajadores indígenas y el 65 sobre las sanciones penales hacia los trabajadores indígenas ambos de 1939. Estos instrumentos antes descritos trataron de frenar abusos en el ámbito laboral, pero los contenidos de los mismos son muy parcos y da la impresión que protege más al empleador que al propio indígena.

<sup>719</sup> Esta política sigue vigente para los Estados que consintieron el Convenio 107 de la OIT y no lo han hecho con el Convenio 169 de la OIT.

<sup>720</sup> Artículo 13 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Siguiendo este mismo orden de ideas, el primer Relator Especial sobre los Derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen señala que “(...) las nuevas organizaciones indígenas a finales de los 80 y la década de los 90 del pasado siglo, han comprobado que la lucha por la tierra no puede deslindarse de su supervivencia como pueblo con una identidad cultural distinta, y por ello a las reivindicaciones tradicionales han unido la de los derechos diferenciados con el objeto de reforzar así una identidad indígena trans-comunitaria como un vínculo unificador y un agente movilizador”<sup>721</sup>. El movimiento indígena<sup>722</sup> se mantiene con un discurso dinamizador en torno a la demanda territorial y continúa ganando espacios a nivel internacional<sup>723</sup>, lo que le permite generar una importante presión hacia los Estados-Nación ahora en el caso de Ecuador y Bolivia plurinacional.

El avance de los pueblos indígenas como actores sociales y con cierta subjetividad en el contexto internacional, es resultado de la propia evolución de la sociedad global. Hasta ahora estas poblaciones realizan un cabildeo político interesante aunque discreto en el ámbito de las OI que les ha permitido insertar sus demandas en instrumentos jurídicos relevantes de derechos humanos. A su vez, su dinamismo ha imprimido hacia adentro del aparato estatal su visualización como culturas diferenciadas, cuestión que ha significado un avance, pues en la actualidad independientemente de la posición (a favor o en contra de sus derechos) nadie puede negar la presencia de estos grupos originarios en América Latina.

Todo lo anterior, nos evidencia que los pueblos indígenas son actores sociales con impacto nacional e internacional, y titulares de derecho, lo que les permite garantizar

---

<sup>721</sup> Stavenhagen, Rodolfo (1997). “Las organizaciones indígenas actores emergentes en América Latina” *Revista CEPAL*, número 62, agosto, p.62.

<sup>722</sup> En palabras de Daniel Oliva “En esa tensión dialéctica que pone de manifiesto, las resistencias, las contradicciones, las anomalías sistémicas vinculadas a los procesos de nuestro tiempo, surge el proceso panindigenista... este discurso apuesta porque el Derecho Internacional de los derechos humanos, se adecue a las nuevas realidades de la Sociedad Internacional abriéndose a los actores no estatales, se globalice y surjan nuevas esferas regulativas, que atenúen los efectos más perversos de la globalización, que protejan la diferencia cultural y que se conforme un diálogo intercultural” Oliva, Daniel (2012). *Óp.*, Cit., p.291. Véase cita: 40.

<sup>723</sup> Por ejemplo, en el sistema de las Naciones Unidas cuentan con el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Foro Permanente de la Cuestión Indígena del Consejo Económico y Social (ECOSOC), un Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como un Fondo Voluntario para los Pueblos Indígenas. Además, cuentan con el apoyo para el cabildeo político de organizaciones no gubernamentales (algunas con estatus consultivo ante el ECOSOC) como Survival International, Amnistía Internacional, IWGIA, el Forest Programme Peoples, Food International Action Network (FIAN), entre otras.

sus culturas. No obstante, estos cambios se dieron a pesar de la estructura mononacional del aparato estatal, por lo cual, la plurinacionalidad deberá traer un tratamiento distinto, que garantice la presencia de estas poblaciones en el ámbito internacional. A partir de lo anterior nos planteamos las siguientes interrogantes: ¿Qué competencias tienen los pueblos indígenas en el ámbito de las relaciones internacionales de estos Estados-Nación? De existir un consenso de los pueblos a nivel mundial ¿se podrían cambiar las relaciones internacionales hasta ahora caracterizadas por ser entre Estados?, en definitiva, es importante determinar ¿cuáles serían los avances que en materia de relaciones internacionales ha visualizado el aparato estatal plurinacional?

### II.1- Las Relaciones Internacionales en los Estados plurinacionales de América Latina

*“El mundo del siglo XXI es, ya se ha dicho al principio, un mundo de identidades ¿Cuáles son sus principales manifestaciones, actuales o emergentes, en la escena internacional contemporánea?”*

García, Paloma

La configuración de las relaciones internacionales en los Estados plurinacionales constituye un punto fundamental para valorar si la visión tradicional inter estatal ha cambiado por una más humana, que incorpore a los pueblos indígenas de América Latina.

Esto se analizará desde dos contextos: el primero, el doméstico, determinando a través del texto constitucional si existen cambios significativos que rompan con el viejo esquema interestatal; y segundo, que dependerá del primero, cuáles serían las transformaciones en el ámbito internacional.

A partir de un estudio comparado entre las tres constituciones de los países de estudio, debemos señalar que ni el texto constitucional venezolano ni el ecuatoriano incorporan cambios significativos. Las relaciones internacionales siguen siendo ejercidas a través de su actor único y principal el “Estado” cuestión que no los diferencia de la Carta Magna mononacional.

En el caso de Bolivia, como es de esperar, el Título VIII sobre relaciones internacionales, fronteras, integración y reivindicaciones marítimas, en su capítulo I, señala que el Estado sigue siendo el actor protagonista de las relaciones internacionales,

y en el capítulo III sobre integración establece que se deben fortalecer estos procesos entre las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y aquellas poblaciones originarias del mundo.

Lo más interesante, a pesar que el Estado sigue siendo el actor por excelencia en las relaciones internacionales, nos lo presenta la Ley N° 465<sup>724</sup> del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado plurinacional de Bolivia, que incorpora entre los principios y valores que rigen dicha actividad la *diplomacia de los pueblos por la vida* pensada para “facilitar el diálogo y trabajo para todos priorizar los intereses de las naciones, promover y facilitar no sólo el relacionamiento entre Estados sino también entre pueblos (...) Así, supone que los pueblos del mundo se relacionan entre sí para complementarse y alcanzar de forma concertada y sin imposiciones, los acuerdos que permiten proteger la vida y el planeta (...)” (art. 2, numeral 4).

Esta nueva forma de diplomacia es una innovación en el marco de la estructura estatal, y de las relaciones exteriores que tradicionalmente ejercen los Estados, plantear la comunicación entre pueblos constituye un avance importante, pues se apuesta por un consenso entre estos actores en los cuales no necesariamente deben estar los aparatos estatales, dejando claro que sus agendas son más humanas pues sirven para proteger la vida y el planeta. Esto último siguiendo a Del Arenal estaría influenciado por el creciente papel “(...) que están jugando los derechos humanos en las relaciones internacionales (...) no sólo es la prueba más palpable de su creciente vigencia, sino también de la progresiva toma de conciencia por los Estados de que la sociedad internacional no es sólo una sociedad interestatal, como se afirmó durante muchos siglos (...) sino que es sobre todo una sociedad humana”<sup>725</sup>.

Esta diplomacia de los pueblos permite definir desde el ámbito internacional problemas comunes de estas poblaciones que además se interconectan con la de los Estados, el cambio climático, el modelo productivo, la crisis económica, el impacto territorial de los actores transnacionales, la violación de la soberanía por actores no estatales (fuerzas irregulares, narcotráfico, garimpeiros, entre otros), o el territorio, entre otros. Estas agendas que se construyen entre pueblos garantizarían como señala el profesor Del

<sup>724</sup> Ley del 19 de diciembre del 2013. Encontrada en: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo)

<sup>725</sup> Del Arenal, Celestino (2001). *Óp.*, Cit., p. 65. Véase cita: 632.

Arenal una sociedad internacional más humana, siempre que los Estados tengan voluntad de cumplirlos.

Así mismo queda explícito que en el marco de sus relaciones exteriores se garantizará el ejercicio pleno de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, con lo cual todo tratado (entre Estados) o contratos (con actores transnacionales) debe respetar a estas poblaciones y sus territorios.

Desde la perspectiva de la integración, la constitución boliviana señala como tarea fundamental la “(...) reconstrucción del Abya Yala y las relaciones complementarias entre sus pueblos orientar la política y visión de integración del Estado plurinacional de Bolivia buscando la armonía y la paz.” (Art. 2, numeral 10)

Lo anterior resulta bastante progresista frente a la integración que ha caracterizado a América Latina. Estos procesos se destacan por su gran proliferación y el solapamiento de los nuevos acuerdos sobre los viejos. En Latinoamérica existen más de doce (12) iniciativas de integración sobre todo en materia económica, cuyo modelo de aglutinamiento cambia, por ejemplo, en la década de los años ochenta del siglo pasado se dan los acuerdos de carácter multilateral como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); ya para la década de los años noventa tenemos tratados bilateral o subregionales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ó la Comunidad Andina (CAN), introduciendo el siglo XXI nuevamente aquellos de alcance regional como la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) ó los que se relacionan por concepciones ideológicas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA).

En definitiva los procesos de integración siempre se han consensuado entre Estados y su materia en el fondo es la económica. Los pueblos indígenas quedan excluidos de los mismos, sobre todo de aquellos que vulneran su cultura diferenciada, como es el caso de los tratados de libre comercio (Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)). Sería ideal que en el marco de la plurinacionalidad y en la emergencia de nuevos modelos de aparatos estatales con esta tendencia se humanicen también estos acuerdos. Es imprescindible que en temas como la propiedad intelectual, el tránsito fronterizo ó la creación de infraestructuras, los gobiernos autónomos de estas poblaciones participen en

el consenso de estos tratados a partir de una representación entre iguales, esto último, haría que nuestra región fuera a la par de la sociedad internacional más humana.

Si bien la plurinacionalidad trae una esperanza en la reivindicación de los pueblos indígenas como actores sociales, y que esto es posible debido a los cambios globales de la sociedad internacional y del debilitamiento del Estado, también es cierto, que este último a pesar de que su soberanía se ha visto erosionada sigue siendo el sujeto por excelencia de las relaciones internacionales, manteniéndose con ello el tradicional sistema interestatal.

Esto último nos permite intuir que la plurinacionalidad se debe reforzar primero “hacia adentro” pues hasta ahora está en construcción, y sólo un verdadero modelo armonizado entre pueblo y Estado permitirá proyectar una relación exterior diferente, motivando a los otros aparatos estatales (casi todos multiculturales) a perder el temor en la reivindicación de sus nacionalidades, y a crear nuevas esferas de poder con las cuales las poblaciones indígenas en el ámbito regional puedan tener acceso a la toma de decisiones y al consenso de las agendas latinoamericanas.

Por tanto, una región plurinacional sí podría permear a largo plazo el sistema interestatal, permitiendo que pueda existir un espacio de consenso entre pueblos indígenas en un ámbito de igualdad, y con representación de sus gobiernos autónomos, facilitándoles además mecanismos tanto internacionales como domésticos que hagan posible el ejercicio de aquellas agendas creadas y pensadas desde este contexto. Hasta que esto no sea posible, un caso aislado de plurinacionalidad en Latinoamérica no configurará las relaciones internacionales tan ancladas a la lógica formal de su viejo amigo estatal.

Finalmente en un escenario futuro, las competencias de estas poblaciones en el ámbito internacional a pesar de lograr conquistar espacios y relaciones entre-pueblos, estará condicionada por el Estado, pues todo lo que se ha propuesto hasta ahora pasa por el trasluz de esta estructura y no de otro modelo de organización comunitaria, ya que finalmente creemos que puede resultar eficiente siempre que sus principios sean reformados, y la trasnochada idea de colonialismo que aún prevalece pueda sucumbir para dar paso a la de humanidad y justicia.

## *II.2- Los retos de la plurinacionalidad en el ámbito internacional*

*“(…) para ser miembro en plena igualdad de una sociedad no se requiere únicamente que tengamos iguales derechos, sino también que nuestras identidades tengan igual valor.”*

Taylor

La configuración de Estados plurinacionales en América Latina es consecuencia de las nuevas dinámicas de la Sociedad Internacional caracterizada según Del Arenal por su creciente interdependencia, su universalización, complejidad, políticamente no integrada y sin regulación adecuada, con procesos de estatalización, emergencia de nuevos actores y cambios en la distribución del poder. Además de delimitarse por su humanismo como respuesta de la evolución de los derechos humanos y por la posibilidad de interconexión en los acontecimientos (Castell).

Uno de los retos de la Sociedad Internacional es la diversidad cultural y con ello la posibilidad de relacionarse en un sistema de Estados plurinacionales, ya Del Arenal una vez más habría escrito sobre la necesidad de valorar en este ámbito las relaciones interculturales. De tal forma “(…) a cada sociedad dada corresponde, así, un sistema cultural dado, distinto más o menos de los sistemas culturales de otras sociedades. El sistema internacional puede de esta forma ser concebido, en su opinión, en un sistema cuyos componentes son sistemas culturales diferentes. En este sentido, en tanto sistema de referencia colectivo, la cultura propia de cada Estado/sociedad constituye uno de los fundamentos de la política exterior de los Estados (...)”<sup>726</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la política exterior de un Estado plurinacional estaría determinada por los objetivos comunes de sus nacionalidades, en nuestro caso de los pueblos indígenas. Los retos que desde nuestra perspectiva presenta la plurinacionalidad en el ámbito internacional, se centran en configurar un contexto mucho más humano capaz de resguardar a estas poblaciones (autónomas) ya no sólo de sus Estados, los cuales han sido pensados para garantizar sus derechos colectivos e individuales; sino sobre todo para buscar protección en un contexto cada vez más incierto, cargado de poderes difusos, actores no estatales, desterritorialización, y la imbricación global de hechos y acontecimientos que influirían en el devenir de estos colectivos diferenciados.

<sup>726</sup> Del Arenal, Celestino (2010). Óp., Cit., p.322. Véase cita: 110.

Desde esta perspectiva, algunos de estos retos son:

*-Un Régimen Internacional que garantice los derechos de los pueblos indígenas:* Siguiendo a Krasner, los “régimenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de decisión de acuerdo a los cuales convergen las expectativas de un determinado campo de actividad”<sup>727</sup>. Esta concepción teórica se piensa desde la perspectiva del paradigma global, produciendo normativas que logren regular aquellos problemas colectivos que no pueden ser abordados exclusivamente desde la perspectiva de los Estados.

Una de las realidades actuales, es que “(...) la sociedad mundial, sus estructuras, dinámicas e interacciones, no son comprensibles sin tomar en consideración, el protagonismo de grupos empresariales y empresas transnacionales, de las Organizaciones No Gubernamentales y de los grupos sociales de muy distinto alcance y naturaleza que actúan a nivel internacional, de los cárteles del narcotráfico y las mafias y de los individuos, por poner algunos ejemplos de actores transnacionales no estatales”<sup>728</sup>. La dinámica de estos, no alcanza ser regulada por el aparato estatal, y sus ámbitos de acción son precisamente los Estados, siendo las poblaciones indígenas las más afectadas en su transitar.

Por tanto, la configuración de un régimen internacional basado en un código moral para estos actores (empresas transnacionales, ONG, grupos sociales, entre otros)<sup>729</sup> garantizaría los derechos colectivos e individuales de estas poblaciones indígenas. Pues si bien el nuevo modelo plurinacional está en capacidad de reivindicarlos, la dinámica internacional en estos tiempos de globalización tiene un impacto importante en los territorios de estos grupos humanos. Consensuar un régimen internacional que regule a los actores transnacionales es un reto no sólo para los indígenas sino también para el sistema internacional, pues hasta ahora en la dinámica global que rige nuestra sociedad

---

<sup>727</sup> Krasner, Stephen (1982). “Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables” *International Organization*, vol. 36, Nº2, p.185.

<sup>728</sup> Del Arenal, Celestino (2001). Óp., Cit., p.63. Véase cita: 632. Se puede ver: Pérez-Prat, Luis (2005). *Sociedad Civil y Derecho Internacional*. Tirant Lo Blanch: Valencia.

<sup>729</sup> Se excluyen aquellos que a pesar de ser actores transnacionales actúan bajo la sombra del sistema internacional y del Estado, como por ejemplo los carteles del narcotráfico, los grupos de tratas de humanos, los garimpeiros, entre otros, en virtud que sus códigos de conducta no admiten reglas y mucho menos de Derechos Humanos.



internacional sólo los Estados deben cumplir con deberes y garantizar derechos, dejando al libre albedrío el accionar de estos actores globales<sup>730</sup>.

Desde esta perspectiva, el régimen internacional debe contener cláusulas de protección del derecho al territorio y a la cultura que tienen los pueblos indígenas, reduciendo toda acción que esté en contra de ello, y cada Estado desde su ámbito doméstico deberá encargarse del cumplimiento de dichas regulaciones (si se hace con naturaleza jurídica obligatoria). Es evidente que el gran reto es como aglutinar a estos actores tan difusos, no obstante, se puede comenzar con aquellos que son visibles como la Chevron, Schlumberger, Halliburton, Weatherford, Texaco, entre otras, que tienen grandes proyectos en los territorios latinoamericanos.

Esto último es difícil por la desterritorialización, el poder difuso y el alcance de cada actor, pero de seguro será un proyecto necesario para humanizar un poco más a la Sociedad Internacional, pues estos actores en su accionar deshumanizan los territorios donde ejercen sus dinámicas.

Otro tema pendiente sería el caso de los actores que se encuentran a la sombra del Estado y del propio sistema internacional. El caso de Venezuela es un ejemplo de ello. La indígena Yuckpa Carmen Fernández, Cacica de la comunidad las Flores ubicada en la Sierra de Perijá (Estado Zulia- Venezuela), luchadora de los derechos territoriales y víctima de la criminalización a quien hasta ahora le han matado cuatro hijos, en la entrevista que se le realiza<sup>731</sup> manifiesta que las fuerzas irregulares llegan a su territorio y les informan que ellos están ahí para resguardar el ganado de los ganaderos, por tanto, no quieren más robos de vacas. Según su relato, un día llegaron los que ella identifica como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y le quitaron sus cincuenta (50) reses pidiéndole que llevara a la hacienda vecina los documentos de la compra de estos animales junto al hierro con el que fueron marcados. A la mañana siguiente Carmen se dirige al lugar pautado y entrega los papeles solicitados, se dan

---

<sup>730</sup> Aunque jurídicamente los Estados están en la obligación de hacer cumplir en sus territorios las obligaciones internacionales. Por tanto, el Estado ha de establecer medidas para prevenir y reprimir los posibles incumplimientos de las normas.

<sup>731</sup> Conversación con la cacica Carmen Fernández el 23 de junio de 2015 en el Foro Sabino Vive realizado en Mérida-Venezuela y organizado por la Universidad de Los Andes a través del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.

cuenta que todas las vacas son de ella, pero solo le devuelven cuarenta, estos actores se quedaron con diez.

Al día de hoy, Carmen es víctima del amedrentamiento por parte de estos grupos y los ganaderos debido a la poca presencia del aparato estatal han decidido que estas fuerzas irregulares sean quienes resguarden su seguridad. Aún el Estado no garantiza el territorio, la Cacica ha perdido cuatro hijos y no tienen a pesar de toda la normativa de derechos humanos, condiciones para exigirle al aparato estatal venezolano que resguarde su vida, la de su familia y la de su comunidad, y tampoco cuenta con los medios para buscar la protección desde el ámbito del sistema interamericano. Realidades como las de Carmen son comunes en los territorios indígenas que se encuentran en zonas de frontera. El gran reto desde el ámbito internacional es conciliar a la par de los instrumentos jurídicos mecanismos de control y protección capaces de proteger a estos actores frente a realidades tan violentas y deshumanizadas a las que están expuestos.

Frente a la incertidumbre que caracteriza a la sociedad global, un régimen internacional que garantice los derechos de los pueblos indígenas en la dinámica de aquellos actores no estatales, a la par de instrumentos jurídicos con mecanismos de control y protección, brindarían una mayor certeza en la supervivencia de estos pueblos como culturas diferenciadas.

*-La representación de los gobiernos autónomos en el ámbito internacional:* Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados conscientes de la necesidad de cooperación frente a una sociedad caracterizada por la anarquía, buscan lograr consensos en determinadas materias de interés colectivo a través de una nueva diplomacia que se desarrolla a través de los organismos internacionales.

La Organización de las Naciones Unidas es una respuesta de estas realidades y se configura con la presencia de los Estados. No obstante, la dinámica transnacional le ha obligado a crear espacios para nuevos actores y alguno de ellos tiene estatus consultivos.

En el caso de estas poblaciones originarias, en la actualidad cuentan con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas organismo asesor del Consejo Económico y Social en cuyo seno se discute las realidades de estos grupos humanos dentro de sus Estados. Así mismo, pueden tener presencia en otros órganos subsidiarios de esta organización. No obstante, la representación de estos grupos humanos en estos espacios se canaliza a través de las instituciones de gobierno, y no mediante las autoridades legítimas y tradicionales.

De acuerdo con el contexto anterior, una vez más son los Estados quienes deciden que decir a través de sus representantes oficiales, distorsionando muchas veces las realidades que viven estos pueblos. Un ejemplo de ello, son las declaraciones de la Viceministra para la Formación, Educación Intercultural y el Saber Ancestral de los Pueblos Indígenas de Venezuela Clara Vidal, ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU, quien “(...) destacó el gran avance que ha logrado Venezuela para reivindicar y garantizar los derechos de todas las comunidades originarias del país (...) Por último, indicó que el Ministerio para los Pueblos Indígenas se ha convertido en un ejemplo a seguir por ser la única institución que es capaz de velar por los asuntos de las comunidades originarias (...)”<sup>732</sup>.

La postura de la Ministra no tiene relación con las realidades de los pueblos indígenas en Venezuela<sup>733</sup>, en definitiva, lo que muestra es la cooptación del tema indígena a través de las estructuras del Estado pues hasta ahora el sistema internacional apuesta por este tipo de representaciones.

Un reto en el ámbito internacional es lograr que sean los pueblos indígenas, aplicando sus propias normas de selección, quienes elijan a sus representantes en estos espacios. Esto sólo será posible a través de los gobiernos autónomos de los Estados plurinacionales, diseñando un nuevo consenso entre pueblos que rompa con la vieja diplomacia que sobre estas materias ejercen los aparatos estatales.

De seguro existirán otros retos cuando emerja un sistema de Estados plurinacionales, sin embargo, lo más importante es lograr que los pueblos concilien sus propias agendas

<sup>732</sup> <http://www.minpi.gob.ve/index.php/menpnoticias/menpinternacionales>

<sup>733</sup> Se puede ver: <http://venezuelaoriginaria.blogspot.com/2015/07/venezuela-miente-en-materia-de.html>

internacionales creando consensos sobre materias relevantes de Derechos Humanos, y desapegándose de la vieja diplomacia de los Estados. Ciertamente, un sistema internacional con estas características estará humanizado, apostando por intereses como: la solidaridad, la cooperación, las energías verdes, entre otros, que en definitiva, marcarían un nuevo modelo económico capaz de disminuir nuestros niveles de agresividad, violencia y desesperanza presentes en el mundo. Es evidente que lo anterior se propone desde una visión idealista pues de lo contrario este escenario no sería posible.

## CONCLUSIÓN

*“Sólo en este dominio, en el descubrimiento de los todavía-no-consciente, adquiere su rango la espera, sobre todo la espera positiva: “el rango de una función utópica, tanto en el efecto como en la representación y en el pensamiento”*

Bloch

Lo interesante en América Latina es que sus Estados han comenzado a identificarse con constituciones más humanistas y democráticas generando en la región un cambio en el tratamiento de sus pueblos indígenas. No obstante, los tiempos de la plurinacionalidad son espontáneos y frente a la incertidumbre que lo caracteriza, la única certeza será el trabajo y la movilización de las poblaciones originarias y su capacidad de impactar las agendas nacionales e internacionales.

Afirmar que la emergencia de Estados de corte plurinacional en el sistema internacional nos asegure y augure un modelo de sociedad internacional más humana en la que prime el respeto y la tolerancia entre todas las culturas, para nada pretende convertirse en una certeza absoluta más aún en tiempos de tanta contingencia global. En consecuencia, frente a la crisis del Estado-Nación que se ha mantenido por cuatro siglos, pensar en un nueva forma del aparato estatal más incluyente y diversa sería, para el caso de América Latina, más adaptable por lo que se prefigura como espacio de realización de derechos reconocidos que por las condiciones actuales que la vieja estructura monocultural ha venido imponiendo a lo largo de cuatrocientos años.

Así mismo, desde el ámbito internacional la plurinacionalidad constituye un reto ya que con la emergencia de un sistema de estados de este corte se deben redefinir las relaciones interestatales generando espacios de consensos para los pueblos. Así mismo, desde el derecho internacional es necesario un sistema de protección en materia de

derechos indígenas que pueda garantizarle su supervivencia como culturas diferenciadas.

Al trasluz de la sociedad trasnacional, fortalecer a los pueblos indígenas desde sus autonomías permitirá que estos grupos puedan tener un mayor control sobre sus territorios, teniendo mejor margen de maniobra para afrontar las amenazas de la *vorágine* global.

Desde el contexto internacional se pueden proponer dos escenarios posibles: el *primero*, dependerá de la proliferación de Estados plurinacionales y de su grado de compromiso para con sus pueblos indígenas. Bajo esta premisa las relaciones internacionales deberán ampliar sus estudios sobre la interculturalidad aspecto este que les permitirá comprender una sociedad internacional que se transforma a partir de la noción cultural; el *segundo*, mantiene como casos aislados estos aparatos estatales que se caracterizan por la pluralidad de naciones, con lo cual no se genera ningún cambio significativo, sin embargo, los embates de un mundo trasnacional terminarán por alcanzar a estos grupos diferenciados produciendo un impacto negativo y su posible desaparición como poblaciones originarias.

La necesidad de estudiar la emergencia de los Estados plurinacionales es una tarea pendiente para los estudiosos de las relaciones internacionales lo que permitiría cambiar la noción westfaliana de interestatalidad. Frente a este contexto innovador de la pluralidad nacional, habría que pensar en nuevas bases que configuren el sistema internacional para colocar a los pueblos indígenas a la par del Estado con todas las atribuciones que ello implica. De igual manera, permitiría generar una agenda internacional que incluya los intereses de estas poblaciones como un modelo de producción menos agresivo con lo se les garantizará a las generaciones futuras un mundo más humanizado.



## CONCLUSIÓN/BALANCES Y PROPUESTAS

*“(…) Lo que se juega ahí es una autopoiesis en continuo devenir, que no es una cosa terminada jamás, y que tiene algo que ver con la afinidad sin territorio o identidad, siempre autoconvocadas. Lo que hacemos como colectivo se transforma en voluntad de “hacer”.”*

Rivera, Silvia

Abarcar la plurinacionalidad desde los hechos y la teoría nos permite tener esperanzas en un proyecto de Estado más justo y humano. Si bien ya este modelo comienza a tener forma en América Latina, específicamente en Bolivia, es evidente que se trata de un producto social espontáneo cuya configuración no se “decreta” sino que se construye, convirtiéndose en un reto para los indígenas y los actores sociales convencidos de esta causa<sup>734</sup>.

Esta diversidad de pueblos indígenas que siempre ha existido en la región latinoamericana se verían garantizados en sus derechos a través del Estado plurinacional, el cual es resultado de las luchas y reivindicaciones históricas que han logrado estas poblaciones como sujetos activos, producto de los grandes avances en materia de derechos humanos tanto en el ámbito internacional como nacional que ha permitido presionar moralmente al viejo aparato estatal para refundar sus instituciones mediante estructuras capaces de garantizar los derechos colectivos, tarea aun pendiente en la lógica mononacional.

La plurinacionalidad constituye una ruptura en la sociedad latinoamericana mononacional, caracterizada por aparatos estatales dominantes, coercitivos, y agresivos, que de acuerdo a la luchadora social Silvia Rivera buscan crear un nexo entre las políticas paternalistas y la centralidad del poder. Este contexto histórico que se mantiene desde los tiempos de la conquista se ve amenazado por la noción del reconocimiento de

---

<sup>734</sup> Cuando los actores sociales son los protagonistas de los procesos históricos de cambio, sus resultados son mejores y se consolidan en el tiempo, mientras que aquellos que son impuestos por estructuras que desconocen la realidad social tienen mayor probabilidad de fracasar. En América Latina tenemos el ejemplo de los Municipios Zapatistas que si bien hasta ahora están limitados por la estructura del Estado mexicano, ejercen una autonomía en los espacios que ocupan. Desde otra perspectiva, tenemos el parlamento Sami (Finlandia y Noruega) este órgano fue propuesto por el aparato estatal, pero a partir de la presión que ejercieron los Sami –organizados- en sus respectivos Estados, llegando a consensuar esta institución parlamentaria que los privilegia con respecto a otras minorías étnicas, pues se discute directamente con el aparato estatal temas importantes para la supervivencia de su cultura. Estas dos experiencias, con sus distancias se han mantenido y consolidado, porque sus iniciativas para generar cambios a sus realidades fueron promovidas desde sus comunidades.

las distintas nacionalidades hacia adentro del Estado, pues con ello se vislumbra una sociedad basada en el respeto, la tolerancia y la justicia entre distintas culturas.

Es evidente que en el horizonte Latinoamericano el modelo plurinacional se perfila (en palabras del maestro Ernst Bloch) como una «utopía concreta», ya que en la actualidad se encuentra secuestrado por los poderes de un Estado mononacional, paternalista, racista y colonial. Esto último, no podría ser distinto pues la plurinacionalidad no puede ser hija de la mononacionalidad.

De acuerdo a lo anterior, y en consonancia con la hipótesis planteada, se pueden presentar dos balances en torno a la plurinacionalidad en América Latina:

#### *1.-Balance positivo de la plurinacionalidad en América Latina*

Realizar en la actualidad un balance sobre la plurinacionalidad puede ser apresurado, sobre todo, si valoramos que es un modelo naciente con menos de una década de funcionamiento, a diferencia del aparato estatal mononacional que ha caracterizado la historia de América Latina desde los procesos de conquista.

Lo interesante es que este modelo se convierte en un aparato estatal capaz de garantizar los derechos colectivos de las poblaciones originarias en Latinoamérica. Así mismo, este aparato estatal reconoce a los pueblos indígenas como naciones lo que constituye un elemento significativo en la medida en que se reivindica con esta connotación el territorio que estos grupos humanos históricamente han ocupado.

La plurinacionalidad que ya ha emergido en América Latina tiene el objetivo de resguardar el territorio ancestral y tradicional de estos pueblos y comunidades indígenas, salvaguardándolos de un próximo proceso de fragmentación. Una vez más, con este modelo estatal se coloca en la agenda nacional e internacional la cuestión territorial como norma madre necesaria para garantizar los otros derechos reconocidos a estos grupos humanos.

Este modelo de Estado comienza a calar en el imaginario de los pueblos y comunidades indígenas latinoamericanas, que son quienes proponen este aparato estatal para la



década de los años noventa del siglo XX. De la misma forma como la multiculturalidad se generalizó en casi todas las constituciones latinoamericanas, de seguro dependiendo del impacto político que genere la pluralidad nacional, serán más los textos constitucionales que comiencen a identificarse con este término.

El gran logro de la plurinacionalidad en la actualidad fue permear la estructura de un Estado colonial y racista, que si bien todavía no se ha consolidado desde la perspectiva ideal propuesta en esta investigación, se están produciendo cambios significativos que colocan en riesgo el mantenimiento del orden tradicional mononacional especialmente en Bolivia. Este modelo estatal hasta ahora ha generado para los pueblos indígenas grandes esperanzas de construir procesos de cambio. En este sentido en la actualidad, y para el caso de Bolivia, sus condiciones político-institucionales son mejores que las que tenían con el anterior texto constitucional multicultural. Así mismo, los avances en materia jurídica han sido importantes y se valoran al trasluz de las sentencias del TCP, con las cuales se vislumbra la visión progresista de los magistrados. De igual forma, con las autonomías territoriales que es el principio base de la pluralidad de naciones, se está avanzando en los procesos propuestos por la ley para ejercer las mismas.

Lo anterior constituye un cambio que no puede realizarse desde la perspectiva mononacional. Si bien la plurinacionalidad apenas comienza, en la actualidad ésta se proyecta como el modelo de Estado más idóneo para salvaguardar la existencia de los pueblos indígenas en América Latina. Esperemos que la misma en su transitar se desprenda de la lógica mononacional y se adapte mejor a las realidades de los pueblos.

Desde una perspectiva optimista se propone para el avance de la plurinacional el escenario de la *transición*, que responde a la posibilidad de movilización de los pueblos indígenas como movimientos sociales, reactivándose con el mismo dinamismo que tenían en la década de los ochenta. Esto les permitirá (en el caso de Bolivia) lograr las primeras autonomías territoriales y, con el empoderamiento de los gobiernos locales, comenzar a proponer transformaciones que se aproximen más a los procedimientos comunitarios que a los burocráticos del Estado, pues en definitiva un cambio sustantivo en el tema de la centralidad estatal responde a una demanda “desde abajo”.

Hasta ahora los procesos y la reingeniería institucional se encuentran cooptadas por el aparato estatal mononacional, por lo que pretender que las autonomías se constituyan desde regulaciones distintas a las ya pautadas en el texto constitucional constituiría un escenario inviable en Bolivia (pues es inconstitucional). Será una vez que se configuren los primeros procesos autonómicos cuando se podrá aprovechar su poder para promover otras estrategias que incluyan además una nueva constituyente.

*-Balance negativo de la plurinacionalidad en América Latina*

En la actualidad la plurinacionalidad ha comenzado a andar a su suerte, tal parece que el Estado- Nación ya ha hecho su tarea que fue el reconocimiento constitucional, por lo que la vigencia del nuevo proyecto en el tiempo será responsabilidad de los pueblos indígenas como sujetos activos y titulares de este derecho. De fracasar este modelo, la historia los recordará como aquellos colectivos que perdieron la oportunidad de reafirmarse en una sociedad más justa.

El gran cuestionamiento de este proyecto en América Latina es la centralidad estatal, es decir, el haber construido e impulsado un modelo para los -pueblos- desde las instituciones y los mecanismos burocráticos del Estado, manteniendo además los poderes entre actores claves de la sociedad (económicos, sociales y mediáticos) que no han disminuido su accionar y sus presiones bajo un proyecto de tal envergadura.

Frente a este contexto se propone un escenario posible a futuro que es el *reforzamiento del Estado-Nación*. Hasta ahora la plurinacionalidad ha resultado cooptada por la mononacionalidad. No obstante, permitir que la fuerza de este viejo aparato estatal sea la que regule los procedimientos, mecanismos, políticas y los escenarios de una sociedad plural, sería decretar a mediano y largo plazo la consolidación y la hegemonía de las desfasadas instituciones coloniales.

Estaríamos entonces frente a un “Estado-Neonacional” que se diferencia de la nación, por ser más agresivo en sus políticas de homogeneización ya que sus estrategias para el uniformismo se desprenden legalmente de sus instituciones. Uno de los objetivos del aparato estatal neo-nacional es la desmovilización de lo indígena, y la integración de estas poblaciones originarias a la sociedad.

La cuestión indígena será preservada para el folklore de la nación, pero la noción de pueblos y de todo lo que ello implica en el ámbito internacional y nacional habría sido neutralizada por el “Estado-Neonacional”. En medio de este último escenario se disiparía también el tema de las autonomías, ya luego les homologarían este derecho con el reconocimiento de Municipios u otras formas de gobiernos locales, para al final argumentar que todos son Estado y por tanto, no hay necesidad de reivindicar los territorios indígenas.

### *Discusión y propuestas*

El estudio comparado que hemos realizado para esta investigación entre Venezuela, Ecuador y Bolivia, con la finalidad de valorar si existen diferencias significativas entre dos Estados que se definen como plurinacionales y uno multicultural, nos demostró que la denominación del aparato estatal no expresa una distinción sustantiva entre las realidades de estos pueblos indígenas. Así por ejemplo, los pueblos indígenas en Venezuela (multicultural) tienen las mismas realidades que en Ecuador (plurinacional). De esta forma, ambos aparatos estatales están gobernados actualmente por gobiernos de izquierda con un proyecto nacional desfasado para resolver las contingencias del día a día, y que ha logrado neutralizar a líderes indígenas sumándolos a las instituciones del aparato estatal. Por tanto, aquellas poblaciones originarias que luchan por sus derechos son etiquetadas como contrarrevolucionarias.

Frente a esto, los indígenas se mantienen alineados a un discurso de gobierno para evitar ser excluidos de las políticas asistencialistas que estos imparten, no obstante, aún encontramos líderes y organizaciones de base que no se han dejado cooptar y que siguen luchando por la demarcación de sus territorios.

La gran diferencia con Bolivia es la densidad de población indígena lo cual evidencia una variable necesaria en el ejercicio de la plurinacionalidad. El aparato estatal boliviano se mueve con cautela resguardando que los intereses de aquellos actores importantes de la política no se vean afectados por los reconocimientos que se les conceden a estos pueblos, incluyendo el tema de las autonomías. Se blindó así todo lo que pueda significar una amenaza para mantener el *status quo* de la estructura de poder

boliviano, tan es así que la plurinacionalidad fue hecha a imagen y semejanza de las instituciones y políticas del Estado-Nación.

Bolivia se diferencia de Ecuador y Venezuela por sus cambios significativos tanto constitucionales como institucionales, no obstante, corre el riesgo que en su ejercicio la plurinacionalidad sea secuestrada por la estructura del Estado-Nación, como ya se vislumbra tanto en la realidad multicultural venezolana como en la ecuatoriana. Desde otra perspectiva, estos tres aparatos estatales se asemejan por sus gobiernos “progresistas”, los cuales tienen objetivos iguales basados en la política extractiva, asistencialista y un fuerte proceso de ideologización que termina polarizando a las sociedades, y cuyas agendas políticas no priorizan la cuestión indígena, lo que explica el motivo por el que aún en Bolivia a pesar de la densidad de población originaria los tiempos de la plurinacionalidad se ralentizan.

La plurinacionalidad surge más como un proyecto del aparato estatal (mononacional) que como una propuesta de Estado, y su consolidación en el tiempo es aún dudosa ya que las realidades de las sociedades latinoamericanas y de las propias poblaciones indígenas son muy variables.

Frente a un escenario de transición posible los únicos elementos seguros que podemos desprender de esta investigación son:

-*Primero*, lograr que el discurso de la plurinacionalidad se masifique y sea apropiado por todas las poblaciones originarias;

-*Segundo*, promover la plurinacionalidad desde la perspectiva mediática. Que este tema se convierta en una exigencia en todos los niveles (local, nacional e internacional), y con la alianza de diversos actores, lograr que el Estado se encuentre comprometido moralmente e implemente mecanismos institucionales capaces de crear una estructura estatal más humana.

-Finalmente, el empoderamiento de los derechos por parte de estos grupos humanos así como la exigibilidad de los mismos acelerará los tiempos de la pluralidad nacional.

De acuerdo a lo anterior, se afirma que la plurinacionalidad es una condición necesaria para garantizar la supervivencia de los pueblos indígenas en el siglo XXI. Por tanto la plurinacionalidad *per se* no garantizará ni los derechos de estas poblaciones ni una sociedad más justa sino que será la dinámica que le impriman estos grupos humanos lo que defina el rumbo de la misma.

El gran problema de la plurinacionalidad es que es un modelo de aparato estatal para pueblos (indígenas) que no se concilia con los cánones tradicionales de la estructura del Estado. Si bien la pluralidad nacional les reivindica a cada una de sus nacionalidades sus territorios, históricamente las grandes luchas estatales son para no perder el control y el poder sobre ellos.

El aparato estatal por su propia naturaleza no cederá la propiedad territorial, podrá negociarla y consensuarlas pero nunca cederla. En el caso de los pueblos indígenas ellos han ocupado de forma ancestral o tradicional sus territorios y lo han gestionado de acuerdo a sus usos y costumbres, por lo que resulta paradójico que sea ahora en los tiempos de la plurinacionalidad cuando estos actores tengan que formalizar - de acuerdo con los procedimientos del Estado - la tenencia de sus hábitats y tierras.

No puede existir plurinacionalidad sin reconocer el derecho al territorio ya que la premisa de partida de este nuevo modelo de Estado es la reivindicación de los pueblos indígenas como nación y con ello sus tierras y hábitats. De esta forma sería una *nación-un pueblo-un territorio* y, en la suma de sus nacionalidades, se configuraría el aparato estatal plurinacional.

Como ya lo mencionáramos, la vigencia del modelo plurinacional dependerá del reconocimiento y ejercicio de los derechos territoriales, de las transformaciones institucionales y de la incorporación en el espacio público de la visión intercultural. A continuación desarrollaremos estos aspectos.

#### *1.- En cuanto a la territorialidad y a la autonomía*

Lo interesante en este debate es la creatividad y la flexibilidad que el aparato estatal pueda proponer frente a las distintas realidades que surjan en la construcción del

derecho a la libre determinación, desde la vertiente interna (autonómica). Lo que no se puede negociar con la estructura estatal es que su autonomía comunitaria quede cooptada por las competencias de los gobiernos locales, así mismo es necesario exigir que estos procesos autonómicos estén contemplados dentro del presupuesto nacional del Estado.

Lo anterior garantizaría, en la lógica de un aparato estatal incluyente, diverso y plural, la materialización del catálogo de derechos que se les reconoce a estos pueblos tanto a nivel internacional como nacional.

## 2.- *En cuanto a la interculturalidad*

La única certeza de la plurinacionalidad es que debe existir un respeto entre las distintas naciones que coexisten en el Estado, por tanto, ya nada es mono sino pluri y en palabras del maestro Xabier Albó, esto se debe ejercer en el ámbito de la igualdad.

Desde esta perspectiva, la interculturalidad permite que las culturas no se aíslen dentro del Estado sino que cada una tenga su espacio y que, en un mismo ámbito público, puedan respetarse conciliando un debate hacia el bien colectivo, en un plano igualitario. Con lo anterior, cada una tomará de la otra lo que más le interese e interactuará a su ritmo y de conformidad a sus necesidades. Sin la interculturalidad no es posible trascender a un Estado Plurinacional.

## 3.- *En cuanto a la creación de una nueva institución o su refundación*

El propósito debe ser renovar las estructuras institucionales pues será difícil ejercer derechos diferenciados si quienes han de garantizarlos siguen respondiendo a una sociedad monocultural. En este sentido, solo podemos hablar de un Estado-Plurinacional cuando el avance constitucional se articula con los órganos del aparato estatal de carácter intercultural.

Lo anterior sólo representa el esbozo de algunos elementos que nos pueden permitir trascender hacia un Estado Plurinacional. No obstante, cada aparato estatal en esta etapa de transición, tendrá procesos de configuración propios y distintos que dependerán de

las condiciones, circunstancias e intereses para cambiar su lógica estatal tradicional por lo que no todos entrarán en la dinámica de la pluralidad nacional desde una perspectiva formal y material. Algunos sólo llegarán a la consagración de los derechos para ser catalogados con constituciones plurinacionales y, otros, dependiendo de los propios cambios sociales y de la presión internacional, podrán trascender a una estructura plurinacional, intercultural e incluyente, dejando atrás el viejo modelo de Estado-Nación que desde hace tiempo dejó de asemejarse a las características propias y diversas de las sociedades latinoamericanas.

El tránsito hacia una gobernanza social democrática (Uvalle), mediada por una gestión pública intercultural a través de los derechos indígenas reconocidos, es un asunto inconcluso y, en consecuencia pendiente, para la necesaria construcción del Estado-Plurinacional en América Latina.

Por tanto, en la actualidad latinoamericana podemos decir que la plurinacionalidad se reconoció para pensar nuevas categorías sociales y otras formas de relacionamiento. Es evidente que cambiar con un sistema tradicional como el mononacional no es cuestión sencilla, pues durante seis siglos ha logrado modelar las instituciones, los actores y las esferas de poder desde la lógica del uniformismo cultural; mientras que la pluralidad nacional desde su reconocimiento tiene menos de una década.

La plurinacionalidad es un proyecto en emergencia lo cual permite, modelarlo, pensarlo, y crearlo de acuerdo a las necesidades de sus actores sociales (pueblos indígenas), no obstante, hasta ahora hemos alertado sobre su cooptación por parte del aparato mononacional, pues siendo un modelo tan humano sería injusto que el mismo falleciera antes de su nacimiento.

Será interesante seguir estudiando los comportamientos del aparato plurinacional sobre todo en el caso boliviano en donde el reconocimiento de autonomías permitirá permear el temor de la soberanía que mantiene el aparato estatal. Así mismo, una de nuestras interrogantes es pensar si se debe proponer otro modelo de organización política distinta al Estado, pues en el fondo lo comunitario (indígena) no logra conciliar en la lógica estatal.

Esto último, no fue un objetivo en este trabajo, pues desde nuestra perspectiva el Estado es una estructura que puede ser adaptable al modelo plurinacional, por eso lo que planteamos fue su reconfiguración institucional al trasluz de la pluralidad de pueblos indígenas, no obstante, abolir el aparato estatal y proponer otra forma de organización sería un tema interesante para otra investigación.

Nosotros pensamos que los nudos gordianos de la plurinacionalidad giran en torno al tema de la soberanía del Estado contra la libre determinación de los pueblos; sin embargo, desde la visión plural y el Derecho Internacional será este último principio, el que reafirme la integridad de la nación. Por tanto, no son derechos que se contraponen sino que se complementan.

En esta primera década en la que la plurinacionalidad se reivindica en el continente particularmente en Ecuador y Bolivia, es natural que el temor de una vieja estructura estatal como la mononacional se apodere de ella, no obstante, como ya lo dijéramos las dinámicas sociales son muy variables y espontaneas y de seguro generarán las condiciones para que el modelo emergente se independice y refunde desde los pueblos indígenas deslastrándose de las viejas propuestas.

La plurinacionalidad es una realidad en Latinoamérica y no contradice principios básicos liberales como la democracia ó la división de poder, lo que intenta ser es una estructura capaz de garantizar los derechos humanos colectivos, pues frente a este reto la mononacionalidad ha perdido vigencia, por lo cual, se reafirma nuestra hipótesis de trabajo.

En la actualidad falta mucho por investigar sobre la plurinacionalidad pues es un modelo de Estado nuevo e innovador que será delineado por la dinámica social, desde esta perspectiva será interesante el seguimiento que se le realice a Bolivia debido a que es el país más avanzado en sus cambios constitucionales e institucionales. Así mismo, será necesario estudiar desde el ámbito internacional si la emergencia de aparatos estatales plurinacionales configuraría el tradicional sistema interestatal o por lo contrario los pueblos se mantienen como un actor trasnacional más dentro de la dinámica de la sociedad global.



La plurinacionalidad es la gran experiencia que acompaña a los pueblos indígenas latinoamericanos. Cambiar la estructura del viejo modelo mononacional es lo único que les garantiza salvaguardar sus culturas diferenciadas pues lo anterior es impensable en el uniformismo del Estado westfaliano el cual queda desfasado frente a los retos que le presenta los derechos humanos.

Por tanto, si en América Latina no se evoluciona hacia aparatos estatales más humanos e interculturales que incluyan modelos de producción alternativos es imposible garantizar desde el punto de vista político-social la existencia de estas poblaciones en un futuro. La única esperanza para estos pueblos son los cambios institucionales ya que una estructura que comprenda el alcance de la diversidad estará en capacidad de garantizar derechos diferenciados. Pareciera que volvemos a la época de la descolonización y que una vez más el derecho debe colocarse al día con los sujetos más vulnerables.



## 1.- DOCTRINA

### 1.1.- OBRAS GENERALES

- Agamben, Giorgio; Badiou, Alan; Bensaïd, Daniel (2010) (et.al). *Democracia en suspenso*. Casus Belli: Madrid.
- Albino, Oscar (2001). “Tratado de paz, preludios de guerra.” *Boletín del centro naval*, número 803, volumen 3.
- Algora, María (2009). Capítulo 27. La descolonización y el tercer mundo. En: Pereira, Juan Carlos (coord.) *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Editorial Ariel: Madrid.
- Alija, Adela (2009). Capítulo 3. Del Imperio Napoleónico al Congreso de Viena. El «Concierto Europeo». En: Pereira, Juan Carlos (coord.) *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Editorial Ariel: Madrid.
- Amin, Samir & Houtart, Francois (eds.) (2003). *Globalización de las resistencias. El Estado de las luchas 2003*. Icaria editorial: Barcelona.
- Angus, Maddison (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Development Centre Studies: Paris.
- Badiou, Alain & Žižek, Slavoj (2011). *Filosofía y actualidad*. Amorrortu: Buenos Aires.
- Badiou, Alain (2004). *La ética*. Herder: México.D.F.
- Barbé, Esther (2007). *Relaciones Internacionales*. Tecnos: Madrid.
- Barclay, Harold (2005). *Longing for Arcadia. Memoirs of an Anarcho-Cynicalist anthropologist*. Victoria: Trafford.
- Biset, Emmanuel & Farrán, Roque (eds.) (2011). *Ontologías políticas*. Imago Mundi: Buenos Aires.
- Bloch, Ernst (2004). *El principio esperanza*. Vol. 1. Edición de Francisco Serra. Editorial Trotta: Madrid.
- Bobbio, Norberto (1996). *Liberalismo y Democracia*. Fondo de Cultura Económica: México.D.F.
- Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola & Pasquino, Gianfranco (2000). *Diccionario de Política*. 12ª. Edición. Siglo veintiuno editores: México.D.F.

- Bodin, Jean (1997). *Los seis libros de la República*. Libro I, Capítulo VIII. Tecnos: Madrid.
- Boron, Atilio (et. Al) (2002) *Mundo Global ¿Guerra Global? Los dilemas de la globalización*. Ediciones Continente: Buenos Aires.
- Burton, John (2000). *La resolución de conflictos como sistema político*. Instituto de análisis y resolución de conflictos. George Mason University: Virginia.
- Cairo, Heriberto (1997). “Los enfoques actuales de la geografía política.” *Journal: Espiral*, vol. II, N°9, mayo-agosto.
- Casanovas, Oriol y la Rosa (1999). Unidad y pluralismo en Derecho Internacional Público. *Cursos euro mediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*. Encontrado en: dialnet.unirioja.es.
- Cassanovas, Oriol & Rodrigo Á (2012). *Compendio de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.
- Castells, Manuel (2005). “Globalización e identidad.” *Quaderns de la Mediterrània*, N°5.
- ----- (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, volumen 1, Siglo XXI: México.D.F.
- Clastres, Pierre (2001). *Investigaciones en antropología política*. Gedisa: Barcelona.
- Dahl, Robert (1963). *Modern Political Analysis*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs.
- De Sousa, Boaventura (2000). *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Volumen 1. Para un nuevo sentido común: La ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática*. Desclee de Brouwer: Madrid.
- ----- (1988). *El discurso y el poder. Ensayo sobre la sociológica de la retórica jurídica*. Sergio A Fabris: Porto Alegre.
- Del Arenal, Celestino (2012). Tema 1. La Sociedad Internacional Contemporánea. *Máster interuniversitario en diplomacia y Relaciones Internacionales*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: Madrid.
- ----- (2010). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos: Madrid.
- ----- (2007). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos: Madrid

- ----- (2001). *La Sociedad Mundial y las nuevas realidades internacionales: Un reto para la teoría y para la política*. Encontrado en: [www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/.../2001](http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/.../2001).
- Diccionario de la Real Academia Española (2012), edición 22ª, versión digital. Encontrado en: [buscon.rae.es](http://buscon.rae.es).
- Fernández, Francisco (1992). *La cristiandad entre Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de las casas*. Una revisión. Encontrado en: [www.raco.cat/index.php/boletinamericanista](http://www.raco.cat/index.php/boletinamericanista).
- Foucault, Michael (1990). *Tecnología del yo y otros textos afines*. Ediciones Paidós: Barcelona.
- García- Gallo, Alfonso (1967). “Problemas metodológicos de la historia del Derecho Indiano.” *Revista del Instituto de Historia del Derecho*. N° 18. Imprenta de la Universidad: Buenos Aires.
- García, Paloma (2006). *Teoría breve de Relaciones Internacionales*. Tecnos: Madrid.
- Giddens, A (1992). *Modernidad e identidad del yo: el yo y la sociedad en la época contemporánea*. Ediciones península: Barcelona.
- Griffiths, John (1986). “¿what is legal pluralism?” *Journal of legal pluralism*, N° 24.
- Grocio, Hugo (1925). *The law of war and peace*. Editorial reus (s.a): Madrid.
- Habermas, Jürgen (1999). *La inclusión del otro: Estudio de la teoría política*. Paidós Ibérica: Barcelona.
- ----- (1991). *Escritos sobre moralidad y etnicidad*. Paidós: Barcelona.
- ----- (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus: Madrid.
- Hobbes, Thomas (2005). De la condición natural del hombre, en lo concerniente a sus dichas y desdichas. En: Vásquez, John (2005). *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. LIMUSA: México.D.F.
- Ianni, Octavio (1999). *La era del globalismo*. Siglo veintiuno editores: Madrid.
- Jean- Dupuy, René (1983) (eds.). *L’ avenir du droit international dans un monde multiculturel. The future of international law in a multicultural world. Colloque la Haye*, 17-19 novembre 1983.
- Jijón y Caamaño, Jacinto (1936). *Sebastián de Benalcázar*, volumen II. Editorial Ecuatoriana: Quito.

- Josefsen, Eva (2010). *Los saami y los parlamentos nacionales*. UIP; PNUD: México.D.F.
- Keohane, Robert & Nye, Joseph (1977). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Gel: Buenos Aires.
- Krasner, Stephen (1982). “Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables.” *International Organization*, vol. 36, N°2.
- Llano, Jairo (2012). “Teoría del derecho y pluralismo jurídico.” *Revista Criterio Jurídico*, volumen 12, N° 1. Santiago de Cali.
- Moreno, Laura (2009). “Una agenda Ciudadana para la Legislatura Mendocina” en *IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las Relaciones de Poder*. Encontrado en: saap.org.ar.
- Nancy Jean- Luc (2010). Democracia finita e infinita. En: Bassas, Javier (presentación y revisión) (2010). *Democracia en suspenso*. Casus Belli: Madrid.
- Neila, José (2009). Capítulo 14. La paz de París y la configuración del nuevo sistema internacional. En: Pereira, Juan Carlos (coord.) *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Editorial Ariel: Madrid.
- ----- (2001). *La articulación del Sistema Internacional de Versalles. La Sociedad de Naciones (1919-1923)*. Encontrado en: www.upf.edu.
- Nye, Joseph (2010). Prefacio y capítulo 5 “El poder blando y la política exterior americana”. *Relaciones Internacionales GERI-UAM*, N° 14.
- Pastor, José (2001) *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Paz, Juan & Cepeda, Miño (2007). “Constituyente, constituciones y economía.” *Boletín del the- taller de historia económica*. Junio de 2007, Año VIII, N°6.
- Pereira, Juan Carlos (coord.) (2009) *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Editorial Ariel: Madrid.
- Rawls, John (2006). *La teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica: México. D.F.
- Remiro, Antonio (ed. al) (2010). *Derecho Internacional*. Tirant Lo Blanch: Madrid.
- Renouvin, Pierre (1955). *Historia de las Relaciones Internacionales*. Akal: Madrid.
- Ricardo, David (1959). *Obras y correspondencia*. Volumen I. Fondo de Cultura Económica: México.D.F.

- Rodríguez, Gabriela (1999). “Derecho Internacional y globalización.” *Revista Isonomía*, N° 11.
- Smouts, Marie-Claude (sous la direction) (1998). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Presse de Science: Paris.
- Sodupe, Kepa (2003). *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Universidad del país Vasco: País Vasco.
- ----- (2002). *La estructura del Poder del Sistema Internacional. Del fin de la Segunda Guerra Mundial a la Posguerra Fría*. Fundamentos: Madrid.
- Taylor, S & Bogdan, R (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós: Barcelona.
- The electoral Knowledge Network. *Electoral redistribution in New Zealand*. Encontrado en: [http://aceproject.org/main/english/bd/bdy\\_nz](http://aceproject.org/main/english/bd/bdy_nz).
- Truyol y Serra, Antonio (2008). *La Sociedad Internacional*. Alianza Editorial: Madrid.
- Ugalde, Alexander (2005). *La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada*. Encontrado en: [www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria](http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria).
- Vallespín, Fernando (2011). “Política y Teoría Política. Crítica contemporánea.” *Revista de Teoría Política*. N°1, Noviembre.
- ----- (2000). *El futuro de la política*. Taurus: Madrid.
- Vilar, Juan (2009). Capítulo 5. La «cuestión de oriente». En: Pereira, Juan Carlos (coord.) *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Editorial Ariel: Madrid.
- Wallensteen, Peter (Editor) (1989). “*States in Armed Conflict 1988*. Uppsala University. Department of Peace and Conflict Research.” Report, N° 30, Julio.
- Waltz, Kenneth (1979). *Teoría de la Política Internacional*. GEL: Buenos Aires.
- Walzer, Michael (1993). *La esfera de la justicia*. Fondo de cultura económica de España: Madrid.
- Zapata-Barrero, Richard & Sánchez- Montijano, Elena (Comp.) (2011). *Manual de investigación cualitativa de la Ciencia Política*. Tecnos: Madrid.

## 1.2.- OBRAS ESPECÍFICAS

### -ESTADO-NACIÓN

- Almeida, Ileana; Arrobo, Nidia & Ojeda Lautaro (2005). *Autonomía Indígena. Frente al Estado Nación y a la globalización neoliberal*. Abya-Yala: Quito.
- Aponte, Carlos (2012). ·Documento. Sobre el Estado Social en América Latina. Conferencia XXII. Congreso Mundial de Ciencia Política.” *Cuadernos del Cendes*, volumen.29, N°80, Caracas.
- Badie, Bertrand (1995). La fin des territoires westphaliens. *Coloquio realizado en Paris* del 2-4 de octubre. Encontrado en: horizon.documentation.ird.fr.
- Bavaresco, Agemir (2003). “La crisis del Estado-Nación y la teoría de la soberanía en Hegel”. *Revista Reserca*, N° 1.
- Caminal, Miquel (2012). Capítulo VII. Nacionalismo y Federalismo. En: Mellón, Johan (editor). *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Segunda edición. Tecnos: Madrid.
- Cox, Robert (2005). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales. En: Vásquez, John (2005). *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. LIMUSA: México.D.F.
- Dabin, Jean (2003). *Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política*. Instituto de investigaciones jurídicas: México.D.F.
- Draibe, Sonia & Riesco, Manuel (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. CEPAL: México.D.F.
- Drí, Rubén (2000) La filosofía del Estado ético. La concepción hegeliana del Estado. En: Atilio Borón. *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. CLACSO: Buenos Aires.
- Esping- Andersen, Gosta & Palier, Bruno (2010). *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Ariel: Barcelona.
- Gallego, María (2005). Capítulo 5. Estado social y crisis del Estado. En: Del Águila, Rafael. *Manual de Ciencia Política*. Editorial Trotta: Madrid.
- García-Pelayo (1991). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Cuarta edición, volumen III. Centro de Estudios Constitucionales: Madrid.
- Gudynas, Eduardo (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Revista Nueva Sociedad*. N°237, enero-febrero 2012.



- Ianni, Octavio (2003). El Estado y la cuestión nacional. En: González, Pablo (coord.) *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. Siglo veintiuno editores, Universidad de las Naciones Unidas: México.D.F.
- Núñez, Jorge (2005). De audiencia a Nación. En: Colom, Francisco (ed.) (2005) *Relatos de nación. La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*. Tomo I. Iberoamericana: Madrid.
- O'Donnell, Guillermo (1977). Apuntes para una teoría del Estado. *Documento CEDES/G.E.* CLACSO, vol. 9. Encontrado en: [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar).
- Palti, Elías (2006). *La nación como problema. Los historiadores y la "cuestión nacional"*. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires.
- Sanahuja, José & Elizondo, Luis (2012). Tema 4. El Estado en las relaciones internacionales. *Máster interuniversitario en diplomacia y relaciones internacionales*. Encontrado en: [www.maec.es](http://www.maec.es).
- Sørensen, Georg (2010). *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*. Tirant Lo Blanch: Valencia.
- Sotelo, Ignacio (2010). *El Estado Social: Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Trotta: Madrid.
- Vallespín, Fernando (2005). Capítulo 3. El Estado Liberal. En: Del Águila, Rafael (2005). *Manual de Ciencia Política*. Editorial Trotta: Madrid.
- Zintl, Reinhard (1993). "Neoliberalismo y Estado Social." *Cuaderno de filosofía del derecho*, N°13.

#### -ESTADO PLURINACIONAL

- Acosta, Alberto (2009). El Estado plurinacional, puerta para una sociedad democrática. En: Acosta, Alberto & Martínez, Esperanza (Comp.) *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*. Abya- Yala: Quito.
- Attard, María Elena (2012). "La última generación del constitucionalismo: El pluralismo descolonizador intercultural y sus alcances en el Estado plurinacional de Bolivia." *Revista jurídica de los derechos sociales*, N° 2-2012.
- Bustillos, Linda & Aguilar, Vladimir (2014). "Entrevista a Bartolomé Clavero: Estados Plurinacionales en América Latina." *Revista Papeles*, N°127.
- Chuji, Mónica (2008). *El reto a reconocernos como diferentes: Estado y democracia plurinacional*. Encontrado en: [http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/monica\\_chuji/2008/02/11/](http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/monica_chuji/2008/02/11/)

- Clavero, Bartolomé (2010). *Estado plurinacional o bolivariano: nuevo o viejo paradigma constitucional americano*. Borrador. P.3. Encontrado en: [clavero.derechosindigenas.org/](http://clavero.derechosindigenas.org/)
- De Sousa Santos, Boaventura (2009). Las paradojas de nuestros tiempos y la plurinacionalidad. En: Acosta, Alberto & Martínez, Esperanza (Comp.) *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*. Abya- Yala: Quito.
- ----- (2007). La reinención del Estado y el Estado plurinacional. *Revista OSAL*, año VIII, N° 22. Buenos Aires: CLACSO.
- Grueso, Delfín (2010). *La filosofía y la política en el pluralismo. La metafísica del último Rawls*. Siglo del Hombre editores. Universidad del Valle: Cali.
- Tapia, Luis (2008). *Una reflexión sobre la idea de un estado plurinacional*. Enlace: La Paz.

#### -INTERCULTURALIDAD/MULTICULTURALIDAD

- Albó, Xavier (2002). La oralidad base para un entendimiento intercultural. En: Ochoa, Carlos. *Derecho Consuetudinario y Pluralismo Jurídico*. Cholsamaj: Ciudad de Guatemala.
- Aneas, María (2003). *Competencias interculturales transversales en las empresas: Un modelo para la detección de necesidades formativas*. Universidad de Barcelona: Barcelona.
- De Marzo, Giuseppe (2010). *Buen vivir para una democracia de la tierra*. Plural: La Paz.
- De Sousa Santos, Boaventura (2004). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Abya- Yala: Quito.
- Grimson, Alejandro (2011). *Los límites de la cultura*. Siglo veintiuno editores: Buenos Aires.
- Grueso, Delfín (2012) ¿Qué es la Filosofía Política? En: Grueso, Delfín; Castellanos, Gabriela & Rodríguez, Mariangela (2012). *Identidad y cultura política*. Universidad del Valle: Cali.
- Habermas, Jürgen (1998). Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo. *Texto de una conferencia impartida en el instituto de filosofía CSIC (Madrid)*, traducido por Francisco Colom González, Encontrado en: <http://www.proyectos.cchs.csic.es>.
- Krotz, Esteban (2002). *La otredad cultural entre utopía y ciencia: Un estudio sobre el origen, el desarrollo y la reorientación de la antropología*. Fondo de cultura económica de España: Madrid.

- Kymlicka, Will (2010). *Ciudadanía multicultural*. Paidós: Madrid.
- ----- (2007) *Multiculturalismo*. En: Korneli, Christoph. “Multiculturalismo e indigenismo”. *Revista Diálogo político*, año XXIV, N°2, junio.
- Marrugo, Nubia (2009). “Las mutilaciones sexuales de las niñas indígenas Embera Chami, el multiculturalismo y los Derechos Fundamentales.” *Revista justicia juris*, volumen 18, octubre 2007- marzo 2009.
- Mayorga, Fernando (2014). *Incertidumbres tácticas. Ensayo sobre democracia, populismo y ciudadanía*. PIEB, Plural, ciudadanía: La Paz.
- ----- (2011). *Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*. Plural, Asdi, Universidad Mayor de San Simón: La Paz.
- Morin, Edgar (2014). Hacia un pensar del Sur. En: Barlowen, Constantino; Rivera, Manuel & Töpfer, Klaus (coord.) *Desarrollo sostenible en una modernidad plural. Perspectivas Latinoamericanas*. Abya-Yala: Quito.
- Parekh, Bhikhu (2000). *Repensando el multiculturalismo*. ISTMO: Madrid.
- Rojas Tudela, Farit (2011). Del monismo al pluralismo jurídico: Interculturalidad en el Estado Constitucional. En: Córdor, Eddie (coord.) *Los derechos individuales y derechos colectivos en la construcción del pluralismo jurídico en América Latina*. Konrad Adenau Stiftung: La Paz.
- Taylor, Charles (2009). *El multiculturalismo y “la política de reconocimiento”*. Fondo de Cultura Económica: México.DF.
- Torres, Víctor (2010). *La acción pública intercultural*. UPS-GTZ: Quito.
- Touraine, Alain (2011). *¿Podremos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica: México. D.F.
- Vargas Rivas, Gonzalo (2013). *El desarrollo de la democracia intercultural en el Estado plurinacional boliviano*. Tribunal Supremo Electoral: La Paz.
- Walsh, Catherine (2009). *Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época*. Ediciones Abya-Yala: Quito.
- Zapata-Barrero, Ricard (2014). *Índice de gobernanza intercultural*. GRITIM-UPF, Policy Series: Barcelona.

## -POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA INTERCULTURAL

- Aguilar, Luis (1997). *La implementación de las políticas públicas (estudio introductorio)*. Vol. IX. Miguel Ángel Porrúa: México. DF.
- Aguilar, Luis (2014). La nueva gobernanza pública. *Clase magistral en el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa*. Universidad de Turabo (25 de marzo de 2014). Encontrado en: [www.suagm.edu/gobernanza/2014](http://www.suagm.edu/gobernanza/2014)
- Benavides, Maya (2008). *Estrategias de papel: Instrumentos de Gestión Pública Intercultural*. Camiri: La Paz.
- Bozemen, Barry (1998) (coord.). *La Gestión Pública su situación actual*. Fondo de Cultura Económica: México. D.F.
- Cabrero, Enrique (2000). “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes.” *Revista gestión y políticas públicas*, vol. IX, N° 2.
- Canto, Rodolfo (2000). “Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana.” *Revista gestión y políticas públicas*, vol. IX, N° 2.
- ILPES- CEPAL (2011). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina. En la hora de la igualdad*. ILPES- CEPAL: Santiago de Chile. Encontrado en: [www.cepal.org.es](http://www.cepal.org.es).
- Kafka Zuñiga, Jorge (2011). “La Gestión Pública en el Estado Plurinacional un modelo complejo de iure y de facto. En: Proyecto del fortalecimiento democrático PNUD Bolivia (2011).” *Boletín de análisis y prospectiva política andamios*. Número 3 y 4, Octubre 2011- Enero 2012.
- León, Benito (2007). “La nueva Gestión Pública y el estilo personal de gobernar.” *Revista sociológica*, año 22, número 65, septiembre-diciembre.
- Mény, Ives & Thoenig, Jean Claude (1992). *Las políticas públicas*. Ariel: Barcelona.
- Oszlak, Oscar (2003). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En: Arellano, David (et. Al.). *Retos de la profesionalización de la función pública*. CLAD/ AECI/MAPP/FIIAPP: Caracas.
- PNUD (2007). “Gestión Pública y comunitaria para el Desarrollo Humano.” *Cuaderno de Derechos Humanos*, N°7. AGR: Asunción.
- Programa institucional de la Secretaria de Pueblos Indios 2007-2012. Gobierno de Chiapas. Encontrado en: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/>

- Revuelta, Benjamín (2007). “La implementación de políticas públicas.” *Revista Díkaion*, año 21, N° 16.
- Wabgou, Maguemati & Roth, André- Noël (2009). Análisis de políticas públicas y perspectiva étnico-racial y de género. En: Roth, André- Noël & Wabgou, Maguemati (Comp.) *Las políticas públicas de las diversidades: identidades y emancipación*. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.

#### -AMÉRICA LATINA

- Bértola, Luis & Ocampo, José (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Secretaria General Iberoamericana: Madrid.
- Bethell, Leslie (1990). *Historia de América Latina. América Latina Colonial: Economía*. Vol. 3. Crítica: Barcelona.
- Bovarnick Andrew; Alpizar, Francisco; Schnell, Charles (editores) (2010). *La Importancia de la Biodiversidad y de los Ecosistemas para el Crecimiento Económico y la Equidad en América Latina y el Caribe: Una Valoración Económica de los Ecosistemas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010).
- Buganza, Jacob (2007). “La otredad o alteridad en el descubrimiento de América y la vigencia de la utopía Lascasiana.” *Revista electrónica Razón y Palabra*. Diciembre 2006-Enero 2007, N° 54. Encontrado en: [razonypalabra.org.mx](http://razonypalabra.org.mx).
- Carranza, Elías (2012). “Situación penitenciaria de América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?” *Anuario de Derechos Humanos 2012*, Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente (ILANUD), Costa Rica. Encontrado en: [www.anuariodh.uchile.cl](http://www.anuariodh.uchile.cl).
- Carreras, Albert; Hofman, André; Tafunell, Xavier & Yáñez, Cesar (2003). “El desarrollo económico de América Latina en épocas de globalización- Una agenda de investigación.” *Serie estudios estadísticos y prospectivas*, N°24. CEPAL: Santiago de Chile.
- Cecchini, Simone (2005). *Indicadores sociales en América Latina y el Caribe*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998). “Una nueva Gestión Pública para América Latina.” *Documento del CLAD*, aprobado en la sesión del 14 de octubre de 1998.
- Clarence, Haring (1990). *El Imperio Español en América*. Alianza editorial mexicana: México. D.F.
- Espinoza, Juan (2007). La economía de América Latina a principios del siglo XXI. Una visión de economía política. En: Consani, Norberto; Sepúlveda,

Alberto; Zeraoui, Zidane (2008). *Las Relaciones Internacionales de América Latina. Transitando los inicios del siglo XXI*. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata, Tecnológico de Monterrey, Universidad de Viña del Mar: Santiago de Chile.

- Ferrer, Aldo (1998). “América Latina y la Globalización.” *Revista CEPAL*, número extraordinario. Encontrado en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org).
- Ferrer, Aldo (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. En: Vidal, Gregorio & Guillén, Arturo (Comp.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. CLACSO: México. DF.
- Fossati, Felipe (2001). Deuda externa de Latinoamérica. *Ponencia presentada en el Congreso Internacional por una estrategia común: La deuda externa y el fin del milenio*. Encontrado en: [www.e-libro.net](http://www.e-libro.net).
- Furtado, Celso (1966). “Desarrollo y estancamiento en América Latina (enfoque estructuralista).” *Revista Desarrollo Económico*, N° 22-23, Vol. VI.
- García-Gallo, Alfonso (1987). *Los Orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de derecho indiano*. Real academia de jurisprudencia y legislación: Madrid.
- González, Ivone (2012). *Gasto y deuda pública en América Latina: indicadores del sector público*. CEPAL: Santiago de Chile.
- González, Ivonne & Martner, Ricardo (2012). “Superando el “síndrome del casillero vacío.” Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina.” *Revista CEPAL*, N°108, diciembre.
- Herrera, Sajid (2007). *La formación de los estados- nacionales en la América hispana: de la colonia al siglo XIX*. UCA: San Salvador.
- Konetzke, Richard (1971). *América Latina: La época colonial*. Siglo XXI: México. DF.
- Latinobarómetro (2013) *Informe desarrollo democrático en América Latina 2013*. Preámbulo. Encontrado en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- Left, Enrique (2010). *Saber Ambiental. Sustentabilidad, Racionalidad, complejidad y poder*. Sexta edición. Siglo Veintiuno: Buenos Aires.
- Levaggi, Abelardo (2001). “República de indios y república de españoles en los reinos de indias.” *Revista de estudios históricos-jurídicos*, N° XXIII
- Martínez, Fernando & Agüero, Alejandro (2008). “Entrevista a Bartolomé Clavero.” *Forum Historiae iuris*. Encontrado en: [www.bartolomeclavero.net](http://www.bartolomeclavero.net).

- Ocampo, José; Stallings, Barbara; Bustillo; Inés (et. all.) (2008). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. CEPAL, Cooperación alemana & Banco de desarrollo de América Latina: Santiago de Chile.
- Organización de Estados Americanos; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina*. Editorial Plural: La Paz.
- Oszlack, Oscar (2007). Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teóricos - metodológicos para su estudio. En: Acuña, Carlos (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, proyecto de modernización del Estado, jefatura de Gabinete de Ministros*. Volumen 1, número 3. CEDES: Buenos Aires. Encontrado en: [www.oscaroszlak.org.ar](http://www.oscaroszlak.org.ar).
- Palacios, Francisco (2013). *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica. Una propuesta frente a la crisis del Behemoth occidental*. Aranzadi, S.A.: Pamplona.
- Parodi, Carlos (2007). *América Latina y la globalización económica: Una visión de largo plazo. Documento de discusión (DD/07/02)*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Encontrado en: [srvnetappseg.up.edu.pe](http://srvnetappseg.up.edu.pe).
- Pérez S. Alfredo (1995). “Deuda externa de América Latina. Balance de una década (1980-1990).” *Cuadernos de estudios empresariales*. Servicios de publicaciones UCM, N°5.
- Prieto, Alberto (2013). *Tomo 1. Visión íntegra de América: conformación colonial*. Ocean Sur: La Paz.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de los Estados Americanos (OEA), Bolivia-Plural (2011). *Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina*. Plural Editores: La Paz.
- Quijano, Aníbal (2000a). “Colonialidad del poder y clasificación social.” *Journal of world –systems research*, Vol. XI, N°2.
- ----- (2000b). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: Lander, Edgardo (Comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO: Buenos Aires.
- Rodríguez, Octavio (1980). “La teoría del subdesarrollo de la CEPAL. Síntesis y Crítica.” *Revista Comercio Exterior*, Vol. 40, N°12, México- Diciembre.
- Sagasti, Francisco (2014). Desarrollo, conocimiento y la condición humana en la era posbaconiana. En: Barlowen, Constantino; Rivera, Manuel & Töpfer, Klaus (coord.) *Desarrollo sostenible en una modernidad plural. Perspectivas Latinoamericanas*. Abya-Yala: Quito.

- Sánchez, Rafael (2012). “Las Leyes de Burgos de 1512 y la Doctrina Jurídica de la Conquista.” *Revista jurídica de Castilla y León*. Nº28.
- Sosa, Ignacio & Connaughton, Brian (1999). *Historiografía Latinoamericana Contemporánea. Centro coordinador y difusor de Estudios Latinoamericanos*. Universidad Nacional Autónoma de México: México.DF.
- Stavenhagen, Rodolfo (1996). *Las clases sociales en las sociedades rurales*. Edición XVII. Siglo XXI: México. D.F.
- ----- (1981). *Siete tesis equivocadas sobre América Latina. Sociología y subdesarrollo*. Nuestro tiempo: México.D.F.
- Svampa, Maristella (2008). Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina. En: “Proyecto de subjetividades políticas, matrices político-ideológicas y procesos de movilización en América Latina”. *I Jornadas de Análisis Crítico*, Universidad del país Vasco, noviembre de 2008. Encontrado en: [www.upf.edu](http://www.upf.edu).
- Toledo, Víctor (2012). “«Diez tesis sobre la crisis de la modernidad».” *Polis Revista Latinoamericana*, Nº 33, volumen 11. Encontrado en: <http://polis.revues.org>
- Turner, Jorge & Acevedo, Guadalupe (coord.) (2005). *Sergio Bagú. Un clásico de la teoría social latinoamericana*. Plaza y Valdés: México. D.F.
- Valadés, Diego (1974). *Dictadura constitucional en América Latina*. UNAM: México. D.F.
- Wesemann, Kristin (2014). *Índice de desarrollo democrático de América Latina (IDD-LAT 2014)*. Konrad Adenauer Stiftung: Montevideo.
- Zaragoza, Gonzalo (1987). *América Latina: época colonial*. Anaya: Madrid.
- Zavala, Silvio (1990). *El mundo Americano en la época Colonial*. Tomo I, segunda edición. Editorial Porrúa: México. DF.

#### -DERECHOS HUMANOS

- Acosta, Paola (2010). “La humanización del Derecho Internacional por la jurisprudencia interamericana.” *Anuario de acción humanitaria y derechos humanos*, Nº7.
- Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos. Traducción de Rafael de Asís*. Sistema: Madrid.
- Cancado, Antonio (2007). La persona humana como sujeto de derecho internacional: avances de su capacidad jurídica internacional en la primera década del siglo XXI. *Ponencia ofrecida en el marco del XXV Curso*



*Interdisciplinario de Derechos Humanos*, 09 al 20 de julio de 2007, San José de Costa Rica. Encontrado en: <http://www.corteidh.or.cr/>.

- Carrillo, Juan (2000). “Derechos Humanos y Derecho Internacional.” *Revista Isegoría*, N°22.
- Fariñas, María (2006). *Los Derechos Humanos desde la perspectiva sociológico-jurídica a la actitud posmoderna*. Dykinson: Madrid.
- Ferrajoli, Luigi (2006). “Sobre los Derechos Fundamentales.” *Revista cuestiones constitucionales*, N° 15, junio-diciembre.
- ----- (2005). *Los fundamentos de los Derechos Humanos*. Editorial Trotta: Madrid.
- Oliva, Daniel & Blázquez, Diego (2007). *Los derechos humanos ante los desafíos internacionales de la diversidad cultural*. PUV: Valencia.

#### - DERECHOS INDÍGENAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

- Aguilar, Vladimir (2013). *Entre consensos y disensos. La cuestión indígena como continuidad y ruptura de las relaciones internacionales actuales*. Universidad de Los Andes: Mérida (por publicar).
- Aguilar, Vladimir & Bustillos, Linda (2006). *Tranversalización de la política (pública) para pueblos indígenas*. ULA- Consejo de Publicaciones: Mérida.
- Álvarez, Natalia (2008). *Pueblos indígenas y derecho de autodeterminación. ¿Hacia un derecho internacional multicultural?* Universidad de Deusto: Bilbao
- Anaya, James (2006). Pueblos indígenas y Estado multicultural. En: *Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*. Secretaría de Relaciones Exteriores, programa de cooperación sobre Derechos Humanos: México. D.F.
- Baéz, Félix (1993). “Antropología e indigenismo en Latinoamérica: señas de identidad.” *Revista La palabra y el hombre*. Julio-septiembre, N°87.
- Bellier, Irene (2010). La participación de los pueblos indígenas en la Organización de las Naciones Unidas construcción de una voz indígena y producción de normas. En: Brett, Roddy & Santamaría, Ángela. *Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas*. Universidad del Rosario: Bogotá.
- Bonfil, Guillermo (1971). *El concepto de indio en América: Una categoría de la situación colonial*. Fondo editorial de CEHASS; Editorial de la Universidad de Puerto Rico: San Juan de Puerto Rico.
- Cletus; Gregor, Barié (2003). *Pueblos indígenas y derechos constitucionales: Un panorama*. Instituto Indigenista Interamericano, Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas. Editorial Abya-Yala: La Paz.

- De la Fuente, Rosa (2010). “Crítica del libro de Alison Brysk. De la tribu a la aldea global. Derechos de los pueblos indígenas, redes transnacionales y relaciones internacionales en América Latina.” *Revista española de investigación sociológica*, N°131.
- Díaz-Polanco, Héctor (1996). *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*. Siglo XXI: México. D.F.
- Dumoulin-Kervran (2010). Transformación de las solidaridades transnacionales: de las redes militantes hacia los campos globalizados. El caso de la defensa de las poblaciones indígenas. En: Brett, Roddy & Santamaría, Ángela. *Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas*. Universidad del Rosario: Bogotá.
- Favre, Henri (1998). *El Indigenismo*. Fondo de Cultura Económica: México. DF.
- Gómez, Águeda (2002). “Estructura de oportunidad política de los movimientos indígenas Latinoamericanos.” *Alteridades*, volumen 12, N° 23, enero-junio.
- Gutiérrez, Jairo (2010). “Los indígenas en la independencia.” *Revista credencial historia*. N°247, julio 2010. Encontrado en: banrepcultural.org.
- Hale Charles (2005). El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo en la época del indio permitido. En: *Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado*. Fundación Propaz: Ciudad de Guatemala.
- Kymlicka, Will (2001). “¿Más allá de la dicotomía Indígenas/minorías?” *Revista Argentina de teoría jurídica*, volumen 8.
- López, Gilberto & Rivas (2004). *Proyecto: “Autonomía multicultural: condición indispensable para el desarrollo sustentable”*. Adscrito al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), p.3. Encontrado en: www.ceas.org.mx
- Martínez, Asier (2003). “Pueblos indígenas y el discurso de los derechos.” *Cuaderno Deusto Derechos Humanos*, vol. 1, N° 24.
- Oliva, Daniel & Blázquez, Diego (2007). *Los derechos humanos ante los desafíos internacionales de la diversidad cultural*. PUV: Valencia.
- Oliva, Daniel (2012). *Los pueblos indígenas a la conquista de sus derechos. Fundamentos, contextos formativos y normas de derecho internacional*. Imprenta nacional de la agencia estatal: Madrid.
- Pagden, Anthony (2004). “Las bases ideológicas de la disputa sobre el dominio y los derechos naturales de los indios americanos.” *Revista Internacional de Pensamiento Político*, N°1.

- Parra, José (2011). “La consulta, la participación y el consentimiento libre, previo e informado: una agenda internacional para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.” *Revista Venezolana de Ciencias Políticas*, N°39, Enero- Junio.
- Pineda, Roberto (2012). “El Congreso Indigenista de Pátzcuaro, 1940, una nueva apertura en la política indigenista de las Américas.” *Bitácoras de antropología e historia de la antropología en América Latina*. Bogota, julio-diciembre (2012).
- Preámbulo de la Convención de Pátzcuaro (1940). Encontrado en: [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- Saldívar, Emiko (2003). “Indigenismo legal: la política indigenista de los noventas.” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVI, N° 189, mayo-diciembre.
- Serrano, Vladimir (2002). *El Derecho Indígena*. Abya yala: Quito.
- Stavenhagen, Rodolfo (2006). Los derechos de los pueblos indígenas: esperanzas, logros y reclamos. En: Berraondo, Miquel (coord.). *Pueblos indígenas y Derechos Humanos*. Universidad de Deusto: Deusto.
- Stavenhagen, Rodolfo (2008). *Los Pueblos Indígenas y sus Derechos*. Unesco: México. D.F.
- Taracena, Luis (1982). “Formas de administración en las sociedades precolombinas y coloniales de América hispana.” *Revista Americano de administración pública*, N° 2.
- Torre Cuadrada, Soledad (2013). “Identidad Indígena.” *Anuario de la Facultad de Derecho*, N° 7.
- ----- (2010a). “La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: antecedentes, consecuencias y perspectivas.” *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, N° 165.
- ----- (2001). *Los pueblos indígenas en el orden internacional*. Editorial Tecno: Madrid.
- UNICEF. *Atlas socio lingüístico de pueblos indígenas en América Latina*. Encontrado en: [atlaspueblosindigenas.wordpress.com/](http://atlaspueblosindigenas.wordpress.com/)
- Van Cott, Donna Lee (2008) “Latin America’s Indigenous Peoples.” *Journal of Democracy*, Vol.18, No. 4.
- Wessendodf, Kathrin (compilación y edición) (2011). *El mundo indígena 2011*. IWGIA: Lima.

- Yrigoyen, Raquel (2011). Capítulo IV. El derecho a la libre determinación del desarrollo. Participación, consulta y consentimiento. En: Aparicio, Marco (ed.) *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio*. Icaria, cooperación y desarrollo: Barcelona.
- Zúñiga, Nieves (2008). “Entrevista a Rodolfo Stavenhagen: El argumento de que la declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas no es vinculante es falaz”. *Revista papeles*, N°102.

#### - DERECHOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

- Albó, Xavier (1996). «Nación de muchas naciones: nuevas corrientes políticas en Bolivia». En: González, Pablo & Roitman, Marcos (eds.). *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades- UNAM-La Jornada Ediciones: México. D.F.
- Alegrett, Raúl (2003). Evolución y tendencia de las reformas agrarias en América Latina. *Economic and Social Development Department*. Encontrado en: [www.fao.org](http://www.fao.org)
- Anaya, James (2011). El derecho a la libre determinación y la autonomía indígena. En: Gómez, Felipe & Ardanaz, Susana (eds.) *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*. Universidad de Deusto: Bilbao.
- Arruda, Sampaio (2005). “La Reforma Agraria en América Latina: una revolución frustrada.” *Observatorio Social de América Latina*. Año 6, N° 16.
- Barragán, Rossana (2012). “Los títulos de la corona de España de los indígenas: para una historia de las representaciones políticas, presiones y negociaciones entre Cádiz y la República liberal.” *Boletín americanista*, año LXII, 2, N°65.
- Barrera, Luisa (2014). *En el cauca es imposible tapar el sol con la mano. Las dos orillas*. Artículo digital, mayo 05 de 2014. Encontrado en: [las2orillas.co](http://las2orillas.co)
- Bengoa, José (2003). *Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Betancur, Ana Cecilia (ed.) (2011). *Movimientos Indígenas en América Latina. Resistencia y nuevos modelos de integración*. IWGIA: Copenhague.
- Burguete, Aracely (2011). Autonomía y municipio en Chiapas: disputas por su significación. En: Gómez, Felipe & Ardanaz, Susana (eds.) *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*. Universidad de Deusto: Bilbao.

- ----- (2011). Movimientos indígenas en México. El péndulo de la resistencia: ciclos de protesta y sedimentación. En: Betancur, Ana (ed.) *Movimientos indígenas en América Latina*. Resistencia y nuevos modelos de integración. IWGIA: Copenhague.
- ----- (2010) Autonomía: la emergencia de un paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. En: González, Miguel; Burguete & Ortiz (eds.) *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado Plurinacional en América Latina*. FLACSO: Quito.
- Chonchol, Jacques (2003a). *Reforma agraria en América Latina*. PLURAL editores: La Paz.
- Clavero, Bartolomé (2006). Derechos Indígenas y constituciones latinoamericanas. En: Berraondo, Miquel (coord.). *Pueblos indígenas y Derechos Humanos*. Universidad de Deusto: Deusto.
- ----- (1994). *Derecho indígena y cultura constitucional en América*. Siglo veintiuno editores: México. D.F.
- Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (2014). *Territorios de vida plena para enfriar el planeta*. Encontrado en: [www.coica.org.ec](http://www.coica.org.ec).
- Del Popolo, Fabiana & Oyarce, Ana (2005). Población indígena de América Latina: perfil socio demográfico en el marco de la CIPD y de las metas del milenio. *Seminario internacional, pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información socio demográfica para políticas y programas*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Espinoza, Oscar (2014). “Los planes de vida y la política indígena en la amazonia peruana.” *Revista anthropologica*, vol. 32, N°32.
- Etxeberria, Xabier (2011). La autonomía indígena desde la perspectiva ético-política. En: Gómez, Felipe & Ardanaz, Susana (eds.) *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*. Universidad de Deusto: Bilbao.
- Farid Samir Benavides (2010). “Movimientos Indígenas y Estado Plurinacional en América Latina.” *Revista Pensamiento Jurídico*, No. 27, enero-abril.
- Hale, Charles (2008) ¿en contra del reconocimiento? Gobierno plural y análisis social ante la diferencia cultural. En: Leyva, Xochitl; Burguete, Araceli & Speed, Shannon (coord.). *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas en América Latina. Hacia la investigación de colaborar*. Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: México. D.F.

- Hall, Gillette & Patrinos, Harry (2006) *Pueblos indígenas y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Banco Mundial: Bogotá.
- López, Francisco (2006) *Autonomías indígenas en América: de la demanda de reconocimiento a su construcción*. En: Berraondo, Miquel (coord.). *Pueblos indígenas y Derechos Humanos*. Universidad de Deusto: Deusto.
- Marimán, Pablo (2011). *La autonomía en el cono sur. El caso Mapuche en la Araucanía (Chile) y el Newken (Argentina)*. En: Gómez, Felipe & Ardanaz, Susana (eds.) *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*. Universidad de Deusto: Bilbao.
- Oliva, Daniel (2007). Capítulo XXXI. *La deformación antropológica: su repercusión en el discurso y el no reconocimiento de los derechos de los indígenas americanos*. En: Gregorio Peces-Barba Martínez; Fernández, Eusebio & De Asís, Rafael (dirección). *Historia de los Derechos Fundamentales*. Tomo III: Siglo XIX, Volumen II. *La filosofía de los Derechos Humanos, Libro I*. Editorial Dykinson, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III: Madrid.
- Oszlak, Oscar (1971). “Reforma Agraria en América Latina: Una aproximación política. Internacional.” *Review of Community Development*, N° 26.
- Palacios, Guillermo (coord.) (2007). *Ensayos sobre la nueva historia de América Latina, siglo XIX*. Colegio de México: México. D.F.
- Poblete, Moisés (1961). *La Reforma Agraria en América Latina*. Editorial Andrés Bello: Santiago de Chile.
- Red amazónica de información socio ambiental y georeferenciada (2012). *Amazonía bajo presión*. RAISG. Encontrado en: [www.raisg.socioambiental.org](http://www.raisg.socioambiental.org)
- Rodríguez- Piñero Royo (2000). *El sistema interamericano de Derechos Humanos y los pueblos indígenas*. En: Barceló, Raquel; Portal, María Ana & Sánchez, Martha (coord.) *Diversidad étnica y conflicto en América Latina. El indio como metáfora en la identidad nacional*. Volumen II. Editorial Plaza y Valdés: México. DF.
- Sempat, Carlos (1989). “La despoblación indígena en Perú y Nueva España durante el siglo XVI y la formación de la economía colonial.” *Revista de Historia Internacional HMex*. N° XXXVIII, N°3.
- Sichra, Inge (eds.) (2009). *Atlas sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*. UNICEF, FUNPROEIB, AECI: Cochabamba.
- Stavenhagen, Rodolfo (2008). “Los derechos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas.” *Revista IIDH*, volumen 48. Encontrado en: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr).

- ----- (1998). “Los derechos indígenas en el sistema internacional. Un sujeto en construcción.” *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)*, N° 26, San José.
  - ----- (1997). “Las organizaciones indígenas actores emergentes en América Latina.” *Revista CEPAL*, número 62, agosto.
  - The international Bank for reconstruction and development. The World bank (2005). *Plan de vida. Propuesta para la supervivencia cultural, territorial y ambiental de los pueblos indígenas*. The World bank: Washington.
  - Wessendof, Kathrin (2011) (compilación y edición). *El mundo indígena 2011*. IWGIA: Lima.
  - Wilches-Chaux, Gustavo (2005). *Proyecto NASA: La construcción del Plan de Vida de un pueblo que sueña*. PNUD: Bogotá.
  - Xóchitl, Paz & Nivón, Eduardo (2000). El indio y la identidad nacional desde los albores del siglo XX. En: Barceló, Raquel; Portal, María & Sánchez, Martha (coord.) *Diversidad étnica y conflicto en América Latina. El indio como metáfora en la identidad nacional*. Volumen II. Editorial Plaza y Valdés: México. DF.
  - Yrigoyen, Raquel (2009). *Pueblos Indígenas. Constituciones y reformas políticas en América Latina*. Gráfica Cuatro: Perú.
- EN BOLIVIA
- Boletín de prensa 6 de mayo de 2013. *La Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) insta a respetar el derecho a la consulta previa, libre, informada concertada y de buena fe con las comunidades indígenas del TIPNIS*. Encontrado en: [www.fidh.org](http://www.fidh.org)
  - Bolivia Rural S.R.L (09 de junio de 2013). *Hay 19 megaproyectos que afectaran el medio ambiente*. Encontrado en: [www.boliviarrural.org](http://www.boliviarrural.org).
  - Censo Nacional Agropecuario (1950). Encontrado en: <http://www.larutadelcenso.org.bo>
  - Chaparro, Adolfo (2011). “Pluralismo jurídico, autonomía y separatismo en la política boliviana.” *Revista de ciencias sociales*, N° 39, Quito, enero 2011, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
  - Chonchol, Jacques (2003b). *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. PLURAL editores: La Paz.
  - Clavero, Bartolomé (2012). “Tribunal constitucional en Estado plurinacional: El reto constituyente de Bolivia.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 94, enero-abril.

- Colque, Gonzalo (2009). Gobiernos indígenas locales: el caso de Jesús de Machaca en las tierras altas de Bolivia. En: Ospina, Pablo; Kaltmeier, Olaf & Büschges, Christian (eds.) *Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*. Corporación editora nacional: Quito.
- Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (2008). *Guía metodológica para hacer Gestión territorial indígena*. CIDOG-GTI: La Paz.
- Coronel, jackeline (2012). Conferencia pluralismo jurídico y justicia intercultural. Encontrado en: [www.funcionjudicial.gob.ec](http://www.funcionjudicial.gob.ec).
- Cruz, Edwin (2012a). "Identidades indígenas y etnonacionalismo en los Andes. Los casos de Bolivia y Ecuador." *Revista de Historia Comparada*. Rio de Janeiro, vol.6, N°2.
- Delgadillo, Tania & Lizárraga, Pilar (2013). *Descolonización. Medios de comunicación y democracia intercultural en Bolivia*. Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE): La Paz.
- Égido, Iván (2010). Autonomías Indígenas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Avances, retrocesos y perspectivas. En: Käss, Susanne & Velásquez, Iván (2010). *Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*. Konrad Adenauer Stiftung: La Paz.
- Escobari de Querejazu, Laura (2009). "Historia de la alfabetización en Bolivia." *Estudios bolivianos*, N° 15.
- Federación Internacional de Derechos Humanos (2012) *Bolivia: informe de verificación de la consulta realizada en el territorio indígena parque nacional isiboro-sécure*. Encontrado en: [www.fidh.org](http://www.fidh.org)
- Fernández, Blanca & Puente, Florencia (2012). "Configuración y demandas de los movimientos sociales hacia la Asamblea Constituyente en Bolivia y Ecuador." *Revista de Ciencias Sociales*, N°44, Quito, septiembre 2012.
- Flores, Luis (2013). "La primera marcha indígena contemporánea de Bolivia: lineamientos desde el empoderamiento pacifista." *Revista Andina de Estudios Políticos*. Vol. 3, N°1.
- Flores, Petronilo (2014). *Sistemas jurídicos indígena originario campesinos de Bolivia*. Ministerio de Justicia. Viceministerio de justicia indígena originaria campesina: La Paz.
- Fundación Tierra. Regional Valles- Chuquisaca (2013). *Derechos, democracia y pluralismo jurídico en Bolivia*. Tupac Katari: Sucre.



- Garcés, Fernando (2013). *Los indígenas y su Estado (pluri) nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano*. CLACSO, Comunidad de Estudios JAINA, UMSS: Cochabamba.
- González, Jorge & Paz, María (2010). *Estado Plurinacional de Bolivia*. Subdirección de política exterior: La Paz.
- Guzmán, Ismael (2008) (coord.) *Saneamiento de la tierra en seis regiones de Bolivia 1996-2007*. Centro de investigación y promoción del campesino: La Paz.
- H.C.F, Mansilla; Gamboa, Franco & Alcocer, Pamela (2014). *Una disyuntiva complicada: Bolivia plurinacional y los conflictos de las identidades colectivas frente a la globalización*. PIEB: La Paz.
- Instituto Nacional de Reforma Agraria (2008). *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia. De la titulación colonial a la reconducción comunitaria de la reforma agraria: certezas y proyecciones*. INRA: La Paz.
- Jemio-Ergueta, Ángel (1973). “La reforma agraria de Bolivia.” *Nueva Sociedad*, N°7.
- Magali, Barba (2006). Saneamiento de Tierras en Bolivia. En: *Relatoría del I taller sobre fundamentos jurídicos del derecho a la demarcación y a la propiedad colectiva del hábitat y tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas*. Archivos del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas: Mérida.
- Makaran, Gaya (2008). “Identidad étnica y nacional en Bolivia a finales del siglo XX.” *Revista de estudios latinoamericanos*, N° 46.
- ----- (2007). “Bolivia actual: la acción del movimiento indígena.” *Itinerarios*, vol. 6. Encontrado en: [iberystyka.uw.edu.pl](http://iberystyka.uw.edu.pl).
- Mamani, Carlos (2011). Bolivia: Pueblos indígenas y Estado Plurinacional. En: Gómez, Felipe & Ardanaz, Susana (eds.) *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*. Deusto: Bilbao.
- Marichal, Carlos & Granados, Aimer (coord.) (2006). De Charcas/Alto Perú a la República de Bolívar, Bolivia trayectorias de la identidad Boliviana. *Coloquio Internacional “Creando la nación”*. México. DF, 28,29 y 30 de junio de 2006. Encontrado en: [shial.colmex.mx](http://shial.colmex.mx).
- Medina, Javier (2002). *La vía municipal hacia la vida buena. Insumos para ajustar la EBRP*. Garza azul: La Paz.
- Mendieta, Pilar (2006). “Caminantes entre dos mundos: los apoderados indígenas en Bolivia (siglo XIX).” *Revista de Indias*, volumen LXVI, N° 238.

- Ministerio de Autonomías (2015). *Informe Técnico*. Viceministerio de Autonomías Indígena Originaria Campesina y Organización Territorial: La Paz.
- Ministerio de Justicia (2014). *Informe Gestión 2014 construyendo justicia plural*. Ministerio de Justicia: La Paz.
- ----- (2014). *Memoria Institucional*. Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina. Febrero de 2010- Diciembre 2014. Ministerio de Justicia: La Paz.
- Molina Fernando (30 de marzo de 2015). *La oposición boliviana gana espacios clave en las elecciones regionales*. *El País*. Encontrado en: [www.internacional.elpais.com](http://www.internacional.elpais.com).
- Molina, Barrios, Ramiro (2009). “Los derechos de los pueblos indígenas en un proceso de cambio de la naturaleza de la nación y del Estado. Una aproximación desde el caso de Bolivia.” *Organización Internacional del Trabajo*. Encontrado en: [www.ilo.org](http://www.ilo.org).
- Molina, Eloísa (2013). “La democracia intercultural en la educación boliviana.” *Revista Democracia Intercultural*, Año II, N° 9, septiembre.
- Montalvo-Rossells, Beatriz & Lezama, Eduardo (1975). “El problema indígena en Bolivia.” *Nueva Sociedad*, N° 16, enero-febrero.
- Montes, Patricia (coord.) (2007). *Situación actual, evaluación y perspectivas Potosí. Objetivos de Desarrollo del Milenio*. PNUD. Prefectura del departamento de Potosí: La Paz.
- Noticia. *TIPNIS: indígenas encaran a gobierno ante la CIDH*. Encontrado en: [eju.tv/2013/03/TIPNIS-indigenas](http://eju.tv/2013/03/TIPNIS-indigenas).
- Plan nacional de Desarrollo (2006-2011). “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”. Encontrado en: [www.ine.gob.bo](http://www.ine.gob.bo)
- Prada, Raúl (2004). *Largo octubre*. Plural. La Paz.
- *Programa de gobierno, juntos vamos bien «Evo- Álvaro» 2015-2020*. Encontrado en: <http://evopresidente.bo/wp-content/uploads/2014/08/PROGRAMA-DE-GOBIERNO-MAS-IPSP-2015-2020>.
- Radhuber, Isabella (2014). *Recursos naturales y finanzas públicas. La base material del Estado plurinacional de Bolivia*. Plural editores, OXFAM: La Paz.
- Rivera, José (2012). *Las tendencias del proceso constituyente en Bolivia*. Encontrado en: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).

- Salazar Lhoman, Huascar (2013). *La formación histórica del movimiento indígena campesino boliviano. Los vericuetos de una clase construida desde la etnicidad*. CLACSO: Buenos Aires.
- Schavelzon, Salvador (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una asamblea constituyente*. Plural, CLACSO, CEJIS, IWGIA: La Paz.
- Soruco, Claudia (2014). *¿Alianza o cooptación? Movimientos sociales rumbo a las elecciones. 24 de febrero 2014. Página siete. Diario nacional independiente*. Encontrado en: paginasiete.bo
- Ströbele-Gregor, Juliana (1999). Ley de participación popular y movimiento popular en Bolivia. En: Hengstenberg, Peter; Kohut, Maihold, Günther (eds.) *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad. Nueva Sociedad: Caracas*.
- Ticona, Esteban (2010). *Saberes, conocimientos y prácticas anticoloniales del pueblo aymara-quechua en Bolivia*. Agruco: La Paz.
- Urioste, Miguel (2009). “La «revolución agraria» de Evo Morales: desafíos de un proceso complejo.” *Nueva Sociedad*, N° 223, septiembre-octubre.
- Urioste, Miguel & Kay, Cristobal (2005). *Ensayo Latifundios, avasallamientos y autonomías*. Fundación Tierra: La Paz.
- Vega, Oscar (2010). Estado Plurinacional. Elementos para el debate. En: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia & FBDM. *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*. SIRCA: La Paz.
- Vid. *Boletín de prensa 003/2013. Servicio Intercultural de fortalecimiento democrático. El cumplimiento de lo que establece la Ley 122*. Encontrado en: [www.oep.org.bo](http://www.oep.org.bo)

• Xavier, Albó (2002). *Pueblos indios en la Política*. Editorial Plural: La Paz.

- *EN ECUADOR*

- Acosta, Alberto (2013). *El buen vivir. Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*. Icaria: Barcelona.
- Acosta, Alberto, Martínez, Esperanza & Sacher, Wiliam (2013). Salir del extractivismo: una condición para el Sumak Kawsay. Propuesta sobre petróleo, minería y energía en el Ecuador. En: Lang, Miriam; López, Claudia & Santillana Alejandra (comp.) *Alternativas al capitalismo colonialismo del siglo XXI*. Grupo permanente de trabajo sobre alternativas de desarrollo, ABYA-YALA & Fundación Rosa Luxemburgo: Quito.
- Ávila, Ramiro (2009). El constitucionalismo ecuatoriano. Breve caracterización de la Constitución del 2008. En: Carbonell, Miguel; Carpizo, Jorge & Zovato,

- Daniel (Coord.) *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. UNAM-III: México. D.F.
- Barrera, Augusto (1986). “El movimiento indígena ecuatoriano: entre los actores sociales y el sistema político”. *Nueva Sociedad*, N°182.
  - Becker, Mack (2013). “En busca de tinterillos. Intermediarios en el mundo indígena ecuatoriano durante el siglo XX”. *Revista ecuatoriana de historia*, semestre I.
  - Beltrán, Bolívar & Narváez, Roberto (2012). *Reconstitución de los territorios indígenas en la Amazonía: El proceso de titulación de las nacionalidades Achuar, Shuar y Shiwiar*. Centro Lianas- Fundación Pachamama: Quito.
  - Beltrán, Bolívar (2002). “Circunscripciones territoriales indígenas.” *Instituto científico de culturas indígenas*, año 4, N° 35. Encontrado en: [icci.nativeweb.org](http://icci.nativeweb.org).
  - Borchart, Chistiana (1998). *La Audiencia de Quito. Aspectos económicos y sociales (siglos XVI-XVIII)*. Abya Yala: Quito.
  - Brassel, Frank; Herrera, Stalin & Laforge, Michel (2008) (eds.) *¿Reforma Agraria en el Ecuador? viejos temas, nuevos argumentos*. SIPAE: Quito.
  - CODENPE (2010). *Construyendo el Estado Plurinacional. Libro primero sobre Estado Plurinacional*. CODENPE: Quito.
  - ----- (2010). Libro primero sobre Estado Plurinacional. CODENPE: Quito.
  - CONAIE (2007). *Propuesta de la CONAIE frente a la asamblea constituyente. Principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador. Por un Estado Plurinacional, unitario, soberano, incluyente, equitativo y laico*. CONAIE: Quito.
  - ----- (1994). *Proyecto político de la CONAIE*. CONAIE: Quito.
  - Cruz, Edwin (2012b). “Redefiniendo la Nación: Luchas indígenas y Estado Plurinacional en Ecuador (1990-2008)”. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, número especial: América Latina.
  - El Comercio (1 de julio de 2014). *Indígenas marcharon por Quito contra la nueva Ley de Agua*. Encontrado en: [www.elcomercio.com/actualidad/indigenas-marcha-quito-ley-aguas](http://www.elcomercio.com/actualidad/indigenas-marcha-quito-ley-aguas).
  - Gudynas, Eduardo (2011). Desarrollo, Derechos de la Naturaleza y Buen Vivir después de Montecristi. En: Weber, Gabriela (coord.) *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la Sociedad Civil en*

Ecuador. Centro de Investigaciones Ciudad/Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador: Quito.

- Hampe, Teodoro (1979). “Relación de los encomenderos y repartimientos del Perú, en 1561.” *Historia y cultura*, N° 12.
- Hernández, Virgilio & Buendía, Fernando (2011). “Ecuador: avances y desafíos de alianza país.” *Revista Nueva Sociedad*, N°234, julio-agosto 2011.
- Ibarra, Hernán (2010). *Visión histórica política de la Constitución del 2008*. CAAP: Quito.
- Instituto Ecuatoriana de Reforma Agraria y Colonización (1955). *Historia de un huasipunguero*. Oficina de información y relaciones públicas: Quito.
- Jordán, Fausto (2003) (Comp.). *Reforma Agraria en el Ecuador*. CLACSO: La Paz.
- Kingman, Santiago (2008). “Entre la asimilación y la diferencia: la asamblea constituyente y los territorios indígenas.” *ICONOS Revista de ciencias sociales*, N° 32, Quito, septiembre 2008.
- Macas, Luis (2000). “Diez años del levantamiento del Inti Raymi de junio de 1990: un balance provisional.” *Boletín ICCI “Rimay”*, año 2, N° 15, junio 2000. Encontrado en: [icci.nativeweb.org](http://icci.nativeweb.org).
- Maldonado, Guillermo (1979). “La reforma agraria en el Ecuador, una lucha por la justicia.” *Nueva Sociedad*, N°41, Marzo-Abril.
- Martínez de Bringas, Asier (2005). Capítulo XI. Tierras, territorios y recursos naturales en el Ecuador. Un análisis del contexto y la legislación. En: Aparicio, Marco (Comp.) *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio*. Icaria, cooperación y desarrollo: Barcelona.
- Montenegro, Fernando & Gudiño, Patricia (1986). *Las mitas en la Real Audiencia de Quito*. Abya Yala: Quito.
- ODEPAL (2000). *Plan de gobierno 2000-2003 por un nuevo país*. Quito.
- Plan de vida de la comunidad indígena Kichwa amazónica Sarayaku o el de las comunidades de Íntag. Encontrado en: <http://toisan-intag.org/http://hidrointag.org>.
- Poveda, Carlos (2007). Jurisdicción indígena. Reconocimientos de derechos, exigibilidad de obligaciones. *Revista de derecho*, N°8, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

- Ramírez, Franklin (2008). Proceso constituyente y tránsito hegemónico. En: Borja, Raúl (eds.) *Análisis nueva constitución*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales: Quito.
- Rodríguez Castelo, Hernán (1963). *Letras de la audiencia de Quito. Período Jesuita*. Biblioteca Ayacucho: Venezuela.
- Sarango, Luis (2009). Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas «Amawtay Wasi» Ecuador/Chinchaysuyu. En: Mato, Daniel (coord.) *Instituciones interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*. Instituto Nacional de la UNESCO: Caracas.
- Segundo Comunicado de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonía (COIAM) sobre la nueva política minera del Estado venezolano (02 de junio de 2014). Encontrado en: [www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve).
- Servindi (30 de septiembre de 2012). *Ecuador: Gobierno pretende desalojar al CODENPE de su sede institucional*. Encontrado en: [www.servindi.org](http://www.servindi.org).
- Simbaña, Floresmilo (2005). *Plurinacionalidad y derecho colectivo. El caso ecuatoriano*. CLACSO: Buenos Aires.
- Tello, Edgar (2012). *Movimiento indígena y sistema político en Ecuador. Abya-Yala*. Universidad politécnica salesiana: Quito.
- Terán, Edgar (2005). “Génesis y ocaso de Lucio Gutiérrez.” *Agenda Internacional*, N°5.
- Tzul, Gladys (2014). *Entrevista a Nina Pacari: acerca de cómo comprenden la dominación los pueblos indígenas y a los gobiernos progresistas. Prensa comunitaria* (13 de septiembre de 2014). Encontrado en: [guatemalacomunitaria.periodismo humano.com](http://guatemalacomunitaria.periodismo humano.com).
- *EN VENEZUELA*
  - Academia Nacional de la Historia (A.H.N). *Colección ciudades de Venezuela. R.18/19:219*. Resguardo de San Juan de Lagunillas, Exp. 12, ffv. 5 y 6.
  - Aguilar, Vladimir (2010). “Desafección política y crisis institucional en Venezuela.” *Revista Venezolana de Gestión Pública*, Año 1, N° 1.
  - ----- (2010). “Reseña del libro: Los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela. Autora Soledad Torrecuadrada.” *Revista de estudios internacionales*, N° 167. Universidad de Chile, p.189. Encontrado en: [www.revistaei.uchile](http://www.revistaei.uchile).
  - ----- (2010). *La cuestión indígena en Venezuela a partir de 1999. Artículo publicado el 19 de octubre de 2010*. Encontrado en: [www.aporrea.org](http://www.aporrea.org).

- ----- (2008). *Derechos indígenas pendientes en Venezuela*. ULA-GTAI: Mérida.
- ----- (2006). *Relatoría del taller derechos territoriales y políticas públicas indígenas*. Archivo del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas de la Universidad de Los Andes: Mérida.
- Aguilar, Vladimir & Bustillos, Linda (comp.) (2011). *Emaya Etakapko emana tanno emana Chaktapa. Plan de vida de la comunidad indígena Yuckpa en Chaktapa de la Sierra de Perijá en Venezuela*. Talleres Gráficos ULA: Mérida.
- Aguilar, Vladimir & Medina, José (2008). *Conservación de la biodiversidad en los territorios indígenas Pemón*. TNC: Mérida.
- Aguilar, Vladimir; Bustillos, Linda & Hernán, Nelson (2014). Plan de vida como expresión de los Derechos Territoriales del Pueblo Uwottüja de la Cuenca del Sipapo. En: Morales, Carlos & Quispe, María (comp.) *El Territorio Uwottüja*. Wataniba. Organización Indígena del Pueblo Uwottüja del Sipapo: Bogotá.
- Archivo General de Indias (AGI). Santa Fe, 165, N°6, Mérida, diciembre, 1611.
- Arcila, Farías (1966). *El régimen de la encomienda en Venezuela*. UCV: Caracas.
- Artigas, Yuleida & Meza, Robinson (2010). “Miguel Acosta Saignes y el conocimiento de las sociedades indígena de los Andes venezolanos.” *Anuario GRHIAL*. N°4, enero-diciembre.
- Bastidas, Luis (2009). “Territorialidad y etnohistoria Timotes.” *Revista FERMENTUM*, N°56, año 019, septiembre-diciembre.
- Brewer-Carias, Allan (1999). *Poder constituyente originario y asamblea nacional constituyente (comentario sobre la interpretación jurisprudencial relativa a la naturaleza, la misión y los límites de la Asamblea Nacional Constituyente)*. Colección Estudios Jurídicos, N° 72. Editorial Jurídica venezolana: Caracas.
- Brito, Nafxiel; Córcega, Alejandra; Marín, Melania (et., al.) (2013). “Frecuencia de Síndrome Metabólico en indígenas de la etnia Warao de Barrancas del Orinoco, Estado Monagas- Venezuela.” *Revista Venezolana de Endocrinología y Metabolismo*. Vol. 11, N°3.
- Bustillos, Linda (2011). “Una propuesta metodológica para diseñar planes de ordenamiento (planes de vida) en territorios indígenas como herramienta de gestión territorial.” *Revista Venezolana de Gestión Pública*, Año 2, número 2, Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela) Enero-Diciembre.
- Bustillos, Linda & Aguilar, Vladimir (2010). “Estudio comparado entre las cartas agrarias y los títulos de propiedad colectiva entregados a los pueblos y

comunidades indígenas en Venezuela.” *Revista venezolana de Ciencias Políticas*, N°36, julio-diciembre 2009.

- ----- (coord.) (Por publicar). *Plan de vida de los pueblos indígenas de Lagunillas. Municipio Sucre- Mérida*. ULA: Mérida.
- Bustillos, Linda; Aguilar, Vladimir & Grimaldo, Carlos (2015). “Derecho Territorial Indígena como Derecho Humano. Un análisis del proceso de (auto) demarcación de territorios indígenas en Venezuela (1999-2014).” *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, por publicar.
- Caballero, Hortencia (2007). “La demarcación de tierras indígenas en Venezuela.” *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 13, N° 3.
- Carta de la directiva de la Organización Indígena Piaroa del Sipapo (OIPUS) dirigida al Presidente Nicolás Maduro. Puerto Ayacucho, 27 de noviembre 2013. *Revista la Iglesia en Amazonas*, año XXXV-N°143.
- Colmenares, Ricardo (2011). “Informe sobre la jurisdicción indígena en Venezuela ante la CIDH.” *Revista de filosofía, jurídica, social y política*. Universidad del Zulia, volumen 18, N°2.
- Coronil, Fernando (2013). *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. ALFA: Caracas.
- Dávila, Luis (2005). Independencia e insuficiencia en la construcción de la nación venezolana. En: Colom, Francisco (ed.) *Relatos de nación. La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*. Tomo I. Iberoamericana: Madrid.
- Freitas, Yajaira (1996). De la Colonia a la República Oligárquica. En: Roche, Marcel (Comp.) *Perfil de la ciencia en Venezuela*, Tomo I. Fundación Polar: Caracas.
- García, Jesús (1999). “Los pueblos indígenas y la constituyente.” *Revista SIC*, N° 619, noviembre 1999.
- Instituto Nacional de Estadística (2013). *La población indígena en Venezuela*. Censo 2011, vol.1, N°1.
- Lizarralde, Roberto & Beckerman, Stephen (1982). “Historia contemporánea de los Bari.” *Revista antropológica*, N° 58.
- López, Roberto & Hernández, Carmen (2004). “Realidad actual de los pueblos indígenas de Venezuela: Los Barí y los Yuckpa y el conflicto con las empresas petroleras y carboníferas.” *Revista de Artes y Humanidades*. En: <http://www.unica.edu.ve/revistaunica>.



- Mansutti, Alexander (2003). *Breve historia del poblamiento indígena en Venezuela. Siglos XV al XX. Proyecto de formación de legislación indígena y petrolera. Programa energía, ambiente y población*. CIED: Caracas.
- ----- (2000). “Pueblos indígenas y cambios constitucionales: el caso de Venezuela.” *Boletín antropológico*, N° 50, septiembre- diciembre 2000.
- Ministerio del Poder Popular Para el Ambiente (2014). *Proceso de demarcación*. Encontrado en: <http://www.minamb.gob.ve/>
- PDVSA (25 de agosto de 2011). *Plan estratégico minero es un salto hacia el futuro del país*. Encontrado en: [www.pdvsa.com](http://www.pdvsa.com).
- Procuraduría General de la República (1971). *Estudio comparativo entre las leyes de resguardo indígena y ley de tierras baldías y ejidos en relación a la propiedad de las tierras de las comunidades de indígenas*. Procuraduría General de la República: Caracas.
- PROVEA (1996). *Informe anual Derecho de los Pueblos Indios*. Octubre 1995-septiembre 1996.
- República Bolivariana de Venezuela (2001-2007). *Lineamientos estratégicos para el “Desarrollo Económico y Social”. Equilibrio social*. Encontrado en: [www.mppp.gob.ve](http://www.mppp.gob.ve)
- República Bolivariana de Venezuela. *Primer Plan Socialista de la Patria “Simón Bolívar” (2007-2013)*. Encontrado en: [www.mppp.gob.ve](http://www.mppp.gob.ve)
- Rodríguez, Pedro (2007). Los resguardos indígenas de Moran (El Tocuyo). En: Yepez, García; Pérez, Maximiliano & Rodríguez, Pedro (comp.) *Café y resguardos indígenas en Moran*. Fundación Francisco Tamayo: Barquisimeto.
- Samudio, Edda (2003). “Propiedad comunal indígena y posesión comunera campesina en Mérida, Venezuela, siglo XIX.” *Revista Saber ULA*, N°3. Encontrado en: [www.saberula.ve](http://www.saberula.ve).
- Tiapa, Francisco (2008). “Resistencia indígena e identidades fronterizas en la colonización del Oriente de Venezuela, siglo XVI-XVII.” *Revista antropológica*, N°109.
- Torrecuadrada, Soledad & Aguilar, Vladimir (2015). *Políticas, Derechos y Territorios Indígenas en Venezuela*. IWGIA, talleres gráficos ULA: Mérida.
- Torrecuadrada, Soledad (2010b). *Los Derechos de los pueblos indígenas en Venezuela*. Biblioteca Nueva: Madrid.
- Universidad Católica Cecilio Acosta (2005). “Pacto de Punto Fijo.” *Revista de Arte y Humanidades UNICA*, vol. 6, N° 13, mayo-agosto.

## 2.- DOCUMENTACIÓN

### 2.1.- INFORMES DE NACIONES UNIDAS Y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMÉRICANOS/ RESOLUCIONES

- AGNU (2006). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Misión Ecuador. Documento: A/HCR/4/32/Add.2. Parte II, numeral, 9.
- Anaya, James (2011). *Informe sobre la situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica, parágrafo 2.* Encontrado en: <http://www2.ohchr.org/english/>.
- Capotorti, Francesco (1977). *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. Informe para la sub comisión de prevención de discriminaciones y protección a las minorías.* Naciones Unidas. New York.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos.* Encontrado en: [www.cidh.org](http://www.cidh.org)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia. Doc.58, OEA/Ser.LV/II, 24 de diciembre de 2009. Encontrado en: [www.cidh.org](http://www.cidh.org)
- Consejo Económico y Social (2003). Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. Documento E/CN.4/2003/90.
- Consejo Permanente de la Comisión de Estados Americanos (02 de mayo 2012). *Decimocuarta reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos. Registro del Estado actual del proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.* Encontrado en: [www.oas.org/es](http://www.oas.org/es).
- Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (2008). Cuadro comparativo entre el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los pueblos Indígenas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Documento presentado por la oficina de Derecho Internacional (GT/DADIN/doc.317/07). Encontrado en: [www.oas.org](http://www.oas.org).
- Documento de las Naciones Unidas (E/CN.4/Sub.2/1996/7) sobre el concepto de pueblos indígenas. Seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas. Nueva York, 19 al 21 de enero de 2004. Encontrado en: [www.un.org](http://www.un.org).

- Informe de la CEPAL, OEA, FAO para la Conferencia Interamericana de Punta del Este- Uruguay (1961).
- Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Capítulo I. Antecedentes del sistema interamericano sobre los Derechos de los Indígenas.* Encontrado en: [www.cidh.org/indigenas](http://www.cidh.org/indigenas).
- Informe de Naciones Unidas sobre la situación de los pueblos indígenas del mundo (2010).
- Informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión Ecuador (2006). Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/4/32/Add.2).
- Informe nacional Estado plurinacional de Bolivia en el contexto del 20 aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de acción de Beijing. División de Asuntos de género de la CEPAL. Encontrado en: <http://www.cepal.org/mujer>
- Informe N° 39/07, petición 1118-03. Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 24 de julio 2007
- La situación de los Pueblos Indígenas del Mundo. *El informe sobre la situación de los pueblos indígenas del mundo, fue elaborado por siete expertos independientes y producido por la secretaría del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.* Para información adicional. Encontrado en: [www.un.org/indigenous](http://www.un.org/indigenous).
- Martínez, Cobo (1987). *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Volumen v, conclusiones, propuestas y recomendaciones.* Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, Introducción del Informe, literal f.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010). *Derechos de las minorías: normas internacionales y orientaciones para su aplicación.* Ginebra.
- Resolución /61/293. Aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas durante el 61° período de sesiones. Encontrada en: [www.un.org/depts/dhl/resguide/](http://www.un.org/depts/dhl/resguide/)
- *Resolución 1314.* Aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas durante el 788ª, sesión plenaria del 12 de diciembre de 1958. Encontrada en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1314\(XIII\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1314(XIII))
- Resolución 1514 (XV) y 1541, aprobadas en la Asamblea General de las Naciones Unidas durante el 15° período de sesiones. Encontradas en: [www.un.org/spanish/documents/ga/res/15/ares15htm](http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/15/ares15htm).

- Resolución 1982/34 aprobada en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el 7 de mayo de 1982. Encontrado en: [www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/WG/resolution.doc](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/WG/resolution.doc)
- Resolución 2625 (XXV) aprobada en la Asamblea General durante el 25° período de sesiones. Encontrada en: [www.un.org/spanish/documents/ga/res/25/ares15htm](http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/25/ares15htm).
- Resolución 60/142 aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Programa de acción para el Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2015).

## 2.2.- TEXTOS NORMATIVOS

- Carta Democrática Interamericana 2001.
- Constitución de Cádiz de 1812.
- Convención Americana de Derechos Humanos (1969).
- Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales en 2005.
- Convención sobre los Derechos y los Deberes de los Estados (1933). Encontrado en: [www.oas.org](http://www.oas.org)
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989. Encontrado en: [www.ilo.org/indigenous/conventions/lang--es](http://www.ilo.org/indigenous/conventions/lang--es)
- Convenio N° 107 de la OIT. Encontrado en: [www.ilo.org/indigenous/conventions/n°107](http://www.ilo.org/indigenous/conventions/n°107).
- Convenio sobre Diversidad Biológica (1992).
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948).
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007.
- Declaración de Viena, adoptada por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993 de las Naciones Unidas.
- Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2001).
- Decreto 1.606 del 10 de febrero de 2015 de Gaceta Oficial N° 40.599. Encontrado en: [www.gtaiblogspot.com](http://www.gtaiblogspot.com).

- Decreto de Simón Bolívar del 20 de mayo de 1820.
- Ley N°018. Ley del 16 de junio de 2010 del Órgano Electoral Plurinacional.
- Plan de Acción de Durban.
- Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado en la décima reunión de la Conferencia de las Partes el 29 de octubre de 2010.
- Carta de Jamaica (1815).

#### -BOLIVIA

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del 07 de febrero del 2009.
- Constitución de Bolivia de 1826.
- Constitución de Bolivia 1967.
- Ley de Medicina Tradicional Ancestral Boliviana N° 459 del 19 de diciembre del 2013. Encontrada en: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo)
- Decreto Supremo N° 21060 del 29 de agosto de 1985. Encontrado en: [economyfinanzas.gob.bo](http://economyfinanzas.gob.bo).
- Ley Orgánica de Municipalidades N° 2028 del 28 de octubre de 1999. Encontrada en: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo).
- Ley sobre el Régimen Electoral N° 026 del 30 de junio de 2010. Encontrada en: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo).
- Ley de Deslinde Jurisdiccional N°073 del 29 de diciembre de 2010. Encontrada en: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo).
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización N°031 del 19 de julio de 2010. Encontrada en: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo).

#### - JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA.

- Sentencia Constitucional Plurinacional 0645/2012 (23 de julio de 2012). Encontrado en: <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo>.
- Declaración Constitucional Plurinacional 0006/2013. Encontrado en: <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo>.

- Sentencia Constitucional Plurinacional 0388/2014. Encontrado en: <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo>.
- Sentencia Constitucional Plurinacional 0572/2014, respecto a revisión de la Resolución 01/2013 de 14 de febrero. Encontrado en: <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo>.
- Sentencia Constitucional Plurinacional 0874/2014. Encontrado en: <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo>.

#### -ECUADOR

- Constitución de la República del Ecuador. Registro oficial 449 del 20 de octubre del 2008.
- Constitución de Ecuador 1830.
- Constitución de Ecuador 1979.
- Código Orgánico de la Función Judicial 2009.
- Ley de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua del 06 de agosto de 2014.
- Ley de minería N°45 del 29 de enero de 2009.

#### -JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

- Corte Constitucional. Sentencia N°001-10-SIN-CC (18 de marzo de 2010). Encontrado en: [www.corteconstitucional.gov.ec](http://www.corteconstitucional.gov.ec).
- Corte Constitucional. Sentencia N° 113-14- Sep.-CC (30 de julio de 2014). Encontrada en: [www.corteconstitucional.gob.ec](http://www.corteconstitucional.gob.ec).

#### -VENEZUELA

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999.
- Constitución del Estado de Venezuela de 1830.
- Constitución de Venezuela 1961.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Gaceta oficial N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009.

- Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Gaceta Oficial N° 38.344 del 27 de diciembre de 2005.
- Ley de demarcación y garantía del Hábitat y Tierra de los pueblos y comunidades indígenas. Gaceta Oficial N° 37.118 del 01 de diciembre de 2011.
- Ley Orgánica para la planificación y gestión de la ordenación del territorio. Gaceta Oficial N° 38.264 del 02 de septiembre de 2005.
- Ley de Resguardos de Indígenas. Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela N° 9227, del 10 de agosto de 1904.

- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

- Sentencia N° 1325 del 04 de agosto de 2011. Encontrada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/1325-4811-2011-11-0645.HTML>
- Sentencia N° 02 de la Sala Constitucional de fecha 3 de febrero de 2012. Encontrado en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/02-3212-2012-09-1440.HTML>
- Sentencia N° 919 de la Sala Constitucional de fecha 25 de julio de 2014. Encontrado en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/167233-919-25714-2014-14-0077.HTML>
- Auto del Tribunal Supremo de Justicia del 21 de julio de 2010. Ver también la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, expediente N°10-0192. Encontrado en: [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve)
- Sentencia de la jurisdicción especial. Tribunal indígena wuottöjja de Cataniapo (13 de enero de 2015).

- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL INDÍGENA WUOTTÖJJA DE CATANIAPPO

- Sentencia de la jurisdicción especial. Tribunal indígena wuottöjja del Cataniapo (13 de enero de 2015).

2.3.- JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA

- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni* del 31 de agosto de 2011.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe N° 39/07, petición 1118-03. Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros*. 24 de julio 2007.

- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “*Caso del Pueblo Saramaka vs Suriname*” (28 de noviembre 2007).
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “*Caso del pueblo kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*” (27 de junio de 2012).
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “*Caso del pueblo Sawhoyamaya Vs. Paraguay*” (29 de marzo de 2006).
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “*Caso de la comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*” (29 de marzo de 2006).
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “*Caso comunidad indígena Xákmok Káser vs. Paraguay*” (Fondo, reparaciones y costas) (24 de agosto 2010). Encontrada en: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr).
- Sentencia T-030/00 del 23 de junio de 1999 proferida por la Sala de Decisión-Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta. Encontrada en: [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co).





*Anexo I. Entrevistas<sup>735</sup>. La Paz- Bolivia*

La Paz, 09 de febrero de 2015

**Entrevista a Luis Salvatierra. Operador técnico del Viceministerio de Justicia  
Indígena**

Preguntas (Linda Bustillos) Respuesta (Luis Salvatierra)

L.B: ¿Cómo se ha implementado la Plurinacionalidad en Bolivia?

L.S: Particularmente la Plurinacionalidad se reconoce por la pre existencia de la presencia de pueblos indígenas originarios campesinos. Lo plural, lo intercultural, lo descolonizador, creo que son los elementos novedosos en este nuevo constitucionalismo que se está gestando y se ha plasmado en la actual Constitución tanto de Bolivia como de Ecuador.

---

<sup>735</sup> Estas entrevistas fueron realizadas en el trabajo de campo desarrollado entre febrero y abril del 2015 en la ciudad de La Paz (Bolivia) y Quito (Ecuador), con la finalidad de recabar información desde el accionar social que nos permita aproximarnos a la viabilidad que tiene el modelo de Estado plurinacional en América Latina. Esto último, se estructura como parte del cuarto capítulo de la tesis doctoral titulada “Del Estado Nación al Estado plurinacional inconcluso. Una mirada de los Derechos Indígenas en América Latina”.

Agradecemos en esta salida de campo a las siguientes personas que de forma desinteresada nos apoyaron: En *Bolivia*: Vilma Romero e Ivanna Fernández, ambas de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas- La Paz; al maestro Xavier Albó; Luis Salvatierra y Rubén Choquepalma, operadores técnicos del Viceministerio de Justicia Indígena; Rubén Layme, operador técnico del Viceministerio de Autonomías Indígenas; al profesor Hinojosa; Javier Gómez, Director del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE); Raúl Prada (El Chato), por sus llamadas aunque no logramos entrevistarle.

En *Ecuador*: Profesor Fernando García, Coordinador Académico de la Maestría de Asuntos Indígenas y Antropología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Profesor Mario Melo, Coordinador del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Jorge Herrera, actual Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); Nina Pacari, ex constituyente, aunque con ella no tuvimos el privilegio de entrevistarla y solo cruzamos palabras; Floresmil Simbaña asesor de la CONAIE; Silvana Rivadeneira, asesora del asambleísta Ángel Rivera de la Comisión Permanente Especializada de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social; Bolívar Beltrán, Procurador Síndico del Municipio Plurinacional de Cayambe; Profesora Iliana Almeida, Universidad Central del Ecuador.

En *Venezuela*: No se consiguió entrevistar a ninguna persona del Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas. No obstante, se le agradece a los compañeros con los que hemos trabajado, a quienes no se les realizaron entrevistas porque el trabajo continuo y permanente con ellos nos ha permitido nutrirnos de sus ideas. Ellos son: Antropóloga Gabriela Croes; Profesor Vladimir Aguilar Castro de la Universidad de Los Andes (ULA); Profesor. Lusbi Portillo de la Universidad del Zulia (LUZ); Abogado Luis Bello, ex Defensor del Pueblo del Estado Amazonas; Otilio Santos, Presidente de la Organización Indígena del Pueblo Wöttuja del Sipapo (OIPUS); Uriel Blanco, Presidente de la Organización Indígena Jivi (OPICA)). Igualmente agradecemos al profesor Bartolomé Clavero por sus recomendaciones de las personas que se debían entrevistar, de acuerdo a su experiencia, tanto en Ecuador como en Bolivia.

Ahora se les reconoce como naciones, no sólo como pueblos con la capacidad de auto gobernarse, autodefinirse en sus horizontes, creo que es fruto de esto y en los debates que se han dado en la propia asamblea constituyente. La propuesta inicial era la de pueblos indígenas originarios y campesinos con una coma, y que posteriormente fue quitada y nace el concepto único de indígena originario campesino, esto reconoce la propia diversidad que tienen la propia naciones de los pueblos originarios y campesinos; por ejemplo, unos están más en el tema de la reconstitución de sus formas de vida de su propia cosmovisión no dejando tanto la modernidad como el tema del CONAMAQ los indígenas que son de tierras bajas pero también los campesinos que también dado su recorrido histórico tienen sus propias características. Existen pueblos campesinos por ejemplo que se identifican como aymaras pero que tienen su propia estructura política de carácter sindical, y que también conservan su organización originaria. Ejemplo en Caracoia hay autoridad originaria y autoridad sindical, esta última se encarga de lo administrativo y de lo político y la originaria se encarga de la administración de justicia, se complementan y acompañan. En el caso específico de Caracoia se eligen por medio de la democracia comunitaria es por turnos rotativos; por ejemplo el máximo cargo de las autoridades sindicales es el secretario sindical, pero para ser originario debes pasar por todos los turnos del sindicato.

Existen muchas particularidades que se dependen de las mismas diversidades. Por ejemplo en los indígenas de tierras bajas la Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando manejan tanto la autoridad indígena como la sindical; hay distintas lógicas de reconstruir las propias identidades en lo político, civil, en todo lo que favorezca una lógica de reconstitución que no está alejada a la realidad de la modernidad.

Sin pueblos indígenas no puede existir Estado Plurinacional, digamos la esencia medular del Estado son estos sujetos. En algún momento cuando se planteo la ley 450 sobre los pueblos indígenas originarios en situación de alta vulnerabilidad que se formula en relación al artículo 31 de la CPE; políticamente desde el año ochenta se ha manejado lógicas de desarrollo entonces todo tenían su plan como planes de desarrollo pero que obedecía al desarrollo universal cómo luz, alcantarillados, carreteras; es decir, más demandas. Pero ahora apostamos por planes integrales de sistemas de vida, señalando qué queremos como pueblos, qué queremos como nación y nosotros

apuntamos en los talleres que hacemos para difundir esta ley decimos el pueblo Araona no pasa de 170 personas, los machineri no pasa de 42 familias, entonces cuando vamos a estas comunidades les decimos tenemos que formular un plan de vida porque nosotros somos la esencia medular del Estado y no podemos desaparecer debemos estar claro de lo que queremos en la vida, en nuestro horizonte, nuestras expectativas, fuera de lo que podamos pedir en términos de proyectos de desarrollo en eso se ha trabajado para proteger la esencia medular de nuestros pueblos originarios campesinos.

Podemos hablar de más de 50 pueblos y naciones indígenas y 36 idiomas que en porcentaje sería un 47% según el actual censo del 2012, antes de la constitución decían 62% probablemente esto se debe a errores técnicos.

L.B: ¿Cuáles han sido los avances en el tema de la justicia indígena?

L.S: Desde que se aprobó la Constitución se habla de un pluralismo jurídico igualitario, quien impulso esto fue Jimena Leonardo desde la Comisión de Justicia Comunitaria presenta esto, no se hablaba de los ámbitos de vigencia material, personal ni territorial, las autoridades indígenas solo conocerán temas netamente ancestrales y no se hablaba de la ley de deslinde. No obstante, con esta ley somete la jurisdicción indígena a los tres ámbitos de acción y le meten otro tema más con respeto a la vida (principio general).

En 2010 se hace un trabajo ambiguo, porque la Constitución te dice que la justicia indígena actuará en los temas que tradicionalmente conocerán y las autoridades indígenas campesinas son las que conocerán de la justicia indígena. Entonces la ambigüedad es para ¿quién? Para vos o mara mí, te hablan de igualdad jerárquica (artículo 30 de la CPE) pero esto es para quién porque el espíritu de la constituyente ha cambiado. Debió ser más contundente la Constitución pero te reconocen un pluralismo jurídico de tipo igualitario.

Del proyecto de la Constitución a la Constitución misma existe un cambio, el del tema de los tribunales mixtos ahora no está. El 2010, comenzamos a formular la Ley de deslinde jurisdiccional con la idea de que se apuntara al pluralismo jurídico de tipo igualitaria. El proyecto que se trabajo era algo muy avanzado que dejaba abierto muchas cosas, no tenía el artículo 8, 9 y 10 que son un obstáculo para el ejercicio jurisdiccional pleno, porque te liga la concurrencia simultanea de la vigencia personal, material y

territorial; y después solamente en el territorio indígena se puede aplicar y luego en el 10 se desconoce la justicia indígena en distintas materias.

Esto ha sido incorporado en la Asamblea Legislativa por la diputada Gabriela Montaña, Javier Zabaleta y Adolfo Mendoza estas personas son las que han apoyado este tipo de leyes, al final también es una traición para los pueblos indígenas, al final solo el tiempo nos dará la razón.

Lamentablemente también hemos visto los bemoles en la implementación de esta ley, nosotros llevamos al comité impulsor de la justicia indígena. Desde un principio esta ley se aprobó en un contexto indígena muy conflictivo, nosotros pensamos que esta ley no la iba a aprobar el presidente, porque tenía esas observaciones justamente vino el aumento de la gasolina y creo que las organizaciones indígenas estaban apoyando al presidente y por eso para no sumarle un problema más porque hacer una movilización en contra del deslinde iba a ir en contra del presidente, hasta yo mismo lo he vivido; aquí al ministerio han venido hacer protesta, nos han insultado, nos han echado con pintura roja, esto es la gente del área urbana; y si los indígenas protestan esto sería un despelote, frente a este contexto se atempero el tema de la ley, fue una decisión política.

En 2011 se hizo la presentación a las cinco organizaciones y a la CIDOB y al CONAMAQ tal vez, Adolfo Chávez estaba ahí, y se les presenta la ley y ellos reclaman y decimos que estamos a tiempo si se busca cambiar algo y también ha habido un consenso lo que se dice es que se difundirá a las comunidades y se comenzó un proceso de sociabilización, el CONAMAQ ha comenzado a manifestar sus visiones sobre la ley y han visibilizados un poco la problemática, solo han sido palabras. Yo como técnico del Ministerio más como indio que soy pienso porque no se presenta a través de estas organizaciones una acción de inconstitucionalidad y nunca lo han hecho. Nosotros como Estado no podemos hacer eso pero ello como organizaciones sí.

Se pudo hacer algo pero desde la Ministra, en ese tiempo estaba la Ministra Cecilia Ayllón Quinteros, ella era totalmente partidaria de esa ley porque ella era de la comisión de justicia plural, la que ella aprobó. Era como decir yo me equivocado y a veces los orgullos personales, académicos no nos llevan aceptar nuestros errores, yo he escuchado a algunos asesores que son docentes y les digo esto es el nuevo contexto y ellos dicen que no, porque ellos tienen 20 años trabajando en la universidad y ahora que le van a

decir a los estudiantes, y yo les digo dígame que han cambiado y dicen que no pueden, y esa gente es la que luego se va a quedar aquí para no profundizar el cambio. No se puede consolidar el Estado Plurinacional con gente que no cree en él, porque hay gente que sigue pensando con esa mentalidad colonial.

Posteriormente seguimos trabajando en la Ley y nosotros como vice ministerios brindamos nuestro camino hacia la plurinacionalidad. Lo importante es no dejar espacios tratar de resistir frente a las autoridades; y las organizaciones han respaldado aquí a la vice ministra porque tenemos un encargo y es consolidar la visión hacia lo plurinacional.

Lo interesante son las sentencias de la sala constitucional a favor del tema indígena, se ha evolucionado mucho desde la jurisprudencia. Existen dos sentencias de pueblos vulnerables, las otras son del caso zongo. Aún así habiendo sentencia y declaración sigue por la justicia ordinaria.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la Ley de Deslinde Jurisdiccional debe interpretarse desde la Constitución y conforme a los tratados internacionales que no delimita la justicia indígena para nada.

¿Qué es lo que estamos haciendo como políticas públicas en la profundización del tema jurídico? Un proceso de capacitación muy fuerte a pesar de los pocos recursos, este Viceministerio cambia con un decreto el mismo día que se está promulgando la Constitución, en el cual se conforman los nuevos viceministerios y ministerios. Había desde el 2006 un vice ministerio con el nombre de justicia comunitaria, pero ya en el 2009 se crea el vice ministerio de justicia indígena originaria campesina dependiente del Ministerio de Justicia.

Otro de los actuales que tenemos es el tema de la reconstrucción de la justicia. Una cosa es llevar caso concreto a la justicia constitucional pero también tenemos que trabajar con nuestras autoridades indígenas, que en muchos casos han asumido cosmovisión o pensamientos que no están de acuerdo con su cultura y han asumido otros derechos. En el marco de su autodeterminación ellos podrán o no conocer de los derechos. Pero ¿qué es lo que queremos? ¿Qué es lo que buscamos como nación o como pueblo? La

descolonización dice que tenemos que pensar, sentir y hacer como indígenas, como aymara como quechuas. En la reconstrucción de la justicia, hemos capacitado desde el 2006 al 2009 400 se han capacitado del 2009 al 2011 15.939, del 2012 914, en total hasta ahora se han capacitado con el tema de la justicia indígena a 21432 personas que le decimos este es el marco constitucional y tenemos estos derechos y estas obligaciones, vamos a reconstituir nuestra justicia, nadie se le va obligar a conocer, si quiere conocen pero deben sentir la justicia indígena. Se utiliza en la capacitación, la constitución, las leyes internacionales y las sentencias.

L.B: ¿Existe desde el Estado recursos propios para financiar el sistema de justicia comunitaria?

L.S: No existe un presupuesto, es algo que está en discusión hay algunos sectores que declaran el presupuesto para sus instituciones y formas de gobierno que son Estado en el marco del modelo plurinacional. Únicamente es con el presupuesto del Ministerio de Justicia Indígena que se trabaja en la capacitación de la justicia comunitaria, que se trabaja también con un dialogo intercultural entre las ocho (8) operadores de justicia como el Ministerio Público, la policía, de la ordinaria, entre otras.

L.B: Existen defensores públicos indígenas

L.S: No hay.

L.B: Entre los avances del Vice ministerio de justicia indígena ¿qué se ha logrado?

L.S: Uno es el tema de la reconstrucción de justicia y la otra línea de acción es la capacitación de operadores de justicia ordinaria, agroambiental, y también indígena originaria en eventos y talleres de capacitación. No solo es la norma sino que la misma tiene que cumplirse, nosotros hemos preparados manuales para la capacitación desde una metodología intercultural. A pesar de eso falta.

Desde el 2012 hasta el 2014 se han capacitado 2488 operadores de justicia indígena y ordinaria entre jueces y fiscales. Pero a pesar de esto falta porque también con los jueces no es suficiente con decirles así debe de ser sino que hagan. No existen ni jueces indígenas ni fiscales.

El otro tema que trabajamos en la justicia indígena es la equidad de género porque hay poblaciones que también son vulnerables, personas adultas mayores, mujeres y niños, trabajamos en la promoción de derecho a través de promotores comunitarios, para que en el marco de la interculturalidad también se respete, esto último se hace a través de la escuela de gestión pública plurinacional dependiente del Ministerio de Educación. Trabajamos en el tema de orientación jurídica y en el desarrollo normativo.

En el desarrollo normativo ¿qué hemos hecho? A pesar de que hemos tratado de hacer un protocolo de coordinación y cooperación, ese trabajo lo hemos encarado en el 2011 se ha formulado pero no tenía mucha relevancia y no ha causado mayor impacto, ¿Por qué? Porque a pesar de contar con el protocolo en el dialogo no ha habido autoridades del tribunal constitucional, agroambiental, y del consejo de la magistratura, a pesar de que existe el protocolo queríamos trabajar para su validación con las autoridades pero como estas están salientes no nos han hecho mucho caso, ni ha habido compromiso, porque al final nosotros podemos proponer el protocolo pero quién los va a aplicar son las autoridades.

Actualmente contamos con el protocolo, trabajando con el alto comisionado y con el magistrado del tribunal supremo, esperamos coordinar y trabajar con eso en adelante. Ahora el tema de la justicia es que los jueces la apliquen. Lo que no se busca es que el proceso se frene con las nuevas autoridades sino que exista continuidad.

Existe una incidencia con la ley de la fiscalía que es la nueva ley que rige al Ministerio Público, al igual que la ley del tribunal constitucional, del órgano judicial. Sin embargo, podemos decir que muchas de las leyes no tienen lo que los indios han propuesto, aunque esto no es una derrota.



La Paz; 09 de febrero de 2015

**Entrevista a Rubén Choquepalpa. Operador técnico del Viceministerio de Justicia  
Indígena**

Pregunta (Linda Bustillos (L.B))/ Respuesta (R.CH)

Esto de lo plurinacional no es un proyecto político de Estado que surge de las academias, no viene de los juristas o politólogos, esta propuesta surge del pacto de la unidad que es una organización conformada por cinco organizaciones que aglutinan casi a toda Bolivia. Fue esta organización la que llevo esta propuesta a la asamblea constituyente, y esto tiene que ver con el reconocimiento de los pueblos indígenas, aunque había visiones reformistas, progresistas, se buscaba visibilizar al indígena.

Ellos a partir de la nueva Constitución llegan a ser parte del Estado y es por esto que se tiene representación indígena en todos los órganos del Estado, legislativo, ejecutivo, judicial, electoral, y así también en los gobiernos sub nacionales, también esto obedece a la gran cantidad de pueblos indígenas en Bolivia, a diferencia de los otros países de la región que todavía están en un diseño constitucional multiculturalista.

También se ha reconocido la institucionalidad indígena en el campo jurídico. Se le dio igual jerarquía a la jurisdicción indígena frente a la ordinaria, no es especial, sino que tiene igual jerarquía y es parte del órgano judicial que es algo muy peculiar dentro de la experiencia de Bolivia. Pero además de ello, varios principios que aplican los pueblos indígenas han sido constitucionalizados como el buen vivir. Por tanto, la jurisdicción ordinaria además de aplicar las leyes deben aplicar los principios de los pueblos indígenas, porque desde el momento que se han incorporado a la Constitución ya no solo son el principio de los indígenas sino de todos los que formamos parte del Estado, por tanto, todos los operadores de justicia estamos en el deber de aplicar esos valores.

Solamente aplicando el vivir bien podían ellos darse la oportunidad de generar un activismo judicial que permita acelerar los procesos y de alguna manera permitir a la ciudadanía acceder a la justicia. Ese es el desafío, tenemos también algunos tropiezos lastimosamente si bien la Asamblea Constituyente ha planteado un modelo de Estado muy revolucionario muy avanzado lastimosamente en la Asamblea Constituyente en el

pacto que hubo se han vaciado algunos contenidos, sobre todo ha afectado a los pueblos indígenas.

La ley de deslinde restringe en gran medida el ejercicio de la jurisdicción porque le dice tu en tu territorio administra justicia solamente a aquellos que vivan en tu territorio a los terceros no le alcanza, esto en cuanto a la persona. En la materia es todavía más restrictivo. Hemos tenido entonces esos tipos de tropiezos, si bien los constituyentes han tenido esa idea clara de diseñar un Estado Plurinacional, lastimosamente en algunos órganos del Estado aún hay visiones multiculturalistas que en alguna manera han sido desarrollada en las leyes aun así nuestra Constitución todavía es muy avanzada porque le permite a los operadores de justicia aplicar leyes más favorables para los pueblos indígenas, pero lastimosamente esto constituye ya una tarea de aplicación de los jueces, y ellos siempre van a empezar desde las leyes.

Nosotros consideramos que la justicia indígena tampoco es perfecta también tiene debilidades igual que la ordinaria, pero aun así, la justicia que ejercen los pueblos indígenas permite de alguna manera hacer más viable el acceso a la justicia, porque no es como la ordinaria con respecto a los honorarios, los costos, los plazos, entonces hacer una comparación de justicia indígena tiene muchas virtudes esta interrelación entre la justicia indígena y la ordinaria, pues podría de alguna manera servir para salir en la crisis en la que se encuentra la jurisdicción ordinaria. Si bien la Constitución plantea la igualdad jerárquica esto es en lo formal en lo material, y el Estado tiene que darle también un trato igual es decir, un trato más favorable al débil jurídico que es el de la jurisdicción indígena.

Cuando se fórmula la ley se preguntan ¿Cuántas autoridades indígenas existen? ¿Cuántas autoridades ordinarias existen? Creo que había 600 ordinarias, indígenas miles, es en este asunto, donde existen contradicciones entre un sistema y otro.

L.B: ¿El tema de la justicia indígena es un tema de oralidad, han hablado de traducir todo?

R.CH: No se puede positivizar todo, es posible, al final muchos jueces y muchos abogados dicen no se aplica porque aún no tiene reglamento, cuando quieren la usan y

dicen la ley de deslinde conocerá de esto y si no la quieren usar señala que aún no tiene reglamento.

Porque no se reglamenta la justicia comunitaria, y esto no se puede hacer porque las particularidades de cada pueblo no permiten la reglamentación y al margen lo que estaríamos haciendo es ordinarizar a la justicia indígena, y lo peor sería homogenizar, sujetarlo a un reglamento, limitarlo o condicionarlo sólo a lo que se logra sistematizar en dicho instrumento.

Nosotros hemos visto una gran dificultad sobre todo de los jueces ordinarios, muchas veces ellos quieren encontrar la salida en la norma en la ley, y no se trata de eso, los indígenas puede que tengan reconocido derechos en algunas leyes que se han desarrollado, pero al margen de los derechos que tiene reconocido en la ley ellos tienen un sistema jurídico propio y eso es lo que desconocen los operadores de justicia ordinario, siempre quieren que este toda la ley y no siempre va a estar de acuerdo a la libre determinación cada pueblo verá si es necesario o no desarrollar alguna normativa de carácter escrito. Pero si nosotros hemos considerado necesario que algunas decisiones sólo tenga que dejar de manera documentada para que ese proceso ya sea reconocido en otras instituciones y en otras instancias y así evitar el doble juzgamiento. Pero no en todos los casos sino en algunas situaciones tratándose sobre todo en las algunas comunidades campesinas que manejan su libro de acta inclusive ellos tienen este instrumento desde hace muchos años, esto puede facilitar una copia al juez para que el mismo tenga conocimiento de lo que se debe hacer en esos casos.

Nosotros como operadores jurídicos consideramos que no es necesario positivizar pero cada pueblo es autónomo de querer desarrollar alguna normativa interna; y lo están haciendo algunos pueblos indígenas que han optado por las autonomías han desarrollado estos estatutos, incorporando capítulos y contenidos inherentes a la administración de justicia pero en el marco de ellos. Nosotros como Estado no podemos imponerles.

El problema de las autonomías es otro, como en todo, nuestro problema es la Ley de deslinde, primero hemos esperado, hay una metodología para la evaluación de leyes post facto, para ver su efectividad. Se debe evaluar la efectividad de la norma con un

tiempo previsto, nosotros creemos que la ley deslinde ya en sus tres años se realiza en el 2014 la evaluación ex post facto de la ley para ver su alcance y si esto se ha cumplido.

Mejor dicho la Ley de deslinde debe modificarse porque no se aplica, ya para el 2015 se debe presentar un proyecto o alguna forma de cambiar.

L.B: ¿Qué sería lo ideal desde el Ministerio de Justicia para que se consolide el Estado Plurinacional?

R: L.S<sup>736</sup>: Dejarnos vivir, lo idóneo es la Autonomía.

R.CH: En la medida que el Estado se esfuerce por llevar a cabo la libre determinación ellos tienen toda la garantía para que se respete su ámbito judicial, pero lastimosamente esta ley que tenemos ha incorporado contenidos que restringe el derecho a la libre determinación; en autonomías, también hay otra ley que limita y condiciona y les exige una serie de requisitos formales para que ellos puedan ejercer este derecho, cuando la Constitución ha sido clara y señala los derechos reconocidos y se indica que es de aplicación directa no siempre requiere de una ley o un reglamento, esto depende de la institucionalidad, pero lastimosamente las instituciones no han sido reformadas, todavía hay visiones multiculturales que de alguna manera condicionan estos contenidos. Pero nosotros estamos muy seguros que en la medida que se respete la libre determinación los pueblos tienen la garantía de que se respete su justicia comunitaria.

L.B: De pronto en la Sala Constitucional ¿crear una sala de pueblos y comunidades indígenas originarias campesinas?

L.S: Yo creo que no, pues digamos lo plurinacional, lo intercultural y lo descolonizador son elementos fundamentales del Estado; entonces la interculturalidad no pasa por ser ordinaria, en todo debe ser transversal, es decir intercultural, por eso al menos el Tribunal Constitucional debe ejercer el control plural de constitucionalidad.

Existe representación indígena en el Tribunal y hay una sala especializada que conoce los conflictos de competencia y aborda el tema de la interculturalidad y tiene de apoyo una unidad que se llama descolonización, cuya función es hacer peritaje socio-culturales de los casos que son muy complejos para proporcionarles todos los insumos a los

---

<sup>736</sup> Luis Salvatierra.

magistrados y que ellos puedan resolver haciendo una lectura plural del contexto y de la situación.

Existe una preocupación y es que ahora que el Estado ha reconocido a los pueblos indígenas como parte de él, ahora este nos va a subsumir nos va a comer; efectivamente esto existe pero la visión tal y como lo expresa la Constitución es que lo indígena, agrario y lo campesino es lo que tiene que influir es lo que debe tener mayor nivel de incidencia en el Estado y no así el modelo anterior que se tenía con lo indígena. Esto lleva a otro problema también, porque nada es fácil en esto de materializar la Constitución, ya tenemos casi seis (6) años, se ha avanzado, la viceministra no es cualquier persona, seguimos avanzando pero lograr materializar la Constitución va a llevar su tiempo.

R.CH: Nos da la impresión y es cierto también que algunos actores de los pueblos indígenas han tenido ese impacto negativo del Estado, porque este los ha absorbido, los pueblos hasta el 2009 han estado muy empoderados por eso es que han tenido capacidad de impactar en el aparato con sus propias agendas como la Plurinacionalidad.

L.S: El Estado plurinacional está en construcción y los actores han cambiado, las luchas indígenas llegaron a la Asamblea Constituyente, hay un cambio de actores, pero quien debe materializar esto son todos aquellos funcionarios que hacen parte de la gestión pública, y hay gente que se le ha confiado un cargo y no está convencido en lo que dice la Constitución.

L.B: ¿Cuál ha sido el papel del Tribunal Constitucional?

R.CH: El Tribunal Constitucional ha tenido algunas sentencias muy vanguardistas aquí en Bolivia, como algunas en las que ha tropezado, existe jurisprudencia en la cual han desarrollado un razonamiento en cuanto a las fuentes de derecho. Esto permite, a la jurisdicción ordinaria también aplicar las normas en la medida de lo necesario.

El proceso de consulta para la ley de deslinde fue extraordinario de hecho fue reconocido por la OIT por la forma en la que se abordó, no obstante, la norma salió de forma distinta a como se había acordado en la discusión.

En una acción de libertar o a través de una acción de libertad han tutelado los derechos de una fallecida, cosa que de acuerdo a la justicia ordinaria es absurdo, un muerto no tiene derecho.

El Tribunal Constitucional también está atravesando una crisis, después de la reelección del presidente ha habido una discusión, se han dividido por eso es que los votos en estos procesos de competencia salen divididos, tres a favor de la cuestión indígena cuatro en contra a veces cuatro a favor tres en contra.

¿Qué ha pasado aquí en Bolivia con la reforma que ha habido en el Congreso con el pacto político? Esto ha desvirtuado algunos elementos que se tenían muy claramente. Esto es lo que de alguna manera está acarreado contradicciones. Cuando los otros países ven nuestra Ley de Deslinde los funcionarios que han venido a nuestros talleres sobre jurisdicción indígena nos señalan que es mejor que no salga en sus países la ley porque se limita y se positiviza el condicionamiento de esta ley.

El caso Songo fueron cuatro indígenas detenidos aquí en San Pedro, tuvieron un (1) año y once (11) meses. Lo curioso de este caso es que han sido juzgado por la justicia ordinaria, lo curioso de este caso es que las autoridades originarias plantearon el conflicto de competencias y el Tribunal Constitucional admitió el conflicto de competencia pero, al haber admitido este conflicto debió haberse manifestado sobre la situación de los detenidos, pero no dijeron nada tramitaron la sentencia como un año y esas personas estuvieron detenidas; además ni siquiera tenían claro lo de la jurisdicción indígena original.

La sentencia salió y el mismo tribunal en ese caso ha obviado manifestarse de las sentencia después con los detenidos, pero entonces vinieron las autoridades de la comunidad ya había vencido el plazo para pedir la complementación o la enmienda al Tribunal Constitucional, entonces tuvimos que ir hablar con el juez y explicarle que finalmente no tenía sentido que sigan detenidos si ya no iba ser él quien los iba a juzgar. El juez dijo en el momento que se ha admitido el conflicto de competencia el Tribunal a mí me agrego en este auto y a mí aquí se me suspende la competencia y por tanto yo no puedo dar la libertad. Nosotros fuimos a hablar con la del régimen penitenciario y a

explicarle lo de la sentencia, y explicarle que las autoridades indígenas podían también determinar la situación jurídica de los detenidos.

En un principio la del régimen penitenciario nos dijo que la Ley del 2001 en ninguna parte salía eso además yo no debo dar cumplimiento a lo que señale las autoridades indígenas ellas siguen aplicando la ley pre constitucional, pero al final entendió y pidió que le enviaran la sentencia de lo que decidan las autoridades indígenas. Se llevo el juicio el 10 de enero en la jurisdicción indígena, y los han absuelto porque habrían hecho las consultas a las autoridades y a los vecinos y lo han absuelto de responsabilidad, era un minero que los había acusado de robo y otras cosas más.

La justicia intercultural va a depender de los diálogos que se tengan hay muchos jueces que han tenido la apertura y a otros que señalan que ellos ya han estudiado y que ahora no va a venir a aprender para administrar justicia. Esto se puede cambiar desde las universidades pero también sobre aquellos que ya han venido ejerciendo se deben tomar las medidas disciplinarias en aquellos casos. Hasta ahora no hay una sanción en el consejo de la magistratura por omisión de la coordinación y cooperación de la justicia indígena pese a que está reconocido en la ley. Existe una destitución de un juez por coordinar (un juez agroambiental) que había remitido antecedentes por solicitud de las autoridades indígenas y al juez lo destituyeron pero el juez estaba cumpliendo lo que dice la Constitución, y el tuvo que presentar un amparo; felizmente salió a su favor y lo restituyeron.

L.B: ¿Hay sentencias de esta sala de solución de conflictos interculturales? R.CH: Hay de conflictos de competencias, la mayoría son cinco o seis pero deberíamos tener por lo menos diez por años por la población indígena pero lastimosamente no pasa de tres.

L.B: ¿Todos los Ministerios tienen viceministerios indígenas?

R.CH: No. El de salud de medicina tradicional, el de educación, el de justicia y el de autonomías.

El Alto; 10 de febrero de 2015

**Entrevista a Xavier Álbo. Sobre el Estado Plurinacional de Bolivia**

Pregunta: (Linda Bustillos (L.B))/ Respuesta (X.Á)

L.B: De acuerdo a su opinión ¿Cómo se ha estructurado el Estado Plurinacional de Bolivia?

X.Á: Debes ver el libro de Boaventura de la Fundación Rosa Luxemburgo. El título es Justicia Indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia.

Es una crítica bastante fuerte a la Ley de Deslinde Jurisdiccional que esta no pasaría en mi opinión un test de constitucionalidad con un Tribunal autónomo.

Otra cosa que puedes tener de información es mi columna en la prensa digital de la razón. En la página CIPCADNOTAS.

L.B: ¿Considera usted que el tema de las autonomías es fundamental para la conformación del Estado-Plurinacional?

X.Á: El punto central se encuentra en el artículo dos (2) de la Constitución se llamó el concepto anticucho. Es decir, dada la existencia pre colonial de los pueblos y naciones, por tanto, a los pueblos que son de ese origen indígena originarios campesinos, no se les concede sino que se les reconocen sus derechos pre coloniales. En este sentido, entre estas cosas siempre existe una gama mayor o menor; pero por lo que se entiende debe ser reconocido<sup>737</sup>.

La meta teórica tendría que ser los pueblos y naciones, ahora pueblos y naciones no es un municipio sino es un pueblo. Esto a los del CONAMAQ no les gusta mucho pues dicen que la lengua no es la que marca una nación, no les falta cierta razón, pero tampoco es que la jurisdicción sea como una marca de pueblo sino que se forman por confederaciones. Y además de todo eso pasan por las otras instituciones y todo hace un conglomerado.

---

<sup>737</sup> Xavier Álbo señala que en Jesús de Machaca es donde ha nacido el tema de las autonomías.



Estas cosas pequeñas que se están haciendo lo que marcan es un camino pero que la meta va mucho más allá.

L.B: ¿Considera usted entonces que el tema de las autonomías es medular para la conformación del Estado-Plurinacional?

X.Á: Claro existe como una contradicción, pues el Estado no quiere soltar el control, esto es parte del eterno problema. Se debe pensar como se unen todos los ladrillos dentro de un edificio. Esto es un sueño, yo me sospecho que como siempre pasa nos quedamos entonces en una parte del sueño y nada más.

L.B: En un caso hipotético. Una de las premisas de nuestra investigación es que la Plurinacionalidad lleva consigo varias fases para su concreción, tendríamos la del reconocimiento como la ecuatoriana y la de transición como la boliviana. ¿Estaría de acuerdo con esto?

X.Á: En principio ya el reconocimiento de la plurinacionalidad es una cosa muy importante. Da la impresión que cuando no quieren hacer nada en serio, no se avanza. Sin embargo, haber reconocido por ejemplo el pluralismo jurídico es algo necesario. Aunque por ejemplo el doctor Rodríguez Veltze habla más de la interculturalidad jurídica que no está mal, pues se deben enriquecer ambos sistemas de justicia. Pero cuando vemos esta ley de deslinde todos protestaron incluso Bartolomé Clavero estaba en desacuerdo con la misma.

La Silvia Rivera habla de una cosa que le llama eje, que quiere decir que todo está entreverado, el famoso sociólogo René Zavaleta siempre hablaba del famoso país abigarrado. Yo le daría un término bíblico el trigo y la cizaña tienen que crecer juntos, entonces el buen vivir así puro entonces no lo encuentras en ninguna parte. Nunca encontraras un único vivir bien pero te da una utopía que va por ese lado y entonces empuja hacia esos horizontes.

L.B: Con respecto al último censo, se señala que sólo el 40 % de la población es indígena, como disminuye del 62% en 2001 a este porcentaje.

X.Á: La razón es muy clara es porque cambiaron la pregunta. Así como en este censo bajo a 41% con las preguntas del censo anterior subió al 61%.

L.B: Había más población indígena en tiempos de la multiculturalidad que en los tiempos de la plurinacionalidad.

X.Á: Todo esta entreverado nada es puro.

L.B: El principio de lo hibrido en el Estado Plurinacional.

L.B: ¿Cuál es su visión de este Estado Plurinacional? Entiendo que los proyectos dentro de un Estado plurinacional no pueden ser lineales, no pueden ser los mismos, ni por pueblos, ni por comunidades, pero pienso que debe existir una línea mínima de consonancia entre todo que permita decir que si estamos frente a un Estado plurinacional. Desde nuestra perspectiva es el tema de la reingeniería institucional.

X.Á: Yo creo que iremos tambaleándonos, es decir, que a rato sí, a ratos menos y a ratos más. Efectivamente, cuando uno ya llega al poder, entonces lo que interesa es no perder el poder, entonces se disfraza todo para mantenerlo. El Álvaro por ejemplo es un sacador de conejos del sombrero, todo lo aguanta, se disfraza de una teoría y de otra; pero yo creo que no llegaremos nunca a tener un Estado plurinacional como el que se ha soñado. De seguro habrá cosas interesantes en este proceso.

L.B: Usted considera que de llegar otro gobierno distinto al de Evo el tema de la plurinacionalidad pudiese estancarse o involucionar.

X.Á: De retroceder a lo que tenemos yo creo que no. Totalmente a lo anterior ya no se puede no puede existir una regresión absoluta. Se puede desfigurar mucho eso sí. Parte del problema lo tenemos en la cuestión de la economía, ahora por ejemplo que el petróleo se reduzca a la mitad trae consecuencias por ejemplo en el gasto publico social. Aquí se debe tener claro que en el Estado plurinacional se acabaron los monos (cultura, religión, justicia, entre otros) todo es pluri y multi; y para que esto sea constructivo, debe ser inter, y para que este sea valido debe surgir desde iguales condiciones de poder.

L.B: Una cuestión de reflexión es que dentro de las cuotas de poder que se deben repartir dentro del Estado las nacionalidades indígenas deben tener la misma capacidad para incidir en la gestión pública; esto último, garantizaría la eficiencia en la satisfacción de sus demandas. No obstante, no se busca la ordinarización (occidentalización) de la cuestión indígena.

La gestión pública en un principio como es el caso actual de Bolivia, se desarrolla desde lo local, no obstante, cuando se avance en la estructura de la plurinacionalidad esta gestión debe ser transversal en todas las esferas de poder local (Regional, Distrito o Departamentales). En el contexto actual no se puede hablar entonces de una plurinacionalidad consumada.

X.Á: En lo absoluto. En el caso boliviano si es verdad que el 60 o 70% es población indígena tiene que llegar a tener la mayoría. A mí no me gusta el nombre mestizo prefiero lo intercultural, porque mestizo no es pueblo, pero uno puede ser perfectamente de un pueblo y que al mismo tiempo se considere intercultural dialogando el uno con el otro, pero estando identificado con una identidad colectiva. Víctor Hugo Cárdenas por ejemplo, puede tener tres o cuatro doctorados pero al mismo tiempo es Aymara y no lo desconoce.

L.B: ¿Cómo está el tema de las autonomías indígenas en Bolivia?

X.Á: Hay once (11) municipios que hicieron referéndum para transformarse en autonomías. En teoría deberían ser muchísimos más en término de la cantidad de gente, pero todo esta tan entreverado que entonces de estos once municipios de un total de trescientos tantos es muy poco por la cantidad de población.

Los distritos son un trozo de un municipio, es una unidad más pequeña. Las autonomías indígenas que vienen del Estado para abajo son las departamentales y las municipales. También existen las regionales. Puedes ver el libro: por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías del PNUD (2007).

L.B: En el tema de las autonomías esto de los estatutos orgánicos que deben entregar como requisitos las autonomías no “limita” la cultura de dicho pueblo.

X.Á: En la ley marco de las autonomías señalan que no es necesario que lo tengan escrito pero a la hora de la verdad sino lo tienen escrito el Tribunal Plurinacional no saben qué hacer. Es decir, es un juego de lógicas que no se tiene clara.

L.B: Al final entonces siempre terminará ganando la lógica del Estado que es el que ostenta el poder.

L.B: Para usted, ¿Qué sería lo prioritario que se debe cambiar en un Estado plurinacional?

X.Á: De momento me quedo no más de que no hay monos, todo es pluri y para que este sea creativo debe ser inter y para ello debe ser de igual a igual. Pero por ejemplo, cómo de allí se llega al parlamento y cosas de esas ahí ya no mi animo a decir, porque considero que ya no sería valido decir cada pueblo tiene derecho de tener un diputado por ejemplo, porque no funcionaría y creo que muchos de lo que están muy fanatizados con los pueblos no se dan cuenta de la dificultad practica. Se debe dar un equilibrio entre el valor demográfico que tiene uno, pero dentro del criterio el principio de que estos pueblos deben ser lo que ellos quieran ser.

No me animo yo a decir sobre cada cosa, yo pienso que se debe ir construyendo sobre la marcha.

L.B: Usted cree que es posible en un Estado extractivista plantear un modelo de corte plurinacional.

X.Á: Voy a decir otra palabra que vale la pena resaltar y es la “localización” que debe partir el cambio desde abajo, ahora con los medios de comunicación esto puede ayudar, pues se puede ir construyendo desde abajo y esto nos permitirá obtener cosas distintas. A mí me resulta interesante que algunas de las cosas más creativas de este país han surgido no de los grandes pueblos Quechuas y Aymara que ya tienen 400 años de estar en relación con el Estado sino de los otros más pequeños, la idea de una nueva Constitución fue de los más chiquitos. Por eso yo creo que la localización va por ahí de abajo hacia arriba.

Cuando está de por medio los recursos naturales las dos lógicas juegan un papel importante.

La Paz; 12 de febrero de 2015

**Entrevista a René Layme. Operador técnico del Viceministerio de Autonomías  
Indígenas**

Pregunta (Linda Bustillos (L.B)) / Respuesta (R.L)

La plurinacionalidad debe ser hacia adentro (inter étnico) y hacia afuera. Distritos pequeños con 1000 habitantes pueden tener autonomías.

L.B: ¿Qué opinión tiene usted sobre las autonomías indígenas?

R.L: La Constitución política del Estado refleja estos pueblos, los mayoritarios como los Kichwas y los minoritarios que son más pequeños, de esto se trata la plurinacionalidad.

Los pueblos pequeños a veces no los conocemos ellos a veces han sido invadidos por otros migrantes por este asunto del territorio migraron muchos, tenemos en Oriente más collas que cambas.

El postulado es que estos pueblos recuperen sus tierras y territorios, ellos han marchado hasta La Paz pidiendo esto, pues en sus territorios habían ganaderos, mineros, empresarios, y ellos como peón. Esto lleva a que al final la Constitución les reconozca autonomía indígena, donde dicen el autogobierno, la autodeterminación. Pero ahora el asunto es la implementación.

L.B: Los pueblos pequeños tienen títulos de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

R.L: Si muchos de estos pueblos tienen TCO. Ahora hay una opción, pues distritos pequeños con 1000 habitantes pueden llegar a convertirse en autonomías indígenas. Ellos también buscan tener su identidad territorial.

En el capítulo de autonomías indígenas dice que ellos pueden consolidar autonomías. De la Constitución sale la Ley marco de autonomías, pero de acuerdo con esta ley para convertirse en autonomías deben cumplir con diez y ocho (18) procedimientos, hasta ahora no se ha consolidado ninguna autonomía indígena.

L.B: ¿Cuál es el proceso de consolidación de las autonomías indígenas según la Ley marco de autonomías?

R.L: Deben querer convertirse en autonomías pasar por el Tribunal Constitucional, por el control constitucional, estos les hacen las revisiones y vuelve de nuevo para su corrección, luego con el referéndum, es decir, cuesta cumplir con todos estos procedimientos ya van cinco (5) años que corren con el reconocimiento de las autonomías.

Este año se busca implementar las autonomías cuyos procedimientos están más avanzados por lo menos estamos en eso. Lo plurinacional por tanto, todavía es un tanto teórico, yo diría en un 70%, yo creo que con el tiempo esto se podrá consolidar.

Es necesario que en el proceso de autonomías se hagan las cartas orgánicas, pues estas son necesarias para hacer parte del pacto fiscal. Todos esos niveles las subnacionales, municipales, departamentales y autonomías indígenas, esto se debe dar impulso para que al fin se constituyan.

Ahora en marzo tenemos elecciones aquí en Bolivia, las subnacionales, entonces yo creo que ahora en este asunto los candidatos están un poco ocupados, luego que pase esto se irá con el referéndum de aprobación de los estatutos que es el último paso para consolidar las autonomías de los 5 municipios que hasta ahora han cumplido con el procedimiento.

Uno de los inconvenientes a veces en el procedimiento de las autonomías indígenas es que muchas veces los propios funcionarios no entienden el asunto de la plurinacionalidad, claro nos hemos formado muchos con el anterior esquema, y en ese escenario nos desenvolvemos, entonces por ejemplo, nosotros en este tema no tenemos problemas pero en los demás ministerios todavía siguen preguntando ¿por qué este tema de la autonomía? Pues muchos piensan que ya la autonomía se ha consolidado en el Estado plurinacional, sólo porque tenemos diputados con ropas tradicionales, porque el presidente es indígena, en fin a veces el criterio es muy simplista. Lo cierto es que no está implementado el tema de la autonomía indígena.

El asunto de la autonomía es que ellos tengan libertad para continuar con sus formas de vivir, entonces a veces no se logra entender en algunos compañeros mismos de otras instituciones esto se ha dificultado, nosotros trabajamos hasta cierto punto la elaboración el tema de los estatutos, pero luego nos toca trabajar con otras instituciones

como el Tribunal Supremo Electoral y luego también nos toca pelearnos con el Tribunal Constitucional, entonces existen en estos espacios algunos técnicos que lo miran con otro lente.

Estamos avanzando pero no aceleradamente todo tiene su tiempo. Ahora estamos en la etapa de la implementación.

L.B: Dicen que ya existen once (11) expedientes para solicitar autonomías.

R.L: Claro existen once (11) expedientes pero algunos avanzan en distintos ritmos. Hay algunos que tienen problemas internos entre ellos, los que no han presentado contradicciones internas han avanzado más rápido. Otros están rezagados, todavía están sin hacer sus estatutos, peleándose entre ellos; cada uno responde a su propio ritmo de trabajo. Hay otros que han comenzado de último el proceso y son ahora los más avanzados.

Existen otros que en el camino se han truncado. Tenemos una experiencia con Jesús de Machaca, que empezó con un vuelo fuerte pero después de eso por distintos problemas no han avanzado.

¿Qué es lo que les pasa? Más que todo es el problema del ejercicio de la democracia, algunos que se han quedado, ahora ejercemos la democracia participativa, pero nosotros creemos en la comunitaria, la cual, es rotativa, y expresa el turno que le toca a cada uno para ejercer el poder. Esto no les gusta a algunos y ese es el problema.

Tú puedes sentirte con capacidad de ser elegido pero si no te toca el turno debes esperar. En esto del ejercicio de la elección de autoridades todos van a llegar al turno. En el pueblo es así, les toca rotar los cargos, y de cada comunidad se eligen los representantes para que se les posesione y ejerzan la autoridad. Entonces ya saben ellos que en las próximas elecciones se va a escoger a quién le toca por turno. Ellos ya tienen claro quién debe ser por eso no hay elecciones. Esto último, se contrapone con la democracia representativa.

L.B: ¿Por qué se nombra a la Ley Marco de autonomías como Andrés Ibáñez?

R.L: Andrés Ibáñez era un luchador de Santa Cruz, de manera que era uno de los caudillos que luchó por los asentamientos, era del sector de estos compitas mestizos, el

dio todo para consolidar los asentamientos de Santa Cruz, parece ser hijo de mamá y papá español.

L.B: ¿Esta guía del proceso de elaboración es para las cartas orgánicas y los estatutos?

R.L: Si esto es general. Los municipios hacen cartas orgánicas y han elaborado muchas mini constituciones para la jurisdicción, mientras que las autonomías indígenas van más por el estatuto autonómico.

Hay dos procedimientos para las autonomías: el municipio se convierte en autonomía más por conversión, y la otra es por los territorios originarios campesinos (los antiguos territorios comunitarios de origen). En esta última, se realiza una consulta bajo la supervisión del Tribunal Electoral Plurinacional (TEP) que es un órgano del Estado, mientras en las municipales la conversión es mediante un referéndum de acceso.

Como verán el tema de las autonomías es también un tema de procedimientos.

L.B: De acuerdo a lo anterior, entonces ¿existen dos procedimientos?

R.L: Debemos aclarar, por ejemplo para efectos de los territorios, que en tierras altas decimos originarios y en las bajas pueblos indígenas. En el tema de las autonomías territoriales los demandantes son los pueblos indígenas originarios, mientras que en las cartas orgánicas (municipales) el demandante en este caso es la población y el Consejo Municipal; estas no entran a referéndum no más acuerdan y elaboran su carta orgánica municipal a nivel de los municipios, el filtro es el Consejo pero luego terminan después igual en el Tribunal.

Esta entidad como el territorio va ser gubernativa por eso la ley marco pide algunos requisitos como población, porque van a tener poco dinero y la transferencia es de acuerdo al número de habitantes, porque si le llega poco dinero no van a poder ejercer sus competencias. Entonces se les dice que deben además tener un proyecto de fortalecimiento para que esta entidad no vaya abajo sino que esta pueda superar las expectativas que ellos están pidiendo.

Esto último, es la razón de pedir ciertos requisitos, previendo para que estos una vez adquiridas las autonomías puedan ejercer las competencias, entonces debe existir una subsidiariedad a estos pequeños por parte del Estado, y a su vez, tener un proyecto para



auto sostenerse porque seguramente el dinero que se les va a transferir no va ser suficiente.

Los once (11) municipios que buscan la conversión no van a tener problema porque tienen poblaciones de 5000 a 10000 mil habitantes.

L.B: El referéndum para las autonomías indígenas se aprueba con el 50%

R.L: Existen dos referéndum. El de acceso (entrada como autonomías), y el de la aprobación de los estatutos por el soberano, esta es la última etapa.

Los referéndums además, también tienen sus complicaciones, por ejemplo, que falte dinero para llevarlo a cabo, pues a veces políticamente no quieren dar dinero.

L.B: Este referéndum que está aprobado para finales de julio es para cuatro autonomías

R.L: Sí, estamos pensando que será para agosto.

L.B: Estos son mixtos (municipios y autonomías indígenas)

R.L: Esto lo debe organizar el Tribunal Supremo, ellos son los que supervisan todo el proceso, si lo hacen mixtos, o si sólo lo hacen por autonomías o municipios.

L.B: ¿No hay posibilidad de que existe solapamiento entre la figura del Municipio y la de Autonomías?

R.L: No pues se dice que es una figura u otro lo importante es la identidad colectiva que esta se pueda mantener.

L.B: ¿Hay municipios que no quieren convertirse en autonomías?

R.L: No para nada. Un municipio puede seguir la autoridad clásica. Un nuevo municipio respondería al modelo actual del Estado y de la nueva Constitución. Implementar estas ideas es difícil.

La Paz; 26 de febrero de 2015

**Entrevista a Javier Gómez. Director del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático.**

Pregunta (Linda Bustillos (L.B))/ Respuesta (J.G)

L.B: ¿Cómo se ha desarrollado la democracia intercultural?

J.G: Como ustedes saben a la fecha se está organizando un proceso electoral que está en curso, es bastante amplio y garantiza la presencia de los pueblos indígenas en cada uno de los órganos legislativos de los departamentos y de las autonomías regionales.

Igual el tema de las autonomías indígenas también pasa por aquí antes de ir al referéndum.

Nosotros también tenemos aquí una sección de observación y acompañamiento y supervisión. Hacemos observación y acompañamiento para la elección de autoridades o consejo de administración de cooperativas. Hacemos acompañamiento también en temas de elección de dirigentes de autoridades, de juntas de vecinos, pero específicamente hacemos el tema de supervisión y el cumplimiento de normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas tienen diversas inquietudes y motivaciones políticas, por ejemplo, una de esas es la elección de asambleístas indígenas a partir de sus normas y procedimientos propios. Nosotros desde el SIFDE a través de cada una de las representaciones que tenemos en el país realizamos ese proceso de supervisión. Por ejemplo en el Beni, se corresponde cuatro (4) asambleístas indígenas, de los cuales se han elegido dos (2) asambleístas indígenas y se han dejado dos (2) para la representación de campesinos, que al fin y al cabo la Constitución los entiende como uno solo, por eso dice pueblos indígenas originarios campesinos no son pueblos indígenas como originario y campesino. Sin embargo, la realidad de los hechos es que ellos tienen sus diferencias, el indígena dice no me llames campesino, yo no soy campesino; el campesino dice yo no soy indígena y el originario, que es más del altiplano dice “ni indígena ni campesino” yo he nacido en estas tierras, mi abuelo vivió en estas tierras y soy originario.

Nosotros participamos en todo este tipo de proceso, de las preguntas para las autonomías indígenas y a la fecha lo que estamos haciendo como SIFDE a partir de la

sección de observación y acompañamiento es la supervisión de los procesos y para que este no quede como una función solo administrativa, se está documentando todo este proceso a partir de una base de datos, realizándose además un documental investigativo sobre cómo se está llevando a cabo todo este proceso de elección de asambleístas indígenas desde la fase de las primarias, en el momento en que eligen a sus autoridades y en el momento en que sus autoridades son posesionados en cada una de las asambleas legislativas.

Es un documental que se está realizando con una empresa y que tiene mucha experiencia con temas indígenas.

Ahora en cuanto al estudio comparado, específicamente no se qué material necesitan de Bolivia para que yo pueda ayudarlos.

L.B: ¿Cómo sería la transición entre la democracia participativa y la comunitaria?

J.G: No sería una transición. Lamentablemente lo que se entiende a partir de la democracia intercultural es que esta se compone de la representativa, y la comunitaria que recrea nuevas formas de participación; pero a la luz de los hechos pareciera que estas no logran combinarse, pareciera que están aislados. Yo creo que hay que tratar de evitar y de reconstruir yo diría que la democracia comunitaria a veces obvia y quiere escaparse de la normativa constitucional; por ejemplo, uno de los últimos casos que hemos tenido en la elección de asambleístas es que ellos dicen “nosotros somos pueblos indígenas, nosotros nos amparamos en la democracia comunitaria y como democracia comunitaria no tenemos porque hacer caso a los requisitos que se establecen a los demás asambleístas, por ejemplo nosotros hemos establecido para los demás asambleístas que quieran postularse para candidatos una serie de requisitos (libreta militar, registro de antecedentes penales, entre otros) y para los pueblos indígenas sólo se les pide que sean miembros de la comunidad; y en algunos casos no quieren cumplir con los requisitos.

La Constitución es clara y señala que los derechos de los pueblos indígenas se respetan en el marco de esta Constitución y está aparentemente no distingue que los indígenas tengan más derechos o menos derechos. Son cosas bien interesantes que también compete estudiarlos.

El tema indígena no sólo abarca la elección de asambleístas indígenas, tiene que ver con el tema de justicia, de autonomías, entre otros.

L.B: En el tema de los referendo de las autonomías, por ejemplo, el procedimiento se rige bajo las reglas del órgano electoral.

J.G: Si, existe también un poco de confusión con la gente del ministerio de autonomías, la ley 026 del Régimen Electoral, establece una serie de procedimientos para la convocatoria, por ejemplo, por iniciativas ciudadanas, por presidencial, pero lamentablemente esta ley 026 no norma las autonomías indígenas, por aprobatorio de estatutos autonómicos o cartas orgánicas, esto lo está normando la ley 031 la ley marcos de autonomías la cual nos delega a nosotros como Tribunal Supremo Electoral la cosa para administrar esos procesos de referéndum, pero lamentablemente no han entendido bien algunos tribunales electorales departamentales el procedimiento ni el mismo ministerio de autonomías. El Viceministerio de autonomías lo que hace es derivar a cada uno de los solicitantes a los tribunales electorales departamentales, y estos están haciendo la revisión de las preguntas y esto no es competencia de estas instituciones sino del Tribunal Supremo Electoral (TSE), son temas de procedimientos.

Los referéndum pasan por el Tribunal Supremo Electoral, nosotros enviamos la pregunta al Tribunal Constitucional, el Tribunal nos devuelve la pregunta digamos ya homologada constitucionalmente, hecho todo esto nosotros realizamos los trámites pertinentes, por ejemplo, el tramite de los recursos económicos ante el ministerio de finanzas para que se pueda convocar a un referéndum de estatutos autonómicos en el caso de las autonomías indígenas.

Para las autonomías indígenas se denomina estatutos autonómicos y para los municipios cartas orgánicas, estas es una diferencia que ha venido desde la norma. En el tema de las autonomías indígenas poco a poco se han ido reduciendo solo once (11) están realizando el trámite para autonomías indígenas, en principio eran doce (12), pero una dijo que no quería ser autonomía (Carangas y Huari (Oruro)), ahora hay cuatro en Oruro. En cambio los otros, siguen avanzando en el tema de su consolidación de autonomía indígena el tema de los últimos pasos es la realización del referéndum.

De los once municipios les comento que hay algunos en los que existen discrepancias internas, que dificulta que se logren constituir como autonomías indígenas. Existe discrepancia entre el área urbana con la rural y no logran colocarse de acuerdo.

Así por ejemplo, está Jesús de Machaca si bien ha avanzado en la organización de su órgano deliberativo en la construcción de su estatuto autonómico no logran colocarse de acuerdo para aprobar en su órgano deliberativo su estatuto autonómico.

De los que están avanzando ahora, de los que van a la cabeza son los de Totora que ya tienen sus estatutos autonómico, aprobado constitucionalmente, ya tienen su pregunta aprobada por el Tribunal Constitucional, sus trámites se están realizando, ahora ha salido una nueva ley, porque fíjense los municipios tienen su interés político, entonces al municipio no le va a interesar darle dinero a la autonomía indígena para que haga su referéndum, frente a esta situación lo que ha hecho el Estado es sacar una ley de debito automático, esta ley indica que aquellos municipios que no otorgan dinero para la realización de los referendo, hacen el intento y lo deben colocar en una carta que no pueden o no tienen recursos, esto se presenta frente al Tribunal Supremo Electoral, y estos intermediando un informe técnico y jurídico quita al Ministerio de Finanzas un debito automático de las cuentas del municipio del monto estipulado para la realización del referéndum, ahorita Totora esta en eso, se ha pedido el debito automático.

L.B: Suponiendo que ganará el referéndum el municipio de Totora se convertiría en autonomía.

J.G: Pues si es eso, aunque yo te digo que el municipio como organización de carácter colonial tendría que desaparecer y como la única y nueva forma de gobierno debería quedar la autonomía indígena a través de la aprobación del estatuto autonómico, aunque el último paso sería por ejemplo, en los estatutos autonómicos, ellos señalan como elegirán a sus autoridades esto presenta un problema, porque tal vez existirá conflictos para colocarse de acuerdo y también el tema de las autonomías indígenas ya data desde hace cinco (5) años desde el 2009, esto pasa también por la voluntad política de las instituciones, de los actores, porque ha sido bien sencillo constituirse como autonomía departamental y aprobar cartas orgánicas, pero resulta que para ser autonomías indígenas tienes que hacer una serie de trámites que pasa por la gestión política que pueda facilitar el proceso.

El debito automático está ayudando bastante para la realización del referéndum cuando el municipio dice que no tiene dinero. Esto depende del ministerio de finanzas que de seguro nos va a responder de forma positiva apegado a la ley.

L.B: Ahora eso no está entrando en el acuerdo del pacto fiscal.

J.G: No. Eso no está entrando en el acuerdo del pacto fiscal, pero como le digo el tema del referéndum ahora seguro se convocara pasando el tema de las elecciones sub nacionales.

Existe otros problemas hay compañeros que se están postulando para alcaldes en el municipio de Totora ya han invertido recursos, tiempos y ha sido elegida para que venga la autonomía indígena y la saque dentro de tres meses.

Ese es el tema porque en algunos estatutos autonómicos ya han definido sus autoridades. En el caso de Totora en el cual yo he participado más, son dos sectores que han dividido el sector de arriba y el sector de abajo, y han identificado varios Ayllus sino me equivoco doce (12), en este estatuto ya han definido a quien le va a corresponder la primera gestión, es decir, ya no va haber elección cono votos, y va ser rotativo entre los Ayllus, de acuerdo a sus propias formas de gobierno. Otro que está en el mismo camino de Totora es Charagua (Santa Cruz) que es uno de los primeros, era uno de los últimos que se han constituido pero están muy adelantados, me parece que han tenido mejor organización y han avanzado más rápido en sus trámites. Totora se comenzó a organizar en el 2009 y Charagua en el 2012 y está igual de avanzada que Totora. Otro que va por ese camino es Mojocoya, está todavía está con su pregunta en el Tribunal Constitucional.

L.B: Normalmente la pregunta es igual para todos ó de qué depende

J.G: La pregunta para el referéndum es “está usted de acuerdo en aprobar el estatuto autonómico de Totora como nueva norma” es una pregunta única en el referéndum aprobatorio por estatutos autonómicos.

Con el 50% más uno el estatuto autonómico queda aprobado, sino se logra existe la posibilidad de realizar las correcciones que ameriten el estatuto autonómico hacer una nueva campaña para explicar muy bien por qué se debe aprobar el estatuto autonómico, y cuentan con 120 días para realizar de nuevo el referéndum.

Ahora también si bien es cierto que hay avances, yo particularmente cuando estaba apoyando a las autonomías indígenas desde que había la gran discusión, en el municipio existe un alcalde y son cinco concejales, nosotros tampoco vamos a tener dinero para pagar a unos quince o veinte concejales de acuerdo a la forma de organización indígena. Entonces esto es más o menos como si hubieran adoptado la misma estructura y sólo cambiaron el mismo denominativo o el nombre. Lo importante es lo que está sucediendo que los pueblos indígenas se están apropiando y están dinamizando sus formas propias de participación.

L.B: Por ahora no está previsto que las autonomías tengan presupuesto propio.

J.G: Si claro una vez que el municipio desaparezca, la autonomía indígena asume todas las competencias que tenía el municipio, y la autonomía indígena tienen también sus propias competencias, por tanto digamos que si el municipio tiene 10 competencias y la autonomía 15 ahora tendrá 25 competencias y todos los recursos económicos pasan también a las autonomías indígenas, esto último si se debe estar discutiendo en el pacto fiscal.

*Entrevistas. Quito- Ecuador*

Quito; 09 de febrero de 2015

**Entrevista al Profesor Fernando García. Coordinador académico de la maestría de asuntos indígenas y antropología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).**

Pregunta (Linda Bustillos (L.B))/ Respuesta (F.G)

L.B: De acuerdo a su experiencia ¿Qué considera usted debe ser un Estado Plurinacional?

F.G: Yo voy hablar del caso ecuatoriano. Acá esta discusión teórica surge para la década de los sesenta (60) es curioso el dato porque vino un etnógrafo soviético en esa época, al instituto de antropología de Otavalo, y él era un etnógrafo que publico en la revista del instituto un artículo sobre las nacionalidades soviéticas, recuperando la discusión sobre las nacionalidades, viene de la tradición marxista y plantea el tema por primera vez.

Aquí existe todo un debate, hay una colega que es filóloga que estudio en la Unión Soviética y que también trajo la discusión acá.

Entonces se introduce esta discusión porque este etnógrafo soviético era uno de los locutores de radio Moscú porque sabía quichua; no había mucha resonancia en este medio alguna gente lo tomo y otras no, y justo era una época en la cual, nosotros estábamos saliendo de lo campesino, además era esta visión marxista de la economía campesina donde no habían indios.

Una de las relaciones interesantes que hizo el movimiento indígena antes de este surgimiento, fue en los años cuarenta (40) cuando se formo la federación ecuatoriana de indios auspiciada por el partido comunista, pero claro en esta línea los indígenas no tenía voz propia sino el partido hablaba por ellos, y el partido su voz era la de los mestizos, sin embargo gente luchadora indígena muy interesante y muy combativa.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) que nace en el 84, y anteriormente la Confederación de pueblos de la nacionalidad Kichwa del Ecuador



(ECUARUNARI) empiezan a trabajar este tema de la plurinacionalidad y lo juntan al discurso de la interculturalidad que es lo que define al Estado ecuatoriano, al final ellos logran asumirlo dentro de su proyecto político que lanzan formalmente en el año 93 en uno de los congresos de la CONAIE y hablan del Estado plurinacional e intercultural.

Ellos se apropiaron de este proyecto de la plurinacionalidad y asumieron un papel interesante, porque sus discusiones anteriores se referían a que el movimiento era antiestatal, pero en el 92, se da un cambio político y ellos deciden ir por el lado del Estado- Nación pero plurinacional, planteando una propuesta de reforma política profunda del Estado y que la sociedad ecuatoriana necesitaba desde hace tiempo pero que reciente se concretiza en el 2008.

Sin embargo, había un sector del movimiento indígena que se declara en contra de la plurinacionalidad sobre todo gente del partido socialista, porque ellos decían que era una tesis estalinista. Hay un sector que no reconoce lo plurinacional sino lo intercultural. El planteamiento final de la CONAIE es no irse en contra del Estado.

Una de las cosas que está muy clara en América Latina es no formar naciones, ni siquiera en Bolivia. Lo que se está planteando es una reforma política del Estado a partir del derecho de las nacionalidades, de las catorce (14) que tenemos. Sin embargo, crearon la categoría de pueblos, entonces por ejemplo para los Kichwa existe una sola nacionalidad y de aquí se desprenden 18 pueblos. Por eso siempre se utiliza nacionalidades y pueblos.

El último censo del 2010 señala que hay un poco más de un millón de indígenas por este tema de la auto adscripción.

Por eso este tema de la plurinacionalidad siempre ha ido junto con lo económico y lo político, la necesidad de que estos pueblos puedan participar en estos aspectos del Estado. Pues el tema de la desigualdad económica y del acceso al poder debe ser trabajado. Los pueblos indígenas son parte de la población más pobre del país y eso tampoco ha cambiado, además siguen discriminados.

El otro tema es el de la diversidad cultural, la discusión que se ha dado acá es bastante primaria esto está muy al nivel de discurso que se repite de forma vacía, porque cuando

tu preguntas a las personas de Estado que es la interculturalidad, dicen cualquier cosa aparentemente sólo debe responder a los indios y a los negros. Nosotros tenemos un reconocimiento constitucional a un pueblo que es el montubio de la costa, pero lo que toca a la población mayoritaria y la mestiza pareciera que no le toca la interculturalidad. Al parecer el ejercicio de la interculturalidad es el trabajo de los otros mientras que los de siempre que han estado a cargo de lo económico, lo político y lo social no les toca.

Ahora de lo que hemos caminado al planteamiento idílico y romántico de la plurinacionalidad del proyecto de la CONAIE, todavía estamos muy lejos. El tema es que pasa como se hace efectiva la norma con el tema de las políticas públicas, pues esto será lo que de impulso al Estado plurinacional.

L.B: Ecuador realmente es un Estado plurinacional. ¿Usted cree que desde el punto de vista institucional, político, social, Ecuador ha buscado avanzar en algo más que incluya una reforma del aparato estatal?

F.G: El tema es mucho más complejo, el gobierno actual, por lo menos el de estos últimos siete (7) años debía ser el indicado de hacer un gran esfuerzo por cumplir lo que está en la Constitución, el tema es que como no hemos tenido la presencia de un partido que ha ganado las elecciones mayoritariamente durante nueve elecciones, no ha habido una posibilidad en el congreso de debatir estos temas democráticamente, hay una propuesta, por ejemplo la ley de tierras, nosotros no necesitamos una reforma agraria en un país tan chiquito que es difícil repartirse las tierras y en las pocas tierras que hay existe una concentración de tierra. Lo que se quería ser es dirigir la ley para garantizar la soberanía alimentaria. Todo esto se ha venido trabajando desde el año 60, y siempre se ha ido posponiendo lo que encuentra esta ley ahora es que hay un movimiento campesino indígena muy bien organizado que tiene propuestas y viene trabajando desde el 2011, presentaron su propuesta a la Asamblea, colectivo agrario creo que se llama.

Cuando presentaron esta propuesta habían cuatro proyectos más de sectores sociales, lo cual está bien, entonces la comisión encargada de esto lo que hizo supuestamente fue una fusión de estos cinco proyectos pero apareció un sexto que creemos era el del Estado y ya con ese comenzaron a sacar y a dejar cosas del anterior proyecto.

Aquí entre todos los derechos colectivos, tenemos el de la consulta pre legislativa, en el cual, la asamblea debe consultar a los pueblos indígenas las leyes que afecten sus derechos colectivos, y eso se hizo con la ley de recursos hídricos, y por ejemplo cuando tú me dices de la concreción de la plurinacionalidad, yo te comenté que con esta ley se hizo una consulta y hubo dos debates importantes al final, el primero; en el cual, el gobierno quería tener una única autoridad del agua, mientras la posición de las organizaciones era el consejo plurinacional del agua, esto último, consagraba una institución más abierta, con mayor participación de los usuarios; al final esto se cayó y se colocó una única autoridad del agua. El segundo, era la distribución del agua, pero tampoco se aceptó la de las organizaciones. Al final la sensación de la gente es para ¿qué nos preguntan? si al final se hace caso omiso.

La semana pasada acaban de aprobar la consulta pre legislativa para la ley de tierras, en este proceso la gente no está muy animada a participar.

Cuando se trata de cambiar la organización interna del Estado no se da paso, esto es un ejemplo clarísimo de lo que es la implementación de la plurinacionalidad.

Aquí en Ecuador no hay ni un indio que nos represente, no se trata del número, sino del acceso al poder. Ha habido cosas parciales por ejemplo, el acceso a las becas para estudios de postgrado, al comienzo lanzaron la voz y no habían cuotas específicas, la pregunta es en dónde está la cosa práctica porque la política sigue estando pensada para mestizos y no es sensible para ese tipo de cosas.

Ese es el problema, primero de una cierta concentración de poder y segundo de una necesidad de democratizar esos procesos, yo creo siempre más democracia es bueno, y eso no permite hablar de la plurinacionalidad. Ahora por ejemplo estamos frente a nuevas reformas constitucionales entre la que está la re elección indefinida del presidente y bajarse uno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que es el de conocimientos propios porque acabamos o estamos por firmar el tratado de libre comercio con la Unión Europea y una de las condiciones que colocan es ser zona libre de conocimiento, esto ya te baja el tema del agua, de la tierra, de los conocimientos y ya no hay más que despojar. Uno encuentra estas pugnas, se ha defendido mucho lo del

parque Yasuní y al final la asamblea acordó que sí debían intervenir, entonces el argumento central de esto es que hay que desarrollar el país, el interés general.

L.B: De acuerdo al contexto anterior, ¿Usted considera que el movimiento indígena ecuatoriano está preparado para asumir como actores protagónicos este cambio hacia la plurinacionalidad?

F.G: Aquí encontramos un problema histórico, ellos siempre han estado en el país desde la exclusión, cuando se dan cambios, nosotros por ejemplo, tenemos aquí al movimiento pachakutic que ha tenido acceso a los poderes locales, ellos venían de esa alianza con el presidente Gutiérrez que fue un fracaso.

En la actualidad lo que tienen que enfrentar es qué hacemos nosotros ahora que estamos incluidos, porque ese es un tema serio, no sólo para los indígenas sino para el conjunto de la población, esto les ha sorprendido mucho a ellos, yo encuentro que hay cosas creativas y otras que son las mismas de antes, pero ellos también han querido hacer política con los mismos vicios de los otros movimientos y partidos, entonces no acabo de ver todavía si hay una nueva forma de hacer política, curiosamente hay un gobierno de un no indígena que tiene indígenas adentro y han desarrollado todo un proceso intercultural, en torno a la gestión del agua, esto es en la provincia de Tungurahua.

Pero esto son procesos aislados, pero creativos. Estas gestiones siempre hay que mirarla desde los dos lados qué hace el indígena que es gobernante y qué hace el mestizo.

El movimiento ha tenido dificultades en general, a mi me parece que hay cosas más interesantes en el tema de la justicia indígena por ejemplo, que es más plural. Ahora hay una fuerte tensión entre gobierno y movimiento, por tanto, todo lo que sea indígena pero no esté alineado con el gobierno no prospera.

Uno de los temas de este gobierno fue hacer una consulta popular para meter la mano a la justicia y lo lograron hacer, hicieron una reforma política muy fuerte, que está muy cuestionada ahora, porque aparentemente se refleja que la justicia tiene la plata que tenía que tener, nuevos edificios, una escuela de jueces bastante mala, pero no han sacado la mano de la justicia, entonces tienes una serie de problemas, tienes casos importantes como el de la Cocha que llegó a la Corte Constitucional que es la última

instancia, este es un caso de homicidio que ya había resuelto la justicia indígena y que volvió hacer juzgado y la decisión de la Corte fue que no se puede juzgar dos veces.

Desde el lado indígena también es complicado, no se debe idealizar.

En el tema electoral tienen algunas cosas significativas como los mandatos, las cuentas propias cosas que van saliendo.

L.B: En el tema de los líderes indígenas. ¿Usted considera que las organizaciones están cooptadas por el gobierno?

F.G: Una de las prácticas de este gobierno ha sido dividir a los movimientos sociales, pero esta no es una práctica exclusiva de este gobierno sino también de los anteriores, ahora todo lo tenemos paralelo una organización de maestro paralela, indígena paralela, obrera paralela. La pregunta es ¿qué pasa con estos cuándo el poder se desvanezca? Se cae todo lo que ellos han mantenido. El afán de este gobierno va en contra de lo corporativo, todo lo que sea corporativista se debe eliminar, lo que ellos quieren es organizar desde el Estado, pero la sociedad civil también quiere organizarse.

L.B: Es posible concretar las autonomías territoriales indígenas en Ecuador.

F.G: No tenemos ninguna autonomía con respecto a Bolivia nosotros estamos bastante atrasados con este tema, tenemos las circunscripciones territoriales indígenas y no hay ninguna, hay un intento en la amazonia, cuyos territorios está delimitado y legalizados, y ellos tienen una porción muy interesante, pero que ha sido procesos de luchas y de procesos. En la Sierra esto no pasa porque la Sierra está muy dividida y la población indígena está mezclada con la mestiza, en cambio en la amazonia hay porciones donde habitan solo indígenas y ellos pueden hacer territorios continuos.

Curiosamente en nuestra Constitución se habla poquísimos sobre plurinacionalidad, sólo se refiere al término en cambio se habla mucho de interculturalidad la hemos contado y a parece unas diez y ocho veces (18).

Aquí tenemos intentos autonómicos pensados como en cinco ámbitos: la territorial, la vigencia de la justicia, la elección de autoridades propias, el manejo presupuestario, pero no se ha podido concretar y estamos lejos de eso.

El tema de la Sierra por ejemplo es muy difícil lograrlo porque para lograr las circunscripciones debes hacer una consulta popular y lograr el 75% y además está muy unido a las otras formas de organización territorial, los municipios, los distritos, y otros.

L.B: Existen cambios significativos en término de democracia intercultural, es decir, en temas como mayor participación y representación indígena en las distintas instituciones del Estado.

F.G: No. En las representaciones del gobierno central no. Este gobierno se invento el decreto 60 en el año 2009 que creaba el plan plurinacional contra el racismo, y uno de esos decía que el porcentaje de funcionarios de gobierno debía ser el mismo para los pueblos indígenas y para las otras poblaciones discriminadas; ciertamente los involucraron, pero por ejemplo, los afrodescendientes tienen cargos de choferes, guardias, agentes de seguridad y nada más en el Estado. También abrió el servicio diplomático, y se formaron de pueblos indígenas dos generaciones pero nosotros no tenemos ni un funcionario diplomático indígena.

En la fuerza armada no tenemos, solo teníamos una sola juez que ya salió, y bueno la Nina Pacari que fue canciller y luego magistrada de la Corte Constitucional, casitos aislados.

L.B: En el tema de la gestión pública existe algún tipo de políticas públicas de carácter intercultural.

F.G: Verás aquí hay una cosa dramática en el caso de la educación, en Ecuador el tema de la educación intercultural se había trabajado desde hace más de cuarenta años y ahora en el año 2002 aprobó la ley de educación intercultural, y con ella desapareció toda la educación intercultural indígena, con un argumento falaz “todo el sistema educativo ecuatoriano es intercultural” y por tanto, el sistema de educación indígena está incluido. Lo intercultural termino siendo la traducción de los textos educativos al idioma.

L.B: Usted piensa que se puede avanzar en un modelo de Estado plurinacional mientras se mantenga el modelo extractivista.

F.G: El presidente Correa señalo que se debe salir del extractivismo con extractivismo, vea usted la contradicción. Esto es un tema complejo y dramático, por ejemplo el

Yasuní, y ahora se explota la minería, y la actividad entra en el paquete de los intereses nacionales

Uno de los programas de éxito del gobierno se llama Ecuador estratégico y aquí está sobre todo los gobiernos locales, encargados de reparar los efectos que ha traído la producción hidrocarburífera del país, entonces hacen todo agua potable, alcantarillado, las escuelas del milenio y otras cosas.

L.B: ¿Cuáles son los avances del pluralismo jurídico?

F.G: La Constitución del 2008 es muy importante porque se reconoció a la par los dos sistemas, eso estuvo bien hasta la Ley Orgánica de la Función Judicial y hasta que el gobierno no metió la mano a la justicia, porque hubo una sistemática persecución a todas las acciones que la justicia indígena hacía y que buscaba plantear ejercicios de su propio derecho y esto paso en el año 2010.

Se hizo un avance importante con la Ley de coordinación y cooperación indígena, porque el congreso tenía ocho comisiones en la Asamblea pero ya cuando ganaron ellos ya la guardaron ahí sólo faltaba un debate, la aprobación de esa Ley hubiese sido sumamente interesante no se trataba en transformar a las autoridades indígenas en jueces, pero sí de respetar la justicia indígena.

L.B: ¿Cuáles considera usted son los elementos claves desde el punto de vista institucional, político, económico, cultural y social en los que se deberá avanzar para configurar un Estado plurinacional? Y ¿Cuáles son los nudos gordianos por los que puede fallar la configuración del Estado Plurinacional?

F.G: Yo creo que lo que no logramos nosotros con la Constitución que fue un avance interesante, una verdadera reforma del sistema político, no se alcanzo dar eso, y cuando lo menciono no hago referencia a la cantidad de partidos, nosotros ahora tenemos una proliferación de movimientos políticos tenemos 252, 10 nacionales y 242 locales, lo cual no lleva a nada. Hay encuentras tu que los partidos no tienen discusiones ideológicas de debates. Lo que más me preocupa, es un cambio en la cultura política de la gente, por ejemplo el clientelismo que es un ejercicio político de lo más complicado y que se mantiene, entonces no ha habido un intento fuerte. El Consejo Nacional Electoral, por ejemplo hubiese sido la institución adecuada para desarrollar campañas de formación política básica.

Se introdujo por ejemplo el tema de las primarias acá, que ni siquiera el partido de gobierno ha cumplido. Encuentras todavía parches en el sistema político y no veo como podríamos avanzar en el tema de la plurinacionalidad.

De pronto un ejercicio de más democracia sería bueno; lo que si preocupa es la formación de cuadros políticos, si tu vez la composición de la asamblea de 137 es totalmente lamentables, no porque todos sean malos, pero sólo diez son buenos, ya no levantan la mano sino sólo colocan el dedo y votan.

¿Cómo encaminar el tema de jóvenes en la política? El grueso de población nuestra de jóvenes sigue siendo muy amplio. Si no hay una apertura de todo lo que significa participación abierta no creó que se pueda dar un ejercicio distinto en participación, estos grandes ejes de participación están muy deteriorados.

L.B: Podría fallar la configuración del Estado plurinacional.

F.G: Es posible, queremos que no falle pero es difícil porque esta tan pegado a la acción de gobierno que si este se va ya no hay nada que decir, aunque seguiría siendo un principio constitucional. En los tres países tenemos el mismo ejemplo del ejercicio personalista del poder.

Quito, 02 de Marzo de 2015

**Entrevista al Profesor Mario Melo. Coordinador del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.**  
Preguntas (Linda Bustillos (L.B))/ Respuesta (M.M)

L.B: ¿Se considera Ecuador un país plurinacional?

M.M: Es de facto un Estado plurinacional, porque existen nacionalidades indígenas distintas, lo que hizo la Constitución del 2008 fue el reconocimiento del mismo. Esto es insuficiente pero no menos importante.

L.B: ¿Considera usted que los líderes indígenas y las principales organizaciones estén cooptadas y fragmentadas por el discurso de gobierno?

M.M: Desde los noventa (90) se crea desde los movimientos indígenas un programa político alternativo al del Estado. Pero claro en el momento político actual el



movimiento indígena está en crisis se ha perdido mucha de su representatividad, su capacidad de movilización, esta fracturado, entonces su posibilidad de incidir realmente en que se comience a trabajar a la construcción de un Estado plurinacional en la práctica son pocas por el momento, esto puede cambiar, la política es bien dinámica.

Actualmente ha habido acciones nítidas para cooptar dirigentes, para crear organizaciones indígenas paralelas que respondan a las políticas de gobierno, de agredir a la población indígena de diferentes maneras y en diferentes planos, desde tratar de quitarle de su local histórico una serie de cosas permanentes que de una u otra manera han golpeado al movimiento indígena y lo tienen disminuido. Sin embargo, no hay que engañarse, los pueblos indígenas tiene gran capacidad para actuar en tiempos adversos y tienen gran capacidad para reactivarse de cualquier amenaza real, pero están ahí latentes su posibilidad de incidir o movilizarse.

L.B: Sería factible avanzar en el tema de las autonomías indígenas, que en el caso de Ecuador son las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI).

M.M: Sobre esto ha habido avances, en el Código Orgánico de Organización Territorial se regula la constitución de la CTI de una manera que no es muy funcional, es decir, estableciéndose para ellos procesos de referéndums, que respondiendo a la lógica de ordenamiento del Estado tradicional, se ve que no es muy funcional y de hecho hasta ahora no hay ninguna.

Ha habido algunos procesos en los que ellos se han quedado trancos por ir construyendo una propuesta de organización territorial indígena, por ejemplo en Pastaza en la Amazonía, pero esto no ha cuajado no es una propuesta clara y nítida desde la iniciativa del Estado.

Hay por otro lado otras propuestas que han surgido más desde las organizaciones, por ejemplo, una propuesta de gobierno indígena shuar, que ha tenido diferentes momentos, en algún rato parecía muy potentes, muy dinámicos y después se pararon. Ahora algunos pueblos como los Sarayaku tienen su propia propuesta y la están implementando, en fin existen diferentes experiencias pero hasta el momento no se ve que haya existido ninguna concreción.

L.B: En el tema de los referéndums para los territorios indígenas, se encuentra regulado en alguna ley en particular todo el procedimiento.

M.M: No existe muchos vacíos, pero existe una base legal que es lo importante, desde la cual se puede desprender el proceso.

L.B: Existen cambios significativos en lo que es la democracia intercultural, en términos de mayor participación y representación de los pueblos indígenas.

M.M: Para nada. Más bien se ha desmontado la institucionalidad estatal que en años anteriores estuvo dedicada a atender a la población indígena, por ejemplo, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) ha sido desmontado, el sistema de educación bilingüe ha sido desmontado. Existen assembleístas indígenas que han participado en los procesos electorales en igualdad de condiciones, es decir, sin formar parte de una cuota específica para estas poblaciones.

L.B: Existen cambios significativos en un nuevo modelo de gestión pública intercultural.

M.M: No yo no encuentro, siguen iguales no veo avances significativos.

L.B: Cree usted que se puede avanzar en la configuración de un Estado plurinacional con un modelo económico extractivista.

M.M: Yo no digo que sea imposible pero no ha sido nuestra experiencia. En Ecuador el extractivismo ha pasado por el avasallamiento de los derechos colectivos indígenas y en esas condiciones no hay posibilidades de construir la plurinacionalidad.

L.B: En cuánto a los avances del pluralismo jurídico.

M.M: En este período ha habido algunos casos que están desmontando el pluralismo jurídico, el caso de la Cocha, que fue aplicación de justicia indígena echada abajo por la Corte Constitucional bajo un criterio que establece que cuando hay un homicidio en una comunidad hay varios bienes jurídicos afectados, uno, es la vida que se debe tutelar por la justicia ordinaria, el otro es el tema comunitario que pasaría a la justicia indígena, entonces en la práctica hay un doble juzgamiento por los mismo hechos.

L.B: En el caso del proyecto de ley de cooperación y coordinación de la justicia indígena, usted qué opina sobre los avances.

M.M: Este proyecto se paraliza, y seguía el modelo boliviano que yo creo que es muy malo. Está el Código Orgánico de la Función Judicial, pero solamente dice que hay una justicia indígena sobre la cual ejerce control constitucional la Corte, y al fin y al cabo termina todo siendo juzgado por ahí.

L.B: ¿Considera usted que el Ecuador tiene condiciones para avanzar a un Estado plurinacional?

M.M: Si hubiese voluntad política por supuesto.

L.B: En el caso que Correa salga del gobierno, podría continuar un proyecto de plurinacionalidad con el gobierno entrante.

M.M: No creo.

L.B: Desde su punto de vista ¿cuáles son los elementos claves para avanzar al Estado plurinacional?

M.M: Lo que falta es todo, yo pensaría que se puede avanzar a partir de la justicia porque es algo en el que los pueblos indígenas han logrado mantener su autonomía.

L.B: No le parece que es importante avanzar en las CTI.

M.M: Si es interesante pero ese escenario lo veo poco factible, me parece más real avanzar con el tema de la justicia. Es decir, ¿cuándo ejercen ellos la autodeterminación? Cuando solventan sus problemas, y a través de la justicia ellos juzgan y mantienen su autonomía, y eso los fortalece, por eso es que ha sido tan atacada el tema de la justicia indígena. Claro el tema territorial es siempre peleado en el fondo por eso no hay avance posible.

Yo estuve una vez en Jesús de Machaca en Bolivia, y si te colocas a ver ellos ejercen su autodeterminación desde los tiempos de la colonia, aquí es igual, si uno se va al territorio Shuar o al Sarayaku no hay más autoridad que ellos, y están en una constante pelea evitando que la autoridad occidental vaya y los desplace. Aquí están defendiendo su autodeterminación; entonces claro, cada vez que hay un juez que echa abajo las decisiones tomadas en la justicia indígena es un punto para el modelo colonial.

L.B: ¿Cuáles son los nudos gordianos por los que puede fallar la configuración del Estado plurinacional?

M.M: Existe una falta de decisión política y yo creo que es, uno el extractivismo, ya que una de las condiciones de la plurinacionalidad es la autodeterminación de los territorios indígenas y es justo en estos espacios donde se encuentran los metales, hidrocarburos y otros recursos; este tema sigue siendo un obstáculo. El otro problema, está vinculado al discurso del siglo XIX el de la ciudadanía, nuestro gobierno se define con la revolución ciudadana, en la cual, todos somos iguales, entonces te encubre las diferencias étnicas que son reales; esto es una visión tremendamente liberal.

L.B: ¿Usted considera que existen cambios significativos en el tema indígena en la nueva Constitución con respecto a la anterior?

M.M: Si hay. Sólo el punto en el que se introduce el tema de la plurinacionalidad es un caso importante, hay algunas cosas nuevas se habla por lo menos de autodeterminación de pueblos en aislamiento que ya esto es un avance sensible a mi juicio.

L.B: ¿Se ha logrado avanzar con las titulaciones colectivas?

M.M: Se ha avanzado muy poco. En la amazonia me parece que hay un tercio de territorios indígenas por titularse. En el caso de los Sarayaku ellos tienen sus territorios titulados, casi toda Pastaza esta titulada.

Quito, 16 de marzo de 2015

**Entrevista a la abogada Silvana Rivadeneira. Asesora del asambleísta Ángel Rivera de la Comisión permanente especializada de los derechos de los trabajadores y la seguridad social.**

Preguntas (Linda Bustillos (L.B))/ Respuestas (S.R)

L.B: ¿Considera usted que Ecuador es un Estado plurinacional?

S.R: Yo creo que por el sesgo legal que uno tiene, necesariamente uno piensa que las cosas deben estar escritas en las leyes empezando por la Constitución y por el resto de leyes secundarias, y aquí evidentemente en la parte legal tenemos los cimientos para la construcción y el desarrollo de un Estado plurinacional; sin embargo, debido a todo un

proceso social, económico, político, no es la prioridad del gobierno actual el fortalecer el Estado plurinacional.

Porque lo que existe ahora y existía antes de este gobierno, de estos ocho (8) años de denominada “revolución ciudadana” era ya la internalización de una división entre nacionalidades y pueblos, teníamos el reconocimiento de la diferencia; lo que ahora se ha hecho es sacarlo de otras instancias ministeriales y ahora todas se legalizaban en el CODENPE, ahí podían registrar sus estatutos, actualizar sus directivas, y todo se centralizo un poco en una sola organización, pero el CODENPE ahora está en proceso de desmantelamiento prácticamente extinguiéndose.

Ahora como hay un rompimiento ente la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) la más fuerte que reúne a los indígenas en el país, con el gobierno nacional, entonces no hay ningún nexo incluso para restablecer los nexos con esta organización. Es por esto que obviamente más bien todo lo que la CONAIE ha llevado adelante se ven como procesos de resistencia, y se está criminalizando la protesta social, aquí en el Ecuador existe más de 130 casos en la mayoría de indígenas, criminalizados por acciones que tienen que ver con la defensa de las tierras y del tema del agua.

L.B: Desde el punto de vista social, político, jurídico y económico, Ecuador puede avanzar en la concreción de este nuevo modelo de Estado.

S.R: No aquí a nivel de Asamblea Nacional, por ejemplo tenemos algunos asambleístas indígenas y afros, que han llegado obviamente por votación popular; en este espacio se ha creado una comisión de discusión sobre la plurinacionalidad; pero el resto de ministerios y estamos hablando de 55 ministerios que existen aquí en el Ecuador en ninguno de ellos existe alguna representación indígena o afro que este al mando o que lo dirija.

L.B: ¿Sobre el proyecto de la ley de cooperación y coordinación es una prioridad que lo apruebe?

S.R: Nosotros tenemos una lista sobre los proyectos prioritarios que son los que se resuelven a nivel de alianza país, por decir, nos dicen que en el primer trimestre de este año va a tratarse la reforma del código laboral, un proyecto de ley de los cementeros;

entonces nosotros tenemos prácticamente ya los proyectos que se van a tratar durante todo el año y que son prioritarios para el gobierno nacional. Adicionalmente hay cambios en el orden del día, en el cual, se pueden tratar e incluir otros temas, pero considero que no está en la agenda ni en la prioridad de la agenda tratar temas sobre plurinacionalidad y de hecho uno de los aspectos que más nos llamo la atención hace un par de meses fue que la CONAIE tenía un comodato de las instalaciones que ellos utilizan. Ahora de la noche a la mañana le quitan el comodato, aunque yo creo no he revisado es para 25 años, y sin embargo le han solicitado la desocupación porque necesitan las instalaciones para ubicar a muchachos en el tratamiento por desintoxicación por drogas.

En los debates en la asamblea hubo asambleístas que estuvieron en contra de que se le saque a la CONAIE de sus instalaciones, pues esto son ganas de cargarse de un problema que no necesita el gobierno. Sin embargo, ellos apelaron, y creo que perdieron en ese proceso y por tanto deben desalojar. Esto último, es una presión del gobierno en contra de los movimientos indígenas, existe una mala asesoría detrás de todo esto.

L.B: ¿Será que el movimiento indígena está preparado en Ecuador para asumir un papel protagónico en el cambio hacia la plurinacionalidad?

S.R: No. Fragmentado ha estado en fechas como los noventa realmente vimos el poder del movimiento indígena que paralizaba el país cada vez que hacían una marcha, pero a partir de ahí se ha ido debilitando sobre todo por la misma presión de los otros sectores que existen para dividir al movimiento indígena, las mismas religiones, se consigue por ejemplo el movimiento indígena de Tungurahua católico y el movimiento indígena de Tungurahua evangélico; te vas topando con esas cosas, existe una división de la familia, y de la comunidad.

Yo pensaría que existe una desmovilización no sólo del sector indígena sino también social, esto es un fenómeno social en general para América Latina, justo la presión ha hecho que lleguen a este punto. Hay ciertas cosas con las que se ha contentado a la población que ha hecho que baje el nivel de confrontación.

L.B: ¿Qué opinas sobre el tema de las Circunscripciones Territoriales Indígenas?

S.R: Las poblaciones indígenas localmente están trabajando sobre eso, pero nacionalmente no creo que se esté realizando ningún esfuerzo, ni asumido, ni aceptado. Yo pienso que los indígenas en sus sectores no han bajado la guardia. El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización desarrolla el procedimiento.

Aquí el Estado se ha fortalecido enormemente pero nadie se ha quitado los medios de producción.

L.B: Sobre la próxima reforma a la Constitución, ¿está contemplado un cambio que profundice la consolidación de la plurinacionalidad?

S.R: No hay nada.

L.B: ¿Usted considera que un Estado plurinacional puede consolidarse con un modelo económico extractivista?

S.R: Esto es bien complejo, porque obviamente yo como ambientalista no estoy de acuerdo con el extractivismo y siempre lo he pensado así. Y el gobierno dice claro pero de dónde saco para las escuelas del milenio, para los hospitales, para la educación, en fin, la justifican con la deuda social. La justificación del gobierno es que se debe hacer extractivismo hoy para no hacer extractivismo mañana, y yo pensaría que no se debería hacer y por ejemplo la CONAIE están en contra del extractivismo, pero hay otras organizaciones sociales en la amazonia que están a favor, porque están necesitados. Es muy difícil parar los megaproyectos, por ejemplo, el proyecto coca codo Sinclair financiado por los chinos para la construcción de una hidroeléctrica, en el cual el 40% de la electricidad del país va a salir de ahí, y en donde existen más de 7000 trabajadores cuya mano de obra es nacional. En virtud de toda esta inversión, de las personas que se involucran, te colocas a pensar como paras esto; cuando estás del otro lado y con toda la argumentación te das cuenta que es difícil y complejo pararlo.

En la actualidad no es prioritaria la plurinacionalidad, la prioridad del gobierno es cambiar ahora la matriz productivo, yo creo que no están en los planes ni a corto, ni a mediano plazo la posibilidad de fortalecer la plurinacionalidad, y ahora menos con esta ruptura con la CONAIE.

L.B: ¿Entonces este también sería un gobierno de asimilación y homogeneización de las distintas culturas?

S.R: Así es, con la revolución ciudadana todo entramos pero no tenemos derecho a la diferencia.

Quito; 24 de marzo de 2015

**Entrevista a Bolívar Beltrán. Procurador Síndico del Municipio de Cayambe.**  
Preguntas (Linda Bustillos (L.B)) / Respuestas (B.B).

L.B: ¿Qué nos puedes decir sobre la sentencia de la Cocha?

B.B: Hubo un asesinato en el 2010 fueron involucrados cinco (5) jóvenes, los cuales fueron detenidos y el Ministerio del interior les pidió que aceptaran la jurisdicción ordinaria, ellos aceptaron con la esperanza de que en un mes le darían la libertad. Pasaron exactamente once (11) meses con un par de días e iba cumplirse el año, si al año no había sentencia salían en libertad, en ese momento todo el proceso paso a la corte constitucional y este órgano resolvió que la jurisdicción indígena en este caso tenía sus limitaciones y no podía resolver temas donde se colocaba en juego la vida.

Con este caso se limito, porque anteriormente estaba abierto para todo, hay casos como asesinatos, violaciones, todo ese tipo de cosas que pone en peligro la vida la corte lo limito. Si fue en esta parte un retroceso, lo otro es que señalo que el resto del tema podía resolverse, a partir de esto estamos promoviendo en el municipio de Cayambe la aplicación de la jurisdicción indígena para los otros temas como el de tierras, y como el registro de propiedad está a cargo del municipio le estamos diciendo al registrador que inscriba las sentencias. Es en la práctica donde se promueve el ejercicio.

El caso del 2002, también fue sobre un asesinato, pero en este caso la Corte acepto que la sentencia indígena tiene plena vigencia. Este tema lo resolvió la comunidad e impuso una sanción indígena y la corte la acepto. Este es el caso conocido de la Cocha en el 2002.



L.B: Eso significa un retroceso a pesar de la nueva Constitución plurinacional.

B.B: Claro, lo que pasa con este caso es que se politizó el Estado intervino en el tema de justicia, ingreso el Ministerio del interior, el de justicia, el mismo presidente del Consejo de la Judicatura decía que las comunidades están abusando de la justicia indígena y varios casos de consulta a la corte estaban hay represados. Entonces al resolver el caso de consulta, la Corte Constitucional puso este límite, que sólo los casos que no se refieran a la vida podrán ser juzgados por la justicia indígena de resto será por la ordinaria.

L.B: ¿Cuál es la participación política del movimiento indígena?

B.B: El movimiento indígena en la década del 2000 decide participar políticamente en las elecciones y obtiene una presencia en cuanto a designación de autoridades muy alta, obtienen como cinco (5) concejos provinciales muy altos, administrados por compañeros indígenas, como son en Cotopaxi, en Morona Santiago, en Orellana, en Chimborazo, y tenemos más o menos como veinte y nueve (29) municipios, entre ellos el municipio de Cayambe que gana por primera vez en el 2014; porque anteriormente estaban como ex alcaldes hacendados, terratenientes, es la primera vez que en este cantón que es mayoritariamente indígena que gana un indígena.

L.B: A qué se debe este cambio, por ejemplo en Cayambe.

B.B: Al proceso de organización del pueblo Kayambi, y se logra un acuerdo con pobladores urbanos y se logra ganar la alcaldía. Entonces apenas gana este compañero se decide montar un equipo de apoyo y decidimos cambiarle el nombre como “Municipio Autónomo descentralizado, intercultural y plurinacional” este es como el eje central y desde ahí se definen políticas públicas desde el ámbito de la interculturalidad.

L.B: Esto pudiese definirse como un municipio piloto de un gobierno local plurinacional.

B.B: Sí. La primera prioridad del Municipio después de la consulta entre todos los habitantes fue el tema del agua, el 70% tiene agua potable. La idea es que el agua se convierta en el eje central de todas las políticas públicas. Hemos logrado en tres meses que el gobierno nacional autorice una nueva concesión de agua que son más o menos 395 litros por segundo para el cantón y necesitamos construir una nueva infraestructura

que puede tardar unos tres años para que el agua de Cayambe llegue a la población para el consumo humano y para riego y está garantizada para los próximos cincuenta años. Esto último se trabaja con los fondos de agua que te permite como sembrar el agua en la zonas del paramo y conservación, inclusive en estos últimos días se reviso las tarifas del agua potable y la gente decidió aportar para que se construya este proyecto.

En la población que es mestiza se están colocando señales de tránsito en los dos idiomas para ejercer la interculturalidad. Lo otro que se está haciendo es construir espacios de participación ciudadana colectivos, entonces la gente mestiza, indígena y de la ciudad discuten el tema del presupuesto y opinan en que debe invertirse. La mayor parte está acostumbrada que se invierta en obras físicas nosotros hemos dicho que está bien pero que también necesitamos que se invierta en el tema de capacitación, entonces constituyendo la organización social urbana para que esta funcione con la del pueblo Kayambi, juntando las dos cosas y construyendo los presupuestos participativamente.

L.B: El alcalde indígena llega al poder con cuál partido.

B.B: Llega con el Movimiento Pachakutik y una alianza con el movimiento avanza que es un poco de centro.

LB: ¿Cuál es el estatus de los territorios indígenas en Cayambe?

B.B: Este cantón tiene parroquias rurales, la más grande se llama Cangahua, ahí son comunidades indígenas que tienen aún la propiedad comunitaria pero tienes también una gran presencia de empresas floricultoras que han ido avanzando en el tema del control territorial y existe como una disputa de que la propiedad comunitaria y rural ha pasado a manos privadas y se han instalados en estas empresas floricultoras que son las explotadoras. Ahí la pregunta es ¿Cómo conservar todavía las tierras comunitarias? Y también frente a eso la empresa privada que hace toda la inversión entonces hemos logrado un acuerdo con la empresa privada, pues también sabemos que mucha gente está trabajando ahí, y tenemos acuerdos con ellos, inclusive hemos rebajado sus impuestos pero con la responsabilidad de que hagan obras sociales desde la empresa privada.

L.B: ¿Existe algunos avances con las circunscripciones territoriales indígenas en el Municipio?

B.B: En esta zona hay comunidades que tienen el control territorial muy fuerte y ejercen la justicia indígena. La idea es que las sentencias indígenas se inscriban y sean aceptadas por las entidades públicas que son las que deberían recibir estos documentos.

L.B: Usted cree que el Estado haya creado las condiciones para ayudar a este tipo de iniciativas municipales.

B.B: El gobierno en el año 2008 decide a través de la asamblea constituyente proclamar el carácter de plurinacional del Estado, pero vemos que no aterriza no hay políticas públicas claras nacionales, el planteamiento del movimiento indígena era que el Estado plurinacional se refleje en distintas instancias de gobierno, por ejemplo, en la Asamblea Nacional debería existir una presencia directa de los pueblos y nacionalidades, y no hay, todo el mundo llega por elección y tienes que sumarse a un partido político, en el parlamento existen compañeros y compañeras indígenas pero tienes cuatro o cinco, pero no es la representación de pueblos y nacionalidades. Luego tienes la representación de la Corte Nacional de Justicia compuesto por veinte y uno (21) juez, había una sola representante indígena pero no llego por su condición sino por un concurso y ya salió; anteriormente en la sala constitucional estaba Nina Pacari pero tampoco llego por ser indígena sino también por concurso.

La propuesta del movimiento indígena es constituir las instancias gubernamentales con participación directa y que los pueblos designen a sus representantes, por eso la decisión de participar en las elecciones por otras vías y desde ahí construir la plurinacionalidad.

En este Municipio comenzamos los actos con el himno en los dos idiomas y las ordenanzas las estamos transcribiendo también en los dos idiomas. La idea es comenzar con cosas pequeñas pero que las mismas sean irreversibles, este cantón se define como intercultural y plurinacional y no creo que lo vayan a poder cambiar.

LB: ¿Qué opinas de la educación intercultural en el Estado plurinacional del Ecuador?

B.B: Ahora tienes la construcción de las escuelas del milenio que son grandes escuelas, en donde, la interculturalidad se desvanece. En el municipio simplemente hay una escolita municipal clásica, pero con la llegada del alcalde la idea es que se convierta en intercultural, que si hay profesoras indígenas den clases en su idioma y que el pensum

de estudio recoja las necesidades interculturales de la zona. Estamos recién haciendo porque toca hacer adecuaciones físicas, se ha construido un proyecto de lo que sería la escuela municipal intercultural y plurinacional de Cayambe.

L.B: En cuánto a proyectos económicos comunitarios en el Municipio.

B.B: Hemos abierto un proyecto en la línea de desarrollo económico y turismo y dentro de esta impulsar la economía popular, solidaria y comunitaria, se está haciendo eventos como feria en donde tienen un espacio muy fuerte las comunidades indígenas para que ellos vengan y vendan sus productos y esperamos que sean ellos los distribuidores directos para evitar los intermediarios.

Es un cantón netamente floricultor nuestro problema es el de los químicos los cuales han acortado las tierras productivas quedando sólo las de arriba en las comunidades. Hay un grupo que está trabajando con productos orgánicos la idea es cómo impulsar estas economías alternativas. Es incipiente ahora pero ya hay una cosa organizada y estamos trabajando con las canastas solidarias de la soberanía alimentaria.

L.B: A nivel nacional usted considera que existen los elementos para configurar la plurinacionalidad en el Estado del Ecuador.

B.B: Lastimosamente la Constitución del 2008 la están desmantelando, es una Constitución muy garantista tiene varios derechos de alguna forma, de 15 derechos colectivos antes del 2008 ahora tenemos como 21 derechos colectivos. Estos se han ido desmantelando en el caso de la justicia indígena se puso límites, en el caso del agua también y así una serie de disposiciones que han ido debilitando la Constitución, estamos próximos a una consulta popular, pues el gobierno ha decidió realizar unas enmiendas, en la cual se colocaría límite a una serie de principios constitucionales. Hemos visto que la aprobación de leyes del año anterior lo que ha hecho es disminuir el carácter plurinacional del Estado, en temas tan trascendentales como tierras, aguas, el tema productivo, y al fin del año lo que tuvimos es que los sectores más beneficiados de la aplicación de políticas públicas fueron las empresas privadas; mientras el movimiento indígena ha sido fuertemente golpeados, varios luchadores sociales tienen procesos legales encima hay mucha gente que ha sido detenida por oponerse a proyectos extractivistas.

Creo que el gobierno con el discurso de la matriz productiva y de su cambio lo que ha hecho es profundizar la extracción de los recursos. Nuestra economía tiene como sustento, el 32% viene de la renta del petróleo el cual ha ido cediendo frente a la actividad minera, ahora tenemos grandes proyectos de empresas mineras con la aprobación de la ley del año 2010 y esto lo que ha provocado en las zonas indígenas es mucha tensión sobre todo por la zona de Zamora, el gobierno lo que ha dicho es que hay que profundizar la extracción de los recursos para luego cambiar la matriz productiva.

Ahora su gran proyecto es la refinería del pacifico, no pudieron avanzar porque era un compromiso con el gobierno venezolano, pero estas primeras semanas del 2015 fueron a China para conseguir los recursos económicos para desarrollar la infraestructura y los recursos de explotación, incluso el Yasuní está comprometido a los chinos.

Explotan el Yasuní y luego este petróleo sería procesado en la refinería del pacifico, la cual rompería toda la selva, pasaría la Sierra y llegaría hasta la costa para salir al pacifico, eso significa mucho dinero y ahora con la crisis económica habría una disminución del 5% en la burocracia de alto nivel, porque no sabe de dónde más obtener recursos.

Los chinos han dicho que si van a comprometer recursos pero al cambio de que ingresen las empresas chinas a trabajar en hidrocarburos, hidroeléctricas y la construcción de refinería, con esto comprometen al país con los chinos para los próximos años. Y así no cambias la matriz productiva.

L.B: Entonces ¿cuál sería el carácter plurinacional?

B.B: Este carácter plurinacional ¿cómo empataría en esta realidad? Pues no empata, y lo único que hace el gobierno es hacer propagandas, hacer algunos documentos, hacer algo en educación y rescatar la vestimenta, más o menos se quedarían en el folklore y nada más cuando el planteamiento del movimiento indígena es que tengamos una economía plurinacional basado en el tema comunitario que sea ecológico y que sea planificado. Porque la plurinacionalidad no es solo el folklore sino un nuevo modelo de Estado que tiene como base el sistema comunitario, y tal y como lo han hecho ahora, lo que ha servido es para afianzar la presencia de las empresas privadas.

Lo que se aspiraba en el proyecto de la CONAIE era que primero se reconociera la presencia de los pueblos y las nacionalidades, cuestión que logro; segundo, que se reconociera una estructura legal y eso fue consolidado en la Constitución, pero con ello debía aterrizar en el tema territorial en donde pudiesen ejercer la autonomía llegando a una nueva división política-administrativa del Estado reconociendo que existen provincias, cantones y territorios indígenas, entonces lo que hizo el gobierno fue intentar reconocer las circunscripciones territoriales pero no establecieron el ¿cómo? Pero en los hechos existen comunidades, nacionalidades y pueblos que tienen el control territorial.

Existe el mapa de los ashuar que son aproximadamente 800 mil hectáreas, este se ayudo a titular con los compañeros de Rama, con sentencias indígenas logramos que el gobierno reconozca los límites con los vecinos, con los que llegaron a acuerdos de delimitación con sentencias indígenas y fueron reconocidas por las instancias occidentales, y al final el Estado reconoció el título en una secretaria de tierras entregaron los títulos a nombre de las nacionalidades y de las comunidades.

L.B: ¿Cuáles serían los elementos prioritarios para consolidar al Ecuador como un Estado plurinacional?

B.B: Revisar el tema económico, el cual debe permitir y apoyar las economías locales y comunitarias. Reconocido eso ver la posibilidad de que se pueda consolidar una relación más directa con las entidades colectivas frente al Estado y que ellos reconozcan que las mismas deban tener participación directa en las instancias de decisión, no tenemos ningún ministro indígena y debería haber.

En las instancias como la función judicial, electoral y en la asamblea debería haber representación directa y que no pasemos por las elecciones porque ahí nunca van a llegar y si llegan será por los mecanismos occidentales de los partidos políticos, llegando como individuos y no como representantes de los pueblos indígenas.

La nacionalidad es la categoría más alta, la nacionalidad quichua recoge a todos los pueblos quichuas de la Sierra. Tú tienes la familia más pequeña los ayllus y ellos conforman la comunidad los makus, y varias comunidades los pueblos y estos las nacionalidades. La idea es que estas categorías sociales sean reconocidas como entidades con derecho y que sean parte del Estado.

L.B: Es más sencillo lograr lo anterior que consolidar las autonomías indígenas en el Ecuador plurinacional.

B.B: Si, la idea es que esto es un camino hacia la construcción de las autonomías, por ejemplo este municipio que gano las elecciones se definen como interculturales, plurinacionales y descentralizados, entonces tienes una autonomía administrativa y financiera, legal también y tienes que estar sujeto a lo que dispone la Constitución y al Código Orgánico Territorial. Las ordenanzas por más autonomías que tengan tienen que estar supeditada al ordenamiento jurídico.

Quito; 27 de Marzo de 2015

**Entrevista a Jorge Herrera. Presidente de la Confederación de Nacionalidades  
Indígenas del Ecuador**

Pregunta (Linda Bustillos (L.B)) / Respuesta (J.H)

L.B: ¿Cuál es su apreciación sobre el Estado plurinacional del Ecuador?

J.H: Nuestra propuesta de la CONAIE ha sido histórica en el marco de la lucha constante para la construcción de la plurinacionalidad. Cuando se constituye el marco jurídico en el año 2008 con la constituyente, se ha creado un instrumento jurídico para avanzar en la construcción del Estado plurinacional, pero lamentablemente con este régimen lo que se ha hecho es todo al revés, en vez de re potenciar este planteamiento histórico del movimiento indígena, más bien ahora va respondiendo hacia las expectativas de un sistema capitalista- oligárquico, para la muestra la forma inconsulta con la que han firmado el tratado de libre comercio con la Unión Europea ha sido un tema que nos afecta en miras a que nuestras economías medianas y pequeñas vayan en quiebra.

La firma del tratado es un tema grave para el Ecuador, bajo este esquema la aprobación de la ley de tierras y de agua no implica responder a un Estado plurinacional Sumak Kawsay sino a un sistema de interés de un capital trasnacional. Estas son las incoherencias de este régimen pero sin embargo el se da gusto recorriendo al mundo diciendo que están construyendo el Estado plurinacional con participación de los pueblos indígenas y señalando que ya estamos saliendo de la pobreza.

Podemos desmentir de manera frontal que ahora las comunidades que antes tenían niveles de pobreza ahora están llegando a tener niveles de miseria, claro en estas navidades pasadas no habían muchos niños en la calle pidiendo dinero, porque andaba la policía siguiendo el camino para llevárselos a la cárcel. Estas son cosas de fondo que están sucediendo en el país.

Mientras tanto la posición del movimiento indígena es que después de haber pasado estos siete (7) años del gobierno de la revolución ciudadana que han confundido mediante un discurso de izquierda, de que vamos a resolver los problemas a fondos, el problema económico, ha ido mediante políticas de Estado creando la fracturación del movimiento indígena, la cooptación de las cabezas principales de los dirigentes, en este marco la CONAIE ha tomado la decisión de retomar ese proyecto político que habíamos entregado con la esperanza del presidente Correa, y que no ha cumplido, ha traicionado este proyecto y que nosotros hoy nos vamos con fuerza a re tomar ese principio de lucha en la construcción del Estado plurinacional.

Uno de los puntos fundamentales es la identidad cultural y parte de esto es que vamos a debatir el modelo económico que será necesario en el marco del Estado plurinacional y así también la educación intercultural que es fundamental en el marco de pueblos y culturas diversas.

En cambio el presidente Correa hoy se ha dedicado a meter empresas mineras ha encarcelado a los dirigentes de luchas histórico, ha criminalizado la luchas sociales y para eso es el Código Orgánico Integral Penal que aprobaron en la Asamblea.

Por eso estamos preocupados, estamos decepcionados porque esta ley de tierra lo único que responde es a un agro negocio, no nos garantiza nada, ni la diversificación de la producción. Nosotros vamos en la lucha constante para mantener la soberanía alimentaria mientras el gobierno lo que busca es un agro negocio, en este punto nos chocamos. La matriz productiva que es el modelo europeo es algo incomprensible.



Quito, 31 de marzo de 2015

**Entrevista a Carlos Pérez Guartambel. Presidente de la Confederación de Pueblos de la nacionalidad Kichwa del Ecuador<sup>738</sup> (ECUARUNARI).**  
Preguntas (Linda Bustillos (LB))/ Respuesta (C.P)

L.B: ¿Qué opinión tiene usted sobre el Estado Plurinacional del Ecuador?

C.P: La plurinacionalidad es uno de los principios, de los pilares que se sustenta en la libre determinación de los pueblos y que ha sido una aspiración antiquísima del movimiento indígena. En los años noventa (90) se logro colocar con más fuerza a raíz del levantamiento indígena y siempre ha habido una objeción muy fuerte de un Estado colonialista que lo han visto como una amenaza, un peligro y un riesgo inminente que podría venir a balcanizar al Ecuador, a fragmentarlo, y nos han acusado de todo; sin embargo, poco a poco ha ido calando, hasta que este principio fue recibida en la Carta del 2008 y lo bueno es que ya esta elevado a categoría constitucional.

Aquí en el Ecuador de 14 nacionalidades, la más grande es la Kichwa que tiene diez y ocho (18) pueblos y tenemos nuestras formas de administrar justicia, nuestra salud ancestral, nuestras formas de filosofía, de educación intercultural, de lengua, nuestras tradiciones, nuestros sentir, nuestros pensares, nuestras cosmogenesis, cosmovisiones y nuestras cosmovivencias. Sin embargo, a pesar de todo eso, ha quedado todo escrito en la pared como letra muerta, una sola declaración, porque en la práctica se están restringiendo derecho, se ha restringido el de la justicia indígena y no tenemos ahora la posibilidad de administrar delitos que atenten contra la vida, se está destruyendo y aniquilando la educación intercultural bilingüe, con lo cual, se terminaría nuestra cultura, nuestra lengua y nuestra forma de ver el pensamiento colectivo.

De la misma manera se está persiguiendo a las organizaciones comunitarias, es decir, la plurinacionalidad, no ha servido casi de nada, a pesar de que está escrito en la Constitución, porque derecho que no se cumple deja de ser derecho.

---

<sup>738</sup> Pueblos: Pasto, Karanki, natabuela, Otavalo, Kayambi, Kitu cara, Panzaleo, Kisapincha, Tomabela, Chibuleo, Salasaka, Puruway, Waranka, Kañari, Saraguru, Palta, Manta- Wankavilva, Afroecuatoriano.

L.B: ¿Cuáles son las causas por las cuales este Estado se resiste al cambio hacia la plurinacionalidad?

C.P: El Estado es un Estado colonial, capitalista, patriarcal y racista, entonces miran al indígena no como una promesa sino como una amenaza, y piensan que se les puede ir de las manos. Nosotros todo el tiempo hemos vivido al margen del Estado o para ser más preciso hemos vivido perseguido por el Estado; este no quiere admitir, recoger en sus brazos a otras nacionalidades que tengan otras prácticas o formas de vida, y no hay el respeto, ni la tolerancia, en consecuencia todo lo que está en contra del Estado se criminaliza. Es como lo que repetía Mussolini “Todo en el Estado, nada contra el Estado, nada fuera del Estado”, entonces persigue por eso, en mi caso he estado tres veces en la cárcel con este gobierno, otros compañeros están en la clandestinidad apenas por defender derechos colectivos como el Derechos Humano al agua y estar opuesto a la minería mecánica en gran escala, es que es un problema que también genera mucha violación de Derechos Humanos, porque despoja derechos indígenas, desplaza comunidades enteras, y sumado a eso todo lo que es contaminación del agua, secamiento de vertientes, se altera la armonía de la comunidad natural y biótica.

Por eso se ha criminalizado la protesta indígena, por materializar derechos colectivos, entre ellos el de la plurinacionalidad. La interculturalidad es uno de los mayores obstáculos para el Estado nacional.

L.B: ¿Cuál es su opinión en cuanto al modelo productivo del Estado ecuatoriano?

C.P: En el modelo productivo nuestro se sustenta mucho lo que es el comunitarismo, el colectivismo, y que eso es justamente la visión del Sumak Kawsay que es la hermandad entre los pueblos y el respeto profundo a la madre naturaleza, donde priman básicamente los principios milenarios que nacen de la Chakana (cruz andina) que significa el puente ente la tierra y el universo, y ahí están los cuatro principios claves que es la: solidaridad y la minga, la reciprocidad, así como la paridad y la complementariedad, todos somos paridos, siempre es dos, el complemento, no hay competencia. En cuanto a la interrelacionalidad, todo está relacionado, donde no hay nada que este aislado todo es holístico e integral, todo esto se sustenta en la forma de vida y en la crianza con la naturaleza.

L.B: ¿Qué hace falta para que todo eso que está reconocido constitucionalmente se pueda hacer efectivo?

C.P: Hace falta, veo dos caminos, el uno, es que se sensibilice el corazón del gobernante y diga abrimos las manos, los corazones y las mentes para que los pueblos indígenas tengan igual condiciones que nosotros (voluntad política), y lo otro sería, accionar la resistencia y a través de la desobediencia civil frente a todo acto ilegítimo, así sean sencillos pero muy fuertes exigir el ejercicio pleno del Estado plurinacional, sino hacemos eso nada va a caer del cielo. Sólo esa fuerza innata que viene de los pueblos va a permitir que el ejercicio de la plurinacionalidad sea real y efectivo.

L.B: ¿Usted considera que el movimiento indígena está preparado para asumir este papel?

C.P: Más temprano que tarde se dará eso, si bien no estamos organizados como en la década de los años noventa del siglo XX, pronto vendrá la fuerza interna comunitaria que es insoslayable y que el gobierno ha pretendido a toda costa desaparecer, 523 años llevamos de resistencia y creo que estamos caminando sobre las huellas de nuestros abuelos, siempre miramos a tras para mirar el futuro.

Quito; 1 de abril de 2015

**Entrevista a Floresmilo Simbaña. Miembro de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)**

Preguntas (Linda Bustillos (L.B)/ Respuesta (F.S)

L.B: ¿Cuál es su opinión sobre el Estado plurinacional del Ecuador?

F.S: El proceso constituyente responde a un proceso de movilización de la causa indígena en contra del tratado de libre comercio. En cambio en Bolivia el triunfo de Evo es en pleno ascenso de la cusa indígena.

LB: Se llega a concretar la plurinacionalidad en la Constitución del 2008 por un proceso de movilización o de desmovilización.

F.S: Las dos cosas. El tema histórico ha sido la lucha indígena en contra del neoliberalismo, pero en la coyuntura en la que se asume es en un proceso de desmovilización, porque justamente la movilización fue lo que permitió permear en los principales grupos de poder, cuando lo digo en términos económicos y políticos el TLC

era una de sus últimas apuestas, con todo un discurso político e ideológico. En este contexto el movimiento indígena lo logra y casi en soledad.

La derrota con la movilización del 2006, que el gobierno se ve obligado a suspender el TLC, recordarán que la movilización se da a la par de la última reunión en la que ya se iba a firmar el acuerdo del TLC, conforme va pasando el gobierno va aplazando esa reunión y después finalmente, como iba en ascenso la movilización el gobierno decidió pararlo.

Esta derrota significa la liquidación política de la derecha es en este escenario en el que sube Correa.

Para ese tiempo nosotros llevamos nuestro candidato presidencial (Luis Macas) para nosotros la salida era una muestra política, justamente consciente y como un dato simbólico, y nosotros le propusimos a Correa unas primarias, un poco para movilizar y sentir la legitimación de la gente, pero Correa dijo que no que él no estaba dispuesto.

Son dos lógicas políticas bastante distinta. Con Correa nos habíamos reunido tres veces, con él personalmente, y después escribe una carta directo a Luis diciendo que ustedes no conversaron, toda una contradicción. Ya ahí nos comenzó a mentir.

L.B: ¿Cuáles son los cambios significativos después del reconocimiento del Estado como plurinacional?

F.S: El reconocimiento de la plurinacionalidad, la ampliación de algunos derechos colectivos, por ejemplo el tema de lo comunitario, lo malo es que ahora en la Ley de minas, de aguas y de tierras se desconoce lo que está en la Constitución, y que el tipo de Estado que está construyendo el Correa no es Estado plurinacional es otra cosa.

El proyecto de la plurinacionalidad siempre ha sido histórico de la CONAIE después se conforma como proyecto político en el segundo congreso del Pachakutik.

L.B: En el tema de los territorios de las autonomías indígenas, sigue siendo un tema pendiente.

F.S: La dificultad es que el gobierno introdujo un concepto de interés nacional, aquellos que saben de historia constitucional, han señalado que el primero que introduce esto en una Constitución es Pinochet. Todo los derechos se respetaran, el ambiental, los

colectivos, el de la naturaleza, pero cuando se declare de interés nacional no vale nada. Esta relativizado.

L.B: Interés nacional desde la lógica del Estado, pues para los pueblos indígenas el interés nacional de seguro tiene una connotación diferente.

F.S: Claro y en el tema petrolero y en el tema minero es lo que más pesa. Lo que nosotros decimos es que sobre este interés del Estado debe haber un mecanismo institucional que nos permita tener cierto grado de control para que un Estado no imponga unilateralmente las cosas. Ellos reconocen la consulta pero dicen que no es vinculante, nos preguntan pero no nos hacen caso.

L.B: Hablando en perspectiva, que haría falta para echar adelante la plurinacionalidad.

F.S: Hay varias posiciones: una, en la que se plantea un nuevo proceso constituyente, otro, que señalan que es mejor una reforma, y otro que son más radicales y plantean hacer la plurinacionalidad desde abajo desde la práctica.

Sobre esto último, si hay experiencias, la más visible es la de Sarayaku. Por ejemplo, en nuestra comunidad nosotros que estamos a media hora de Quito tenemos toda nuestra tierra comunitaria y somos 64 familias, tenemos unos estatutos de administración territorial, en los cuales los que no respeten estas normas comunales se contempla la expulsión. Por ejemplo, se expulsan ellos, y como las tierras son de la comuna lo que se hace es pagarle el valor de la casa.

Este gobierno no ha tenido proyectos concretos para poblaciones indígenas en el sentido estricto, el no tiene políticas públicas interculturales sino generales, por ejemplo, las escuelas del milenio que no tienen ninguna pertinencia territorial ni cultural. Incluso dentro del mismo criterio de Correa no es para todo el mundo.

El problema del modelo que él tiene es que el Estado debe intervenir o tener relaciones con las sociedades sin mediaciones, directo, por eso se habla de representación ciudadana, para él, el único sujeto político es el ciudadano es decir, el individuo, cualquier mediación es entendida como corporativismo, para él, el corporativismo es una representación de la democracia, por lo tanto, sólo el Estado es el único espacio donde se hace política. En el caso de la expropiación del edificio de la CONAIE, es que

hacemos política. Asume entonces que la CONAIE somos una corporación, somos tan corporativistas como la cámara de comercio.

De hecho si se revisa el Decreto diez y seis (16) sobre el Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas, tiene la misma regulación para inscribir, comunas, fundaciones o cámaras de comercio, todos somos lo mismo.

L.B: En perspectiva como ven al Estado Ecuatoriano con respecto a la materialización de la plurinacionalidad.

F.S: Nadie piensa que esto pueda mejorar, pero al interior hay posiciones bastantes radicales, de resistencia, de alianzas para lograr un cambio en las reivindicaciones de nuestros derechos.

L.B: Si en un escenario político ideal Correa llamará a las organizaciones indígenas para construir una hoja de ruta que eche a andar la plurinacionalidad. ¿Cuáles serían según su criterio?

F.S: Habrían varias reacciones, tendríamos sectores que dijeran que sí van a dialogar y que tienen algunas propuestas y otros que no estarían de acuerdo en sentarse a dialogar. No habría una sola posición y nos costaría llegar a un solo consenso a lo interno. El tema prioritario sería tierra y agua, y el reconocimiento y el respeto de los gobiernos comunitarios.

El gobierno que está construyendo Evo Morales es casi el mismo que lleva a cabo Correa la diferencia es que el movimiento indígena en su mayoría está con él, esto es una facilidad para el Evo, pero también es su limitación porque en alguna medida ellos logran limitar su agenda, en cambio con Correa esto no es posible.

Correa con el TLC con Europa, hizo plazo el tema de los conocimientos tradicionales entra en un lapso de diez años.

Quito; 03 de abril de 2015

**Entrevista a Ileana Almeida. Profesora de la Universidad Central del Ecuador.**  
Pregunta (Linda Bustillos (L.B)/ Respuesta (I.A)

L.B: Nos puede hablar sobre el nacimiento de la plurinacionalidad en el Estado de Ecuador.

I.A: Ahora se considera que Estado plurinacional es Rusia, Gran Bretaña y el Canadá. Cuando llega a Ecuador el antropólogo ruso Yuri Zubristski, quién fue mi profesor, invitado por el Instituto de Antropología de Otavalo, el introduce la categoría de nacionalidades y comienza a debatir sobre el Estado plurinacional. También había una profesora de Otavalo que se llama Gladys Villavicencio, ella hizo en México una tesis sobre la nacionalidad subalterna de los otavaleños.

Al mismo tiempo aquí, los indígenas shuar comenzaron a darse cuenta de que el Estado no los representaba y que ellos estaban muy organizados, y que no tenían nada que ver con el Estado, se piensa que fueron algunos misioneros italianos que le comenzaron a hablar de la categoría de Estado y de las nacionalidades.

Con el Yuri fuimos a Otavalo, cerca había un grupo de muchachos que comenzaron a estudiar su cultura como diferente a las demás y que ellos tenían derecho a ejercerla, entonces con el Yuri se reunieron ellos tenían un movimiento que se llamaba causanacunchi que quiere decir –viviremos-, nosotros viviremos. Zubristski les preguntaba a estos estudiantes ¿qué son ustedes? Y ellos no sabían, él les respondía porque ustedes son un pueblo son una nacionalidad.

Los indígenas nunca han dejado de luchar, siempre han tenido diferentes tipos de lucha pero nunca han dejado de luchar.

Cuando se conformo la ECUARUNARI se luchaba por la tierra, el agua y los recursos naturales, yo soy miembro del Consejo de ECUARUNARI. Ellos luchaban porque los gamonales los dueños de la tierra lo explotaban de forma terrible.

Después se conformo la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), uno de esos muchachos de causanacunchi estaba ahí, él era de la CONAIE.

Cuando yo expuse en un Congreso de indígenas en el puyo esto de la plurinacional, ahí ellos pasaron de la lucha teórica a la política y se comenzaron a llamar Confederación de nacionalidades indígenas, introduciendo el término de nación para identificarse, puesto que tenían lengua, cultura, historia, memoria histórica, lazos económicos, entre otros.

Ahí viene el problema de por qué nacionalidades y no nación, yo como estudie en la Unión Soviética, señalaba que no podían ser todavía nación porque no habían llegado a un nivel económico capitalista, aquí solo los otavaleños han llegado a ese nivel pero los demás no sabían. Además no se habían consolidado los elementos para ello, ni el territorio, ni la cultura, ni la lengua, ni nada.

Pero este Luis Maldonado pensó que si ya estaban todos en la CONAIE ahora cada una de las nacionalidades va a tener ahora un voto, y hay algunas nacionalidades que tienen pocas personas, pero la Kichwa tiene un millón, por tanto, hay que dividir la nacionalidad Kichwa en pueblos, pero alguno de estos que se llaman pueblo ya han desaparecido desde hace fechas.

Cuando ellos se identificaron como nacionalidad dieron un paso importante hasta los huaorani que viven en la Selva saben que son nacionalidades, porque tienen lengua, cultura, mitos, territorio, memoria colectiva, relación económica; ellos se identifican como nacionalidad y no como nación.

Con la Constitución anterior los indígenas plantearon que se reconozca al Ecuador como un Estado plurinacional, yo digo que en el Ecuador hay una nación ecuatoriana, y que ellos son nacionalidad porque el Estado no les ha dado las condiciones para que consoliden sus elementos. Pero los indígenas dicen que ellos son nación.

Los indígenas con su lucha habían logrado tres formas de autonomía: la educación intercultural bilingüe era una que comenzó a funcionar, se le dio facilidad, locales, escuelas, dinero; pero igual esta no era maravillosa, aunque tenía grandes avances, yo



veía como funcionaba muy bien la educación, tenían escuelas dentro de las comunidades, tenían gran seguridad, y estudiaban en su lengua. Con esto de la educación intercultural se comienza a materializar esto del Estado plurinacional, para la década de los años ochenta del siglo XX.

Tenían autonomía económica, administrativa y en la educación intercultural bilingüe se formaron muchos intelectuales indígenas. Con el Correa se acabo la educación intercultural bilingüe, dijo que debía ser un proceso también para mestizo y evidentemente la cultura dominan es la que marca la pauta. Antes de él se tendrían mejores condiciones institucionales para consolidar la plurinacionalidad, pues se habría avanzado en la educación intercultural bilingüe, el CODENPE, la salud y se pensaba que se podría proponer una asamblea nada más para los indígenas, porque cada uno tiene problema, pero ahora con este gobierno quieren acabar con la CONAIE, quieren quitarle hasta la personería

La CONAIE que es un gobierno, hubo un embajador francés que en la presentación de un acto dijo así “saludo a la CONAIE como el gobierno de los pueblos indígenas”.

Existe autonomía de hecho y autonomía de derecho. Las autonomías de hecho son las comunidades, la CONAIE y la de derecho son la educación intercultural bilingüe, el CODENPE y la salud, había una política que era para llevar adelante los conocimientos de los indígenas en las plantas y en su medicina tradicional.

Este Correa después desmantelo al CODENPE que era una institución encargada del desarrollo de los pueblos indígenas, ya después él dijo que no, que porque tan exclusivo para los indígenas que debía incorporarse a todos. El no acaba de entender la plurinacionalidad, eso está mal porque la cultura debe expresarse en instituciones propias. Correa no diferencia ciudadanía de nacionalidad en esto de la revolución ciudadana.

Es igual con la justicia indígena que ha retrocedido, hay artículos que señalan que esta justicia es de salvajes porque dan ortigazos; por eso, esto funciona bien dentro de la comunidad fuera no, en la comunidad es una maravilla, porque ellos tienen sus propias medidas de control, y si siguen portándose mal se expulsan de la comunidad y ya no es

parte. Yo por ejemplo, entre que me metan diez años a la cárcel o que me den una buena ortigada, prefiero el castigo con ortiga.

Verdadera interculturalidad no hay en Ecuador, los indígenas conocen la cultura nuestra y desgraciadamente la van adoptando, pero nosotros no somos capaces de ver nada de la cultura indígena.

Yo creo que si se hubiese podido llegar a ser un Estado plurinacional, porque la educación bilingüe reflejaba las culturas indígenas. Con Correa no es posible lograr este proyecto él está cerrado a esto.

A través de las instituciones se puede llevar a delante lo del Estado plurinacional, se le debe dar reconocimiento al gobierno indígena de la CONAIE, es posible todavía concretizar la autonomía territorial para mandar en ese territorio, pero eso nunca se va a reconocer por lo menos en este gobierno.



*Anexo 2. Sentencia de la jurisdicción especial. Tribunal indígena wuottöjja del  
Cataniapo (13 de enero de 2015)*

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**  
**JURISDICCION ESPECIAL INDIGENA**  
**MUNICIPIO AUTÓNOMO ATURES DEL ESTADOS AMAZONAS**  
**COMUNIDAD INDIGENA HUOTTÖJJA GAVILAN**  
Comunidad Indígena Gavilán, 13de Enero de 2015  
**BAREU HUENE RIJI S'ĒPU TTICU HUENE**  
**ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**  
De la Jurisdicción Especial  
Tribunal Indígena Huottöjja de Cataniapo

En el día de hoy, Martes, a los trece días (13) del mes de Enero del año dos mil Quince (2015), siendo las 10:00 A.M., horas de la mañana, reunidos previa convocatoria en la sede de "GAVILÁN" de la comunidad Indígena Huottöjja "GAVILAN", ubicada en el eje Carretero Vía Gavilán, Parroquia Platanillal, Municipio Autónomo Atures del Estado Amazonas. Con la presencia el juez del tribunal Indígena, DAVID MARTÍNEZ, C.I. V-10.921.399, y la autoridad legítima: PABLO RODRIGUEZ C.I. V-13.714.667, JOSE MANUEL OCHOA, C.I.V-8.414.341, JOSE MANUEL ALVAREZ, C.I. V-8.901.792 y RAFAEL PEREZ, C.I. V-8.901.049. Y Secretario del Tribunal: ROGELIO OCHOA C.I. V-12.629.899. Conforme a las disposiciones y artículos 260 de La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). Asimismo, 132 de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI), y Convenio 169 de la OIT.

A continuación, la autoridad legítima actuando como Jueces del Tribunal Indígena Huottöjja de la Comunidad Indígena Gavilán, ubicado en el kilómetro 30 en el Eje Vía Gavilán, Parroquia Platanillal, Municipio Autónomo Atures del Estado Amazonas. Administrando Justicia de conformidad de acuerdo a las competencias de ley establecidas en el artículo 133 de la Ley Orgánica de los Pueblos y Comunidades Indígenas, con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y por la autoridad de la ley, dicta la siguiente Sentencia del Tribunal Indígena Huottöjja de Cataniapo. De igual forma se tomó la decisión de acuerdo a los Usos, Costumbres y Tradiciones del Pueblo y Comunidad Indígena Huottöjja de Cataniapo, por intermedio el Juez del Tribunal: DAVID MARTÍNEZ, la cual por su carácter tradicional designa utilizando el Idioma Oficial propio en Huottöjja en los términos siguientes:

*Jitã piyemartes, Moro päi'ätöjä jinã yomete cacacuipäätöjä, ucuotönö deä'cã ä'cajome o'catoiona Huottöja tidepiyunã, pare aje ötahuiyänã, mänänã kãhua räopa'acu kacuätö. Ujutöota ruhuato: David Martínez, José Manuel Ochoa, José Manuel Álvarezinã, Pablo Rodríguez, Rafael Pérez inã. Korotö chippeye tãmöinã.*

*Jitã piye Moro yaocuätöjä ujutö huottöjamã toajena huene ja'atto. Pitu ambientecu. Ujutto tamuma paanu pa'atuja:*

*1. Jacuahua mereya anamai, ahuaruhua diyaruhua huottoja, tahuojoto paiuna baepu iyitodo poto jua oto ja ttojuoto purinari aje.*

*2. Ajehuiya fou oto ina kacua, daya bareu, ppouina kacua'atto reniya'a.*

*3. Jacuahua mereya anamai, ahuaruhua diyaruhua huottoja, tireja paiuna baepu iyina'jado jua oto deiyuma ka'a; mua'ca, inahua dau huiya. Jua'a juta'anu ka'a, dea cuahua, pattiyu cuahua.*

*4. De'anama kunare tuja acuri, tuhua, yama koroina de'a poi kunaratuja.*

*5. Ahuaruhua sabarari, ahuojoto paiuna baepu iynudo paoca'a poto juajotoma ajema. Ambiente huecoto potoma ujutuja'a tuaje pi'atuma.*

*6. Poja cuyaru isojama ruhuacuiya pajacuna piye tihuene tucuocujima ucutu hueahue huene pahuachometto ucuotatucui hucuoacuahua ka'atto parocua'atto hueahua huenema ujutuma ucuotattoja ujutu tidepiyuma cucuoatucuatö pa'attoja.*

Es todo. En este estado, se procede a hacer la traducción en Idioma Castellano el miembro de Consejo de Anciano:

Debidamente identificado en el presente juicio Tribunal Indígenas Huottöja de Cataniapo sobre la decisión tomada por los Jueces del Tribunal a su favor.

Levantémonos la Sabiduría, la práctica y el privilegio que nos han transferido nuestros chamanes para impulsar el derecho y la justicia.

El territorio que vivimos nos pertenece, porque nos legó nuestro Dios, Invocando la inspiración del Dios Único Todo Poderoso, Creador, “MEREYÄ ANÄMÄI” y cosmogonías; inspirándose en la sabiduría, heroísmo y sacrificio de nuestros pueblos, antepasados y contemporáneos, y reconociendo la preexistencia de nuestro Pueblo Indígena Piaroa, sus derechos originarios, autogestión y autodeterminación, y su activa participación en la gesta emancipadora; además la cuenca del Rio Cataniapo fue destinado únicamente a pueblo Huottöja (Piaroa).

El territorio Piaroa se fundamenta en: para la subsistencia, de la Pesca, Cacería, del Conuco Agroforestal sobre todo la filosofía de Conservación y Preservación de los recursos naturales, Es nuestro deber y derecho para futuro generación.

Nuestra historia y preexistencia como pueblos originarios y autónomos del Rio Cataniapo está conectadas por autónomo de conocimiento ancestral, desde hace milenios hemos vivido en armonía con la naturaleza en la cuenca del Rio Cataniapo, por esta razón somos guardianes de la selva amazónica. En nuestro hábitat regimos y suministramos tras siglos.

Durante esos años de historia no reconocida por la historia oficial, nuestros pueblos piaroa, que habitaban las diferentes cabeceras de los ríos Parguasa, Cataniapo, Sipapo y Ventuari del territorio que hoy constituye nuestro municipio, estableció las bases humanas y materiales. Un paisaje cultural y ecológico, un espacio geográfico humanizado en el cual existían aldeas y demográficas, itinerarios de viaje marcados por senderos. Hemos estado aquí desde los orígenes más remotos de la nación venezolana, solo que la historia escrita para la complacencia los ha ignorado sistemáticamente.

El pueblo Piaroa, le manifestamos nuestro profundo respeto sus condiciones humanas, al Ministerio de Ambiente y al Estado, sin embargo, exigimos que nos respete nuestra hábitat, y **le manifestamos nuestro desacuerdo el proyecto “la propuesta de PLANDEORDENAMIENTOYREGLAMENTODEUSODELAZONAPROTECTORADE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RIO CATANIAPO”**, por últimos, el pueblo piaroa estamos agradecidos la leyes que establece en la Carta Magna de la República, a favor de nuestro poderes, sentimientos, pensamientos, sabiduría y el pueblo noble, la justicia, la paz, solidaridad, en fortalecimiento y defensa Cultura y Territorio.

## DECISIÓN FINAL

### TRIBUNAL INDÍGENA HUOTTÖJÄ DE CATANIPO EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA LA AUTORIDAD LEGÍTIMA

La autoridad legítima actuando como Jueces del Tribunal Indígena Huottöjä de la Comunidad Indígena Gavilán, ubicado en el kilómetro 30 en el Eje Vía Gavilán, Parroquia Platanillal, Municipio Autónomo Atures del Estado Amazonas. Administrando Justicia de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y por la autoridad de la ley, dicta la siguiente **SENTENCIA DEL TRIBUNAL INDÍGENA**

**HUOTTÖJÄ DE CATANIPO.** De igual forma se toma la decisión de acuerdo a los Usos, Costumbres y Tradiciones del Pueblo y Comunidad Indígena Huottöjä de Cataniapo, por intermedio el Juez del Tribunal **DAVID MARTÍNEZ:**

1. Levantar la Sabiduría, la práctica y el privilegio que nos han transferido nuestros chamanes para impulsar el derecho y la justicia.
2. El territorio pertenece a los pueblo piaroa, porque nos legó nuestro Dios Único Todo Poderoso, Creador, “MEREYÄ ANÄMÄI”
3. El territorio Piaroa se fundamenta en: para la subsistencia, de la Pesca, Cacería, del Conuco Agroforestal sobre todo la filosofía de Conservación y Preservación de los recursos naturales, Es nuestro deber y el derecho para futuro generación.
4. Historia y preexistencia como pueblos originarios y autónomos del Rio Cataniapo está conectadas por autónomo de conocimiento ancestral, desde hace milenios hemos vivido en armonía con la naturaleza en la cuenca del Rio Cataniapo, por esta razón somos guardianes de la selva amazónica. En nuestro hábitat regimos y suministramos tras siglos

5. Durante esos años de historia no reconocida por la historia oficial, nuestros pueblos piaroa, que habitaban las diferentes cabeceras de los ríos Parguasa, Cataniapo, Sipapo y Ventuari del territorio que hoy constituye nuestro municipio, estableció las bases humanas y materiales. Un paisaje cultural y ecológico, un espacio geográfico humanizado en el cual existían aldeas y demográficas, itinerarios de viaje marcados por senderos. Hemos estado aquí desde los orígenes más remotos de la nación venezolana, solo que la historia escrita para la complacencia los ha ignorado sistemáticamente.

#### **POR TODO LO ANTERIOR SE DECIDE:**

1- Debe paralizarse el Proyecto “**PLAN DE ORDENAMIENTO Y REGLAMENTO DE USO DE LA ZONA PROTECTORA DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RIO CATANIPO**”, por tanto el Estado tiene que otorgarse el **Título Colectivo de Tierras y Hábitat Indígena de la cuenca del Río Cataniapo**. Garantizado, en el artículo 119 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Completar el expediente para solicitar la Auto Demarcación del territorio y hábitat indígena en la Cuenca del CATANIPO. Por lo que se debe terminar y actualizar los censos para completar el informe Socio Antropológico ya que el Informe Físico Natural está ya elaborado por el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. Paralelamente hay que incentivar los planes de vida en cada comunidad.

2- Los Planes de Vida y Mapas Mentales deben ser ejes fundamentales y determinantes para hacer el Plan de Ordenación del Territorio en la Cuenca del Río Cataniapo. Esto de conformidad con el artículo 128 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. “**ORDENACION DEL TRERRITORIO Art.128.-** *El Estado desarrollara una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollara los principios y criterios para esta ordenación*”.

3- El **PLAN DE ORDENAMIENTO Y REGLAMENTO** tiene que combinar los usos y costumbre del pueblo piaroa.



4- De conformidad con el Capítulo VI ara garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales en el hábitat y tierras indígenas en la Cuenca del Rio Cataniapo por parte del pueblo Indígena Huqtötjã **se ordena el respeto y la consideración de los artículos 53 al 59 de la Ley Orgánica de los Pueblos y Comunidades Indígenas**, sobre todo en lo referente a la garantía del Derecho a la Consulta, oportuna, previa e informada. Ya que de no acatarse eta normativa cualquier plan de ordenación del territorio o acto administrativo que se realice sin garantizar estos principio legales, sería NULO DE NULIDAD ABSOLUTA todo ello de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

5- Se procederá a remitir esta sentencia a la jurisdicción Ordinaria para que de acuerdo a los principios de colaboración y coordinación de la justicia sea publicada en la página web esta sentencia y remitida a la **PRESIDENCIA DEL CIRCUITO JUDICIAL DEL ESTADO AMAZONAS, FISCALÍA DEL MINISTERIO PÚBLICA, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, MINISTERIO DEL AMBIENTE y DEFENSA PUBLICA INDÍGENA**. Solicitud que hace esta Jurisdicción Especial Indígena de conformidad con el artículo 134 numeral 2 de la ley Orgánica de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Es todo se terminó, se leyó y dan fe pública de lo actuado las autoridades legítimas y las demás comunidades.

ES TODO, SE LEYO Y QUEDANDO CONFORME Y EN PRESENCIA DE LAS AUTORIDAD: Siendo las 12:00 A.M.

#### **LA JURISDICCIÓN ESPECIAL**

##### **▪ AUTORIDADES LEGÍTIMAS DE LAS COMUNIDADES**

- ❖ JOSE MANUEL ALVAREZ C.I.V-: 8.901.7928.
- ❖ JOSE MANUEL OCHOA C.I.V-: 8.414.3418
- ❖ PABLO RODRIGUEZ C.I. V-13.714.667
- ❖ RAFAEL PEREZ, C.I. V-8.901.049.
- ❖ JULIO LISANDRO, C.I. V-8.946.940
- ❖ ANCITO MARTÍNEZ C.I. V-4.779.743

##### **▪ TRADUCTOR DESIGNADO**

- ❖ LIC. ROGELIO OCHOA, C.I.V