

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO



TESIS DE GRADO

**REGULACIÓN JURÍDICA PARA LA ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA
INTEGRACIÓN INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE BOLIVIA**

POSTULANTE: ADRIANA GERALDINE CABALLERO MUÑOZ

TUTOR: DR. EMERSON CALDERÓN GUZMAN

LA PAZ – BOLIVIA

2018

*A mi madre Inés y mi abuela Irma,
su amor es la luz que me guía en mis
momentos más oscuros, todo lo que soy
es gracias a ustedes,*

*A mi Ángel, llegaste a mi vida para
enseñarme que a pesar de las
adversidades vale la pena vivir.*

*Gracias Dr. Emerson Calderón
sin sus valiosos conocimientos este
sueño no sería posible.*

RESUMEN ABSTRAC

Los Estados históricamente son constructores de naciones, las políticas de construcción nacional tienen por objeto crear identidades nacionales homogéneas mediante una cohesión lingüística e institucional que genera injusticias para las minorías nacionales y los pueblos indígenas. La teoría de los derechos de las minorías nacionales y la teoría de los derechos indígenas pretenden eliminar la injusticia etnocultural causada por las políticas de construcción nacional mediante el reconocimiento de derechos colectivos que complementen la lista actual de derechos humanos que son eficientes para proteger a los individuos pero completamente ineficaces para frenar los nocivos efectos de las políticas de construcción nacional en la vida de las comunidades.

Las políticas de construcción nacional son perceptibles incluso en el proceso de formación de los Estados europeos que forman sus identidades reconociendo su pluralidad y no en contra de ella. En América Latina y Bolivia los procesos de construcción nacional tienen como objetivo asimilar, liquidar e integrar a los pueblos indígenas a cualquier costo.

Reconociendo la vulnerabilidad de los pueblos indígenas ante los procesos de construcción nacional y consientes de las condiciones de desigualdad en la que estos se encuentran, Bolivia constitucionaliza el derecho a la autodeterminación o libre determinación, el derecho a la autonomía política y el autogobierno. En nuestro país se define como sujetos de dichas prerrogativas a los pueblos indígenas originario campesinos. Establecidos los principios de la autonomía indígena originaria campesina se asignan las competencias correspondientes a los diferentes niveles de administración. Entre las atribuciones compartidas con el poder ejecutivo destaca aquella que faculta a los pueblos indígenas originarios campesinos a integrarse y relacionarse con los pueblos del mundo.

Hasta el momento no existe regulación jurídica que establezca los mecanismos a través de los cuales la integración internacional entre los pueblos indígenas bolivianos y los pueblos indígenas del mundo sea una realidad. La presente investigación propone un decreto reglamentario a la ley del servicio exterior que establezca los principios, mecanismos y formas de coordinación entre el Ministerio de Relaciones exteriores y otras entidades del sector público para promover y facilitar este relacionamiento internacional de los pueblos indígenas con sus pares latinoamericanos y mundiales en el marco de la política exterior del Estado.

INDICE

Dedicatoria.....	I
Agradecimientos.....	II
Resumen Abstract.....	III

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Enunciado del título del tema.....	1
Identificación del problema.....	1
Problematización.....	3
Delimitación de la Investigación.....	3
Temática.....	3
Espacial.....	3
Temporal.....	4
Fundamentación e importancia de la investigación.....	4
Objetivos a los que se ha arribado en la investigación.....	5
Objetivos Generales.....	5
Objetivos Específicos.....	5
Marco teórico que sustenta la investigación.....	6
Marco Histórico.....	6
Marco Teórico.....	7
Marco Conceptual.....	14
Hipótesis del trabajo de investigación.....	16
Variables de la Investigación.....	16
Variable independiente.....	16
Variable dependiente.....	17
Métodos que fueron utilizados en la investigación.....	17
Técnicas que fueron utilizadas en la investigación.....	18

DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA

Introducción.....	19
-------------------	----

CAPITULO I

CONSTRUCCIÓN NACIONAL.....	21
-----------------------------------	-----------

1.1. La construcción nacional en Europa: procesos de formación de los Estados modernos.....	22
--	-----------

1.1.1. El problema de la legitimidad: la disputa contra la iglesia.....	23
1.1.2. La génesis del nacionalismo: la disputa contra el imperio.....	25
1.1.3. La disputa contra las ciudades – estado.....	26
1.1.4. La disputa contra la nobleza feudal.....	28
1.1.5. La idea del estado nación: construyendo los estados nacionales.....	29

1.1.5.1. El Estado – nación.....	31
1.1.5.2. El multiculturalismo y la crisis del paradigma del Estado – nación...	34

1.2. Formación nacional y cuestión étnica en américa latina.....	37
---	-----------

1.2.1. La construcción nacional durante la colonia.....	39
1.2.1.1. El asimilacionismo y la esclavitud.....	40
1.2.1.2. El segregacionismo.....	41
1.2.1.3. Los pueblos de indios, construyendo una nueva identidad.....	43

1.2.2. La construcción nacional en la formación de la República.....	45
1.2.2.1. El indigenismo liquidacionista.....	46
1.2.2.2. El indigenismo integracionista del etnocidio a la etnofagia.....	51

1.3. La construcción nacional en Bolivia.....	57
--	-----------

1.3.1. Bolivia en el coloniaje.....	58
1.3.2. La republica excluyente.....	59
1.3.3. El estado del 52`: construyendo el estado – nación.....	62
1.3.4. Reformas constitucionales y ley de participación popular.....	67

CAPITULO II

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL..... 69

2.1. La teoría de los derechos de las minorías nacionales.....	70
2.1.1. La primera fase: los derechos de las minorías entendidos desde la perspectiva del comunitarismo.....	73
2.1.2. La segunda fase: los derechos de las minorías en el seno de un marco liberal.....	75
2.1.3. La tercera fase: Los derechos de las minorías como respuesta a la construcción nacional.....	78
2.1.3.1. El principio de neutralidad.....	78
2.1.3.2. El espejismo de la neutralidad etnocultural.....	78
2.1.3.3. La construcción nacional y las minorías nacionales	78
2.1.4. Los derechos humanos desde la perspectiva de la justicia	141
2.1.4.1. Derechos Humanos y Justicia etnocultural.....	85
2.1.4.2. Derechos individuales y derechos de grupo.....	86
2.2. Teoría de los derechos de los pueblos indígenas.....	95
2.2.1. ¿Quiénes son los pueblos indígenas?.....	95
2.2.2. Los pueblos indígenas en el derecho internacional.....	98
2.2.2.1. Antecedentes de la protección internacional de los pueblos indígenas y las minorías nacionales.....	99
2.2.2.2. Justificando el trato diferenciado a los pueblos indígenas en el derecho internacional.....	102
2.2.3. Principales derechos indígenas: autonomía y autodeterminación.....	105
2.2.3.1. ¿En qué consiste la autodeterminación?.....	105
2.2.3.2. Autonomía y autodeterminación.....	106
2.2.3.3. Autonomía y Estado nacional.....	107
2.2.3.4. Autonomía y derechos étnicos.....	108

2.2.4. Principios de la autonomía.....	110
2.2.4.1. Principio de subsidiariedad.....	110
2.2.4.2. Principio del bien común concurrente.....	110
2.2.4.3. Principio de participación o unidad.....	110
2.2.4.4. Principio de solidaridad.....	111
2.2.4.5. Principio de reciprocidad.....	112
2.2.4.6. Principio de pluralismo.....	112
2.2.4.7. Principio de proporcionalidad.....	113
2.2.5. ¿Por qué es necesaria una teoría de los derechos de los pueblos indígenas?....	113

CAPITULO III

EL FUNDAMENTO LEGAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS.....116

3.1. Marco jurídico internacional.....116

3.1.1. Convenio n° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la organización internacional del trabajo.....	116
3.1.1.1. Principios fundamentales.....	117
3.1.1.2. Disposiciones relativas a la tierra y el territorio.....	119
3.1.1.3. Contactos y cooperación a través de las fronteras.....	119
3.1.2. Declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los pueblos Indígenas.....	120
3.1.2.1. Los derechos fundamentales y el compromiso con la no discriminación.....	120
3.1.2.2. El aspecto mas controvertido: la libre determinación.....	122
3.1.2.3. Preservando la cultura, costumbres, instituciones, religión e idioma de los pueblos indígenas.....	122
3.1.2.4. Respetando el territorio de los pueblos indígenas.....	123
3.1.2.5. La consulta el mecanismo mas importante de la declaración.....	124
3.1.2.6. Contactos y cooperación a través de las fronteras.....	125

3.2. Marco Jurídico Nacional.....126

3.2.1. Constitución Política del Estado.....	126
3.2.1.1. Modelo de Estado.....	126
3.2.1.2. Los derechos de las naciones y pueblos indígenas.....	127

3.2.1.3. El compromiso con la autonomía indígena.....	129
3.2.1.4. Pueblos indígenas e integración internacional.....	131
3.2.2. Ley marco de autonomías y descentralización “Andrés Ibañez”.....	133
3.2.2.1. Principios rectores.....	134
3.2.2.2. Algunas definiciones.....	136
3.2.2.3. Acerca de la autonomía indígena originaria campesina.....	137
3.2.2.4. Competencias de las entidades autónomas.....	139
3.2.2.5. Relaciones internacionales.....	141
3.2.3. Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia, Ley N° 465 de 19 de diciembre de 2013.....	141

CAPITULO IV

DEMOSTRANDO LA NECESIDAD DE UNA REGULACION JURÍDICA PARA LA ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS..... 151

4.1. Teoría a de los derechos de las minorías nacionales 151

4.1.1. Los procesos de construcción nacional en Bolivia: el origen de la injusticia.....	153
--	-----

4.2. La respuesta a la construcción nacional: adaptando la teoría de los derechos indígenas a la realidad Boliviana..... 159

4.2.1. Las mayorías y las minorías en Bolivia.....	159
4.2.2. ¿A quiénes se aplica la teoría de los derechos de las minorías nacionales en Bolivia? Los pueblos indígenas originarios campesinos.....	163
4.2.2.1. Criterios de auto identificación: Panorama de la gama étnico lingüística.	164
4.2.2.2. La escala de condición etnolingüística o escala CEL.....	165
4.2.2.3. Los datos del censo de 2012 ¿somos menos indígenas?.....	168

4.3. Categorías conceptuales.....170

4.3.1. Indígenas u originarios.....	170
4.3.2. Campesinos.....	172

4.4. La autonomía y el autogobierno indígena en Bolivia, una respuesta a la construcción nacional 173

4.4.1. La autonomía indígena originaria campesina: hitos históricos	173
4.4.2. Autonomía indígena originaria campesina en la Constitución Política del Estado.....	177
4.4.3. Principios de la autonomía indígena.....	178
4.4.4. Estructura organizativa del autogobierno y elección de autoridades.....	178

4.4.5. Facultades y Competencias.....	179
4.4.6. Administración de los recursos económico – financieros.....	182
4.4.7. Territorios	184
4.5. La atribución constitucional de la integración internacional.....	185
4.5.1. Algunos aspectos previos.....	185
4.5.2. Relaciones internacionales y soberanía.....	187
4.5.3. El órgano Ejecutivo y la política exterior.....	189
4.5.4. El Órgano legislativo y la política exterior.....	190
4.5.5. Relaciones internacionales y tratados internacionales.....	191
4.5.6. Integración internacional y pueblos indígenas.....	192
4.5.6.1. ¿Qué es la integración internacional?.....	192
4.5.6.2. Integración internacional de los pueblos indígenas.....	193
4.5.7. Perspectivas internacionales de los pueblos indígenas.....	196
4.5.7.1. ¿Qué es la diplomacia indígena?.....	196
4.5.7.2. Los inicios de la diplomacia indígena.....	197
4.5.7.3. La experiencia de Noruega y el Ártico.....	199
Conclusiones.....	201
Recomendaciones.....	206
Anteproyecto.....	208
Bibliografía.....	CCXII
Anexos.....	CCXVIII

ENUNCIADO DEL TEMA DE TESIS

La atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos indígenas, es la consecuencia lógica de la introducción de una serie de disposiciones constitucionales que reconocen para los pueblos indígenas el derecho a la autodeterminación o libre determinación, el derecho a la autonomía y el derecho al autogobierno, al momento no existe regulación jurídica que establezca los principios, límites y procedimientos mediante los cuales los pueblos indígenas puedan ejercer dicha atribución.

Regulación jurídica para la atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos indígenas de Bolivia.

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La cuestión de la desigualdad socio – cultural como herencia del periodo colonial y de una vida independiente ajena e insensible a la diversidad, es una problemática recurrente del debate político latinoamericano, cuya solución es indispensable con miras a construir la democracia nacional y establecer verdaderas condiciones de justicia etnocultural¹.

El devenir de la historia latinoamericana y en particular de la historia boliviana, se caracteriza por el establecimiento de políticas encaminadas a favorecer a los grupos etnoculturalmente dominantes, como parte de los procesos de construcción nacional emprendidos por los Estados Nación, y por ende en la negación sistemática de derechos específicos de las colectividades por ser consideradas inferiores, e incapaces de manejar sus propios asuntos, en consecuencia se consideran a los pueblos indígenas² como elementos indeseables que deben ser asimilados por la sociedad mayoritaria.

Una solución evidente a esta problemática, inicia con la inserción en el debate político y teórico regional, de los temas principales y adyacentes de la cuestión etnocultural, inclusión que viene casada

¹ La justicia etnocultural puede entenderse como la ausencia de relaciones de opresión y humillación entre los diferentes grupos etnoculturales, esta noción se desarrolla sin perjuicio de otro concepto más sólido de justicia etnocultural, que podría desarrollarse a partir del enfoque de Habermas o Rawls.

² Los pueblos indígenas pueden definirse tomando en cuenta los criterios de identificación establecidos por el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, ambos textos internacionales consideran como pueblos indígenas aquellas colectividades humanas que comparten costumbres, tradiciones, instituciones y un lenguaje común.

con los diferentes conflictos sociales emergentes y recurrentes de las últimas dos décadas. No es que, las demandas de las minorías nacionales no estuvieran presentes a lo largo de la historia nacional, sino que mas bien, han cobrado recientemente fuerza política, encontrando como punto inicial la marcha de los pueblos indígenas de oriente en 1994, y de allí en adelante comienza un largo camino de reafirmación y construcción política que los transforma en movimientos sociales, convirtiendo su identidad en su principal capital político. El proceso de articulación de las clases medias urbanas con los movimientos sociales, opera desde el momento en que éstos abanderan la defensa de los recursos naturales. Estas condiciones sumadas al impulso del reconocimiento de las autonomías departamentales, promovidas por actores cívico- regionales, marcan un punto de quiebre estableciendo la necesidad de la introducción de reformas trascendentales cuyo punto culminante es la Asamblea Constituyente.

El proceso constituyente en Bolivia, puede considerarse el punto más álgido de la democracia boliviana desde la implementación de ésta hace más de veinte años. El resultado lógico de dicho proceso, se traduce en una serie de cambios jurídicos transversales que operan a partir la Constitución Política del Estado.

Como parte de las innovaciones jurídicas producto del reconocimiento de la diversidad etnocultural, se reconocen una serie de derechos colectivos definidos en base a una matriz étnico – cultural de identificación, siendo los lógicos destinatarios los pueblos indígenas. La implementación del derecho a la libre determinación³, es el mecanismo básico que da lugar al andamiaje de derechos colectivos, implica la descentralización de competencias, por medio lo de las autonomías como mecanismo de redistribución del poder político con base territorial.

En este punto, es importante destacar que las innovaciones constitucionales, no sólo abarcan entre otras reformas e implementaciones no menos importantes, los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios, sino que también introducen por vez primera en un texto constitucional principios básicos que rigen la política exterior estatal, abriendo la posibilidad de participación de otros niveles de gobierno autonómico distintos al poder ejecutivo, al momento de definir los términos, y condiciones,

³ La libre determinación o autodeterminación incluida en la Constitución Política del Estado de 2009, se entiende a la luz de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, desde este punto de vista, la libre determinación implica el reconocimiento de otros derechos de carácter histórico, aunque no con alcances de constitución de sus territorialidades originarias, eliminando así, el fantasma de la secesión, principal objeción de los detractores de los derechos de las minorías nacionales.

de la integración internacional, en este sentido, los pueblos y naciones indígenas originarias tienen la posibilidad de establecer relaciones internacionales con sus pares latinoamericanos y mundiales.

Siendo la Constitución Política del Estado, la norma básica fundamental, que establece las directrices generales del accionar estatal, requiere la complementación de normativa específica que regule aspectos complementarios marcando la necesidad de regular la atribución constitucional de los pueblos indígenas para que puedan relacionarse e integrarse a nivel internacional con sus pares latinoamericanos, estableciéndose los principios y fundamentos básicos de la integración internacional.

¿Es necesaria una regulación jurídica para la atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos indígenas de Bolivia a fin de fortalecer la integración de las naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo?

PROBLEMATIZACIÓN

- **¿Es necesaria una regulación jurídica para la atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos indígenas de Bolivia a fin de fortalecer la integración de las naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo?**
- ¿Cómo se produce la necesidad de una regulación jurídica de la atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos indígenas?
- ¿Cuáles son los fundamentos teóricos de la integración internacional de los pueblos indígenas?
- ¿Cuáles son los fundamentos jurídicos de la integración internacional de los pueblos indígenas?
- ¿Cuál es el contenido del anteproyecto del decreto reglamentario de la Ley N° 465 del Servicio de Relaciones Exteriores que regule jurídicamente la atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos indígenas de Bolivia?

DELIMITACIÓN DEL TEMA DE TESIS

DELIMITACIÓN TEMÁTICA

La atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos y naciones indígenas se relaciona por un lado con el Derecho Internacional, y por otro se vincula con el Derecho de la Integración o Derecho Comunitario.

DELIMITACIÓN ESPACIAL

La presente investigación comprenderá el territorio de Bolivia.

DELIMITACIÓN TEMPORAL

En el marco de una investigación retrospectiva se tendrá como parámetro el 7 de febrero de 2009, hasta el año del 2015.

FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE TESIS

Empecemos señalando la importancia de los avances normativos en el país, gestados a partir de la redacción de la nueva Constitución Política del Estado. La consecuencia apenas lógica de un nuevo texto constitucional es sin dudas un largo y difícil proceso de adecuación normativa, es decir, un proceso mediante el cual fuera posible identificar que normas son compatibles o en su defecto contrarias con la Carta magna, por otro lado, las innovaciones constitucionales introducidas requieren la creación de leyes complementarias y reglamentarias. Si analizamos con detenimiento algunas de estas innovaciones, veremos que su introducción responde por un lado a deudas históricas como es el caso de los derechos de los pueblos indígenas, y por otro a la necesidad de establecer principios básicos en aspectos antes no considerados, como es el caso de las relaciones internacionales.

Examinado la temática etnocultural, a partir de contextos internacionales, es inevitable hacer alusión a la teoría de las minorías nacionales, que como se comprenderá a lo largo del desarrollo del presente estudio, es una categoría teórica general, que comprende a los pueblos indígenas. Por décadas la problemática inherente a las minorías nacionales fue poco tratada en los círculos académicos y políticos, debido a que en gran medida, los Estados modernos han ignorado sistemáticamente las necesidades de las minorías nacionales, minimizado así el impacto político de sus demandas. Sin embargo, en décadas recientes, las voces de las minorías nacionales alrededor del mundo han elevado sus reclamos, demostrando las evidentes falencias de los Estados – nación, y con ello se ha develado la urgente necesidad de establecer un debate constructivo en lo académico y lo político a fin de acomodar sus demandas.

Bolivia no es ajena a esta problemática internacional puesto que a lo largo de su historia se identifican una serie de políticas públicas de construcción nacional impuestas por “la sociedad mayoritaria”

orientadas a la asimilación, marginación y exclusión de los pueblos indígenas, estas políticas generadoras de injusticia etnocultural han estado presentes desde la época colonial hasta el siglo XXI. Con el objetivo de eliminar la injusticia etnocultural el Estado ha optado por la incorporación constitucional de los derechos de los pueblos indígenas cambio fundamental que ha generado una serie de debates puesto que el reconocimiento de derechos específicos a un grupo (derechos colectivos) aparentemente privilegia a un sector determinado de la población por sobre quienes no pertenecen al grupo.

Por otro lado, es un hecho trascendental que por vez primera, se han incorporado en virtud del derecho a la autonomía una serie de principios básicos que guían las relaciones internacionales tanto así que la atribución antes exclusiva del Estado de definir los términos y condiciones de los acuerdos internacionales ahora se convierte en una atribución compartida con los pueblos y naciones indígenas.

Ahora bien, a partir de este contexto se hace imprescindible trabajar en dos grandes temáticas interrelacionadas. Por una parte con la introducción de los derechos de los pueblos indígenas inicia un proceso de descentralización de competencias que en virtud del derecho a la autonomía la integración internacional ahora se ejerce de forma compartida entre el Estado y los pueblos indígenas, a partir de ello es preciso encontrar el fundamento de la integración internacional en la teoría de los derechos de los pueblos indígenas. Por otro lado, ya que la descentralización de competencias a nivel constitucional es solamente el primer paso normativo, en base al cual se han introducido una serie de nuevas normas jurídicas que regulan la integración internacional surge la necesidad de regular la atribución constitucional de los pueblos indígenas.

OBJETIVOS DEL TEMA DE TESIS

OBJETIVOS GENERALES

Demostrar la necesidad de una regulación jurídica de la atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos indígenas de Bolivia, a fin de fortalecer la integración de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos con los pueblos indígenas del mundo.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Exponer el proceso histórico por el cual surge la necesidad de una regulación jurídica para la atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos indígenas.
- Explicar el fundamento teórico de la integración internacional de los pueblos indígenas.
- Analizar los fundamentos jurídicos de la integración internacional de los pueblos indígenas
- Proponer un decreto reglamentario de la ley N° 465 de Política Exterior que regule la atribución constitucional de integración internacional de los pueblos indígenas de Bolivia.

MARCO DE REFERENCIA

MARCO HISTÓRICO

Formación nacional en Europa.

Los Estados nacionales surgen en el siglo XIX, su formación implica la destrucción y sustitución de anteriores formaciones sociales por nuevos contenidos, ideas y tipos de relaciones sociales.

Pese a que el proceso de formación nacional en Europa es por demás complejo, trataremos aquí de exponer sus aspectos esenciales. Las naciones europeas se caracterizan por su pluralidad, en su interior conviven grupos étnicos y culturalmente diversos, la unidad de la nación europea descansa sobre criterios previos de unificación, basados en la adhesión a una serie de principios básicos y fundamentales sustentados en la unidad que establece la igualdad entre los ciudadanos, el trabajo libre y la abierta competencia como fundamentos de la nación (DIAZ: 2006). Aunque los conflictos étnico – nacionales estuvieron presentes en el proceso de construcción nacional europeo, no se busco resolverlos por la vía de la destrucción total de la diversidad. Los procesos estructurales, y en particular, la expansión de las relaciones mercantiles que prepararon el advenimiento del moderno capitalismo funcionaron como el cemento que hizo posible soldar en lo político a los componentes socioculturalmente heterogéneos (DIAZ: 2006). Este proceso en particular evito que se establecieran jerarquías económicas a partir de las diferencias culturales, el factor étnico- cultural no fue considerado como un obstáculo para la integración nacional.

Formación nacional en Hispanoamérica.

Evidentemente hablamos de dos procesos de construcción nacional marcadamente distintos, mientras que en Europa la formación de la nación opera bajo criterios de unificación con carácter económico,

caracterizados por la adscripción de los grupos étnicos a la fuerza general de trabajo, y por ende no considerados como obstáculos para la cohesión nacional, en Hispanoamérica la cuestión étnica ha sido por décadas considerada como una situación poco deseable para la formación nacional.

Pese a que la constitución de los Estados nacionales hispanoamericanos difiere de un lugar a otro, debido precisamente a que la conquista, la experiencia colonial y la experiencia republicana se desarrollaron con diversos matices, es posible distinguir de esta basta gama de particularidades algunos patrones globales que la diferencian del proceso europeo.

El proceso colonial, lejos de construir una estructura socioeconómica y un mercado interno generadores de tendencias integrativas, crea todas las condiciones para impedirlo, las alcábalas, los mayorazgos, la exclusividad comercial, los monopolios internos, las rigurosas restricciones comerciales entre las provincias coloniales, etc., son solo algunos ejemplos del atraso transferido desde la metrópoli.

Durante los más de tres siglos de colonización española, la fuerza de trabajo la constituyen indios y esclavos. La estratificación étnica se superpone a la estructura de clases, complicándola y afirmándola. Según la lógica de la época, los indígenas deben pagar tributo y aportar trabajo gratuito o barato al colonizador simplemente porque son indios. La sociedad colonial esta basada en profundas diferencias estamentales, que a menudo persistieron aún durante la independencia, dificultando la formación de una identidad nacional.

Ahora bien, existe una larga secuencia de eventos que termina vinculando la estructuración nacional con el rechazo de la pluralidad sociocultural. Ante la necesidad de crear nuevas bases sociales, económicas y políticas de los estados nacionales emergentes, era preciso vencer el obstáculo de las relaciones no capitalistas heredadas del periodo colonial, cuya expresión más visible eran las condiciones serviles y opresivas que pesaban sobre las comunidades indígenas. Por estas condiciones, fue sencillo identificar aquellas relaciones que querían eliminarse con la existencia misma de las diversidades étnicas.

Reconocer la identidad básica de las etnias diferenciadas habría implicado aceptar algún modo de vida autónoma para los grupos étnicos y, sobre todo, respetar la base de sustentación de tales grupos: las tierras y demás recursos comunales.

MARCO TEÓRICO

La evolución del debate sobre los derechos de las minorías.

Durante la década de los noventa diversos factores propiciaron el interés de los filósofos políticos en los derechos etnoculturales. El resurgir de la movilización política de los pueblos indígenas especialmente en Latinoamérica, la creciente amenaza de secesión en España (Cataluña), Canadá (Québec), Bélgica (Flandes) y Gran Bretaña (Escocia), entre otros factores, demostraron que las democracias occidentales no habían resuelto los problemas relacionados con la diversidad etnocultural.

La teoría de las minorías etnoculturales o minorías nacionales y su desarrollo es perfectamente aplicable a los pueblos indígenas, pese a que éstos poseen rasgos únicos, comparten la tendencia de otras minorías nacionales a ofrecer resistencia a las políticas de construcción nacional, puesto que se caracterizan por luchar para obtener alguna forma de autogobierno territorial. Nos centraremos en los aspectos relevantes de dicha teoría que nos servirán para explicar dentro de contextos más particulares la importancia de los derechos indígenas.

Generalmente, el debate de los derechos de las minorías etnoculturales puede considerarse a partir de tres diferentes fases, que tratare de sintetizar a continuación.

a) La primera fase: los derechos de las minorías entendidos desde la perspectiva del comunitarismo

Hablar de los derechos de las minorías nacionales, frecuentemente se vincula al viejo debate entre el comunitarismo y el liberalismo. Por lo general, se asume que los derechos de las minorías se asocian con el comunitarismo, y por lo tanto son irreconciliables con los principios liberales. Como posiciones antagónicas el liberalismo y el comunitarismo difieren acerca de la importancia de la libertad individual y el papel del individuo como componente social.

b) La segunda fase: los derechos de las minorías en el seno de un marco liberal

Lo que sucede, en la realidad, es que la mayoría de grupos etnoculturales en el seno de las democracias occidentales, buscan participar de forma plena e igualitaria en las sociedades liberales. De hecho, las minorías nacionales se muestran igualmente comprometidas con la protección y el respeto de los principios liberales básicos. Es en este punto, donde el debate toma un giro inesperado, pero deseable,

lo que en realidad piden las minorías nacionales es una reinterpretación del significado del liberalismo. Los grupos que exigen derechos de las minorías insisten en que al menos algunas formas de reconocimiento público y de apoyo para su lengua, sus prácticas y sus identidades no sólo son coherentes con los principios liberal democráticos básicos, incluida la importancia de la autonomía individual, sino también puede ser un requisito para satisfacerlos (KYMLICKA: 2003).

Ahora bien, lo que se discute, ya no es como proteger a las minorías nacionales de los peligrosos efectos del liberalismo en la vida comunal, la pregunta central es, ¿si las minorías nacionales que comparten los principios liberales básicos, necesitan pese a todo, los derechos de las minorías? Es a ésta pregunta que Joseph Raz trata de responder en sus escritos, este autor insiste en que la autonomía de los individuos está íntimamente unida al acceso a su cultura, a la prosperidad y al florecimiento de la cultura y al respeto que otros conceden a su cultura. Los derechos de las minorías contribuyen a garantizar este florecimiento cultural y este respeto cultural (RAZ: 1994). A esta corriente del pensamiento, se la denomina culturalista liberal.

c) La tercera fase: los derechos de las minorías como respuesta a la construcción nacional

El estado liberal, se caracteriza por ser neutral frente las diferentes identidades etnoculturales de los ciudadanos e indiferente frente a la capacidad de los grupos de reproducir su cultura a lo largo del tiempo. Del mismo modo que el liberalismo evita reconocer una religión oficial, tampoco puede reconocer una lengua oficial, sencillamente porque el Estado liberal está por encima de los diferentes grupos étnicos y nacionales del país, por lo tanto, no puede avalar sus modos de vida y mucho menos proporcionar los mecanismos necesarios para que puedan reproducir su cultura. Ahora bien, en este contexto, los derechos de las minorías nacionales, son totalmente opuestos a este “principio de neutralidad”. Sin embargo, es evidente, que los países que supuestamente rigen sus políticas públicas en base a este principio, en realidad, hacen todo lo contrario, es decir, promueven la formación de una determinada cultura societal, por ejemplo, al establecer la primacía de una determinada lengua en las instituciones públicas de acceso común o en la curricula escolar. La promoción de la integración en una determinada cultura societal, es parte de un proceso de “construcción nacional”, adoptado por todas las democracias liberales, y es considerada como algo esencial y necesario para la igualdad social y la cohesión política de los Estados modernos. ¿En qué consiste la construcción nacional? Básicamente, es un proceso que promueve un lenguaje común y un sentido de pertenencia e igual acceso a las instituciones sociales en determinada lengua (KYMLICKA: 2003). Pese a que la integración en este sentido, proporciona amplias potestades para la expresión de las diferencias individuales y colectivas,

algunos grupos, no obstante, han rechazado con vehemencia que sus oportunidades vitales estén ligadas a las instituciones societales gestionadas en lengua mayoritaria. Lo que se discute aquí, es si, este proceso de construcción nacional (históricamente adoptado por la mayoría de las sociedades liberales), adoptado por la mayoría crea injusticias para la minoría, así como también, tratar de determinar si los derechos de las minorías contribuyen a protegerlos de esas injusticias.

Es evidente, que el proceso de construcción nacional beneficia a la cultura mayoría. Ahora bien, consideremos las opciones a las que se enfrentan las minorías, cuando se enfrentan al peligro de verse marginadas, ya que las instituciones públicas (incluyendo las instituciones educativas) operan en una lengua ajena a la suya. Básicamente, tres son sus opciones:

- a) Aceptar la integración a la cultura mayoritaria;
- b) Tratar de obtener los tipos de derechos y poderes de autogobierno que se necesitan para mantener su propia cultura societal, es decir embarcarse en su propia forma de construcción nacional;
- c) Aceptar su marginación permanente (KYMLICKA: 2003).

La respuesta frecuente de las minorías nacionales, es la segunda opción, es decir, que deciden embarcarse en la lucha por mantener o reconstruir su propia cultura societal. Si la mayoría puede embarcarse en un proceso de construcción nacional, ¿por qué las minorías no pueden hacer lo mismo, en especial aquellas que fueron incorporadas involuntariamente a un Estado más amplio?

Integración Internacional y Teoría de los Derechos Indígenas

Los pueblos indígenas al igual que otras minorías nacionales, se oponen a los procesos de construcción nacional de la sociedad mayoritaria, por ello, han luchado por obtener alguna forma de autogobierno territorial.

Analicemos la situación de los pueblos indígenas en el contexto internacional. Luego del fracaso en la protección de las minorías nacionales por la Liga de Naciones, las demandas de las minorías prácticamente desaparecieron, y algunas fueron asimiladas dentro de la amplia categoría de los derechos humanos. Las minorías que buscaban algo más que la protección de sus derechos civiles y políticos, no obtuvieron del derecho internacional, más que dos opciones; el artículo 1 de la Carta de Naciones Unidas, que dice que todos los pueblos tienen derecho a la “autodeterminación”; y el artículo 27 del Convenio Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, que dice que “los miembros de

las minorías tienen derecho a disfrutar de su propia cultura (...) en comunidad con otros miembros de su grupo.”

Ahora bien, el derecho a la autodeterminación del artículo 1 es demasiado rotundo, y generalmente es interpretado como el derecho a formar un Estado propio. Con la finalidad de proporcionar más claridad a esta interpretación, el derecho internacional utiliza como parámetro la “tesis del agua salada”, que básicamente afirma que los pueblos que han sido objeto de colonización por una metrópoli de ultramar tienen derecho a exigir su autodeterminación, mientras que, las minorías nacionales situadas al interior de un Estado no gozan de dicho derecho.

El artículo 27 del Convenio Internacional sobre los derechos civiles y políticos, es demasiado laxo, pues señala que, las minorías tienen derecho a disfrutar de la propia cultura, con frecuencia se asocia al ejercicio de derechos negativos de no interferencia. En general, hace referencia a que los miembros de las minorías son libres de ejercer sus derechos de libre expresión, libre asociación y libertad de conciencia.

Casi todos los debates prácticos sobre las minorías nacionales se concentran entre el derecho a la autodeterminación y los derechos de libre expresión y asociación cultural, por ejemplo, el derecho a utilizar una lengua minoritaria en los tribunales o en la administración local; el de la financiación pública de escuelas para las minorías; el del alcance de la autonomía local o regional; el de la garantía de representación política para las minorías; el de la protección de los territorios históricos de las minorías respecto al desarrollo económico o al asentamiento, etc. Con frecuencia estos tipos de debates son fuente de conflictos étnicos y de inestabilidad política en todo el mundo y, sin embargo, hasta épocas muy recientes el derecho internacional no ha tenido prácticamente nada que decir en ninguno de ellos (KYMLICKA: 2003). Como consecuencia las minorías nacionales son más vulnerables ante las injusticias.

Para poder protegerse las minorías nacionales necesitan garantías en relación a sus tierras, sus instituciones culturales y su autogobierno político, es decir, necesitan un tipo de autodeterminación muy diferente al que consagra el artículo 1, lo cierto es que, la errónea interpretación de éste, confunde el legítimo derecho de las minorías para obtener dichas garantías, con la pretensión de una secesión.

Queda clara, la necesidad de un nuevo concepto de los derechos de las minorías nacionales que conceda a las minorías internas derechos sustantivos de autonomía y autodeterminación, aplicables en el marco de los Estados mayores. Recientemente, en el derecho internacional se ha desarrollado

algunos avances, que tratan de modificar las nociones de autodeterminación y autonomía, con la finalidad de dar cabida al hecho de que, los pueblos indígenas no persiguen la constitución de un Estado propio. Un ejemplo, es la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas en su artículo 1 amplía la autodeterminación con el fin de que incluya a los indígenas, pero proporciona un punto de vista más modesto respecto al significado del término autodeterminación, ya que se concentra en la autonomía interna y no así, en la consecución de un Estado independiente.

Por el contrario, el Convenio marco para las Naciones sin Estado, establecido por el Consejo de Europa, puede considerarse como una versión robustecida del artículo 27, que se ha ampliado para incluir unos cuantos derechos más, por ejemplo, el derecho a financiar con dinero público las escuelas de las minorías lingüísticas. Sin embargo, no se compromete con la autodeterminación o la autonomía política para las naciones sin Estado.

El problema esencial, radica en ¿por qué no incluir simplemente a los pueblos indígenas en la más amplia categoría de las minorías nacionales y afirmar que todas las minorías nacionales tienen derecho a la autodeterminación?

Hay dos justificaciones importantes, que sustentan la concesión de derechos de autodeterminación a los pueblos indígenas. La primera sostiene que los pueblos indígenas ejercían una soberanía histórica que les fue injustamente arrebatada y que, por consiguiente, la autodeterminación no es más que la simple restauración de su inherente soberanía. Con esta argumentación, se pretende equiparar la situación de los pueblos indígenas con la situación de las naciones sin Estado. Ahora bien, las demandas basadas en la soberanía histórica sólo resultarían apropiadas si su objetivo fuese el de constituir Estados independientes. Si por el contrario, el objetivo fuera renegociar los términos de la integración en el interior de Estados ya existentes, entonces, más que un concepto de autodeterminación que simplemente reubique la soberanía estatal, necesitamos un concepto de la autodeterminación que establezca límites a dicha soberanía estatal.

Una segunda línea argumental, afirma que los pueblos indígenas necesitan la autodeterminación para preservar su particular modo de vida premoderno. Esta argumentación, implica que, una vez que los pueblos indígenas comienzan a participar del mundo moderno, pierden su derecho a la autodeterminación. El objeto de la autodeterminación no consiste en preservar el aislamiento cultural o un modo de vida premoderno, sino más bien garantizar unos justos términos de interacción, así como

en permitir que los pueblos indígenas puedan decidir por sí mismos cuándo y cómo asumir préstamos de otras culturas (ANAYA: 1996).

Pero, si ninguno de estos argumentos son suficientes ¿en qué podemos basarnos para afirmar que los pueblos indígenas tienen derecho a la autodeterminación? Podemos responder, en realidad, que todos los grupos nacionales tienen los mismos derechos sustantivos de autodeterminación. Estos derechos sustantivos tienen dos dimensiones: a) la de una determinación constitutiva, lo que significa que las estructuras políticas deberían ser creadas por procesos guiados por la voluntad de los pueblos que se gobiernan mediante dichas estructuras y b) la de una autodeterminación permanente, lo que significa que las instituciones de gobierno, con independencia del modo en que inicialmente se crearon, deberían ser tales que las personas que se rijan por ellas puedan vivir y desarrollarse libremente de forma ininterrumpida (ANAYA: 1996).

Todos los grupos nacionales pueden exigir esos derechos de autodeterminación sustantiva. Lo que esto exige en la práctica, varía de un contexto a otro, aunque es posible establecer cierta limitación práctica al derecho de autodeterminación, en base a cinco normas subordinadas, a saber, la no discriminación; integridad cultural; control sobre el territorio y los recursos; bienestar social y desarrollo; y autogobierno.

Lo cierto es, que el significado del derecho a la autodeterminación⁴, implica mucho más a nivel teórico que el simple, aunque no menos importante, reconocimiento del legítimo derecho de las comunidades prehispánicas a gozar de ciertas facultades que les permitan tomar decisiones importantes relacionadas con la preservación de su cultura y la gestión de sus territorios históricos.

La Constitución Política del Estado señala que “el derecho a la autodeterminación, consiste en el derecho de los pueblos indígenas a su autonomía, a su gobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, en conformidad a la Constitución y la ley” (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: 2009) Bien, queda claro que, para el ejercicio efectivo de este fundamental derecho, es imprescindible una redistribución de las competencias nacionales, en los cuatro niveles de autonomía, a saber, autonomía departamental; autonomía regional; autonomía municipal; y autonomía indígena, a tal efecto, y debido a que se reconfiguraron los

⁴ El significado del derecho a la autodeterminación para el derecho internacional, es todavía muy ambiguo y controversial, en la medida en que, enfrenta problemas desde el momento mismo de la determinación de su titular, hasta la definición consensual de su contenido.

principios fundacionales del Estado republicano para dar cabida a las legítimas demandas sociales, se han reformado competencias y se han creado aquellas necesarias para proporcionar funcionalidad a la autonomía.

La situación especial de los pueblos indígenas, condicionó un cambio radical del espíritu constitucional, la realidad indígena no sólo se plasmó en las autonomías, sino también, en la introducción de derechos especiales indígenas, además de un cambio radical de los principios constitucionales y de las políticas públicas relacionadas con la educación, la cultura, el acceso a las instituciones públicas, el uso de 36 lenguas oficiales, y, finalmente con su participación en las integración internacional. La nueva CPE, consagra mucho más que los derechos indígenas, se convierte en el instrumento que efectiviza la aplicación de esos derechos.

Es preciso señalar que, como parte de las innovaciones jurídicas que propone la nueva CPE, se destina un capítulo íntegro a establecer los principios rectores de las relaciones internacionales, y, como lógica consecuencia, se incluye al menos dos artículos que especifican las funciones del Estado, en relación con la integración internacional. Dentro de este marco, la nueva CPE, propone que, no solamente el Estado Plurinacional tiene la facultad de realizar acuerdos internacionales de integración, así mismo, los pueblos indígenas poseen la facultad de integrarse a nivel internacional con sus pares latinoamericanos y mundiales, obviamente en el marco de las políticas estatales y bajo el amparo del Estado.

Ahora bien, debe quedar claro que, solamente los pueblos indígenas gozan de facultades internacionales, a diferencia de otros niveles autonómicos. Pero, para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus facultades internacionales, requieren contar con regulaciones jurídicas claras. La implementación de la autonomía indígena como producto inmediato del reconocimiento del derecho a la autodeterminación de las naciones y pueblos indígenas originarios, es el pilar fundamental de la atribución constitucional de integración internacional de estos pueblos.

Definitivamente uno de los más grandes desafíos que plantea la autonomía es propender al fortalecimiento de la integración internacional entre los pueblos y naciones indígenas de Bolivia, Latinoamérica y el mundo.

MARCO CONCEPTUAL

- **AUTODETERMINACIÓN.-** Es el derecho que tienen las nacionalidades de elegir su sistema político y jurídico así como su modelo de desarrollo económico, social, científico y cultural, en un territorio geográficamente definido dentro del marco de la nueva Nación Plurinacional (CONAIE: 2001).
- **AUTONOMÍA.-** Nacionalidades Indígenas en sus territorios en el orden administrativo, jurídico, político, económico, social y cultural con la existencia y reconocimiento de Autoridades Propias en coordinación con las autoridades centrales. Ser autónomos o aspirar a serlo no significa el aislamiento, separación o rechazo a otros sectores de la población (CONAIE: 2001).
- **AUTORIDADES PROPIAS.-** Son las autoridades indígenas que ejercen el gobierno interno en las comunidades y pueblos indígenas (CONAIE: 2001).
- **COMUNITARISMO.-** Es la forma de vida de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas basada en la reciprocidad, solidaridad, igualdad; es decir, es un modo de producción de carácter comunitario en la que participan activamente todos sus miembros (CONAIE: 2001).
- **CONSTRUCCIÓN NACIONAL.-** Es el proceso mediante el cual la mayoría de los Estados modernos han estimulado y en ocasiones forzado a todos los ciudadanos de su territorio a que consideren que sus oportunidades vitales se hallan ligadas a la participación e integración en las instituciones societales comunes que operan en una lengua común, fomentando una identidad nacional definida, en parte por la pertenencia común a una cultura societal (KYMLICKA: 2003).
- **CULTURAL SOCIETAL .-** Es una cultura concentrada en un territorio, centrada en torno a una lengua compartida y utilizada por una amplia gama de instituciones societales, tanto en la vida pública como en la privada (colegios, medios de comunicación, derecho, economía, gobierno, etc.). Se denomina cultura *societal* para subrayar que implica una lengua y unas instituciones sociales comunes, más que creencias religiosas comunes, hábitos de familia o estilos de vida personales. Las culturas societales en el seno de una democracia liberal moderna son inevitablemente pluralistas (KYMLICKA: 2003).
- **DERECHOS DE LAS MINORIAS NACIONALES ETNOCULTURALES.-** Es el conjunto de políticas públicas, derechos y exenciones legales así como medidas constitucionales que van desde las políticas del multiculturalismo a los derechos lingüísticos, pasando por las garantías constitucionales. Se trata de una categoría heterogénea, pero todas estas medidas poseen dos importantes rasgos en común: a) van más allá del conocido conjunto de derechos civiles y políticos de la ciudadanía individual que todas las democracias liberales protegen; b) se adoptan con el propósito de reconocer y procurar acomodo a las diferentes identidades y necesidades de los grupos etnoculturales (KYMLICKA: 2003).

- **DERECHO INDÍGENA.-** Es el conjunto de normas y leyes de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas para defender y administrar sus tierras y territorios, para mantener la paz y el orden en sus comunidades y pueblos (CONAIE: 2001).
- **ESTADO PLURINACIONAL.-** Es la organización política y jurídica de los Pueblos y Nacionalidades del país. El Estado Plurinacional surge cuando varios pueblos y nacionalidades se unen bajo un mismo gobierno y Constitución. El Estado Plurinacional es distinto del Estado Uninacional que es la representación de los sectores dominantes (CONAIE: 2001).
- **JUSTICIA ETNOCULTURAL.-** Se entiende como la ausencia de relaciones de opresión y humillación entre los diferentes grupos etnoculturales (KYMLICKA: 2003).
- **MINORÍA NACIONAL.-** Son los grupos que formaban sociedades completas y operativas en su tierra natal histórica antes de verse incorporadas a un Estado mayor. Es característico que la incorporación de estas minorías nacionales haya sido involuntaria, debido a la colonización, la conquista, o la cesión de un territorio por parte de una potencia imperial a otra, pero también puede surgir de forma voluntaria, como resultado de una federación. La categoría de las minorías nacionales incluye tanto a las “naciones sin Estado” (como los quebequeses, los portorriqueños, los catalanes o los escoceses) como a los pueblos indígenas (como los amerindios, los inuit, los sami o los maoríes) (KYMLICKA: 2003).
- **NACIONALIDADES.-** Son los Pueblos Indígenas que tienen un mismo origen, una historia común, idiomas propios; y que están regidos por sus propias leyes, costumbres y creencias y formas de organización social, económica y política en sus territorios. Luchan políticamente por la reivindicación de sus derechos individuales y colectivos, es decir como pueblos. Se define como nacionalidad a un grupo de personas, cuya existencia como grupo es anterior a la constitución del Estado (CONAIE: 2001).
- **NACIÓN PLURINACIONAL.-** Conjunto de Nacionalidades diversas, asentadas en un territorio definido de un país y regidos por un solo gobierno. Estas Nacionalidades están unidas por vínculos históricos, económicos, políticos y culturales (CONAIE: 2001).
- **PLURINACIONALIDAD.-** Es el principio político que garantiza el pleno ejercicio de los derechos de todas las nacionalidades que existen en el país (CONAIE: 2001).

HIPÓTESIS DE TRABAJO

La regulación jurídica para la atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos indígenas de Bolivia fortalecerá la integración de las naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo, en el marco de las relaciones internacionales.

VARIABLES

VARIABLE INDEPENDIENTE

- La regulación jurídica para la atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos indígenas de Bolivia.

VARIABLE DEPENDIENTE

- La integración de las naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo, en el marco de las relaciones internacionales.

UNIDADES DE ANÁLISIS

- Pueblos indígenas de Bolivia.

NEXO LÓGICO

- Fortalecerá

MÉTODOS A UTILIZAR EN LA TESIS

MÉTODOS GENERALES

a) **Método Inductivo.** Conduce de lo particular a lo general, de los hechos a la causa y al descubrimiento de leyes, cuyo fundamento es la experiencia y recomendable cuando no se tienen amplia información.

La atribución de integración internacional de los pueblos indígenas como hecho particular es el punto de partida para la presente investigación. La incorporación de esta atribución en la Constitución

Política del Estado no es un capricho del legislador, sino mas bien el resultado inevitable del devenir histórico y los avances teóricos.

c) Método Histórico. Todos los procesos, fenómenos e incluso los conceptos tienen su propia historia. Están sometidos al devenir histórico: surgimiento, desarrollo, caducidad y desaparición.

La atribución de integración internacional de los pueblos indígenas es producto de un proceso constituyente gestado desde la base de la sociedad, es el resultado de un largo proceso histórico de composición y recomposición de los actores sociales en el escenario político nacional.

MÉTODOS ESPECÍFICOS

a) Método Jurídico. Este método pretende establecer principios generales y sus consecuencias, permite interpretar diversos fenómenos jurídicos. Se utilizara para analizar porque se introdujeron determinadas reformas constitucionales.

TÉCNICAS A UTILIZAR EN LA TESIS

a) La técnica bibliográfica. Consiste en el registro de datos e información contenida en fichas bibliográficas, cuyo objetivo es sistematizar la recopilación de información jurídica.

Ante la complejidad del tema y la ausencia de fuentes primarias específicas, la técnica bibliográfica es exclusivamente utilizada, sin embargo, el inevitable transcurso de las indagaciones teóricas y la búsqueda consciente, pero no siempre grata de la verdad podrían condicionar la utilización inesperada de otras técnicas de investigación.

INTRODUCCION

El devenir de la historia mundial, latinoamericana y en particular de la historia boliviana, se caracteriza por el establecimiento de políticas de construcción nacional de naturaleza asimilacionista aplicadas a las minorías nacionales y los pueblos indígenas por ser considerados como obstáculos para la formación de la nación o como factores de inestabilidad política. Estas políticas de construcción nacional generan injusticia etnocultural.

La teoría de los derechos de las minorías nacionales surge como respuesta a las injusticias generadas por los procesos de construcción nacional, plantea que para acabar con la injusticia etnocultural, las minorías nacionales y los pueblos indígenas requieren de una serie de derechos colectivos, de derechos de autodeterminación que complementen la lista actual de derechos humanos. Se ha demostrado que las minorías nacionales y los pueblos indígenas están condicionados a abandonar su cultura, su identidad y su idioma si quieren acceder al sistema educacional o a puestos laborales en instituciones estatales o privadas, estas condiciones son sumamente desiguales e injustas en comparación con las condiciones de la sociedad mayoritaria. Consientes de sus limitaciones las minorías nacionales y pueblos indígenas buscan obtener algunas formas de autogobierno que les permitan construir su propia cultura societal, es decir, que para asegurar la conservación de sus identidades utilizan las políticas de construcción nacional en un determinado territorio sobre el cual tienen derechos históricos para institucionalizar su idioma y desarrollar plenamente sus valores culturales.

El reconocimiento constitucional de derechos colectivos en Bolivia es consecuencia de la protección internacional que en las últimas décadas se ha proporcionado a los pueblos indígenas a nivel internacional, protección que surge cuando se asume la vulnerabilidad de las minorías nacionales y en particular de los pueblos indígenas a sufrir injusticias provocadas por las políticas de construcción nacional. Las innovaciones constitucionales, introducen por vez primera principios básicos que rigen la política exterior estatal, pero que además, abren la posibilidad a los pueblos y naciones indígenas originarias de establecer relaciones internacionales con sus pares latinoamericanos y mundiales.

La atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos indígenas, es la consecuencia lógica del reconocimiento del derecho a la autodeterminación, el derecho a la autonomía y el derecho al autogobierno, al momento no existe regulación jurídica que establezca los principios, límites y procedimientos mediante los cuales los pueblos indígenas puedan ejercer dicha atribución por lo que existe una urgente necesidad de establecer una regulación.

Para demostrar este planteamiento es preciso exponer el proceso histórico por el cual surge la necesidad de una regulación jurídica para la atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos indígenas, demostrando que las políticas de construcción nacional existen y que han generado injusticias para los pueblos indígenas en Bolivia, explicando su fundamento teórico que no puede ser otro que la teoría de los derechos de las minorías nacionales y la teoría de los derechos indígenas y por su puesto analizando los fundamentos jurídicos internacionales y nacionales de la integración internacional de los pueblos indígenas.

Estos objetivos son esenciales al momento de proponer un decreto reglamentario de la Ley N° 465 del Servicio de Relaciones Exteriores que regule jurídicamente la atribución constitucional de la integración internacional de los pueblos indígenas de Bolivia, que pese a ser un derecho reconocido por normas internacionales no ha sido llevado a la práctica por la mayoría de los Estados constituyendo un tema complejo caracterizado por la ausencia de fuentes primarias específicas, por lo que la técnica bibliográfica será exclusivamente utilizada.

CAPITULO I

CONSTRUCCIÓN NACIONAL

Desde una perspectiva histórica, la problemática étnica en Latinoamérica y en Bolivia es incomprensible fuera de los procesos que dan lugar a la aparición del Estado – Nación.

Los Estados son constructores de naciones, es decir, que en el proceso de su formación histórica, han estimulado y en ocasiones forzado a sus ciudadanos a integrarse en instituciones públicas que operan en lengua común, vinculando la construcción nacional no solamente con el uso público de un lenguaje específico (que generalmente pertenece a la mayoría étnico cultural), sino también, con la adhesión a ciertos principios que garantizan la continuidad histórica de la comunidad, como fundamentos de la identidad nacional.

Este proceso que adquiere particularidades propias, ya sea en occidente o en Latinoamérica, y que lógicamente se nutre con las singularidades de cada contexto nacional, es una constante ineludible del contexto histórico.

La construcción nacional⁵ pretende crear una identidad nacional única mediante procesos que promueven la formación de una cultura societal, es decir, una sociedad en la que prevalecen los rasgos culturales de la mayoría y donde las diferencias culturales y las necesidades de las minorías no son tomadas en cuenta en las políticas públicas pues son consideradas demandas que la teoría de los derechos humanos es capaz de satisfacer. De esta forma se condicionan las opciones vitales de los individuos a una integración forzada en la cultura societal, obligándolos a abandonar cualquier intento por reproducir su cultura a largo plazo.

⁵ La construcción nacional es el proceso mediante el cual la mayoría de los Estados modernos han estimulado y en ocasiones forzado a todos los ciudadanos de su territorio a que consideren que sus oportunidades vitales se hallan ligadas a la participación e integración en las instituciones sociales comunes que operan en una lengua común, fomentando una identidad nacional definida, en parte por la pertenencia común a una cultura societal

Estos procesos buscan reducir al mínimo el papel de la cultura en la vida de las personas, creando una serie de desventajas para las minorías nacionales que enfrentadas a un andamiaje institucional diseñado para favorecer a la mayoría, se ven obligadas a integrarse abandonando su lengua y su cultura. Las actuales condiciones de opresión e injusticia a las que están sometidas las minorías nacionales alrededor del mundo, son consecuencias inevitables de los procesos de construcción nacional.

Ciertamente cada país diseña las pautas de “su proceso de construcción nacional” según su contexto. Pero ello, no significa que sea imposible encontrar aspectos comunes a escala continental o nacional.

En este primer capítulo pretendo abarcar tres procesos de construcción nacional. Primero, el proceso de construcción nacional europeo, que se edifica en condiciones históricas, económicas y políticas particulares totalmente distintas a las sudamericanas, como parámetro de comparación que permite establecer una clara diferencia de la visión occidental sobre el papel de la etnicidad y la cultura y la visión latinoamericana. Segundo, el proceso de construcción nacional latinoamericano, empapado de sus propias particularidades y sentado sobre condiciones marcadas por el bagaje colonial, que determinan a la larga la posición que asumen los flamantes nuevos Estados respecto a la etnicidad. Finalmente, analizaré el proceso de construcción nacional en Bolivia, que impregnado inevitablemente por las condiciones externas adquiere características propias e importantes, fundamentales para entender el proceso histórico que condujo al país a rediseñar su ingeniería jurídica con la finalidad de acomodar las diferencias étnico culturales.

1.4. LA CONSTRUCCIÓN NACIONAL EN EUROPA: PROCESOS DE FORMACIÓN DE LOS ESTADOS MODERNOS

En el siglo XVI, existían en Europa Occidental entre 500 y 550 Estados, y en el siglo XX, en menos de cuatro siglos, alrededor de veinte habían devorado al resto, evidenciando el hecho que, en realidad, pocos fueron los experimentos políticos encaminados a crear y mantener Estados que tuvieron éxito.

El crecimiento urbano manifestó, más allá del ordenamiento de la población, la historia de la creación del capital europeo (POUND, 2000:173 – 174). La competencia por la riqueza de las ciudades Estado generó entornos de inestabilidad política internacional, haciendo que surgieran formas exitosas de crear Estados, como la vía de la coerción capitalizada. Aquí, comienza una estrecha relación entre el papel

del cobro de impuestos y su reinversión. Impuestos, crecimiento económico y estabilidad institucional fueron de la mano con la capacidad de gobierno y de control político. (FERGUSON, 2001: 45 – 55)

Pero, este proceso de la vía de la coerción capitalizada que propone Charles Tilly, es más visible a partir del trabajo que desarrolla Martin Van Creveld, quien considera el año 1300 como el punto de partida para el estudio del Estado. Para Van Creveld el papel que juegan las monarquías como instituciones que crecen en medio de las disputas entre el Imperio y la Iglesia, es relevante para entender el surgimiento del Estado moderno. El Estado sería el resultado de la lucha de las monarquías contra cuatro entidades, las cuales competían por el uso del poder y la capacidad de gobierno, a saber; la Iglesia, el Imperio, las ciudades Estado y la nobleza feudal.

El escenario político donde surgen las monarquías es por demás complicado, puesto que se enfrentaron a una estructura de poder político donde no existían diferencias entre lo público y lo privado, obligando a los monarcas a centralizar el poder, en la medida en que podían alejarse de los poderes tradicionales, e igualmente en la medida en que construyen los mecanismos de decisión política sobre la figura del rey, arrebatando los criterios de legitimidad que otorgaba la Iglesia y concretando los espacios institucionales de decisión y movimiento propios del Imperio, a la vez que dominaban las ciudades Estado independientes, y hacían que los nobles entraran al servicio del Rey, creando los primeros lazos de identidad entre el monarca y los súbditos y por ende los primeros indicios de la idea de nación.

1.4.1. EL PROBLEMA DE LA LEGITIMIDAD: LA DISPUTA CONTRA LA IGLESIA

El primer gran enemigo al que se enfrentaron las monarquías fue la Iglesia Católica. La lucha contra la Iglesia es la lucha por la legitimidad, buscando las rutas para definir las potestades y los derechos de gobierno de la monarquía.

La Iglesia, desde la caída del Imperio Romano, se había convertido en el poder intemporal que gobernaba los ámbitos generales de la vida, determinando los criterios de aplicación de la justicia, el reconocimiento de la legitimidad política y el otorgamiento de autorizaciones expresas a las diversas acciones que los gobiernos emprendían, logrando construir un sistema internacional de control que se mantuvo vigente por varios siglos. (ULLMAN, 1983: 20 – 32). Un poder estatal en nombre de un rey o una sociedad en sí misma diferenciada de otras, era prácticamente impensable. Esta situación se definía en el hecho de que los contornos de la sociedad, la comunidad y el Estado no eran definibles en forma contundente más allá de una variedad ambigua de conceptos (BLACK, 1996: 21 – 24).

El tema central de la disputa entre la Iglesia y las monarquías giraba en torno al pago de impuestos. La estabilidad política y la fuente de poder político tenían como base al capital formado principalmente con dinero proveniente de los impuestos, claro que, adicionalmente con el debilitamiento del poder eclesiástico las monarquías ganaban espacios territoriales en cuanto las propiedades eclesiales pasaban a posesión del monarca.

El primer momento de quiebre del poder eclesiástico se dio con la ascensión del papa Clemente V, quien sometió a la Iglesia al poder político, militar, económico y administrativo de las monarquías (GARCIA – QUIJARRO, 1995: 295 – 298). Esta situación facilitó la emergencia de los ataques del humanismo a mediados del siglo XIV. Para los humanistas una sociedad ordenada, se podía dominar y gobernar a través de la iluminación intelectual, por lo tanto, podía existir sin la fe cristiana.

Uno de los puntos más relevantes en la lucha contra la Iglesia, es el movimiento de la Reforma, para Martín Lutero su movimiento no constituía una revolución en sí misma que invadiera el poder secular, por el contrario, se trataba de un movimiento estrictamente vinculado al ámbito espiritual. Estas ideas plasmadas en sus escritos, fueron recibidas con agrado por príncipes y reyes, quienes una vez convencidos de que los riesgos políticos de apoyar la disidencia de Lutero eran mínimos, convirtieron a sus pueblos en protestantes y afianzaron los rasgos comunes de identidad y bien común, entre ellos como gobernantes y sus pueblos como gobernados; pueblos que durante los últimos siglos eran más proclives a considerar al rey como su legítimo gobernante y no al Papa (VAN CREVELD, 1999: 60).

Los Estados de Europa occidental que antes no contaban con los medios económicos necesarios pudieron emprender grandes empresas gracias al uso de la tierra confiscada y el cobro directo de impuestos. Esto dio un gran poder a la Reforma, pues la institucionalizaba en la medida en que el gobernante aumentaba su poder político y económico, y los campesinos y los nobles rompían con la tutela del clero y los monasterios, permitiendo un uso propio de la tierra y su producción (PATIÑO: 30).

El enfrentamiento contra la Iglesia, condujo a que el poder político se descentrara de la figura del Papa y a que se convirtiera en un atributo particularmente destacable del poder secular. La secularización del poder político, se presentó sobre la construcción de la figura de los reyes sagrados, quienes asumen el poder que pierde la Iglesia.

El rey, como figura política central protagonizó tanto la ruptura del poder eclesiástico, como el surgimiento de comunidades reformadas constituidas por individuos, absorbió él atributo de formar los lazos básicos de identidad entre los individuos, sus vidas, sus identidades y sus expectativas

económicas, representadas por las emociones de la expansión europea y americana, pero principalmente significa la apropiación del poder sin la tutela de la Iglesia. (MONOD, 2001: 55 – 56).

Resumiendo, la disputa con la Iglesia permite el surgimiento de las ideas políticas modernas, a la vez que conduce al surgimiento de los órdenes seculares de poder político que caracterizan al moderno mundo occidental. La discusión sobre la legitimidad, la divinidad del poder y la obediencia como una obligación marcó la construcción de instituciones centralizadas, representadas por el surgimiento de las monarquías occidentales. Sin embargo, la disputa con la Iglesia no fue sino el punto de partida para construir Estados en el sentido de instituciones modernas.

1.4.2. LA GÉNESIS DEL NACIONALISMO: LA DISPUTA CONTRA EL IMPERIO

En la medida en que las monarquías ganaron terreno en su lucha contra la Iglesia, el Sacro Imperio Romano se retiró del enfrentamiento frontal contra éstas.

Los reyes podían oponerse por sus propios medios al poder imperial, que para ese entonces, no era más que una figura formal de poder muy costosa, asentada sobre la idea de un dominio global heredado de Roma y asegurado por el papado. El poder del rey y el del emperador no podían considerarse como iguales: el poder del emperador reflejaba un ámbito de gobierno de status superior al poder de los reyes, trascendiendo a los reinos individuales, y que incluía a toda la cristiandad como una totalidad. Es posible que la figura del Imperio entre los siglos XIII y XIV, fuera una situación más imaginaria que real, pero el papel de la referencia a éste siempre fue directa en la lucha contra la Iglesia (DUTUOR, 2004: 35).

El emperador luchaba por mantener el control político, territorial y militar más extenso posible en lugares y recursos estratégicos, sin embargo, el Imperio era una asociación política que derivaba de la lealtad que los príncipes electores y los príncipes menores profesaban, haciendo que sus fronteras variaran en ocasiones del mismo modo en que variaban las lealtades. Pero, mientras el Imperio hacía todo lo posible por mantener su poder político, las monarquías luchaban por centralizar su poder, principalmente construyendo su poder militar para poder resistir a las fuerzas experimentadas del Imperio, lo que condujo a la revolución militar, y creando procesos de centralización política y económica real, que dotaron a los reyes de instrumentos de gobierno, identidad e ingresos necesarios para mantener las instituciones. Uno de los cambios institucionales que contribuyó a la formación de una identidad fue la aparición de la educación financiada y dirigida por el Estado, encaminada a formar

súbditos con valores y lealtades políticas particulares, en contra de la universalidad que imponía necesariamente el Imperio.

Los reinos y los monarcas eran la invención de las relaciones de poder particulares, donde surgían elementos de conexión entre los reyes y los súbditos que obligaban a los primeros a profesar la cultura de los segundos, incluyendo la lengua, tradiciones institucionales, religión, economía y, con el tiempo, una noción más o menos precisa de geografía (KOHN, 1949: 109 – 125). En la medida en que el Imperio se venía enfrentado a diversos monarcas que centralizaban para sí el poder y los territorios gobernados, a la vez que las personas empezaban a verse más identificados con sus reyes y príncipes y no con un lejano emperador, se fue formando un protonacionalismo, pues se crearon lazos de identidad fuertes que iban disolviendo el Imperio. Estos lazos son los que en el siglo XIX van a servir para construir un nacionalismo activo, dando una forma particular a los nacientes nuevos Estados (PATIÑO: 39).

Uno de los eventos que ayudaron a la consolidación de los nexos entre súbditos y monarcas fue la aparición de la Reforma protestante, pues supuso la finalización de la unidad católica de Europa a la vez que el final de una comunidad católica específica de identidad y poder. Esta ruptura se vio protagonizada por las llamadas guerras de religiones que sacudieron a todo el continente europeo entre el siglo XV y finales del XVII, coincidiendo con un periodo de enfrentamiento entre monarcas y emperadores.

El periodo más crucial en las luchas que los reyes sostuvieron contra el Imperio corresponde a la Guerra de los Treinta Años, que comenzó en 1618 y concluyó en 1648, con la firma de la Paz de Westfalia (HOLSTI, 2000: 25). El final de la guerra de los treinta años, se consigue más por el agotamiento de los contendientes que por la victoria contundente de alguno, marca el triunfo real de los Estados sobre el Imperio, e indirectamente reafirma el triunfo sobre la Iglesia. Las negociaciones de paz dieron como resultado el surgimiento de un sistema diplomático y por lo tanto, de un sistema de seguridad general europeo. El Imperio quedó excluido como tal y fue tratado como un Estado, y el papado no participó directamente de las negociaciones. El asunto religioso condujo a que los súbditos de un país profesaran la religión de su gobernante, pero además a que existieran disposiciones que dieran margen a una tolerancia religiosa reconocida públicamente.

1.4.3. LA DISPUTA CONTRA LAS CIUDADES – ESTADO

En la medida en que las disputas contra la Iglesia y el Imperio se iban ganando, lo que permitía a los monarcas consolidar el proceso de centralización del poder y construir mecanismos de decisión política que se identificaron como soberanía y que también identificaban su poder personal con la idea de la dignidad del gobierno, surgieron otros problemas que impedían una centralización real y efectiva del poder. Los dos nuevos enemigos, eran más cercanos y se denominaron como enemigos internos.

Las ciudades – Estado como formas de organización social anteceden al Imperio, la Iglesia, los nobles e incluso al Estado moderno. Las primeras ciudades de la antigüedad fueron las primeras formas de los Estados, y con base a estas formas se mantuvieron por miles de años, alrededor de ellas se organizaron las principales actividades de las sociedades más estables, que crearon y pudieron mantener tradiciones y formas de procedimientos institucionales más o menos específicos (TILLY, 1992: 23). Las ciudades – Estado que se comportaban como Estados, con frecuencia asumían el papel de capital política, económica y militar de un Estado o de un reino cuyas fronteras exteriores estables estaban marcadas por un *hinterland*⁶ en lo inmediato, y por fronteras móviles en lo más alejado, que siempre dependían de las habilidades militares de sus gobernantes fueran reyes, magistrados o cuerpos de jueces elegidos para tal cargo.

Mientras más acceso tenían las ciudades – Estado a fuentes de capital permanente, era más difícil que se sometieran a un poder político externo, por otro lado, el que sus instituciones y prácticas políticas fueran mucho más sólidas se convirtió en un desafío potencial que nunca desapareció y que solo fue menguado por la estatalización de las ciudades y su administración, gracias a la centralización que requería la invención de los Estados modernos, territorializados y además industrializados.

En términos generales las disputas entre reyes, nobles, Imperio y la Iglesia en realidad beneficiaron a las ciudades pues les permitieron mantener sus privilegios. Sin embargo, para el surgimiento del Estado moderno era necesario eliminar los privilegios que limitaban las decisiones del rey, a la vez que concentraban cantidades considerables de población, recursos de producción y comercialización, y principalmente de impuestos, aspectos que desde un punto de vista centralizador, deberían ser obtenidos, administrados y dirigidos por el rey como cabeza de los nuevos Estados. Finalmente, el triunfo de los monarcas se consolidó desde las ciudades que lograron vincular su ámbito real, borrando las zonas oscuras para su soberanía. El concepto de la soberanía adquiere una dimensión representable

⁶Un *hinterland* es un territorio que circunscribe el espacio exterior de las ciudades, y que actualmente puede tener un equivalente en la idea de la ciudad región. Los *hinterlands* cumplen varias funciones para las ciudades: son las zonas primarias de aprovisionamiento de alimentos y de recursos para la vida, junto con el aporte de agua y de materiales de construcción. También juegan el papel de espacio de seguridad exterior, como una berrera de seguridad.

en la capacidad de gobierno de territorio y las poblaciones integradas al rey como cabeza de la sociedad. La ciudad se convierte en el espacio de referencia para la administración de derechos políticos y hacer justicia, es decir, los reyes extienden los derechos de las personas que viven en las ciudades – Estado a todos los demás miembros de la sociedad bajo la idea de que son derechos ciudadanos.

La victoria de los monarcas sobre las ciudades – Estado, se dio solamente cuando las posibilidades de gobernar el mundo europeo casi estuvieron agotadas, dado que sus adversarios fueron los mejor organizados y más cohesionados.

1.4.4. LA DISPUTA CONTRA LA NOBLEZA FEUDAL

La nobleza represento un problema particular en la medida en que desafiaba los procedimientos de gobierno unificados que imponía la centralización, pues evitaba la integración territorial, dividía la composición de la lealtad política, y en ocasiones, se aliaba con los enemigos del monarca a cambio de recompensas territoriales, políticas o nobiliarias. Esta posición logro mantenerse durante un largo tiempo principalmente gracias a que los nobles imitaban la estructura local de poder de la Iglesia⁷, es decir, eran absolutamente locales, por lo que poseían, terrenos extensos, castillos y formas particulares de obtención de ingresos, como a través del comercio derivado de sus propias producciones agropecuarias o artesanales (VAN CREVELD, 1999: 87).

La habilidad del rey para conseguir el apoyo y el reconocimiento político de sus súbditos pasaba por la capacidad que tuviera para superar y obviar a los nobles de diferentes rangos y titulaciones, que en muchas ocasiones competían con el poder del rey en cuanto a propiedades, número de personas a su servicio y cantidad de ingresos mensuales. Los monarcas nunca gobernaron sobre territorios realmente centralizados, y sus posesiones y territorios anexados solían estar dispersos entre los reyes extranjeros, dando lugar a una soberanía fragmentada. Entre los siglos XII y XV esta situación determino la necesidad de que existiera algo parecido a la idea de nación, que en la modernidad permitió la cohesión de la sociedad. La sociedad se encontraba en un proceso de ruptura y transformación de sus lazos de unión con la Iglesia y, por tanto, de ruptura de sus estructuras políticas y modelos de cohesión; además, aún no construía un sistema de lealtad y obediencia al rey, que fuera más allá de las localidades, en donde se le daba gran parte de la obediencia y la lealtad al señor local.

⁷La Iglesia una institución universal, por definición y por práctica política, su poder funcionaba en gran parte, gracias a formas locales como los obispos, las parroquias y las abadías, cada una de las cuales tenía sus propiedades, privilegios e inmunidades.

Una de las maneras en que los monarcas lograron mantener sus posesiones a salvo de los nobles y construir, además, mecanismos que les permitieran tener sus propios intereses dinásticos intactos, fueron los matrimonios entre hijos primogénitos de los reyes y los principales príncipes, forzando progresivamente a que los nobles tuvieran que intervenir cada vez menos en el nombramiento de los sucesores de los diferentes monarcas. Esto implicaba una centralización del poder y que las actividades institucionales fueran cada vez más directas.

El elemento clave fue la derrota de los privilegios y prerrogativas que blandían los nobles como derechos indelegables, impostergables y, sobre todo, intransferibles al poder monárquico. Esto condujo a la creación de sociedades que no sólo se deshacían del poder omnipotente de la Iglesia a través de la Reforma sino que también daban lugar al desalojo de las jerarquías medievales junto con sus privilegios. Surgían así los reyes y las monarquías, que marcaban la ruta de la centralización y de la modernidad sobre la idea de una sociedad secularizada lentamente, que además construía las formas institucionales necesarias para recibir al yo individual del mundo moderno.

1.4.5. LA IDEA DEL ESTADO NACIÓN: CONSTRUYENDO LOS ESTADOS NACIONALES

La idea de una identidad nacional opera como factor de cohesión social. Las primeras pautas que permitieron crear identidades nacionales surgen como resultado del proceso de construcción y centralización del poder de las monarquías frente a la lucha contra el Imperio y la Iglesia. La figura del rey simbolizó la puesta en la escena política y económica del yo individual, surgiendo así los primeros lazos entre el rey y los individuos, sus vidas, e identidades y sus expectativas económicas. Por otro lado, tanto el rey y los individuos mantienen una serie de relaciones particulares, es decir, una serie de elementos de conexión, que hacían que los reyes profesaran la cultura, lengua y religión de sus súbditos. Este último elemento juega un papel estratégico, pues gracias al movimiento de la reforma los reyes convierten a sus pueblos en protestantes posicionándose en gobernantes legítimos frente a los poderes eclesial e imperial que para ese entonces se encontraban debilitados. Finalmente, la educación financiada y dirigida por el Estado cuya finalidad fue formar súbditos con valores y lealtades políticas particulares contribuye a la formación de las identidades nacionales.

Curiosamente las nacionalidades o grupos nacionalitarios se formaron en Europa a partir de la realidad plural, y no en contra de ella, conformándose durante el siglo XVIII, aún antes de que apareciera la nación propiamente dicha, en su expresión moderna de Estado nacional. Si bien los conflictos étnicos – nacionales estuvieron presentes, no se buscó resolverlos por la vía de la destrucción total de la

diversidad. Componentes socioculturales específicos permitían distinguir a unos grupos étnico – nacionales de otros. Pero tales configuraciones étnicas no llegaron a convertirse en barreras socioeconómicas infranqueables entre los grupos, y mucho menos en un impedimento político para la construcción nacional. Esta relativa indiferencia ante las diferencias étnicas, no fue el resultado de una teorización de los ideólogos liberales, sino más bien, fue el producto de una serie de condiciones creadas por movimientos transformadores que se venían gestando en la base de la sociedad.

Los procesos estructurales y, en particular, la expansión de las relaciones mercantiles que prepararon el advenimiento del moderno capitalismo funcionaron como el cemento que hizo posible soldar en lo político, a los componentes socioculturalmente heterogéneos (DIAZ, 2006:20).

El hecho de que no se establecieran rígidas jerarquías socioeconómicas a partir de las diferencias étnico - culturales, favoreció esta situación, gracias a que existía una generalizada adscripción étnica de la fuerza de trabajo. Las acciones hegemónicas (de la burguesía o de la aristocracia aburguesada), se encargaron de convertir aquellas potencialidades unitarias, que arrancaban del sustrato económico, en realidades sociopolíticas: los Estados nacionales.

Varios fueron los factores, que en un momento u otro contribuyeron a la construcción de la nación, incluyendo la formación de un cierto grado de articulación socioeconómica que facilitó el acercamiento entre sí de los grupos nacionales y su integración como componentes de una unidad nacional mayor, quedando en segundo plano (al menos durante la etapa en la que se plantea la formación del Estado moderno) la heterogeneidad étnico cultural. Esto nos permite entender porque la cuestión de las diferencias étnicas o lingüísticas que persistían en muchas regiones, no se convirtieran en un obstáculo en la conformación de Estados nacionales unificados y diferenciados de otros (pero multiétnicos e incluso multinacionales). De este modo, las tendencias homogeneizadoras, como premisas fundamentales de la construcción nacional estuvieron ausentes, puesto que la heterogeneidad étnico – nacional no generó profundas incertidumbres sobre la viabilidad nacional.

Los Estados nacionales de Europa occidental se conforman sobre todo durante el siglo XIX, según un proceso que operó como regla “de abajo hacia arriba”. Esto implica que fuertes procesos estructurales y la confirmación de sistemas clasistas, con un grupo como la burguesía al frente, dieron lugar a la formación previa de las nacionalidades y de las condiciones cohesivas para la construcción de la nación, lo que no significa que en esa fase el papel del Estado en la conformación de la sociedad

nacional no haya sido significativo. La sociedad nacional fue producto de este proceso, y ella, a su vez, requirió en aquella fase del desarrollo del capitalismo y de la organización de los Estados nacionales.

1.4.5.1. **El Estado – nación.**

Se puede hablar del concepto de nación en relación con el Estado – nación, entendido éste como un territorio, con una población que tiene una pertenencia, reconoce gobierno y normas propios, y por tanto, diferentes de otros.

Los Estados nación surgen propiamente en el siglo XIX, si descontamos algunas formaciones tempranas; antes podemos hablar de nacionalidades o Estados, pero no de Estados naciones. Después de las grandes revoluciones y guerras de independencia europeas, la tendencia fue crear Estados conformados por una colectividad culturalmente homogénea.

El concepto de Estado – nación es un fenómeno moderno, caracterizado por la formación de un tipo de Estado que posee el monopolio de lo que se define como el uso legítimo de la fuerza dentro de un territorio delimitado y que busca la unidad de la población sujeta a un gobierno mediante la homogeneización. Con este fin, el Estado – nación crea una cultura, símbolos (nacionales) y valores comunes, restablece o inventa tradiciones y mitos de origen (GUIBERNAU 1998:58).

Guibernau establece las diferencias entre nación y Estado – nación: los miembros de una nación son conscientes de formar una comunidad mientras que el Estado – nación se esfuerza por crear una nación y desarrollar un sentido de comunidad a partir de ella. Por otra parte, mientras la nación disfruta de una cultura, valores, y símbolos, el Estado – nación se esfuerza para crearla como objetivo. Los miembros de una nación tienen como referencia un pasado común y reconocen una historia compartida, en cambio, los integrantes de un Estado – nación carecen de un pasado común, porque no existía en el momento de su constitución o contienen una parcialidad, como consecuencia de la presencia de varios grupos étnico - naciones que se desarrollan en el interior del territorio.

Históricamente la relación del Estado – nación con el capitalismo es dado a partir de un constructo, de una simbolización e ideologización que puede entenderse sinérgicamente y políticamente desde la perspectiva de la interconexión de sociedades e identidades que se autoinvocan y se autoconvencen de su unidad y su diferenciación de otros Estados – nación.

El Estado – nación, no expresa la simple continuidad de las anteriores formaciones sociales:

“Se trata de la historia de su destrucción y de su sustitución por nuevos contenidos, ideas y tipos de relaciones sociales” (NAVARI: 32).

Este proceso histórico implicó vastas transformaciones que hacen de la nación moderna un fenómeno particular que debe distinguirse de otras formas de organización anteriores, de las que a menudo el Estado – nación es la negación. En la formación del Estado – nación operaron diversas fuerzas, en interacción orgánica que transformaron las organizaciones humanas:

1. El *racionalismo*, que como sistema de pensamiento modificó la idea del Estado,⁸ impulsó los sistemas uniformes de derecho⁹, y la noción de igualdad legal, entre otros cambios fundamentales;
2. El *capitalismo*, que con un complejo proceso de transformaciones económicas y sociales, dio lugar a la idea del “trabajador libre” que vende su fuerza de trabajo, a una nueva cultura de la eficiencia y la acumulación, y creó el marco en el que se constituyeron las clases sociales modernas y los extensos vínculos de una “economía – mundo”, y;
3. El Estado, articulador de comunes sistemas educativos, legales, económicos, etc., y organizador de las burocracias capaces de racionalizar el funcionamiento de las nuevas estructuras sociopolíticas soberanas, entre otras funciones propias.

“Estos son los rasgos característicos del Estado moderno; son precisamente los rasgos que constituyen su modernidad. Pero también son los rasgos característicos del Estado – nación; fueron ellos los que crearon el Estado – nación. El Estado moderno y el Estado – nación son fenómenos coextensivos. En el proceso de desarrollo, la modernización y la construcción de la nación implican el mismo programa” (NAVARI: 52)

Prácticamente en todas las sociedades nacionales europeas, aún en aquellas que logran formar la nación acabada (Estado – nación) a partir de procesos fundamentalmente endógenos, la presencia de una multiplicidad étnica es notable (DIAZ, 2006: 19). Para ilustrar esta situación, solo hay que mencionar a Escocia, Gales e Irlanda (Ulster) en Gran Bretaña; a Occitania, Bretaña y Córcega en el caso francés, y a los diversos grupos socioculturales que se organizan en los cantones suizos.

Es la diversa percepción de las particularidades étnicas en cuanto son elementos constitutivos de la sociedad, como resultado de los procesos divergentes que dieron lugar a la conformación respectiva de los estados nacionales, lo que determina que las condiciones de construcción nacional en Europa y

⁸El racionalismo concibe al Estado como un agente de servicio del ciudadano y no sólo del monarca.

⁹ El fundamento para la uniformización de los sistemas de derecho, fue el Código napoleónico.

Latinoamérica sean particularmente diferenciadas. Parecería que en Europa es crucial un proceso previo de unificación, que en algunos casos alcanza una fuerte integración socio económica.

El proceso unificador es determinado, entre otros factores por el desarrollo de un mercado interno que es impulsado por la extensión de las relaciones mercantiles, así como por la aparición de una nueva clase (la burguesía) que no hacía descansar su identidad social en la separación estamental respecto de los demás sectores del pueblo (como lo hizo la aristocracia) ni proponía un modelo de sociedad basado en las diferencias socioculturales o étnicas, sino en la unidad que establecía la igualdad entre los ciudadanos, el trabajo libre y la abierta competencia como fundamentos de la nación (DIAZ, 2006: 19).

En tal contexto, la cuestión propiamente étnica, estando presente, no advierte un obstáculo crucial para la formación de los estados nacionales europeos.

La forma más acabada de nación, política el Estado – nación, coincide con el desarrollo de las clases medias que han pasado a ser el grupo de referencia para la mayoría de la población; estos es así en el caso inglés, holandés, suizo, norteamericano y – con singularidades propias – en el francés. El conflicto étnico juega un mínimo papel al no existir separaciones de este tipo entre las clases medias y las más bajas, no dándose obstáculos por esa vía a la movilidad social ascendente de las últimas. El proyecto de nación de esos estados nacionales nace así libre de hipotecas históricas, dominado por un sentido de racionalidad y unas preocupaciones empíricas a la medida de sus protagonistas sociales. Esto explicaría el éxito de la construcción de la nación en sociedades tan íntimamente divididas por factores culturales como pueden ser Holanda y Suiza o en menor medida, estados como el inglés, norteamericano y francés (GUERRERO, 1984: 34).

Sin lugar a dudas, el proceso europeo, fue el modelo básico a partir del cual se construyeron los grandes esquemas explicativos de la cuestión nacional. La propia teoría marxista es tributaria de esa tradición analítica. ¿Estos esquemas analíticos son útiles al momento de analizar la cuestión nacional en América? Por supuesto que sí, los Estados europeos se construyen en condiciones históricas, políticas y económicas muy distintas a las que se darían en América, pero comparten una meta en común, la formación de la nación acabada a través del Estado – nación, son muy pocos los proyectos políticos que han logrado este objetivo pero se han valido de las mismas herramientas para conseguirlo, a saber, los procesos de construcción nacional.

1.4.5.2. El multiculturalismo y la crisis del paradigma del Estado – nación.

Durante las últimas décadas y después de la caída del comunismo han quedado al descubierto en todo el mundo una serie de conflictos de carácter étnico. Estos hechos cuestionan el paradigma del Estado – nación, especialmente en la década de los setenta con el surgimiento del multiculturalismo.

Recordemos que los Estados nación carecen de un pasado histórico y por lo tanto carecen de una nación en si misma, es por ello que emprenden procesos de construcción nacional buscando crear una cultura, valores y símbolos compartidos, pretenden crear un sentido de pertenencia, un pasado común pese a la existencia de grupos étnicos diferenciados.

El hecho de que al interior de un Estado existan una variedad de grupos étnicos ha dejado claro que los Estados no son uni-nacionales, sino que más bien están compuestos por distintas colectividades sociológicas como la etnia o la nación. Más de cien años, han dejado claro que no es posible llegar a la homogeneidad absoluta. Lo anterior se demuestra con los conflictos étnicos en Europa del Este, China, los Balcanes, Occidente y Latinoamérica.

Precisamente el renacimiento de conflictos de carácter étnico, nos ha llevado a un cambio de paradigma sobre la concepción del Estado. Ahora, se reconoce que la homogeneidad cultural no existe y que ésta, fue en realidad la ideología base de la estructura estatal moderna.

En Latinoamérica la emergencia indígena, como han llamado algunos autores a las movilizaciones, estallidos y movimientos sociales estructurados, en algunos casos, en torno a proyectos políticos que asumen las demandas de los pueblos indígenas al reivindicar sus identidades y especificidades como los de Ecuador, México y Bolivia están planteando nuevas preguntas y dilemas entorno al futuro del Estado – nación, poniendo en jaque la vieja fórmula nacionalista de “una cultura, una nación”.

Se ha llegado a considerar las demandas indígenas como demandas etnonacionales o protonacionales, es decir que antecederían a las demandas nacionalistas o, en un sentido similar a este, que toda demanda étnica es, como señalan los primordialistas¹⁰, una demanda nacionalista. Desde otra perspectiva política e intelectual, se ha afirmado que las demandas indígenas por autonomía y

¹⁰ Existe un debate que ha confrontado por lo menos dos posturas académicas acerca del origen y desarrollo del nacionalismo europeo representados en la obra del antropólogo Ernest Gellner, quien sostiene que el nacionalismo es un producto de la industrialización, de ahí el nombre de modernista, y los primordialistas quienes sostienen que el nacionalismo tiene un origen étnico y que cada grupo étnico puede convertirse potencialmente en un grupo que puede elaborar demandas nacionalistas. Otra parte de este debate surge a fines de los años ochenta y principios de los noventa con el debate sobre los nuevos nacionalismos surgidos de las antiguas repúblicas socialistas. En este mismo contexto surge una amplia discusión sobre el futuro de los Estados nacionales europeos en un momento donde la inmigración se ha hecho un fenómeno cada vez más importante para las sociedades de los países de la Europa central. Por último la discusión sobre el futuro del Estado nacional se da en la víspera de la formación de la Unión Europea (UE), la que algunos suponían vendría a borrar las viejas estructuras político territoriales que habían caracterizado al continente en los últimos ciento cincuenta años.

autodeterminación cuestionarían la unidad nacional o que al menos pondrían en un paréntesis de incertidumbre su real validez o efectividad como base de la integración social y política. Así la proliferación y visibilización de “otras culturas”, distintas a la “cultura nacional”, puede ser entendida como un componente sustancial para la reconstrucción de la sociedad civil. Para algunos es la expresión de una “modernidad problemática” o la evidencia de “nuevos movimientos sociales” de características más bien posmodernas que escenifican las nuevas condiciones que vive América Latina con el advenimiento de las transformaciones neoliberales. Se trata entonces de “culturas” (sujetos y actores sociales) que buscan legitimidad a través del reconocimiento o la autonomía al interior de los Estados nacionales. Esta búsqueda de legitimación, además de marcar una ruptura con el pasado, tendría como resultado una necesaria transformación del carácter nacional del Estado en un Estado multinacional, plurinacional y/o multiétnico. Este Estado posnacional, como lo ha llamado Habermas, implicaría transformaciones de fondo en el aparato burocrático y administrativo, en las formas de organización política, tanto del régimen como del sistema político, así como de las formas de representación, y, sobre todo, en el carácter de la ciudadanía tal como se ha entendido hasta ahora.

Un ejemplo de estas transformaciones se encontraría en las primeras reformas a las legislaciones nacionales y particularmente a las Constituciones de varios países latinoamericanos que reconocen la existencia de poblaciones indígenas así como el carácter multiétnico, plurinacional o multicultural de varios países de la región¹¹. Para algunos autores las nuevas formas de movilización indígena han encontrado eco en las nuevas constituciones democráticas lo que extiende la promesa de un renovado pacto social que debiera traducirse en reformas efectivas en las estructuras de los Estados existentes. Sin embargo, el problema de estas reformas legales ha sido cómo pasar de una etapa declarativa o discursiva a una de acción e instrumentación que afecte en términos reales la vida de las personas y las estructuras de dominación ubicadas en las desigualdades étnicas y de raza. Es aquí donde comienzan los problemas, pues mientras para algunos las reformas legales significan un avance sustancial respecto del pasado que promete transformar no sólo el universo simbólico en el que se ha sustentado la exclusión indígena sino también las prácticas sociales y política en que esta se ha expresado, para otros es un mero discurso que no ha acogido el fondo de la demanda indígena, como la autonomía y la autodeterminación, este es al menos el argumento de quienes critican la reforma constitucional del

¹¹ Este es el caso de Nicaragua que en 1987 declara el pluralismo político, social y étnico de la nación y la naturaleza multiétnica del pueblo de Nicaragua. Colombia que desde 1991 reconoce y protege la diversidad étnico cultural de la nación; México que en 1992 declara en su Constitución la composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas; Bolivia que en 1994 se declara Nación multiétnica y pluricultural; Ecuador que en 1998 se define como país pluricultural y multiétnico.

2001 sobre derechos y cultura indígena en México ¹²y también en el caso de Chile¹³.

Pese a su evidente carácter multicultural y plurinacional la gran mayoría de los Estados latinoamericanos han emprendido una especie de operación maquillaje que utilizaría el discurso de la diversidad y el multiculturalismo como un cambio de forma más que de fondo: cambiar para que todo siga igual. De ahí que el multiculturalismo se esté transformado en un discurso que está sirviendo a diversos sectores para mostrar que las sociedades latinoamericanas no son homogéneas sino multiculturales lo que tendría como consecuencia la transformación del Estado nacional en un Estado multicultural y plurinacional. Aunque también hay casos destacados en los que la consagración constitucional de los derechos indígenas es la vía más apropiada para la satisfacción de las necesidades y demandas indígenas, tal es el caso de Ecuador o Bolivia.

De cualquier modo, lo anterior es una muestra de que en los últimos años han ocurrido profundos cambios en las formas de pensar al Estado y la nación, sin embargo es difícil creer en un debilitamiento o una crisis del Estado nación como modelo predominante en el mundo de hoy, muy a pesar de la inestabilidad política que generan las demandas de carácter étnico – indígena. Y es que pese a las reformas constitucionales o la creación de leyes y políticas públicas que buscan favorecer a los pueblos indígenas, los Estados que reconocen la multiculturalidad o la plurinacionalidad de sus pueblos continúan empeñándose en fortalecer la idea de “una sola nación” que engloba a las demás y que podría considerarse superior pues se convierte en la única posibilidad de mantener intacta la unidad dentro de su territorio.

Es fundamental replantear la identidad nacional a partir de esa diversidad, empezando por el papel del Estado y la función de los derechos. Esto implica respeto y tolerancia por la cultura del otro; libertad para vivir de acuerdo a la propia cosmovisión; el necesario replanteamiento de la igualdad (no en cuanto a cultura y nación sino al derecho a la diferencia respaldada por los derechos de grupo); una reorganización del Estado y una revisión del concepto de democracia.

¹²La misma reforma del Instituto Nacional Indigenista (INI) en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y su estrategia de abordar la problemática indígena desde las políticas sociales, cuestión que ya se venía haciendo desde los años ochenta, y no como un problema nacional que supuestamente atraviesa a la nación, es un ejemplo de que el discurso del Estado, las reformas constitucionales, aún a pesar del Convenio 169 de la OIT y del levantamiento zapatista, se expresan de una manera diferente a la hora de ser llevadas a la práctica.

¹³ A principios de los años noventa se creó una nueva ley indígena y una institucionalidad que se suponía coordinaría las políticas indígenas del Estado. Hoy dicha política es prácticamente inexistente, la institucionalidad está aislada y deslegitimada, y la ley indígena ha sido permanentemente vulnerada por el gobierno que la creó. En Chile no se ha aprobado el Convenio 169 de la OIT, ni se ha realizado reformas constitucionales en relación a las demandas indígenas.

1.5. FORMACIÓN NACIONAL Y CUESTIÓN ÉTNICA EN AMÉRICA LATINA.

Durante los últimos años se ha desechado la tendencia teórico política que separaba el fenómeno étnico respecto de la dinámica y estructura estatales, revitalizándose los enfoques que plantean una íntima vinculación del fenómeno étnico con la formación regional, y por esta vía con la nacional.

Lo que esta tesis propone es que, no es posible entender y mucho menos abordar el llamado problema indígena (o cualquier otro que tenga que ver con grupos étnicamente diferenciados) sin el marco regional y nacional (político, económico y sociocultural) que le da sentido a aquel.

La problemática étnica es incomprensible ajena a los procesos que históricamente determinaron el perfil de la sociedad nacional en Hispanoamérica y que, en particular dieron lugar a la formación del Estado – nación, vale la pena aclarar que con este concepto se hace referencia a una forma específica e históricamente determinada que configura la nación moderna y no así a cualquier organización sociopolítica. A menudo en los análisis se incluyen nociones de “nación” que, sin hacerlo explícito, en realidad se están refiriendo a una gran variedad de formaciones sociopolíticas (CHABOD: 1987). Este uso indiferenciado y caótico del término, permite poner en el mismo plano a la nación moderna con otras “naciones”¹⁴. Nos referimos aquí a los usos teóricos y científicos, no a las denominaciones políticas que se dan los pueblos, las cuales son incuestionables¹⁵.

Pero, analicemos con detenimiento las causas de este fenómeno, en muchos casos el principal motivo para esta igualación es evitar las escalas de valores que, colocan a esas diversas formas históricas en jerarquías diferentes, con evidentes propósitos de dominación y opresión política. Pese a que este motivo es digno de admiración, provoca una evidente desventaja, pues oscurece la comprensión de lo que hay de específico en el contemporáneo fenómeno nacional, y por ese medio, se bloquea también la posibilidad de entender las importantes relaciones que se dan cuando aquellas “naciones” quedan enmarcadas en los Estados nacionales modernos. Ante todo hay que tener en cuenta que:

¹⁴ Por ejemplo, la “nación” maya o zapoteca junto a los Estados nacionales.

¹⁵ Según las experiencias y contextos particulares, los grupos étnicos latinoamericanos se denominan así mismos como pueblos, nacionalidades e incluso como naciones. Estas designaciones, son parte de las estrategias y tradiciones políticas de los grupos, y son perfectamente legítimas, por lo que no tienen porqué coincidir con los conceptos analíticos. Pero no deben confundirse.

“Aunque los hombres se han asociado siempre en algún tipo de unidades localizadas, su agrupamiento en Estados naciones es una característica moderna cuyo pleno desarrollo es ciertamente un fenómeno esencialmente contemporáneo” (TIVEY, 1987: 9).

En relación al peculiar proceso de conformación de la mayoría de los Estados nacionales en América Latina, y su respectiva composición sociocultural interna, es preciso hacer referencia a dos particularidades, ausentes en el fenómeno europeo. En primer lugar, la presencia de una marcada preocupación que surge de manera temprana y reiterada a lo largo del tiempo, y que incluso alcanza el rango de obsesión política, por el carácter incompleto o inauténtico de la nación misma, dada la persistencia de los grupos étnicos. Y, en segundo lugar, como corolario de la anterior, la búsqueda afanosa de las fórmulas que permitan completar o integrar a sociedades cuyo tejido es socioculturalmente heterogéneo; es decir, la observación de tal heterogeneidad como un estigma, como un defecto de la nación que debe ser superado.

Como consecuencia, no es de sorprender que este tema se haya convertido en una constante presente en los debates de ideólogos y pensadores latinoamericanos, en los mismos términos, es decir, la consideración de la heterogeneidad étnica como un obstáculo, y la búsqueda de la homogeneidad nacional como una meta necesaria y deseable. Por su importancia, es preciso recordar aquí el enfoque de Manuel Gamio¹⁶, destacado pensador mexicano que extendió su influencia por América Latina. Este autor elabora una concepción (que se convierte en el fundamento primario del indigenismo moderno) que vincula la forja plena de la nación con la cancelación de la heterogeneidad étnica que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos (DIAZ, 1987: 33 – 34). El hecho de que Gamio ya esté planteando en pleno siglo XX, la necesidad urgente de formar una verdadera nación, y advierta sobre el obstáculo que significa para tal propósito la heterogeneidad étnica de la población en los países latinoamericanos, nos da una idea de la persistencia de este punto de vista (GAMIO, 1960: 93).

Aunque, sin lugar a dudas en el amplio marco latinoamericano es posible encontrar una gran diversidad de situaciones particulares que condicionan la construcción nacional de los Estados latinoamericanos, existen algunos patrones globales que permitirán apreciar diferencias específicas con relación al proceso europeo.

¹⁶Hasta su muerte en 1960, Gamio fue el director y animador del Instituto Indigenista Interamericano, organismo impulsor del indigenismo integracionista por el todo el continente. Esta institución continental fue constituida para cumplir con los acuerdos básicos del primer Congreso Indigenista Interamericano celebrado en México, en 1949, con la participación de 19 países. Desde aquella plataforma institucional, las ideas de Gamio se extendieron a otros países, a través de los respectivos organismos indigenistas locales que él mismo ayudó a fundar.

Evidentemente, el proceso de construcción nacional en el subcontinente presenta matrices muy variadas, desde los países del Caribe no hispánico (inglés, francés, holandés, etc.) que se conforman a partir de sociedades implantadas y que no emergieron orgánicamente, es decir, que surgen desde fuera como un negocio o como una acción empresarial¹⁷, hasta formaciones en las que la población indígena sobrevive a los rigores de la irrupción europea y se convierte en un importante sector subordinado de la construcción social colonial y posteriormente de la vida independiente (como la mayoría de los países latinoamericanos) (YACOU, 1988: 327 y ss.). Lo cierto es que América Latina difiere en su origen debido a que la conquista, la experiencia colonial y posteriormente las relaciones republicanas se produjeron de formas distintas e incluso en diferentes momentos, todo lo cual hace difícil que sus cualidades genéricas priven sobre su heterogeneidad básica (TORRES, 1983: 164).

Tomando en cuenta estas particularidades y a riesgo de caer en un nivel extremo de particularidad, se intentará establecer algunos elementos del proceso latinoamericano de construcción nacional que permitan contrastar el proceso europeo. Para tal propósito resulta útil entender algunos fenómenos que acompañan a la formación del Estado nacional en las colonias españolas y la influencia de las políticas indigenistas¹⁸ en las diferentes fases históricas latinoamericanas.

1.5.1. LA CONSTRUCCION NACIONAL DURANTE LA COLONIA

El proceso colonial, lejos de constituir una estructura socioeconómica y un mercado interno generadores de tendencias integrativas, crea todas las condiciones para impedirlo. Todo el tejido social se encuentra aplastado por las ideas y formas de administración colonial, con el que la metrópoli española transfiere a América su propio atraso (DIAZ, 2006: 24). Los procesos de construcción nacional operan a través de las políticas indigenistas.

1.5.1.1. El asimilacionismo y la esclavitud

¹⁷ “En el Caribe no hispánico tenemos un desarrollo histórico que difiere totalmente de la historia europea en un hecho clave: la estructura social de este Caribe que emerge de manera espontánea. No: esta sociedad caribeña constituye el primer caso mundial, a gran escala, de sociedades implantadas, creadas a partir de una acción empresarial, económica, de tipo moderno. Y durante casi dos siglos el 80% o más de la población sigue sujeta a los fines empresariales de origen, que son los que conforman las características demográficas de la sociedad...” (MORENO, 1986: 295 y ss.)

¹⁸ Pues hacemos referencia a un sin número de políticas diseñadas por los *no indios*, para ser aplicadas a los *otros*; de ninguna manera suponen una consideración del punto de vista de esos otros, sino más bien una negación rotunda de que éstos tengan algo que opinar sobre sus propios asuntos.

Durante el primer tercio del siglo XVI, la esclavitud india se había extendido ampliamente en la América conquistada, y sin lugar a dudas, provocando un desastre demográfico sin precedentes.

La fuerza de trabajo constituida por la población indígena es explotada fundamentalmente bajo relaciones esclavistas y serviles, siendo esta una constante permanente aún en los regímenes de la encomienda y el repartimiento. Los medios coercitivos son frecuentemente utilizados por la corona española para apropiarse de la riqueza de los indígenas a través del impuesto, o bien, por los criollos y los colonizadores peninsulares para exprimir al máximo la fuerza laboral indígena. La esclavitud es precisamente la primera política colonial aplicada a la población indígena, que encuentra un justificativo, “moral y cristiano”, y un *modus operandi* adecuado con la cristianidad, en la doctrina de la “justa guerra”¹⁹(ZABALA: 1972), en este sentido se redactó el documento más curioso de la época colonial, *el requerimiento*.²⁰

A partir de mediados del siglo XVI comenzaron a adoptarse una serie de medidas para abolir la esclavitud, gracias a las protestas de algunos frailes. La Corona mantenía una posición difícil respecto al tema, pues se mantenían en juego aspectos realmente contradictorios, por un lado la práctica esclavista le generaba ingresos, pero desde otro ángulo, los esclavos no pagaban tributo y esto era perjudicial, además que la población indígena disminuía con alarmante rapidez como consecuencia de la misma esclavitud. Pronto los intereses de la colonia se armonizaron con la abolición, sin embargo esta tarea no fue sencilla.

Paradójicamente la Corona encontró en las denuncias y argumentos en contra de la esclavitud, el fundamento ideológico y moral necesario para hacer valer sus intereses, a través de la adopción de una serie de medidas que buscaron “abolir la esclavitud y mejorar las condiciones de vida de la población indígena” y cuyo trasfondo era precisamente modificar gradualmente su situación de poder en los territorios conquistados, obtener más réditos y reorganizar las estructuras de poder colonial. La abolición de la esclavitud en realidad no modificó las condiciones de pobreza, marginación y servidumbre de la población indígena, sino que más bien, fue el punto de partida para la creación de nuevas instituciones que, tendrían el mismo efecto práctico y devastador.

¹⁹ La doctrina de la justa guerra planteaba básicamente que era legítimo capturar y hacer esclavos a aquellos indios que “resistieran” por la fuerza a los conquistadores y se negaran a aceptar la fe católica. Según el Derecho Natural admitido, los miembros de la especie humana eran libres, pero ante la guerra el Derecho de Gentes aceptó el cautiverio, bajo la premisa de que era más humano esclavizar que matar al vencido.

²⁰ El requerimiento, es un documento escrito en castellano, y del que la población nativa no podía comprender su letra y mucho menos su espíritu, pues en él se hablaba de cuestiones extrañas a su visión del mundo y a sus respectivos sistemas socioculturales, mismo que era leído por los castellanos a los indios antes de comenzar su “justa” guerra, convirtiéndose en el pretexto moral de los conquistadores para esclavizar al indio.

1.5.1.2. El segregacionismo

El indigenismo colonial está conformado por las diversas medidas adoptadas por la Corona, especialmente durante el siglo XVI. Una legislación minuciosa aunque no siempre acatada, unida a la creación de una serie de instituciones administrativas, económicas, judiciales, etc., fueron suficientes para que durante tres siglos el régimen colonial funcionara con un mínimo de eficacia²¹ evitando al mismo tiempo que la población indígena fuera arrasada.

Es importante destacar que ninguna de estas medidas buscaba en realidad impedir la explotación indígena, sino más bien, reglamentarla y racionalizarla, de tal manera que las riquezas generadas por ésta fueran apropiadas del modo más ordenado por los actores principales de la colonización.

Con la abolición de la esclavitud surge la encomienda²² que solamente agudizó la depredación de la población indígena. El encomendero al ver sus prerrogativas limitadas no dudó en explotar al máximo a sus encomendados, la meta, obtener mientras fuera posible la mayor cantidad de beneficios, a través del cobro de tributos y las prestaciones de mano de obra gratuita. Finalmente la Corona debilitó el enorme poder de los encomenderos con la real cédula de febrero de 1549, que redujo la encomienda al cobro del tributo, suprimiendo los servicios personales, y ordenando que los indios recibieran un pago por su trabajo.

Surgió así la institución del repartimiento forzoso de la mano de obra indígena. En ninguna fase del régimen colonial fue posible prescindir de la coacción sobre los indios. Por otro lado, los dueños de las haciendas y los obrajes, no se conformaban con el número de indígenas que se les repartían. En consecuencia, buscan disponer de sus propios trabajadores adscribiéndolos a sus propiedades como peones permanentes. La sujeción de los indios por esta vía creó un nuevo género de servidumbre, que se prolongó lo largo del siglo XXI. Los demás usos opresivos y coactivos de la población indígena, no desaparecieron hasta el final del régimen colonial.

Lo cierto es que, durante los más de tres siglos de colonización española, la mayor parte de trabajo se encuentra “etnizada” si vale el término. Es decir, que existía una fuerte adscripción sociocultural de la fuerza de trabajo explotada, particularmente de indios y esclavos. La estratificación étnica se superpone a la estructura de clases, complicándola y afirmándola. Según la racionalidad social vigente, por

²¹ Que en general excluye cualquier valoración a partir de criterios de justicia.

²²La encomienda permitía al encomendero exigir el tributo y el trabajo de los indios que se encontraban bajo su “cuidado”, pero legalmente ni éstos ni las tierras en que se asentaban eran considerados de su propiedad. Dado que solamente tenían la posesión y no la propiedad no podía ser transmitida por herencia y una vez vacante los indios pasaban a ser tributarios del monarca.

ejemplo, los indígenas deben pagar tributo y aportar trabajo gratuito o barato al colonizador porque son vasallos, es decir, porque son indios. En la misma lógica se funda el carácter subordinado de los pueblos indios, en tanto comunidades (DIAZ, 2006: 25).

Es importante destacar que ninguna de estas medidas buscaba en realidad impedir la explotación indígena, sino más bien, reglamentarla y racionalizarla, de tal manera que las riquezas generadas por ésta fueran apropiadas del modo más ordenado por los actores principales de la colonización. La política colonial hacia el indio, debido a la drástica disminución de la población indígena y al aumento paralelo de la población no india como de la demanda de tributos y servicios, motivo un significativo incremento de las cargas para las comunidades, particularmente durante el siglo XVII. Si bien el indigenismo colonial, tuvo éxito al ordenar la explotación indígena y evitar la aniquilación de los nativos, buscó exprimir al máximo a los pocos sobrevivientes, pues a la disminución de la población indígena no correspondió una proporcional disminución de las exacciones (BORAH, 1982: 19).

En los hechos el asimilacionismo fue la política que se impuso durante todo el régimen colonial, claro que impregnado en ciertos momentos del segregacionismo. Algunos analistas han puesto especial énfasis en este periodo identificando los elementos atenuantes del asimilacionismo, o en los factores de diferenciación de la población, por lo que una mayor viabilidad histórica de ellos les ha permitido caracterizar a este periodo como de segregación²³. Sin embargo, el centralismo y la homogeneización a ultranza sólo operaron tácticamente. En la medida en que opero la segregación fue solamente una variable dependiente del régimen de trabajo dominante en cada fase del proceso colonial. Con frecuencia las concesiones solamente eran adaptaciones a las especificidades americanas, a las que los europeos debían adaptar sus actuaciones. Durante el trascurso complejo de la política indigenista de la colonia, en realidad se advierte el constante hilo rojo de un enfoque centralista ya asimilacionista.

En efecto, la practica colonizadora mostro muy pronto la necesidad de incluir en el proyecto asimilacionista, algunos elementos de las propuestas restantes. Como por ejemplo, la restauración de la jerarquía india, en el marco de las comunidades indígenas, reconociendo el status de *caciques* a los altos miembros de las jerarquías prehispánicas que sobrevivieron a la conquista, y de *principales* a los miembros de menor categoría. En ningún sentido, este reconocimiento implicó aceptar un autogobierno indígena, por el contrario, estuvo siempre subordinada al gobierno español, y sirvió a los propósitos de

²³Esta etapa podría ser llamada más propiamente *corporativista*. Básicamente se trata de un conjunto de medidas tendientes a diferenciar (aunque no propiamente a separar en términos estructurales) a los grupos nativos del resto de la población en los planos económico, sociocultural y político (DIAZ, 2006: 43 - 44).

éste. Por lo general, los caciques y principales igualaban e incluso superaban en crueldad y avaricia a los propios españoles, ocasionando que los indígenas prefiriesen huir de sus comunidades. Este resultado lamentable, evito una identificación de la masa indígena con los miembros del gobierno de su república frente a un mismo enemigo común, fue sin lugar a dudas, uno de los más valiosos logros del colonizador europeo de cara al mantenimiento del régimen colonial sin amenazas internas realmente serias.

El papel de la religión fue fundamental, a la larga y como norma, el resultado de la evangelización fue la demolición de las creencias, rituales, etc., que conformaban el sistema religioso indígena y la constitución del otro que tenía poco que ver con aquél, aunque se conservaran algunos de sus rasgos. El sistema sociocultural de los nativos, íntimamente asociado con lo religioso, sufrió graves quebrantos. A consecuencia de ello, innumerables grupos étnicos sucumbieron con su religión, aunque algunos otros reconstituyeron su identidad a partir de los elementos que les fueron impuestos. La empresa evangelizadora como misión religiosa y sociocultural, fue la justificación más poderosa de la dominación europea en América y de la práctica colonial en sus principales expresiones.

“La acción evangelizadora entre la masa aborígen, que erosiona la superestructura ética y cultural de los grupos étnicos y sustituyó casi íntegramente una visión del mundo por otra, completó la obra, sin duda, la actividad de los religiosos durante la colonia fue una eficaz continuación de la guerra, por otros medios, contra del sistema sociocultural indígena” (DÍAZ 2006: 80).

1.5.1.3. Los pueblos de indios, construyendo una nueva identidad

La Corona castellana durante el siglo XVI, busca reconcentrar la población autóctona en sus lugares originales de residencia o, más propiamente la reubica en espacios territoriales (llamados pueblos de indios) con la finalidad de controlar directamente a su población en aspectos ideológicos, políticos, económicos, sociales y administrativos. Ello se expresa estructuralmente como una división marcada de la sociedad colonial en dos sistemas, que sin embargo, permanecen íntimamente vinculados: “la república de indios y la república de los españoles” (SEMO 1973: 69), las cuales dan lugar a un sistema de barreras socioeconómicas y étnicas, en ocasiones llamados castas.

Factores de índole económica, social, política y cultural, emanados de los imperativos coloniales impedían en la práctica la coexistencia de dos repúblicas con diferentes fundamentos o lógicas de funcionamiento. La llamada republica de indios no era más que, una manera formal de referirse a un conjunto de pueblos y barrios de indios convertidos en establecimientos tributarios y de fuerza de

trabajo explotable. A la larga la prohibición a los europeos y a las castas de establecerse en pueblos de indios, y los esfuerzos para que éstos no pudieran convivir con los españoles, resultaron inútiles, sobre todo a partir del siglo XVII, en que los imperativos económicos obligaron a los españoles a avencindarse en los pueblos de indios y por otro lado obligaron a los indios a trasladarse a los asentamientos de los españoles y criollos, en un doble proceso cuyo aumento fue imposible frenar.

Ni la encomienda, ni los repartimientos y demás formas compulsivas del régimen de trabajo destruyeron a los grupos étnicos. La política de segregación fundada en las reducciones, más bien hizo posible que los indígenas mantuvieran, reprodujeran e incluso desarrollaran identidades propias. Esta consecuencia absolutamente inesperada, es el resultado de los esfuerzos de la Corona de favorecer sus propios intereses materiales y alcanzar ciertas metas sociopolíticas, tomando en cuenta que el régimen colonial hizo hasta lo imposible por dismantelar los elementos prehispánicos de cohesión sociocultural de los indígenas con un éxito apreciable. Sin embargo, la dialéctica histórica dio como resultado que la misma organización de los pueblos permitiera el desarrollo de formas comunales de vida e hiciera surgir nuevos elementos culturales que se convirtieron en materia de una identidad renovada que no ha dejado de modificarse y reestructurarse hasta nuestros días.

Aunque elementos del pasado y una latente memoria historia fueron los elementos esenciales de la nueva identidad, no se trató de un regreso a lo precolombino, que sin lugar dudas, era imposible dadas las condiciones históricas y el grado de destrucción de los elementos socioculturales indígenas, ante este impedimento de reconstruir sus antiguas identidades, los pueblos indios construirían otras que mostrarían ser aun mas resistentes. Estas nuevas identidades se fundaban en las nuevas condiciones en que el régimen colonial colocó a los indios, de donde estos extrajeron la sustancia de la nueva etnicidad. Fue el sistema colonial quien reinventó al indio.

La estrategia de diferenciación y el régimen coercitivo de trabajo, determinaron relaciones de subordinación, de control social y político, que marcaron profundamente a los indígenas. Las características que en adelante distinguen a los grupos étnicos se gestan en el periodo colonial y particularmente en los llamados pueblos de indios.

“entre todos los rasgos debe destacarse el siguiente: la misma política colonial determinó en Hispanoamérica una configuración étnica caracterizada por la atomización casi infinita de pueblos y comunidades. Innumerables umbrales socioculturales dieron lugar a un extensísimo número de identidades parroquiales, que son los eslabones de la cadena en proceso de articulación hasta el día de hoy” (DIAZ 2006:85).

Los indigenismos posteriores trataran de borrar o quebrar esos eslabones, destruyendo las identidades parroquiales, especialmente durante el siglo XIX; o bien, intentarían mantener la atomización de los grupos étnicos para impedir a toda costa que puedan articularse a partir de umbrales más amplios regionales o nacionales, capaces de generar una suficiente fuerza sociopolítica o sujeto social que desafíe la subordinación y la explotación, a lo largo del siglo XX.

“por ello, las batallas contra las condiciones de opresión y explotación están vinculadas históricamente a la reconstitución de una unidad de propósitos y metas que trascienda el mundo parroquial y comunal en el cual el régimen colonial asumió a los indígenas” (DIAZ 2006:85).

Pero antes de alcanzar este objetivo, o siquiera de plantearse, las comunidades indígenas tendrán que enfrentarse a los indigenismos de la vida independiente: el liquidacionismo liberal del siglo XIX y el integracionismo del siglo XX.

1.5.2. LA CONSTRUCCIÓN NACIONAL EN LA FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA

En Hispanoamérica, la tarea de construir Estados nacionales, se lleva a cabo sin que en las sociedades que se proponen tal objetivo exista una burguesía suficientemente conformada, como expresión de una lógica capitalista que hubiera prendido en los fundamentos del sistema.

Es interesante señalar, que cuando las élites criollas dirigen los movimientos libertarios, aún no se conformaban plenamente las nacionalidades como identidades colectivas, y mucho menos, estas nacionalidades mostraban una vocación clara hacia la autodeterminación, especialmente en aquellos nacientes países latinoamericanos caracterizados por una fuerte heterogeneidad sociocultural.

Con la independencia de las colonias españolas, las condiciones sociales del *indio* no sufrieron un cambio sustancial, pronto las élites asumieron que el retraso económico, político y social, y la barrera principal que impide la conformación de verdaderas nacionalidades provenía de una causa común el indio, por ello no es de sorprender que la construcción nacional en América Latina este orientada hacia un solo y único fin; lograr la asimilación y destrucción del indio y de todo lo que esta categoría social representa. Pero esta particular forma de entender el fenómeno étnico, no surge del azar, responde a un proceso histórico, que marcará la forma en la que los países latinoamericanos emprenderán durante los siglos post independistas sus procesos de construcción nacional particulares.

1.5.2.1. El indigenismo liquidacionista

Los nacientes Estados nacionales, carecían de una estructura socioeconómica y política diferente a los establecidos en la época colonial. Para los líderes de la independencia, éste era un problema que debía ser resuelto, pese a los obstáculos colosales que se oponían a la integración de una nueva base nacional, como ser las relaciones no capitalistas heredadas del periodo colonial. Sin lugar dudas, la expresión más tangible de esas relaciones eran las condiciones serviles y opresivas que pesaban sobre las comunidades indígenas. Por ende, no fue difícil asociar, aquellas relaciones no capitalistas consideradas como el mayor obstáculo para la formación de nación, con la existencia misma de las diversas configuraciones étnicas que se habían conformado o reestructurado durante la larga fase colonial²⁴.

De este modo, en Hispanoamérica la élite dirigente entra a la vida independiente homologando relaciones económicas y socioculturales justamente reputadas como indeseables – que precisamente perjudicaban de manera directa a los grupos étnicos – con la supervivencia misma de las comunidades étnicas, con lo que éstas terminan siendo consideradas también como indeseables y perjudiciales para la conformación nacional (DIAZ, 2006: 26 – 27).

Esto es especialmente cierto en la percepción propia de los grupos liberales. Es precisamente en este punto en donde se da lugar a la diferenciación de lo “indio”, las identidades ya no sólo se diferencian de lo peninsular o español, sino también, de lo *criollo* o lo *mestizo*, ésta lógica que identifica lo indio con lo colonial, y que configura la ideología de las elites ilustradas, permanecerá hasta el moderno indigenismo del siglo XX.

Es decir, la cohesión étnica de las comunidades indígenas dominadas y explotadas se entiende como una de aquellas herencias coloniales que debe desaparecer de la construcción nacional. Un razonamiento lógico hubiera llegado a la conclusión de que la solución era anular cualquier relación de opresión y explotación del indio colonizado²⁵, como condición necesaria para llevar adelante una construcción nacional satisfactoria, pero sorprendentemente, la solución al “problema étnico” pasa por negar la esencia misma de la identidad básica de las etnias diferenciadas.

²⁴Es la cultura de los indios, según la opinión general, lo que impide a los indios avanzar, hacia un estado civilizado, sinónimo de progreso. Con estos argumentos, no debe sorprender, que los gobiernos liberales hayan puesto en práctica una política que se propone incluir a los indígenas en la vida nacional, pero excluyendo el mantenimiento de sus particularidades culturales. La política indigenista, es en este caso liquidacionista y, en esa medida, etnocida.

²⁵ Lo cierto es que, de hecho nuevas relaciones opresivas y explotadoras, posteriormente conceptualizadas como colonialismo interno, serán constituidas en el marco del Estado independiente.

Reconocer esta identidad habría implicado aceptar de algún modo una vida autónoma para los grupos étnicos y, sobre todo, respetar la base de sustentación de tales grupos: las tierras y demás recursos comunales, codiciados con igual vehemencia por conservadores y liberales (DIAZ, 2006: 27).

Este argumento, parece ser una de las causales primigenias de la temprana confrontación entre la integración nacional y la pluralidad sociocultural en Hispanoamérica. Una serie de factores, que van desde el momento histórico preciso en el que se gesta la revolución de independencia (crisis de la monarquía española, irrupción de las fuerzas napoleónicas, etc.), pero sobre todo el impacto de las nuevas ideas de la Ilustración y, las nacientes premisas de las Revoluciones Americana y Francesa²⁶, fueron en definitiva los aspectos determinantes en el desarrollo de una vocación libertaria y una aspiración de autodeterminación que, sin embargo, no correspondía necesariamente con las condiciones de desarrollo social y económico de la sociedad colonial. Por todo ello, durante los primeros años de esa gesta libertaria, el proyecto nacional es más la meta de una élite instruida, que el anhelo de las grandes masas hispanoamericanas.

Pero, el papel de los próceres y caudillos de la independencia no se limitaba al papel de “simples” líderes del proceso libertario, también impulsarían el proceso mismo de la construcción nacional. El papel asignado aquí al Estado como impulsor de la construcción nacional no es un rasgo propio del contexto latinoamericano, en otras regiones, la conformación nacional sería incomprensible sin la incidencia crucial del Estado. Es en este sentido que, para muchos analistas ha sido inevitable ver al Estado como “creador” de la nación.²⁷ El papel vinculante entre el Estado y la formación de la nación queda así, bastante claro. La dialéctica que en todas partes contrae la formación nacional, implica que, a su vez, la estructura socioeconómica (clasista) que resulta de las incidencias estatales, impacta al Estado mismo. El proceso latinoamericano de construcción nacional se caracteriza, por el medio histórico, la matriz socioeconómica y cultural en que el Estado emergente realiza sus efectos integradores, es atrasada y diversa²⁸, por lo que su papel surge como extremadamente sobresaliente.

²⁶Pérez, ha demostrado que no debe exagerarse la penetración de la filosofía de las Luces en el círculo de los ilustrados hispanoamericanos, pues en el pensamiento de éstos se advierte aún la influencia de la tradición hispánica, apenas renovada. Aunque, también es preciso destacar que las ideas de la revolución norteamericana, y en especial, la explosión ideológica que proyectó la revolución francesa, provocaron un giro en el pensamiento y la concepción de muchos hispanoamericanos frente al hecho colonial. (PEREZ 1988: 267 – 279)

²⁷ Esto es cierto, en un gran número de casos, no solamente en el marco europeo, y americano, sino también, en el caso asiático y africano.

²⁸ En la matriz socioeconómica no se conformaba una nacionalidad plena, y en muchos casos pervivían muchos grupos étnicos con débil perspectiva nacional.

Esta supeditación de la conciencia social, inevitablemente deja en segundo plano las cuestiones de las reformas sociales, al mismo tiempo, hace históricamente imposible que si quiera se consideren las cuestiones de la *pluralidad sociocultural* y de los *derechos étnicos*. Ante un Estado que buscaba urgentemente su consolidación frente a la metrópoli, y por ende dependiente de las victorias militares, lo social y lo cultural queda en un segundo plano. En este contexto, los conflictos étnicos (que podrían equipararse vagamente a las reivindicaciones sociales) aparecían como un atentado contra la meta primordial del momento, a saber, asegurar la independencia fortaleciendo al máximo la unidad del Estado nacional.

La idea de otorgar a la naturaleza de los Estados nacionales una composición democrática asegurada por autonomías regionales, estuvo ausente o fue una idea que prontamente fue desechada. En este punto es interesante discutir en qué medida influye en ello, la tradición centralista de la cultura castellana característica de la península y que se extendió a tierras americanas, en contraste con la España litoral que fue evidentemente más abierta a las diferencias y decididamente inclinada al desarrollo de instituciones autonómicas en los territorios que conformaban sus dominios²⁹.

En medio de la disputa entre liberales y conservadores, no está en controversia la organización del Estado en términos del reconocimiento o rechazo de la pluralidad sociocultural, sino la lucha que expresa concepciones distintas por lo que respecta a la organización económica y política de la sociedad (SOLER: 1980: 148 - 149).

El mecanismo por el cual en medio de este proceso de construcción y afirmación de los Estados nacionales, se niega la validez de las sociedades indígenas y se las identifica como un obstáculo para la construcción nacional y el progreso, es complejo y diverso, y está íntimamente vinculado a las características particulares internas de cada país. Pero en todos y cada uno de ellos es común la voluntad férrea de eliminar a los indios y por ende a los grupos étnicos. A primera vista, pareciera que en los grupos indígenas se encarnara todo aquello que la sociedad libre e ilustrada se empeñaba en negar del pasado colonial. Sin embargo, es más que claro que la actitud referida se relacionaba más con las condiciones existentes después de la independencia que con un pasado oscuro que fuera preciso olvidar. La aversión contra lo indígena era directamente proporcional a lo que, su presencia significaba

²⁹A tal punto que cuando se adoptaron sistemas federales, éstos solamente eran agrupaciones de provincias, que no expresaron en el marco nacional, a entidades autónomas como organización e institucionalización de poderes regionales con un componente social distintivo. Desde luego, la ausencia en el escenario político de grupos étnico culturales capaces de manifestarse en contra de este proceso, fue crucial para el resultado.

de contrario a los respectivos proyectos de sociedad futura que trazaban los diferentes grupos enfrascados en una disputa por la conducción de los nuevos Estados (DIAZ, 2006: 34).

La presencia de los indígenas representaba entonces, como lo hace ahora, una virtual tentación: la posibilidad de plantearse alguna vía democrática, de carácter agrarista y popular, contraria a la ideología de las élites y en desmedro de su poder. Por ello, para estas élites lo indígena se transforma en una amenaza inquietante en la que coincidían liberales y conservadores.

Durante las épocas inmediatamente próximas a la independencia las tierras indígenas sufren poca merma en sus posesiones agrarias y en su estructura comunal. Sin embargo, una vez que el fruto de las tierras indígenas puede ser incorporado a los ciclos comerciales locales en expansión, y una vez que aumenta la demanda de productos primarios en el mercado mundial, a mediados del siglo XIX comienza en casi todas partes el asalto a las tierras indias (unido en algunas regiones al asalto de las tierras de la Iglesia). Para alcanzar el progreso y unirse a la civilización los pueblos indios debían adoptar los principios liberales de competencia, ganancia y propiedad privada. Para ello, se requiere fundamentalmente modificar la base de sustentación comunal de las etnias. En la perspectiva liberal la comunidad es una corporación civil que obstaculiza el libre flujo de la propiedad. Así, mientras en la época colonial la propiedad privada era inaccesible para los indígenas a excepción de algunos caciques y principales, durante la independencia, se promueve, incluso compulsivamente, la privatización de las tierras que posee la comunidad. Se procede, a levantar las prohibiciones para impedir que las comunidades indígenas, en tanto corporaciones civiles, puedan poseer o administrar bienes raíces; y se les ordena, por tanto, convertir sus posesiones colectivas en propiedad privada.

La ironía de esta fase histórica es que un movimiento que preconizaba la pequeña propiedad y el libre flujo de ésta resultó ser el impulsador del ya crónico latifundismo y de monopolios aún mayores, pues tales fueron los resultados más notables de las medidas contra las comunidades indígenas. El latifundio se extendió y generalizó como el núcleo económico básico de la sociedad rural. Las drásticas acciones aplicadas por los regímenes liberales provocaron en todas partes la disolución de un número importante de comunidades. Además, la práctica de los gobiernos durante el siglo XIX (el régimen de trabajo que favorecieron la promoción activa de los patrones culturales criollo – mestizos y el desprecio hacia los valores étnicos, etc.) en su conjunto, fueron causas de las transformaciones en la etnicidad de los indios. Pese a ello, la identidad étnica de numerosos grupos étnicos que sumaban millones, permaneció.

Los liberales no estaban interesados en reconocer derechos a los grupos étnicos en cuanto tales. La disputa entre liberales y conservadores, colocaba a los indígenas entre la espada y la pared: los

conservadores no tenían como meta en si misma destruir a los indígenas, pero deseaban mantener a lo sumo modificadas todas las instituciones heredadas de la colonia que definitivamente oprimían y explotaban al indio, mientras que los liberales querían extinguir esas relaciones aniquilando a las comunidades indígenas como tales.

“El propósito de los liberales era, en realidad atacar a fondo los pilares agrarios y corporativos en que se sustentaba el poder de los conservadores, proyectando hacia el interior del territorio nacional un proyecto central en el que, por ello mismo, no cabían las especificidades socioculturales. El federalismo de los liberales resulto en nuevas modalidades de centralismo, y en relación con la composición étnica de los países respectivos, no fue pluralista, sino homogeneizador” (DIAZ, 2006: 39).

En Europa por el contrario, las condiciones económicas, políticas y sociales creadas por el propio desarrollo capitalista (en especial, la existencia de múltiples culturas étnicas en el interior del Estado – nación) determinan que el liberalismo asuma frente a la diversidad un papel tolerante, con el propósito de contrarrestar las desintegradoras tendencias de un fuerte nacionalismo cultural (de raíz relativista e historicista) inclinado a la idea de un Estado para cada nacionalidad y para fortalecer lazos de identidad basados en criterios mucho más amplios.

Pocas eran las alternativas: o los Estados nacionales se acomodaban a la diversidad al interior de sus territorios, o se corría el riesgo inminente de una lucha inmediata de las nacionalidades por obtener su autodeterminación, lo que sin lugar a dudas, conduciría a una organización estatal según las identidades culturales, fragmentando su territorio. A este respecto, el destacado liberal Lord Acton, consideraba positiva la existencia de diferentes naciones bajo una misma soberanía al interior de las nacionalidades europeas. La unidad del Estado – nación no entraba en conflicto con la pluralidad. En su opinión, la libertad era un factor generador de la diversidad, y ésta conservaba aquella. La coexistencia de diferentes naciones bajo el mismo Estado, es la prueba, a la vez que la mejor garantía es la libertad (GUERRRO, 1984: 50).

El liberalismo latinoamericano muestra una actitud distinta: en ausencia de una diversidad nacional que establecería la competencia interna por el Estado o fuera capaz de plantear la creación de una soberanía aparte como una opción real, y urgido por sus condiciones socioeconómicas y políticas en que debía desplegar su proyecto capitalista, se inclina por una homogeneización casi fanática. A diferencia del proceso de construcción nacional europeo, en América Latina la nacionalidad dominante o la sociedad mayoritaria criollo – mestiza, no se enfrenta a otras nacionalidades capaces de disputar el control del

Estado o para renegociar sus posiciones, sino más bien, a comunidades indígenas (grupos étnicos o minorías nacionales) políticamente desarticuladas, dispersas y con una escasa perspectiva nacional. Es gracias a este contexto histórico que las premisas de unidad nacional y pluralidad sociocultural son antitéticas.

El proceso liberal de destruir las relaciones capitalistas en que se sustentaba el aparato estatal heredado de la colonia, incluyendo aquellos mecanismos que afectaban directamente a las comunidades indígenas, se realizó con grandes dificultades y muy lentamente. Lo cierto es que, los éxitos que se registraron en esta empresa asumida por los nacientes Estados latinoamericanos, paradójicamente se alcanzaron en la medida en que éstos desarrollaron una mayor dependencia externa. Por ejemplo, el tributo indígena se mantuvo vigente en muchos países durante muchas décadas, e incluso en el caso extremo de Bolivia permaneció hasta finales del siglo XX. En otros países, la servidumbre indígena por deuda, no solo se mantuvo sino que además se generalizó en el mundo rural después de la independencia. Por lo que respecta a las formas de tenencia de la propiedad, como meta de los liberales, fueron más los reveses que los logros, si aceptamos que el fin era precisamente liquidarlas.

Las comunidades étnicas fueron profundamente afectadas, quebrantadas e incluso en algunos casos destruidas, por las medidas liberales, sin embargo, pese a cualquier expectativa los grupos étnicos mostraron una capacidad de resistencia mayor a la prevista, favorecida en parte gracias a las propias contradicciones del proyecto homogeneizador. Un gran número de comunidades logró sobrevivir al fraccionamiento y la privatización de sus tierras, y a los programas homogeneizadores en lo social, lo político y lo lingüístico. Los grupos étnicos que sobrevivieron a este proceso resultaron modificados, pues no existe etnicidad inmutable alguna, no obstante, dicha modificación no significó la extinción de estos grupos, por el contrario, conforme nuevas identidades. Por ello, la heterogeneidad étnica persistió hasta nuestros días como una problemática nacional.

1.5.2.2. El indigenismo integracionista del etnocidio a la etnofagia

El indigenismo contemporáneo de carácter integracionista, es bautizado y formalizado en el Primer Congreso Indigenista Interamericano, que tuvo lugar en México en 1940. Aguirre Beltrán, quien con el tiempo destacaría como uno de los principales ideólogos de esta corriente, plantea que el integracionismo se propuso corregir las ideas etnocentristas del liquidacionismo e introducir un elemento de justicia social en las políticas indigenistas. Los componentes de la cultura indígena (lengua, creencias, costumbre, formas de organización sociopolíticas, etc.) en principio son aceptados

como válidos, postulándose en adelante una integración de los indios a la sociedad nacional, realizada respetando los valores de sus culturas y su dignidad de hombres (AGUIRRE: 1975: 27).

A diferencia del enfoque anterior, postula la compatibilidad de la integración de los indígenas a la vida nacional con la conservación de sus cimientos culturales. Se concibe una política indigenista que procura

“la integración del indio en la sociedad nacional, con todo y su bagaje cultural, proporcionando los instrumentos de la civilización necesarios para su articulación dentro de una sociedad moderna (AGUIRRE: 1975: 27).

El proceso de inclusión nacional propuesto muestra respeto hacia las culturas indígenas y, al mismo tiempo:

“las comunidades indígenas son incitadas a invertir sus propios esfuerzos para lograr su propio mejoramiento y su integración a la nación, para que efectivamente se conviertan en partes integrantes de la misma” (AGUIRRE: 1975: 27).

El integracionismo alcanzó apreciables resultados, pero ninguno de ellos avala la meta original de integrar a las etnias en la sociedad nacional al tiempo que, en los hechos, se respetan las especificidades socioculturales de las mismas. Al contrario, el indigenismo ha dejado a su paso una trágica estela de disolución cultural, destrucción de identidades, opresión y conflictos étnico – nacionales cada vez más agudos en numerosos países del continente.

Esto se debe, en gran medida, a que el integracionismo nació a la vida con una grave e insoluble contradicción interna. Buscando superar el enfoque del positivismo y el evolucionismo, y con el empeño de evitar las acusaciones de etnocentrismo y etnocidio que empañaban al corporativismo liberal, y definitivamente incompatibles con los postulados de igualdad, democracia y justicia social que se proclamaban, los indigenistas recurrieron a los principios salvadores de otra corriente antropológica: el relativismo cultural.

El culturalismo se había levantado sobre una severa crítica de las secuencias lineales y los criterios normativos de superioridad o inferioridad aplicados al estudio de los sistemas culturales. Para el culturalismo (inspirado, evidentemente en el historicismo romántico), existen culturas diferentes, pero ninguna es superior o inferior (RUTSCH: 1984). Esta posición, llevada hasta sus últimas consecuencias lógicas, obliga a practicar un respeto irrestricto a los sistemas culturales diferentes. Ahora bien, esta conclusión es sin duda contraria a los propósitos integradores que siempre han tenido

los antropólogos e indigenistas. Desde luego, los ideólogos indigenistas percibieron el conflicto entre el postulado relativista del respeto incondicional a las etnias indígenas y la apremiante necesidad de integrarlas en la sociedad nacional. Lo que comenzó como una abierta dificultad, fue convirtiéndose en una evidente contradicción, hasta llegar a plantearse un marcado rechazo del culturalismo y un rompimiento de hecho con sus principales presupuestos. Irónicamente, para buscar una solución, el indigenismo llamado clásico tendrá que recurrir a los fundamentos del viejo evolucionismo unilineal.

Demos un vistazo a las conclusiones a las que arribo el congreso de Pátzcuaro, al respecto, Aguirre Beltran sostiene:

“se tuvieron muy en cuenta los postulados del relativismo cultural que exige respeto a las culturas bajo asedio – pero para prever – que la acción no se esterilizara como consecuencia de tal formulación, fue necesario acoger como principio adicional el de la justicia social, que establece para los indios una carta de derechos y obligaciones sin barreras discriminatorias derivadas de diferencias raciales, sociales y culturales” (AGUIRRE, 1975: 226).

En estas líneas ya es posible distinguir el conflicto, en la idea de: respetar sin más ni más, las culturas indígenas, podría llevar a esterilizar la acción, pero ¿Qué acción? Obviamente la acción principal de los indigenistas, que consiste en integrar a los indios en la sociedad nacional. Para los indigenistas la meta de integrar a los indios, es la única forma en la que éstos pueden acceder a condiciones de vida superiores, al abandonar ciertos aspectos de sus culturas que resultan ser incompatibles con la civilización y la modernidad. Nuevamente, los indigenistas a nombre de los no indios y gozando de las posiciones de poder que les proporciona el Estado, definen los aspectos incompatibles de las culturas indígenas con la modernidad. El etnocentrismo que tanto había sido criticado, vuelve a instalarse.³⁰

La tarea necesaria consiste en distinguir los aspectos positivos de las culturas indígenas que deben conservarse de aquellos que es preciso eliminar por ser contrarios al progreso. Pero la problemática distinción, obra de Manuel Gamio, no impidió que la vertiente asimilacionista se impusiera gradualmente.

³⁰ Aguirre Beltran, por ejemplo, ha sostenido: “El indigenismo no es un política formulada por indios para la solución de sus propios conflictos sino la de los no indios respecto a los grupos étnicos heterogéneos que reciben la general designación de indígenas” (AGUIRRE, 1975: 24 – 25).

“Gamio, introductor original de la formula – recuerda Aguirre – asegura que en las culturas indias hay aspectos positivos que es bueno preservar y rasgos nocivos cuya exterminación se vuelve obligada si se desea que el nativo se incorpore a la civilización, retomando marcha hacia el progreso” (AGUIRRE, 1976: 28).

Cada vez más, la contradicción empujara al integracionismo hacia los postulados evolucionistas que habían servido de base a los liberales. La consecuencia de esto es que el postulado de respeto a las particularidades culturales de las etnias se debilita y se esfuma en la práctica:

“El relativismo cultural, por el contrario, pone en tela de juicio las ideas de progreso y evolución, dogmáticamente consideradas; sostiene la necesidad de evaluar cada cultura en su propio contexto y no desde el marco de la civilización occidental, etnocéntrica y supuestamente superior. Conforme a tal enfoque, las culturas indígenas no son consideradas como formas atrasadas, sino, simplemente, como respuestas distintas a los problemas existenciales, y para ellas se exige respeto y comprensión. Sin embargo, la tesis plural esteriliza la acción indigenista, ya que le resta los cimientos mismos en los que se funda su intervención, como movimiento se propone modificar una situación indeseable. En efecto, si las culturas indias no representan supervivencias en la secuela evolutiva, son productos acabados de líneas evolutivas diferentes, no hay para que procurar su modernización, puesto que son culturas modernas, aunque distintas de la moderna occidental” (AGUIRRE, 1975: 225 – 226).

Claramente el autor concibe a las culturas indias como supervivencias, es decir, como formas socioculturales atrasadas, como estructuras inacabadas que deben ser modernizadas, o en palabras de los corporativistas, incorporadas al progreso.

El resultado de todo ello, fue que el indigenismo fundó su práctica en una percepción evolucionista que imputaba la superioridad en todos los planos de la llamada cultura nacional, conformándose como una síntesis ecléctica, aunque con un perfil peculiar, de elementos tomados del evolucionismo, el relativismo cultural y el estructural – funcionalismo, con todo lo cual intenta proponer una solución a la indeseable heterogeneidad étnica de numerosos países latinoamericanos (DÍAZ, 1990: 145).

El integracionismo se convirtió oficialmente en la política indigenista de los Estados nacionales latinoamericanos desmantelando la mayoría de los aspectos de las culturas indígenas que no eran compatibles – a juicio de los indigenistas – con los fundamentos estratégicos de la cultura nacional. En principio, los integracionistas consideraron las lenguas indígenas como merecedoras de respeto; pero

muy pronto los Estados pusieron en práctica una serie de programas educativos castellanizadores, con el propósito de fomentar la unidad nacional. Los pocos rasgos culturales que en realidad se respetaron, resultaron ser aspectos más vistosos que esenciales, y además fueron convertidos en objeto de curiosidad folklórica o sometidos a la manipulación política, e incluso la comercialización, que sin duda, termino degradándolos.

El indigenismo integracionista permitió el comienzo de un cambio en el tratamiento del problema indio. El nuevo carácter de los Estados latinoamericanos que surgen después de la gran depresión, manifiesta diversos grados de apelación a las masas populares y a principios de justicia social. En esa atmosfera las prácticas crudamente etnocidas resultan inconvenientes. En tal contexto, el integracionismo, resulto ser un enfoque adecuado por cuanto permitió pasar de las abiertas prácticas etnocidas a una compleja estrategia que el autor Diaz Polanco denomina etnófaga. Es decir, que como regla se empieza a abandonar los programas y acciones encaminadas a destruir la cultura de los grupos étnicos, y se adopta un proyecto más a largo plazo que busca absorber y asimilar las múltiples fuerzas que ponen en juego a la cultura nacional dominante, a través de un gran número de instituciones de la sociedad civil para atraer a las etnias hacia los patrones y valores reputados como nacionales.

“la etnofagia expresa entonces el proceso global mediante el cual la cultura de la dominación busca engullir o devorar a las múltiples culturas populares, principalmente en virtud de la fuerza de gravitación que los patrones nacionales ejercen sobre las comunidades étnicas, no se busca la destrucción mediante la negación absoluta o el ataque violento de las otras identidades, sino la disolución gradual mediante la atracción, la seducción y la transformación” (DIAZ, 2006: 97).

Emergen así, dos cambios importantes mutuamente complementarios:

En primer lugar, el Estado manifiesta respeto o indiferencia frente a la diversidad, o incluso “exalta” los valores indígenas, a la vez, que lleva adelante su proyecto etnófago. Para ello, se refuerza la dominación vía la hegemonía y la empatía unilateral merced del consenso. En esta circunstancia, el Estado puede presentarse como el garante o el defensor de los valores étnicos, especialmente cuando su política consiste en atenuar los brutales efectos del capitalismo salvaje o los toscos métodos de los cooperativistas, que no entienden las sutilezas de la etnofagia. De ahí, que los indigenistas se consideren con gran orgullo verdaderos defensores de los indios, sin tener en cuenta que es su propia actividad la que conduce a la destrucción de los sistemas culturales indígenas. En el tiempo de la etnofagia, la protección estatal de las culturas indias alcanza su máximo carácter diversionista.

En segundo lugar, el avance de la política nacional busca aumentar la participación de los grupos étnicos, procurando que cada vez más una cantidad mayor de éstos se conviertan en promotores de la integración por propia voluntad, claro está, una vez aceptada la superioridad de la cultura dominante o nacional. A esto se refiere la idea de Aguirre de incitar a las comunidades a invertir sus propios esfuerzos para lograr su propio mejoramiento y su integración a la nación (AGUIRRE: 1975). Se espera que los miembros indígenas especialmente los intelectuales y dirigentes, inciten a los otros a abandonar su lengua, costumbres, creencias, formas particulares de organización, etc.

Con el integracionismo, la etnofagia se convierte en la estrategia fundamental de asimilación de las sociedades indígenas o minorías nacionales, en una buena parte de los Estados nacionales de Latinoamérica. El conflicto étnico – nacional asume una cualidad nueva, en la medida en que sus procedimientos se vuelven preponderantes. Ni el genocidio ni el etnocidio son completamente abandonados. En una perspectiva histórica, es posible afirmar, que las prácticas genocidas predominaron durante el periodo colonial, especialmente en la fase llamada de conquista y colonización de los territorios; pero ese genocidio perdurable a o largo de la consolidación colonial, se combina con acciones etnocidas y con incipientes métodos consensuales en la medida que avanza el régimen colonial. De la misma manera, el etnocidio impetrante durante la fase liquidacionista va acompañado de acciones genocidas y de ocasionales intentos etnófagos.

Durante el dominio del integracionismo, se puede señalar episodios de genocidio, así como proyectos y programas de claro corte etnocida. Sin embargo, lo que parece caracterizar al periodo integracionista es la preponderancia progresiva de la etnofagia como estrategia de involucramiento y asimilación, con ritmos y grados de desarrollo diferentes según los países.

En varios sentidos, el integracionismo cumplió su papel teórico – político en una fase preparatoria y de transición hacia formas más elaboradas de etnofagia. A finales de los años setenta el integracionismo entro en crisis. Pero con el fortalecimiento de la cohesión étnica y de las luchas indígenas que fueron simultáneamente causa y efecto de esa crisis, la mencionada estrategia del Estado lejos de debilitarse se fortalece ante la emergencia de las corrientes impugnatorias contra el integracionismo, principalmente de fuentes nacidas en el seno del movimiento indígena durante los años setenta, el Estado responde con un discurso (eticismo) y una praxis (etnopolulismo) de renovado carácter indigenista, a la medida de los nuevos retos para seguir con los métodos etnófagos. En este sentido, puede decirse que el etnopolulismo, echando mano de los tópicos etnicistas, corresponde a la fase superior de la etnofagia.

De este modo, en Latinoamérica sobrevive el problema de encontrar una forma adecuada de brindar “acomodo” a las particularidades étnicas en los países que se fundan precisamente sobre una amplia gama de nacionalidades. Cada país en su desarrollo histórico se ve enfrentado no solamente al problema de resolver los problemas generados por la diversidad étnica, también sufren las embestidas de las contradicciones políticas provocadas por una serie de posiciones ideológicas que en uno u otro momento de su historia determinan la particular forma en la que se dirige el proceso de construcción nacional, posiciones que comúnmente enfrentadas como el liberalismo contra el conservadurismo, el centralismo contra federalismo, entre otras, han contribuido a la permanencia de los problemas étnicos hasta nuestro tiempo. Como consecuencia de esa heterogeneidad no resuelta se observan y se mantienen hasta la actualidad, las tensiones socioculturales, expresiones del conflicto étnico – nacional. En la medida en que los indígenas surgen en los últimos tiempos como sujetos sociales en la palestra social, como una fuerza política capaz de asumir el proyecto de autonomía en la unidad de una Nueva Nación democrática, se crean las condiciones o las premisas históricas que hacen posible encontrar una solución. Esta autonomía de ninguna manera puede ser el resultado de una concesión, sino más bien, de una conquista del sujeto étnico (necesariamente articulado a otros sujetos populares) cuya constitución y desarrollo han tratado de impedir a toda costa los diversos indigenismos que han surgido en Latinoamérica.

1.6. LA CONSTRUCCIÓN NACIONAL EN BOLIVIA

Bolivia no es ajena a las políticas indigenistas de corte asimilacionista y segregacionistas aplicadas a Latinoamérica a lo largo de su historia. Claro está que cada política de construcción nacional aplicada en cada contexto nacional tuvo características propias en ocasiones cargadas de elementos mucho más injustos que en otros lugares del continente.

En un mayor o un menor grado los pueblos indígenas bolivianos han sido víctimas de las políticas públicas encaminadas a su destrucción. Bolivia vive el proceso de construcción nacional con ciertas particularidades, pero impulsada hacia un mismo objetivo, la homogeneización de la sociedad como única alternativa para la formación de la nación boliviana. Revisaremos ahora algunas de las características propias del proceso de construcción nacional boliviano.

1.6.1. BOLIVIA EN EL COLONIAJE

Anterior a la colonia el Tawantinsuyo se erigió sobre complejos sistemas de organización estatal³¹ que en principio se mantuvieron. Este orden colonial se caracterizaba por ser un sistema dual compuesto por la “república de los españoles”, hegemónica y la “de indios”, conquistada y subordinada. Se mantuvieron autoridades originarias hasta un segundo nivel que cumplían la función de intermediarios entre las comunidades y el corregidor español como recolectores de los tributos en especie, plata y trabajo, incluida la mita minera a Potosí.³²

En tierras bajas, la colonia llegó algo más tarde que en occidente, y mostró una amplia gama de variaciones en las relaciones con los pueblos locales y originarios, a los que no fue fácil conquistar. Algunos de estos pueblos conservaban un cierto grado de autonomía en sus territorios o en su defecto se oponían férreamente a la conquista.

Evidentemente la experiencia colonial se vivió de manera dramáticamente distinta en occidente, pues en tierras bajas era imposible si quiera pensar en emular la organización andina, entre otras razones por la dispersión y la libertad de sus pueblos.

Desde su génesis, la nacionalidad boliviana no escapó a la violencia culturalista de la época contra todo aquello que no coincidía con los cánones occidentales. Es un hecho que las instituciones del repartimiento y la encomienda como categorías básicas de la sociedad colonial y las formas burocráticas, otorgan a las formas de vida hispano – nativas su particular connotación histórica, su sello de identidad.

Aunque distintas ambas categorías, el repartimiento y la encomienda, la razón de su existencia histórica y su propia formalidad jurídica es la misma, pero envueltas en un sincretismo inextricable en cuanto a su papel coyuntural: modeladoras de un régimen social imbricado en lo ibero y americano, bajo el imperativo del uso de la violencia ejercida por los conquistadores y de derecho por la administración colonial, por empresarios y burócratas. En una articulación factual y legal determinativa de difícil separación (SANDOVAL 1991: 65).

El repartimiento, constituye la base territorial – humana en el proceso de la conquista. Al formar la tierra repartida el espacio jurisdiccional de dominio, a través de la encomienda se da la subordinación religiosa, administrativa, económica y política de los conquistados a los conquistadores. En el espacio

³¹La organización estatal del Tawantinsuyo fue el resultado de la interrelación de dos flujos de ordenamiento territorial, el primero que operaba de abajo hacia arriba a partir de los ayllus, y otro de descendencia de arriba hacia abajo a partir de los espacios de los inkas fueron asociando a su estructura territorial.

³²Platt denomina a este acuerdo como “pacto colonial”, no por serlo formalmente, sino por permitir una relación relativamente estable entre las comunidades y el poder colonial.

territorial humano del repartimiento y derivado de la subordinación económica – política de la encomienda, nace el tributo indígena, pero injertado de modalidades incaicas³³. En los hechos, tanto el repartimiento y la encomienda como relación territorial y humana de la conquista, subyacen el conjunto de relaciones productivas y de clases del proyecto colonial, esto es, un conjunto social claramente diferenciado³⁴ (SANDOVAL 1991: 72).

La categoría indio fue introducida inicialmente como una categoría tributaria y fiscal, recordemos que toda la estructura colonial e incluso la naciente república obtenían la mayor parte de sus ingresos del trabajo del indio y de los impuestos que cobraban a aquel, rebautizados como “contribución territorial”. Esta clasificación además de diluir parcialmente otras formas de identificación autóctonas, estableció una división de trabajo, una jerarquización de saberes y acceso a oficios, dando lugar a una estructura de enclasmiento social, en la que el *indio* no tenía mayor importancia en cuanto era considerado simplemente como el otro negativo.

En este sentido el indio no es una raza y tampoco una cultura, pero la dominación colonial busco sistemáticamente racializar al indio, pues de alguna manera era necesario delimitar a la población tributaria y subordinada. Es posible identificar en todo ello tres procesos interconectados. Primero, la conquista, que delimita a los dominantes y los dominados como resultado de la confrontación de fuerzas de aparatos políticos estatales. Segundo, la colonia que delimita los espacios de la división del trabajo y los poderes económicos, políticos y culturales a partir de una identificación geográfica, cultural y racial del colonizado y finalmente, la legitimación y naturalización del orden de la dominación a partir de una jerarquización culturalista, espacial y racial del orden social.

1.6.2. LA REPUBLICA EXCLUYENTE

Bolivia nace a la vida independiente heredando de la colonia toda su estructura social, económica e ideológica, erigiéndose sobre la base territorial de la Audiencia de Charcas. Desde el principio se puso mucho énfasis en el carácter unitario del país, aunque siempre existieron pugnas entre regiones por

³³ El tributo incaico apela a la referencia contextual del dominio de una comunidad política superior sobre otra inferior obligada al tributo. El dominio español vendría a fundarse en el señorío natural que hereda de la sucesión inca, que paradójicamente detesta, soldando el tributo de vasallaje feudal que emana del poder delegado por Dios al Monarca, con la subordinación natural y tributaria de las comunidades al Inca, en una sola expresión de dominio o convergencia del derecho natural y divino.

³⁴ Tanto el repartimiento como la encomienda devienen en matriz de determinaciones sociales que superan lo feudal europeo y lo tributario incaico, es decir, confluyen en una manera de relacionamiento social y productivo concordante con la verticalidad del Estado absolutista, el tipo mercantil – monetario de las obligaciones del vasallaje, el destino foráneo de la producción, que dan una idea del carácter capitalista – colonial dominante en el proyecto español de América, que devienen en una formación social – colonial con múltiples modos internos de producción.

ganar mayor presencia y centralidad dentro de él. Este Estado colonial se tradujo, a partir de 1825, en un gobierno de criollos y mestizos bajo que negaban toda participación de los nativos y originarios en su manejo.

El libertador Simón Bolívar, escribió la primera Constitución Política del Estado desde Lima desconociendo el país, escindiendo la bolivianidad asignándola a los que habían nacido bajo la misma jurisdicción territorial de la nueva República, la de los “ciudadanos”, que debían saber leer y escribir el idioma dominante (castellano) y carecer de vínculos de servidumbre, con lo que los indios carecían de ciudadanía (GRUNER: 2000). En el terreno jurídico político se proclama, la calidad de ciudadanos y la igualdad formal ante la ley. Ello demuestra el sostenido esfuerzo por esfumar al indígena del horizonte nacional: en adelante existen ciudadanos no indios.

Previamente, y en un proceso frente a la propia colonia que había reconocido la vigencia local de los sistemas de autoridad indígena, Bolívar en un intento de instaurar una constitución liberal, declara extinguida la autoridad de los caciques indígenas, sustituyéndola por funcionarios locales designados por el Estado (SANDOVAL: 1991). Esta poca o nula participación local ya muestra una de las debilidades originales tanto en la primera constitución como en el sistema de administración estatal, denota también el escaso interés de transformar las condiciones de marginación y exclusión del indio y marca un principio fundamental de la construcción de la nación boliviana, a saber, construir una nación ajena al “indio”.

Visto así, el proceso revolucionario de independencia no fue estrictamente “revolucionario”, pues no significó en el fondo transformaciones sustanciales de las estructuras coloniales, limitándose a cambiar a sus administradores y a perpetuar una especie de esclavitud disfrazada del “indio”. La distribución de tierras, la estratificación social, el régimen de tributos, e incluso parte de la administración pública no sufrió cambios relevantes, dejando en pie un sistema de creencias, prejuicios y valores dominantes que habían ordenado los comportamientos colectivos con anterioridad al proceso independentista.

La racialización de las diferencias sociales a través de la invención estatal del indio no sólo como categoría tributaria, sino, ante todo como el otro negativo ordenador de los esquemas simbólicos con los que las personas daban sentido al mundo, incluidos los propios indios (LINERA 2007: 21).

En la segunda mitad del siglo XX, con la revitalización de la minería la contribución territorial ya no fue necesaria acelerando la expoliación de tierras y finalizando el esquema dual de la colonia. El resultado no fue la incorporación de los indígenas a la tan proclamada ciudadanía nacional sino su

mayor marginación y su mayor subordinación en haciendas. Apelando a la retórica liberal de la libertad individual de comprar y vender se intentó destruir la estructura territorial y social de las “ex comunidades”, con lo que el número y superficie de las haciendas neofeudales se duplicó.

La raza mestiza sería la llamada a jugar un papel determinante en la bolivianidad, una vez que la población india no haría parte activa del cuadro social boliviano y la raza criolla sería derrotada definitivamente por las fuerzas históricas de la nación. Se plantean varias soluciones para solucionar el problema indígena. Primero se propone la necesidad de eliminar la población nativa para sustituirla con la caucásica europea. Por otro lado, debido a la creencia que la naturaleza del indio es similar al de una bestia de trabajo de la cual es posible obtener beneficio se continúa ejerciendo la lógica de obtener de él el mayor beneficio posible. No es de sorprender que se impongan criterios asimilacionistas y civilizatorios, que a través de la inmigración selectiva, el cruce de razas o la educación entre otros, buscan eliminar las visibles diferencias étnicas. Pensar en una igualdad de derechos que coloque al indio en la misma condición que el criollo hispánico es imposible.

Este Estado neocolonial evidentemente no reconocía legalmente las organizaciones legítimas indígenas negando sistemáticamente su carácter multicultural. Las clases dominantes así como sus instituciones cultural – estatales, asumen el simbolismo formal de la cultura que las vincula con la raíz de la nación originaria, con la identidad profunda de la nación boliviana, mas son reacias a los hombres de carne y hueso portadores de esa cultura.

Estas concepciones teóricas republicanas basadas en el divorcio con los portadores directos de la cultura con las clases dominantes obstruyen el camino de una auténtica movilidad social, el ascenso de los sujetos étnicos con sus valores reales, y generan un tipo de profesional que se adscribe a las clases dominantes desde el Estado, negando sus vinculaciones con la nación, lo que podría explicar de alguna manera la ausencia de profesionales orgánicos a las etnias o a las clases subalternas³⁵.

De hecho, las distintas formas estatales que se produjeron como el Estado caudillista (1825 – 1880) y el régimen de la llamada democracia censitaria (1880 – 1952), aunque modificaron muchas veces la Constitución Política del Estado (1826, 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1869, 1871, 1878, 1880, 1938, 1945, 1947) mantuvieron la exclusión política cultural como una constante en la normatividad del Estado y en la práctica cotidiana de las personas, por lo tanto no modificaron el apartheid político del indio. Incluso se puede decir que durante todo este periodo la exclusión étnica se convertiría en el

³⁵Así lo demuestran los patrones de huida de los indígenas, el lugar de residencia, el idioma materno, el oficio, el apellido, el nivel de ingresos, el tipo de propiedad, la vestimenta e incluso los rasgos físicos, serán hilvanados en los diferentes periodos para objetivar al indio, o huir de él, como sujeto de exacción económica y política.

eje articulador de la cohesión estatal. Paradójicamente, aunque el tributo indígena financio una buena parte de los gastos gubernamentales (incluso durante de las primeras décadas del siglo XX), el Estado no hizo ninguna simulación de incorporación de los indios en la toma de las decisiones estatales.

La ciudadanía, como el poder, la propiedad y la cultura legítima no son prerrogativas que se deliberan sino que se ejercen como resultado de una especie de derechos de conquista. La ciudadanía es más herencia familiar, una ciudadanía patrimonial y no una producción de derechos. Los derechos de gobierno se exhibirán por más de cien años como exclusivos de una estirpe, un don de cuna y abolengo; no se hacen ciudadanos sino que se nace ciudadano o se nace indio. La ciudadanía patrimonial del Estado oligárquico se convierte en un compromiso de lealtad a la perennidad de la casta.

La república al negar una representación política a los grupos étnicos, patentiza una relación de dominación del Estado sobre la nación de mayor gradación que en la colonia. Inviabilizando la presencia de las relaciones originarias de comunidad en el proyecto histórico político boliviano (SANDOVAL: 138).

1.6.3. EL ESTADO DEL 52: CONSTRUYENDO EL ESTADO – NACIÓN.

La Revolución Nacional de 1952 se constituyó en el acontecimiento más importante de mediados del siglo XX en el país. Fue el intento más serio de modernización capitalista, a través del proyecto de constitución de Estado – nación en su versión eurocéntrica. Su matriz ideológica postulaba la alianza de clases, su proyecto político estaba orientado a consolidar un Estado desarrollista con énfasis en el nuevo rol del Estado como el principal agente de la planificación del desarrollo, y con la finalidad de crear un mercado interno.

Las situaciones sociales antes del 52, fueron de una enorme exclusión, marginamiento, discriminación, explotación y pobreza en la que estaban sumidos millones de indígenas como población mayoritaria, segundados por las mujeres que no contaban con derechos civiles y de ciudadanía política. En el plano político, el Estado liberal se sustentaba en la denominada democracia censitaria, racial, restringida que solo reconocía derechos de ciudadanía a una minoría oligarca, letrada, alfabeta, y con poder económico y político, y negadora absoluta de lo indígena y de las diferentes culturas y etnias coexistentes al interior del Estado.

El Estado neocolonial³⁶ boliviano se rompió parcialmente a partir de la revolución nacional. El poder de las oligárquicas fue sustituido por la nueva burguesía, el liderazgo de una clase media emergente comenzó a viabilizar su proyecto de construcción de Estado – nación postulando la unidad nacional y la integración de los diversos sectores sociales a partir de un proceso homogeneizador que pretendía consolidar una cultura nacional con referencia al mestizo.

Este proyecto de constitución de Estado – nación solo era posible a través de una serie de medidas tendientes a consolidar el mismo: para ello se decreta la nacionalización de las minas, una Ley de Reforma Agraria que confisca las tierras en poder de terratenientes que mantenían su monopolio, la propiedad y el usufructo de las tierras más productivas del país teniendo al indígena en una situación de colonato pongueaje, y una Reforma Educativa orientada a consolidar una cultura nacional, formando a los nuevos sujetos tras la revolución para reproducir el emergente Estado nacionalista. Finalmente se decreta el Voto universal, a partir del cual se reconoce derechos civiles y políticos a millones de indígenas que históricamente se hallaban marginados, excluidos discriminados y explotados, al igual que las mujeres ambos actores logran conquistar su condición y cualidad de ciudadanos de la cual carecían.

Los procesos de democratización y homogeneización cultural iniciados a raíz de la revolución de 1952, en parte transformaron el régimen de exclusión étnica y cultural del Estado oligárquico. Las estructuras pre - feudales y pre – capitalistas anteriores a la Revolución nacional, se dirigían a la construcción de un Estado moderno con base en las nuevas relaciones de producción de tipo capitalistas. Consolidando así, un modelo de capitalismo de Estado destinado supuestamente a superar esas estructuras atrasadas pre – feudales y pre – capitalistas hacia uno moderno. En términos de las teorías de la modernización, se trataba de superar el dualismo de nuestra sociedad, a partir del cual se pensaba y reconocía que las estructuras rurales atrasadas eran las que impedían el desarrollo del sector moderno en construcción. Probablemente se puede afirmar que es a partir de 1952 que la conciencia de ser parte real de la “Nación Boliviana” se amplió al conjunto de la población boliviana, dando fin al “Estado sin nación” del Siglo XIX.

³⁶Por Estado neocolonial se entiende aquel que adopta el modelo colonial de dependencia de una metrópoli, pero que cuenta con avances en las relaciones internacionales de producción, ensancha su mercado y su base productiva, y tiene una clase social dominante al servicio de los intereses coloniales, que aspira a ser burguesa, pero que mantiene su rol de administradora del capital internacional y de sus intereses en la nación. Esta definición clásica de Estado neocolonial se puede extender hoy en día a la cuestión racial, cultural y política, en términos más acordes a las realidades de países como Bolivia y Latinoamérica en general.

El castellano se convirtió en el único idioma oficial del Estado devaluando los idiomas indígenas que no tenían ningún reconocimiento oficial, impidiendo su reconocimiento como idioma legítimo de atención pública, ascenso social o acceso a funciones burocrático administrativas. El voto universal extendió el derecho de ciudadanía a millones de indígenas marginados de cualquier consulta en la toma de decisiones estatales. Igualmente la educación fiscal y gratuita en lengua castellana que comenzó a expandirse por las áreas rurales, permitió a la abrumadora mayoría indígena alfabetizarse y con ello se abrió la posibilidad de ascenso social vía la acumulación de capitales culturales escolares. Todas estas medidas, junto con la creación de un mercado interno, la individualización de la propiedad agraria y la estatización de los principales centros productores de excedente económico, se inscribirían claramente en un programa de construcción nacional cuyo protagonista era el Estado.

Sin embargo, la adquisición de conocimientos culturales legítimos por parte de los grupos indígenas implicaba un costo muy alto, la transición obligatoria a un idioma ajeno, el castellano, y a la asunción de unas pautas culturales producidas y monopolizadas por la mayoría mestiza urbana, con lo que una vez que se activaron los mecanismos de exclusión étnica, solo que de manera innovadora e indirecta. De esta manera entre los años 1952 y 1976, el 60 y 65% de la población boliviana que tenía como lengua materna un idioma indígena solo pudo ejercer sus derechos de ciudadanía por medio de una idioma extranjero ya que la educación oficial, el sistema universitario, el vínculo con la administración pública, los servicios, etc., únicamente podrían realizarse por medio del castellano y no a través del uso del idioma quechua o aymara (LINERA 2007: 25). Igualmente el voto universal para los indios solo significó la imposición de un único molde organizacional de derechos civiles, el liberal, desconociendo otros sistemas tradicionales de elección de autoridades y organización política, sin modificar en plenitud la naturaleza del Estado boliviano, tratándose mas bien de una asimilación política.

En la práctica estas políticas de construcción nacional dieron lugar a un espacio de competencias y acumulaciones culturales y políticas reguladas por el Estado, en el que los indígenas nuevamente eran relegados en los puestos más bajos en la lucha por la conquista de saberes políticos y educativos legítimos. Y es que si el único idioma tomado en cuenta por el Estado es la lengua de la mayoría mestiza, los indígenas que tienen otro idioma materno se ven obligados a realizar un mayor esfuerzo para acceder a los cargos públicos ocupados por la mayoría lingüística. La mezcla idiomática y la deficiencia en la construcción sintáctica del castellano mostrada por quienes tienen como lengua materna un idioma indígena, se convierte en una pauta para identificar, sancionar y devaluar los esfuerzos indígenas por castellanizarse. Estas políticas de construcción nacional que han generado graves condiciones de injusticia etnocultural han servido para construir un sistema jerárquico de acceso

a los niveles de decisión estatal, la cima de dicho sistema la ocupan los castellanos hablantes de larga data, en tanto que en polo estigmatizado se encuentran los indígenas.

En términos de las prácticas culturales, los mestizo urbanos tienen más probabilidades de acumulación de otros tipos de capital cultural desde el Estado, pues han definido sus conocimientos y habilidades particulares como prácticas culturales legítimas, socialmente valoradas; en tanto que los indígenas, poseedores de otros tipos de hábitos y costumbres, tendrán menos opciones de ascenso y acumulación cultural porque no han accedido a la producción de esas habilidades como parte de su entorno inmediato y por lo tanto tienen que realizar un mayor esfuerzo para entenderlas, asimilarlas y utilizarlas de manera eficiente.

Evidentemente quienes tienen mayores opciones de acceder a cargos públicos y de beneficiarse de ellos serán quienes estén aptos para el ejercicio de derechos liberales, quienes han sido educados por y para esos derechos; nuevamente tendrán ventaja los mestizos letrados y los profesionales liberales, mientras que aquellos que han sido formados en la lógica de comportamientos comunales y tradicionales, como los indios solo podrán acceder a puestos subalternos, de escaso capital político y marginales. Esta manera de construcción jerarquizada de idiomas en el campo lingüístico y de culturas políticas organizativas en el campo político, generará una nueva maquinaria social de exclusión de los indígenas, que de una manera aparentemente natural, hará que los puestos jerárquicos en el aparato estatal, en la gestión de la cultura y en la economía, estén ocupados por los grupos de larga tradición castellano hablante, por los herederos de las antiguas redes de poder colonial. En tanto que, por aparentes procesos de “selección natural de aptitudes”, los indígenas, llegaran por el peso de sus destrezas a ocupar siempre las posiciones de menor privilegio y poder. Se trata de una re-etnificación modernizada de la división social del trabajo, de los oficios, de los poderes y las jerarquías políticas. Lo “modernista” aquí radica en el empleo del camuflaje de la igualdad para reproducir desigualdades. Se habla de la igualdad del voto individual, pero para encubrir un desigual reconocimiento de culturas y prácticas organizativas políticas, ya que la liberal representativa aparece como la única legítima frente a las prácticas y sistemas políticos indígenas marcados por la predominancia de la colectividad.

Se habla de igualdad en la educación, pero para encubrir una desigualdad en el reconocimiento de los idiomas válidos públicamente para el ascenso social. Si a ello agregamos las elevadas posibilidades de asociar a los distintos grupos sociales de aptitudes idiomáticas, culturales y organizativas con determinados rasgos somáticos, no es raro entonces racializar esas aptitudes, con lo que queda conformado un campo étnico en la etnicidad legítima basada en la blanquitud social y somática,

aparece como el polo ordenador de unas acumulaciones, y competencias que reeditúan reconocimiento, y posición social.

La reforma educativa cuyo objetivo era integrar y asimilar al indígena en el Estado a través de la castellanización y mediante los procesos de aculturación y deculturación de millones de indígenas fue un completo fracaso. La consolidación de una cultura nacional con referencia en el paradigma del mestizo no fue posible; las políticas etnocidarias no se pudieron consolidar, el Estado – nación no pudo garantizar la unidad nacional, fracaso la pretendida homogeneización de la diversidad étnico – cultural. Las políticas culturalistas no fueron impuestas o lo fueron parcialmente, el proyecto de mestizaje como el paradigma de la modernización no tuvo sustento, la castellanización no sirvió para integrar al indígena al Estado – nación homogéneo. Con la reforma educativa se produjo una parcial destrucción de las culturas milenarias, a través de procesos etnocidarios desconociendo sus identidades y pérdida de sus valores de origen.

El nacionalismo revolucionario quiso formar un sujeto nacionalista revolucionario reproductor del nuevo Estado moderno y capitalista, y tampoco fue posible consolidar una cultura nacional mestiza. Finalmente el proceso etnocidario vía castellanización no pudo destruir las culturas milenarias.

Esto es lo que el indianismo emergente a partir de los años 70 ha denunciado como la existencia de la ciudadanía de segunda clase. La ciudadanía de primera para las personas que puedan exhibir los blasones simbólicos de la blanquitud social (apellido, redes sociales, porte personal), que las colocan en aptitud de acceder a cargos de gobierno, de mando institucional o empresarial y reconocimiento social; en tanto que la ciudadanía de segunda es para aquellos que, por su origen rural, su idioma o color de piel, son disuadidos para ocupar los puestos subalternos, las funciones de obediencia y los ascensos sociales mutilados.

No fueron suficientes los procesos de inclusión detonados en esta historia republicana para contener a la plurinacionalidad en su demanda de poder y participación. Aunque la revolución del 52, intento ser incluyente al ampliar formalmente la noción de ciudadanía, la exclusión se mantuvo y profundizó porque el discurso hegemónico del mestizaje como proyecto era insuficiente para contener la diversidad. Lo propio ocurrió, a decir de Álvaro García, con el otro gran proyecto de inclusión de los sectores dominantes, como fue el proyecto neoliberal, que vía mercado planteaba la incorporación ciudadana pero que ocasionó un mayor empobrecimiento y una mayor exclusión en el país, pues favoreció la migración del campo a las ciudades.

1.6.4. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

En las elecciones de 1985 se produjo la recuperación del ámbito municipal como espacio de gestión democrática de la política. A partir de ese momento cambia el Estado Republicano unitario y centralista a otro de dos niveles territoriales y dos autoridades democráticamente electas. Las normas y reglas del Estado neocolonial boliviano fueron nuevamente rotas parcialmente con la Ley de Participación Popular en 1994, pero tampoco se tradujeron en un proceso de interculturalidad y plurinacionalidad constitucional.

La construcción de la institucionalidad de los gobiernos locales o municipios, a partir de 1985, significó un largo pero a la vez complejo proceso de aprendizaje, elaboración y desarrollo de la institucionalidad administrativa como de la gobernabilidad municipal, que exigió un tiempo aproximado de diez años para su consolidación. La marcha por el territorio y la dignidad protagonizada por indígenas de tierras bajas de oriente de 1990 se constituye en un importante punto de inflexión para los movimientos indígenas fundamentalmente por el logro en el reconocimiento estatal de los cuatro primeros territorios indígenas. A partir de la marcha se producen dos hechos fundamentales: primero que la sociedad los reconoce y descubre definitivamente (ya no como el otro negativo), y segundo que sus relaciones con el Estado se modifican sustancialmente, beneficiándolos parcialmente con el proyecto de Ley de Pueblos Indígenas de Oriente y la Amazonia que contenía los primeros esbozos de sus derechos como pueblos indígenas, aunque su contenido fue vaciado por las elites dominantes, la lucha por el reconocimiento del carácter plurinacional y multiétnico del Estado boliviano continuo.

La promulgación de la Ley de Participación Popular (Ley de 20 de abril de 1994) no fue otra cosa que el inicio de la descentralización del Estado boliviano con participación popular y de base municipal, y la Ley de Descentralización Administrativa (Ley de 28 de julio de 1995) inauguró la democracia local a nivel departamental, en la que se reconoció como sujetos de la participación popular a los pueblos y comunidades indígenas con derechos y obligaciones, iniciando un proceso de incorporación y reconocimiento de las organizaciones campesinas e indígenas por el Estado, abriendo nuevos boquetes a la democracia representativa por parte de la diversidad étnico – cultural , así mismo se constituyeron en hitos normativos que perfeccionaron la democracia municipal y, al mismo tiempo, dieron inicio al proceso de reorganización del Estado unitario con dirección a la construcción de un Estado con autonomías.

La Ley de Participación Popular solamente se trató una tímida solución a la cuestión de la autonomía indígena, mientras que La Ley de Descentralización surgió como paliativo entre lo que los grupos movilizadores, especialmente del oriente boliviano, demandaban: gobiernos departamentales casi independientes y lo que el Estado representado por el gobierno de la época (1993-1997) estaba dispuesto a realizar.

El nuevo texto constitucional de 1994 reconoció y constitucionalizó la temática indígena en su art.1 reflejando décadas de lucha indígena al reconocer el carácter “plurinacionalidad y multiétnico de Bolivia como nación”, así mismo, el art. 171 afirma que se “reconocen y respetan y protegen los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas quienes habitan el territorio nacional”. Aunque significativos estos avances normativos no fueron suficientes para solucionar la problemática étnica boliviana, aunque tuvieron puntos positivos no modificaron las condiciones de injusticia etnocultural en la que viven los indígenas. Cuando se convierte la educación pública en una educación bilingüe en aquellas comunidades de habla aymara, quechua o guaraní (solo para mencionar algunos ejemplos) como una medida preservadora de la cultura comunal, se obvia que de nada sirve aprender una currícula escolar en el idioma materno cuando todas las instituciones públicas y el acceso a educación superior está castellanizado.

Estas condiciones sumadas a la extrema pobreza indígena inevitablemente derivaron en un cuestionamiento de los cimientos del Estado neocolonial. La neocolonialidad se observa en la exclusión cultural, en actitudes racistas en el comportamiento social de las clases dominantes y en el posicionamiento político dominante de un solo bloque social excluyendo a los pueblos indígenas y originarios del ejercicio del poder y de la incorporación de sus normas, usos y costumbres en la legislación nacional.

Estas afirmaciones llevan a pensar que el Estado neocolonial ha sido más excluyente e injusto con los pueblos originarios en algunos aspectos legales y normativos, que el propio Estado colonial. Por ejemplo, el Estado neocolonial desconoció los títulos de propiedad comunitaria, primero pasando a títulos de propiedad individual y luego expropiando las tierras comunitarias. Incluso la misma Reforma Agraria de 1952 reconoció títulos individuales antes que comunitarios. Tuvo que llegar la ley INRA de 1996 para reparar parcialmente esta situación.

Sin embargo, pese las políticas públicas y reformas normativas “bien intencionadas” la situación de los pueblos indígenas no ha sufrido grandes cambios desde hace más de 500 años, la exclusión, la

marginación, la pobreza y la desigualdad son factores comunes presentes en la historia de los pueblos indígenas, cuyo origen es atribuible a los constantes procesos de construcción nacional.

CAPÍTULO II

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL

El mundo ha experimentado cambios políticos radicales durante el último siglo. Las ciencias sociales han desechado dogmas que se creían incontrovertibles, mientras que temas cuya consideración se creía innecesaria retoman vigencia impregnados de nuevas realidades sociales y políticas, abriendo un escenario fructífero para el análisis, debate y creación intelectual. Los actores sociales excluidos se reinventan para aparecer en el escenario político, sus demandas adquieren fuerza incuestionable y obligan a los detentadores del poder público a rediseñar sus políticas e introducir una serie de principios normativos acordes con sus exigencias sociales.

En Bolivia el resurgir político del sector indígena ha logrado institucionalizar principios fundamentales reflejados en la Constitución Política del Estado, que les permitirán acceder en condiciones de igualdad a los beneficios de los que goza la sociedad mayoritaria sin que ello implique su asimilación. Pero, ¿Por qué considerar que los indígenas se encuentran en condiciones de desigualdad? Analicemos tan solo un aspecto de la realidad, por ejemplo, la migración del campo a las ciudades es un fenómeno de cifras abrumadoras, la integración de los individuos a este nuevo entorno no solo implica abandonar su idioma materno para adoptar el de la mayoría, significa también rechazar su identidad étnica – cultural, porque de lo contrario su exclusión en ámbitos educativos, laborales, sociales y políticos es inminente ¿Estas circunstancias crean injusticias? Por supuesto que sí, y es que, las condiciones heredadas no

pueden convertirse en un obstáculo para que cualquier individuo independientemente de su situación étnica o cultural pueda acceder a las oportunidades de las que goza la sociedad mayoritaria.

Estas injusticias son el resultado de los procesos de construcción nacional característico de los Estados liberales³⁷ y ha generado fuertes desventajas para las minorías nacionales y en particular para los pueblos indígenas, que enfrentados ante los retos que plantea la construcción nacional, disponen de pocas opciones para conservar su identidad ante una nación mayoritaria que de una u otra manera busca su asimilación. El debate sobre los derechos de las minorías nacionales se concentra principalmente en discernir sí, pese al amplio catálogo internacional de derechos humanos, civiles y políticos reconocidos por una amplia gama de Estados y concertados por las principales organizaciones internacionales, las minorías nacionales y pueblos indígenas necesitan derechos colectivos que completen la lista actual de derechos humanos para facilitar su integración³⁸ en la sociedad mayoritaria en términos justos. En este sentido, derechos colectivos como la autonomía y el autogobierno permiten a las minorías nacionales participar de la vida pública en condiciones de plena igualdad.

2.3. LA TEORÍA DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS NACIONALES

La teoría de los derechos de las minorías nacionales³⁹ tiene sus primeras luces en la última década de los años ochenta, y comprende tanto a las minorías nacionales (incluidos los pueblos indígenas) como a los grupos inmigrantes. Durante estos años, filósofos políticos y teóricos del derecho comenzaron a

³⁷ Pese a que la historia de Bolivia se caracteriza por momentos de profunda inestabilidad política que por periodos más o menos largos cambiaron la esencia liberal del Estado a formas no democráticas de ejercicio del poder (periodos de dictadura), con el transcurso del tiempo, las luchas sociales han reencaminado los rumbos del país, siempre al sendero del liberalismo. Incluso en épocas más recientes de transformaciones estructurales y pese a que el basamento político del partido de gobierno se auto identifica con ideologías socialistas, las reformas constitucionales emprendidas han preservado e incluso reforzado las instituciones liberales y los principios liberales básicos.

³⁸ Aquí la integración no es considerada como un sinónimo de asimilación, por el contrario al hablar de términos justos de integración nos referimos al hecho de que los pueblos indígenas necesitan participar de los beneficios que goza la sociedad mayoritaria en términos de igualdad, sin que la integración signifique la eliminación de sus rasgos culturales particulares o en el caso de los pueblos indígenas que optan por el aislamiento voluntario la adopción de medidas que los obliguen a integrarse en la sociedad mayoritaria.

³⁹ Son los grupos que formaban sociedades completas y operativas en su tierra natal histórica antes de verse incorporadas a un Estado mayor. Es característico que la incorporación de estas minorías nacionales haya sido involuntaria, debido a la colonización, la conquista, o la cesión de un territorio por parte de una potencia imperial a otra, pero también puede surgir de forma voluntaria, como resultado de una federación. La categoría de las minorías nacionales incluye tanto a las “naciones sin Estado” (como los quebequeses, los portorriqueños, los catalanes o los escoceses) como a los pueblos indígenas (como los amerindios, los inuit, los sami o los maoríes). Si bien es cierto que, los pueblos indígenas poseen rasgos únicos, comparten la tendencia de las minorías nacionales a ofrecer resistencia a las políticas de construcción nacional, luchando por obtener alguna forma de autogobierno territorial.

reflexionar sobre los retos que genera el multiculturalismo, intentando tomar en cuenta las circunstancias particulares que caracterizan a este tipo de problemas.

Varias son las razones que explican este cambio, por un lado, la caída del comunismo desató una serie de nacionalismos étnicos en Europa occidental, dificultando el proceso de democratización que se suponía surgiría sin problemas de las cenizas del comunismo. Por otro lado, a lo largo del siglo XX nace un proceso intenso de fractura y recomposición de las fronteras culturales provocando el resurgir de las cuestiones étnicas en el seno de las democracias históricamente consolidadas, a saber: el resurgir de los pueblos indígenas y su movilización política, el retroceso nativista contra inmigrantes y refugiados en muchos países occidentales, la amenaza de secesión en Canadá (Quebec), Gran Bretaña (Escocia), Bélgica (Flandes) y España (Cataluña), entre otros, son fuente de inestabilidad política e incluso de conflictos armados.⁴⁰

Se han resquebrajando los límites políticos, económicos, sociales, religiosos y geográficos, que antaño aislaban a las diversas comunidades culturales, haciendo que el entrecruzamiento de las múltiples visiones del mundo propias de cada una de estas comunidades se convierta en un fenómeno típico de nuestro tiempo. Factores tales como las dinámicas y necesidades del capitalismo, la pobreza, los gobiernos autoritarios y las guerras, son fuerzas que han desempeñado un papel importante en las olas de migración masiva que han determinado la hibridación cultural y/o la coexistencia de múltiples visiones culturales dentro de un mismo espacio geopolítico ⁴¹(BONILLA 2006: 19). Todos estos factores, que llegaron a un punto decisivo al comienzo de la década de 1990, dejaron claro que las democracias occidentales no habían resuelto o superado las tensiones planteadas por la diversidad etnocultural (KYMLICKA, 2003: 19).

Como consecuencia de estos difundidos procesos, actualmente la mayoría de los países son culturalmente diversos. Los 184 Estados independientes del mundo contienen dentro de sus fronteras a 5.000 grupos étnicos y 600 grupos lingüísticos (KYMLICKA, 1995: 13). Los países culturalmente homogéneos, es decir, en los que sus ciudadanos comparten el mismo idioma y pertenecen al mismo

⁴⁰ Un ejemplo de ello, son las exigencias de secesión de Quebec y los conflictos del gobierno federal de Canadá y los metis, inuits y grupos aborígenes, así como el viejo conflicto entre el gobierno Español, Cataluña y el País Vasco España, por otro lado Alemania también tiene conflictos de corte étnico en lo que se refiere a la inmigración y naturalización de los trabajadores Turcos.

⁴¹ Si bien ese fenómeno se desarrolla vertiginosamente a partir del siglo XX, no es un fenómeno nuevo, de hecho podemos encontrar antecedentes históricos de un profundo entrelazamiento de cultural en Occidente. Aún cuando este proceso generalmente ha asumido la forma de confrontaciones violentas, también se ha desarrollado a través de la asimilación y globalización de patrones culturales.

grupo étnico sin excepción son prácticamente muy pocos⁴². Tal diversidad genera una serie de retos e interrogantes que ejercen una fuerte influencia sobre la vida política, social y económica de muchos países en los cinco continentes. Las mayorías y las minorías culturales enfrentan difíciles problemas relacionados con los derechos lingüísticos, la autonomía territorial, la etnoeducación y las políticas de inmigración y de naturalización.

Hallar respuestas políticamente viables y moralmente sostenibles a estas controversias es uno de los retos más relevantes a los que se enfrentan las democracias alrededor del mundo. Los esfuerzos por crear o consolidar las democracias, por ejemplo, en el sur se han visto afectados por fuertes conflictos nacionales⁴³ y la vida política de los países industrializados se ha visto afectada durante varias décadas por los conflictos etnoculturales.

Por lo que, no es de sorprender el evidente interés de los filósofos políticos en las cuestiones etnicoculturales, aunque probablemente el debate haya empezado algo tarde, considerando el evidente carácter multicultural de casi todos los países del mundo⁴⁴. El interés por la diversidad cultural, fue, y es intenso especialmente en Norteamérica, autores como Will Kymlicka, Charles Taylor, James Tully, Amy Gutman y Nathan Glazer han venido desarrollando estudios rigurosos que intentan responder a la problemática étnicocultural, influyendo de sobre manera en el debate contemporáneo. Estos académicos han explicado la importancia que tiene la comunidad y la cultura para las personas, así como la dinámica de los conflictos interculturales. De igual forma, han discutido acerca de la naturaleza y pertinencia de los derechos colectivos para la satisfacción de las exigencias de las minorías nacionales y han ofrecido modelos políticos dirigidos a reconocer e incluir a las minorías nacionales de una manera justa. Sus trabajos han establecido las categorías básicas a través de las cuales se han entendido los problemas y oportunidades generadas por la diversidad cultural durante la última década. Sus ideas han identificado también el enemigo común que debe ser derrotado si ha de

⁴² Con frecuencia se mencionan a Islandia y Corea del Norte y del Sur como ejemplos de Estados homogéneos.

⁴³ Como el caso de México y el conflicto de Chiapas, o los conflictos de entre el gobierno federal del Brasil y los grupos aborígenes del Amazonas.

⁴⁴ Tradicionalmente la mayoría de los filósofos políticos y teóricos del derecho occidental han prestado poca o ninguna atención a los problemas relativos al multiculturalismo o, cuando lo han hecho no tomaron en cuenta los intereses de las minorías nacionales o simplemente han minimizado la importancia que tiene la cultura en las cuestiones políticas y morales. Las teorías políticas occidentales con frecuencia han desarrollado sus propuestas a partir de una idealización de la polis griega: una comunidad conformada por personas cuya diferencias son insignificantes comparadas con los elementos culturales, étnicos y lingüísticos que comparten. Este presupuesto, que atraviesa la filosofía política y el derecho occidental, que ha suprimido las diferencias culturales ha sido la fuente de políticas gubernamentales dirigidas a la asimilación coercitiva o a la eliminación material de la diversidad cultural.

incluirse adecuadamente la diversidad cultural: el liberalismo. Aún cuando estos filósofos políticos disienten sobre varios temas y provienen de diferentes horizontes políticos, intentan superar los límites que impone “el viejo liberalismo” a nuestra imaginación y a las instituciones políticas para la comprensión y solución de los retos generados por la diversidad cultural.

No obstante, desde una perspectiva totalmente crítica la teoría de los derechos de las minorías nacionales surge del estudio de las características y dinámicas multiculturales de Norteamérica y Europa occidental, y tiene poco o nada que decir sobre las cuestiones étnicas en países periféricos y semi periféricos de Latinoamérica, Asia, Europa Occidental o África. De hecho algunos de los planteamientos de esta teoría han sido desarrollados para aplicarse a democracias liberales consolidadas, con sistemas económicos fuertes y estables donde las tradiciones no liberales no constituyen una parte importante de las culturas nativas y donde las minorías poseen una fuerte organización capaz de articular y publicitar sus exigencias. Por otro lado, los estudios norteamericanos están atrapados dentro de las fronteras teóricas definidas por el liberalismo.

Lo cierto es que, los estudios académicos en el sur global acerca del multiculturalismo son aún más problemáticos que los norteamericanos. En América Latina las investigaciones jurídicas y filosóficas sobre la diversidad cultural son pocas y de desigual calidad, lo cual resulta paradójico considerando que las minorías nacionales, especialmente los pueblos indígenas son numerosos y constituyen parte importante de la historia y cultura latinoamericana, sus exigencias generalmente son menospreciadas por los estudiosos locales y cuando son consideradas su satisfacción depende si hacerlo no implica violentar los principios liberales. A continuación expondré algunos de los antecedentes acerca de esta teoría.

2.3.1. LA PRIMERA FASE: LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS ENTENDIDOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL COMUNITARISMO

Este primer periodo, abarca desde el año 1970 hasta 1989. En esta etapa el debate se asume que la controversia sobre los derechos de las minorías⁴⁵ equivale a la polémica entre el liberalismo y el comunitarismo. Expresado con la mayor simplificación posible, el debate entre liberales y

⁴⁵ Para Will Kymlicka, las minorías nacionales son aquellos grupos que formaban sociedades completas y operativas en su tierra natal histórica antes de verse incorporadas a un Estado mayor, es característico que la incorporación de estas minorías nacionales haya sido involuntaria, debido a la colonización, la conquista o la cesión de un territorio por parte de una potencia imperial a otra, pero también puede surgir de forma voluntaria, como resultado de una federación. La categoría de las minorías nacionales incluye tanto a las naciones sin Estado, como a los pueblos indígenas.

comunitaristas se desarrolla en torno a la prioridad de la libertad individual, y tiene una larga data en la filosofía política. Para los liberales el individuo es moralmente anterior a la comunidad, es decir, que el individuo debe ser libre para decidir su propio concepto de la vida buena, liberándose de cualquier condición imputable o heredada, siendo la comunidad importante sólo en la medida en que contribuye a su bienestar, por lo que, si los individuos consideran que conservar determinada práctica cultural no es importante, la comunidad no tiene mayor interés en la preservación de dichas prácticas y ningún derecho de impedir a los individuos que las modifiquen o las rechacen.

Para los comunitaristas, el concepto del “individuo autónomo” es discutible, pues sostienen que las personas están incrustadas en determinados roles y relaciones sociales particulares, es decir, que los individuos heredan un modo de vida que define lo que es bueno para ellos, sin replantear su propio concepto de la vida buena. Los comunitaristas a diferencia de los liberales consideran que los individuos son producto de las prácticas sociales, en vez de pensar que, son las prácticas sociales producto de las elecciones individuales, además, niegan que los intereses de la comunidad puedan reducirse a los intereses de los individuos que la integran. Por consiguiente, privilegiar la autonomía individual se considera como un factor de destrucción de la comunidad. Una comunidad saludable mantiene un equilibrio entre la elección individual y la protección de la forma de vida comunal, tratando de limitar la incidencia que tiene la elección individual en la erosión de la vida de la comunidad (KYMLICKA, 2003: 31).

Los liberales consideran que otorgar una serie de derechos grupales diferentes de los derechos humanos promueve la vida comunal y por ende debilita el concepto de la autonomía individual. Para los comunitaristas, los derechos de las minorías favorecen la protección de la vida premoderna de las comunidades, por lo tanto, preservan valores comunales que es preciso proteger de los corrosivos efectos de la autonomía individual, en la vida comunal. Ahora bien, es cierto que las minorías nacionales merecen ésta protección, pero no se trata de proteger modos de vida premodernos, siendo este término de uso adecuado cuando hablamos de minorías nacionales que se conservan en aislamiento voluntario, y no así en el caso de los pueblos indígenas, o los inmigrantes. En resumen, la defensa de los derechos de las minorías implicaba respaldar la crítica comunitarista al liberalismo y considerar que los derechos de las minorías representaban la defensa de los grupos minoritarios cohesionados y de mentalidad comunal frente a la intrusión del individualismo liberal (KYMLICKA, 2003: 32).

Desde una perspectiva comunitarista – liberal, Charles Taylor considera que el *individualismo* es un ideal moral según el cual las personas tienen derecho a escoger sus proyectos de vida, así como

también a revisarlos y abandonarlos. Los individuos tienen derecho a decidir quiénes son y lo que quieren ser, sin que el Estado o terceras personas intervengan indebidamente en sus decisiones. Este ideal ha sido transformado históricamente, degradándose en una perspectiva moral complaciente, que valora las decisiones morales únicamente por provenir del ejercicio de la voluntad del sujeto.

Consecuentemente, los individuos se convierten en sujetos concentrados en sí mismos, seres egoístas comprometidos únicamente con la satisfacción de sus propias necesidades. Se olvidan de las obligaciones para con la comunidad, la naturaleza, y “el otro”, éstas desaparecen del horizonte moral de las personas (TAYLOR 1992: 67). El “otro” se convierte en un mero instrumento que permite al individuo satisfacer sus necesidades e intereses, al igual que el medio político y la esfera pública⁴⁶. Las formas degradadas del liberalismo impiden un debate racional acerca de la moralidad, pues asumen como criterio válido de discusión la libre voluntad del individuo, ocultando también, el poder del individualismo como ideal moral, es decir, la idea de que las personas tienen que ser fieles a sí mismas.

La valiosa perspectiva moral ocultada por el liberalismo es *el ideal de autenticidad*,⁴⁷ según el cual, los sujetos deberían construir un modo de vida superior al actuar de acuerdo con criterios normativos libremente elegidos, que no solo reflejen sus deseos egoístas, sino que tengan en cuenta los intereses de la comunidad, la naturaleza y el otro (TAYLOR 1992: 51). Este ideal rescata el poder moral del individualismo cuando distingue entre el hecho de que una decisión moral haya sido adoptada libremente y el contenido de tal decisión.

Para Taylor el ideal de autenticidad y la construcción de la identidad individual están estrechamente vinculados.⁴⁸ La identidad individual se construye a partir de un horizonte de comprensión, que influye a los individuos para la determinación de sus decisiones vitales. Este horizonte constituye el marco en el que se hacen posibles las decisiones individuales, incluye o excluye ciertas opciones y ofrece una jerarquía de valores. Sin este horizonte de comprensión los individuos no pueden ejercer su libertad. La

⁴⁶ Taylor piensa que este elemento puede crear *tiranías débiles*, gobiernos paternalistas, donde los sujetos solo se preocupan por que el Estado suministre los bienes suficientes para el desarrollo de sus perspectivas morales. Los individuos se hacen inmunes a las exigencias de la ciudadanía, la solidaridad y la historia, cayendo en un mal denominado “confinamiento del corazón”, cuyo antídoto es la construcción de una fuerte cultura política que valore la participación de sus miembros en la definición del futuro de la comunidad, destruyendo el sistema que se genera cuando un gobierno paternalista adopta las decisiones sin consultar a sus ciudadanos.

⁴⁷ Aun cuando no hay consenso entre las diferentes posiciones filosóficas sobre el significado del ideal de autenticidad, éste es defendido por todos los sistemas jurídicos occidentales a través de derechos como la libertad de conciencia, la libertad de expresión y la libertad religiosa. Algunos consideran dicho ideal como uno de los principales logros de la modernidad al que muy pocos estarían dispuestos a renunciar.

⁴⁸ La identidad es el proceso de construcción de sí mismo que ofrece respuestas a las preguntas ¿Quiénes somos? , y ¿de dónde vinimos? (TAYLOR 1992: 67 – 76).

identidad individual se construye a través de un proceso continuo de creación y destrucción del significado de los que cada uno es, en el cual la mirada del otro desempeña un papel fundamental.

2.3.2. LA SEGUNDA FASE: LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN EL SENO DE UN MARCO LIBERAL

Como se mencionó con anterioridad, se consideró que la crítica de los comunitaristas al liberalismo filosófico y la noción de los derechos de las minorías están interrelacionados, debido a un error lingüístico, que se origina a partir de la concepción de que los derechos de las minorías son una demanda realizada por grupos, por lo que resultan caracterizados como “derechos colectivos”. El hecho de que la mayoría sólo persiga la protección de los derechos “individuales”, mientras que la minoría busca la protección de los derechos “colectivos”, conlleva a presumir que la minoría es más “colectivista” que la mayoría. Este razonamiento contiene varios fallos lógicos, puesto que no todo derecho específicamente grupal de las minorías es un derecho “colectivo”, e incluso aquellos derechos que son colectivos en uno u otro sentido del término no necesariamente constituyen una evidencia de colectivismo (GALEMKAMP, 1993: 20 - 25).

Es evidente, que la mayoría de los grupos etnoculturales en el seno de las democracias occidentales, buscan participar en la sociedad liberal en forma plena e igualitaria. Esto es cierto en el caso de varias minorías nacionales pues comparten con la mayoría su adhesión a los principios liberales, por ejemplo, las minorías nacionales inmigrantes buscan inclusión y plena participación en la corriente principal de la sociedad liberal, con acceso a la educación, la cultura, los medios de comunicación masivos, etc., esto es igualmente cierto para las minorías nacionales no inmigrantes como los quebequeses o los catalanes, evidentemente, algunas voces dentro de estos grupos han llegado a hacer eco pidiendo la secesión, sin embargo, en el caso de que esto fuera viable, no lo hacen para crear una sociedad comunitarista no liberal, por el contrario, tratarían de reproducir “su” propia sociedad moderna y liberal.

Este argumento cambia el debate sobre los derechos de las minorías en un debate entre individuos y grupos que aceptan el consenso liberal democrático básico pero que están en desacuerdo respecto a la interpretación de esos principios en las sociedades multiétnicas, se trata de un debate entre liberales sobre el verdadero significado del liberalismo. Las minorías nacionales disienten en cuanto al papel de la lengua, la nacionalidad y las identidades étnicas en el seno de las sociedades e instituciones liberal democráticas. Lo que plantean las minorías es que, algunas formas de reconocimiento público y apoyo para su lengua, cultura y sus identidades no contradicen los principios liberales democráticos, y mucho

menos se oponen con la importancia de la autonomía individual, por el contrario pueden ser un requisito para satisfacerlos. ¿Cuál es la posible extensión de los derechos de las minorías dentro de la teoría liberal? Ahora se trata de determinar si las minorías que comparten los principios liberales básicos necesitan pese a todo derechos colectivos.

Los grupos están insatisfechos con el catálogo de los derechos comunes de ciudadanía, por ello reclaman para sí una serie de derechos de las minorías. Joseph Raz trata de responder a estas cuestiones planteando que la autonomía de los individuos está íntimamente unida al acceso, a la prosperidad y al florecimiento de su cultura y al respeto que otros conceden a su cultura. Los derechos de las minorías contribuyen a garantizar este florecimiento cultural y este respeto mutuo (RAZ: 1994). A esta corriente de pensamiento se la denomina culturalista liberal y la comparten otros escritores como David Miller, Yael Tamir, Jeff Spinner y el propio Kymlicka, que planteando argumentos similares sostienen que la pertenencia cultural o la identidad nacional es importante para los ciudadanos modernos que buscan la libertad, argumentan que existen urgentes intereses relacionados con la cultura y la identidad que son perfectamente compatibles con los principios liberales de igualdad y libertad, intereses que justifican plenamente reconocer derechos especiales para las minorías nacionales.

El culturalismo liberal legitima el nacionalismo liberal. Para el nacionalismo liberal, la promoción y protección de las culturas y lenguas nacionales es una función del Estado, que se materializa a través de la creación de instituciones públicas que operan en las lenguas nacionales; el uso de los símbolos nacionales en la vida pública y finalmente permitiendo el autogobierno a los grupos nacionales en temas que son cruciales para la reproducción de su cultura.

“Las teorías del nacionalismo liberal proporcionan una serie de líneas maestras sobre el modo en que deben acomodarse esos grupos que se ven a sí mismo como naciones y que buscan la obtención de derechos de reconocimiento nacional y de autogobierno”.
(KYMICKA, 2003: 62)

Pero, la corriente del culturalismo liberal no solamente reconoce el nacionalismo liberal, sino también el multiculturalismo liberal, que acepta las demandas de grupos culturales no nacionales⁴⁹, en cuanto a tolerancia, no discriminación, acomodo, reconocimiento y representación en las instituciones societales. En este punto, es posible afirmar que el culturalismo liberal es:

⁴⁹Al utilizar la expresión *grupos culturales no nacionales* se hace referencia tanto a grupos culturales étnicos como los inmigrantes y los refugiados, así como también, a grupos culturales no étnicos, como los gays o los discapacitados, ambos se caracterizan por no considerarse a sí mismos como grupos nacionales.

“...la perspectiva que sostiene que los Estados liberal democráticos no sólo deberían hacer respetar el familiar conjunto de habituales derechos políticos y civiles de ciudadanía que amparan todas las democracias liberales; también deben adoptar varios derechos específicos de grupo o políticas dirigidas a reconocer y a acomodar las diferentes identidades y necesidades de grupos etnoculturales.” (KYMICKA, 2003: 63)

No es de sorprender, que el culturalismo liberal, se haya convertido en la posición dominante de la bibliografía actual, sin embargo, este aparente consenso se debe a que no existe una posición alternativa clara y definida.

2.3.3. LA TERCERA FASE: LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS COMO RESPUESTA A LA CONSTRUCCIÓN NACIONAL

2.3.3.1. El principio de neutralidad

La creencia general es que el Estado liberal⁵⁰ en su normal funcionamiento se atiene rígidamente al principio de la neutralidad etnocultural, esto quiere decir que por regla general, el Estado es ciego a las diferencias basadas en el factor cultural y étnico, y por lo tanto, debe tratar a todos sus ciudadanos con igual consideración y respeto⁵¹. El Estado liberal no muestra ningún interés en la capacidad que tienen los grupos etnoculturales para reproducirse a lo largo tiempo, o en los proyectos de vida de los ciudadanos, esto es que el Estado no debe utilizar su poder para favorecer ninguna de las concepciones morales con las que estén comprometidos sus ciudadanos.⁵²

Desde esta perspectiva, la cultura recibe el mismo tratamiento que la religión, es decir que, la cultura es algo a lo que las personas pueden adherirse libremente en su vida privada, pero que no concierne al Estado al menos que esta práctica vulnere el ejercicio de los derechos de otras personas.

Para Michael Walzer, el liberalismo implica un marcado divorcio entre el Estado y la etnicidad. El Estado liberal está por encima de los diversos grupos étnicos y nacionales de un país rehusando avalar

⁵⁰ La caracterización del liberalismo que ofrecen Dworkin y Rawls, si bien no es universalmente aceptada, es la definición paradigmática de esta filosofía política. Charles Taylor y James Tully dirigen sus objeciones precisamente a este tipo de liberalismo, y Kymlicka lo reinterpreta para hacerlos compatible con las exigencias de comunidad y cultura.

⁵¹ En este punto, Kymlicka y Taylor coinciden en que el principio de neutralidad del Estado es una barrera que impide el florecimiento de los derechos de las minorías culturales.

⁵² El liberalismo se fundamenta en la idea kantiana de que la dignidad humana, está fundamentalmente relacionada con nuestra capacidad de determinar de manera autónoma nuestros proyectos de vida. Tal capacidad se vería seriamente limitada si el Estado diera prioridad a un bien – o perspectiva de vida – sobre los demás. Por lo tanto para el liberalismo, cada persona debe tener la posibilidad de optar por un proyecto de vida buena, pero debe reconocer también el deber de tratar a sus conciudadanos de una manera equitativa e igualitaria, cualquiera que sea la concepción moral que suscriban.

o apoyar sus modos de vida o manifestar un interés activo en su reproducción social (WALZER, 1992: 100 - 101). En opinión de Walzer el Estado es neutral en lo que respecta a la lengua, historia, la literatura o el calendario de los grupos etnoculturales, un ejemplo clásico de este tipo de Estado liberal es Estados Unidos pues no reconoce constitucionalmente ninguna lengua oficial, por lo que la pertenencia al Estado no es definida por un factor cultural como el lenguaje, sino por la lealtad a los principios de democracia y libertad individual.

Para algunos teóricos estas características permiten distinguir claramente a las *naciones cívicas liberales* de las *naciones étnicas no liberales*. Mientras que las primeras se apegan rígidamente al principio de neutralidad etnocultural, definiendo la pertenencia a la nación en términos de adhesión a ciertos principios básicos de democracia y justicia, las naciones étnicas otorgan prioridad a la reproducción de una determinada cultura, convirtiéndola en uno de sus más importantes objetivos.

¿Cómo entender los derechos de las minorías dentro de las naciones cívicas? Introducir derechos para las minorías significa apartarse del normal funcionamiento del Estado liberal y desechar el principio de neutralidad. En este punto el culturalismo liberal trata de otorgar sendas razones para que este cambio opere, tratando de resaltar el valor de la cultura respecto a garantizar la libertad y el respeto propio. El argumento busca demostrar que los derechos de las minorías complementan en vez de disminuir la libertad y la igualdad individual y que contribuyen a satisfacer necesidades, que de otro modo quedarían insatisfechas en un Estado que se apega rígidamente al principio de neutralidad.

2.3.3.2. El espejismo de la neutralidad etnocultural

Ahora bien, la pretendida neutralidad etnocultural es solamente un espejismo. Todos los Estados se embarcan en procesos de construcción nacional, incluso los Estados liberales que pretenden ser neutrales, lo cierto es que existen determinadas políticas públicas que promueven la integración en una *cultural societal*⁵³. Analicemos el caso de Estados Unidos que es el prototipo de Estado neutro, para empezar los límites federales fueron trazados de forma tal que aseguran que los anglófonos constituyen una mayoría poblacional, por otro lado, es un requisito para los inmigrantes que aspiran a obtener la ciudadanía estadounidense y acceder a un empleo en instituciones públicas hablar inglés, es más que evidente, que las condiciones han sido dispuestas de forma tal que aseguran el uso de un lenguaje común, configurando la estructura estatal y social de los Estados Unidos.

⁵³ Es toda cultura asentada en un determinado territorio, centrada en una lengua compartida y utilizada en una amplia gama de instituciones sociales comunes.

Lejos de ser inconexas estas políticas han sido dispuestas con la intención de integrar a los ciudadanos en una cultura societal. Por cultura societal se entiende una cultura concentrada en un territorio, centrada en una lengua compartida y utilizada en una amplia gama de instituciones tanto en la vida pública como en la vida privada. El término hace hincapié en el uso de un lenguaje e instituciones comunes, más que en creencias religiosas, hábitos familiares o estilos de vida. Hablar de una cultura societal, entra en conflicto con el modo en que otras disciplinas académicas emplean el término cultura, ya que en este caso hace referencia al hecho de compartir costumbres populares, hábitos y rituales específicos, por lo cual no se emplea en un sentido etnográfico muy fuerte. Los ciudadanos de los Estados liberales no comparten una cultura etnográfica común consolidada pues se caracterizan por su pluralidad y diversidad, de hecho esta ausencia de cultura caracteriza las sociedades liberales. La diversidad étnica queda contrarrestada y limitada por la cohesión lingüística e institucional, promovida por políticas estatales deliberadas. El gobierno estadounidense ha estimulado a que los ciudadanos consideren que sus oportunidades vitales se vinculan al acceso a las instituciones societales comunes que operan en una lengua común, fomentando una identidad nacional basada en la pertenencia a una cultura societal. Este proyecto es parte de un proceso de construcción nacional adoptado por las democracias liberales precisamente porque el sentido de “cultura” que comparten los ciudadanos es en realidad muy débil.

Es frecuente que el proceso de construcción nacional haya encontrado en su camino algún tipo de resistencia. Aunque la integración en una cultura societal en realidad da un amplio margen para el cumplimiento y el respeto de los derechos humanos, como el derecho a la expresión pública o privada de las diferencias individuales y colectivas, algunos grupos rechazan que deban considerar sus oportunidades vitales entorno al acceso a las instituciones societales comunes gestionadas en la lengua de la mayoría.

Como se ha demostrado el principio de neutralidad etnocultural en realidad no existe, o más bien no se aplica pues ha quedado perfectamente establecido que todos los Estados se embarcan en procesos de construcción nacional. Este hecho no quiere decir que los Estados sólo puedan promover una cultura societal. Estados multiculturales como Canadá, Bélgica, Suiza o España, promueven al menos dos tipos de cultura societal. Sin embargo, históricamente, casi todas las sociedades han tratado en algún momento de difundir una única cultura societal en todo su territorio forzando a las minorías nacionales a integrarse en la sociedad mayoritaria.

Apartando los aspectos negativos que en un momento u otro han afectado a las minorías nacionales, la construcción nacional coadyuva al logro de ciertos objetivos liberales importantes. Por ejemplo, la

educación monolingüe, suele considerarse como esencial para consolidar la igualdad de oportunidades, pues asegura que los ciudadanos gocen de las mismas oportunidades para acceder a un empleo, insertarse en la economía moderna y participar en la democracia al garantizar el uso de una lengua común en los debates públicos. La igualdad de oportunidades implica precisamente el igual acceso a las instituciones que operan en lengua dominante. Además, la participación en una cultura societal se considera como un elemento esencial para generar el tipo de solidaridad que requiere el Estado de Bienestar, ya que promueve un sentido de pertenencia e identidad común (KYMLICKA, 2003: 39). En síntesis la integración en una cultura societal suele considerarse como esencial para la igualdad social y la cohesión política en los Estados modernos.

Como puede deducirse, tres son las características que definen la construcción nacional; 1) promueve el uso de un lenguaje común; 2) promueve un sentido común de pertenencia; 3) garantiza el acceso a las instituciones sociales basados en esa lengua, en condiciones de igualdad.

2.3.3.3. La construcción nacional y las minorías nacionales

Pasemos a analizar como la construcción nacional afecta a las minorías nacionales. En apariencia este proceso que promueve una identidad nacional basada en la participación en una cultural societal determinada, fomenta la democracia y coadyuva a garantizar la efectividad de los derechos humanos, pero sobretodo, precautela la igualdad de oportunidades. Ahora los términos del debate han cambiado sustancialmente, ya no se trata de argumentar razones que justifiquen el alejamiento del principio de neutralidad, se trata de entender si el proceso de construcción nacional emprendido por la mayoría crea injusticias para las minorías, y de ser así, descubrir la formas de proteger a las minorías de esas injusticias. Tal y como señala Taylor, el proceso de construcción nacional privilegia a los miembros de la cultura mayoritaria.

“Si una sociedad moderna tiene una lengua oficial, en el más amplio sentido del término, es decir, una lengua y una cultura patrocinadas, inculcadas y definidas por el Estado, una lengua y una cultura en la que operan tanto la economía como el Estado, es obviamente una inmensa ventaja para las personas que esa lengua y esa cultura sean las suyas. Los hablantes de otras lenguas se encuentran en distintos grados de desventaja.” (TAYLOR, 1997: 34)

Esto condiciona a que los miembros de las minorías nacionales deban efectuar una elección enfrentadas al peligro de verse marginadas de las instituciones económicas, académicas y políticas que operan en la lengua de la mayoría. Tres son las opciones de las minorías nacionales:

1. Aceptar la integración en la cultura mayoritaria, negociando términos más justos de integración;
2. Embarcarse en su propio proceso de construcción nacional, con la finalidad de crear instituciones económicas, políticas y educativas que operen en su propia lengua, es decir, promover su propia cultura societal, lo que inevitablemente implicaría acceder a derechos y poderes de autogobierno;
3. Aceptar su marginación permanente.

Usualmente los inmigrantes acceden a la primera opción pues aceptan la expectativa de la integración en la sociedad mayoritaria, lo que implica obviamente que tengan que aprender y usar la lengua oficial, pues han asumido – y no cuestionan – que sus oportunidades vitales están ligadas a su participación en las instituciones societales. Esto no significa que los inmigrantes no estén expuestos a las injusticias. De hecho, algunos requisitos de la integración pueden ser demasiados costosos y difíciles de alcanzar para obtener la ciudadanía. Para el Estado, es una cuestión de justicia minimizar los costos de la integración, pues se trata de requisitos que el mismo exige. Por lo tanto, para los inmigrantes es prioridad obtener términos más justos para la integración⁵⁴.

Por el contrario, las minorías nacionales generalmente optan por la segunda opción, es decir, buscan emprender su propia construcción nacional empleando con frecuencia los mismos mecanismos de construcción nacional que utiliza la sociedad mayoritaria, es decir, utilizando políticas públicas vinculadas al uso de un lenguaje común en las instituciones educativas y públicas, o la redefinición de las fronteras internas, etc. Ahora bien, que las minorías tengan el mismo derecho que las mayorías a emprender su propia construcción nacional, aparentemente resuelve una cuestión de justicia, pues brinda a ambas la posibilidad de formar una cultura societal de acuerdo a sus propias necesidades, sin embargo, este proceso en realidad está delimitado por los principios liberales. Estos principios establecen el modo en el que los grupos nacionales emprenden la construcción nacional, evitando por ejemplo la limpieza étnica o la violación de derechos humanos, subrayan que todo grupo nacional implicado en un proyecto de construcción nacional debe respetar el derecho de otras naciones internas a su jurisdicción a proteger y construir sus propias instituciones nacionales (KYMLICKA, 2003: 44 - 49). La problemática se desarrolla aquí en el sentido de justificar porque las minorías no habrían de

⁵⁴ Los inmigrantes buscan términos justos de integración a través de: 1) el reconocimiento de que la integración es un proceso paulatino, largo y difícil, y que avanza a través de las generaciones, por lo que, requieren de prestaciones especiales de carácter transitorio; 2) asegurar que las instituciones comunes proporcionen el mismo grado de respeto, reconocimiento y prestaciones de las identidades y las prácticas de los inmigrantes en reciprocidad a la que ellos demuestran hacia las identidades y las prácticas del grupo mayoritario.

tener las mismas potestades para la construcción nacional que las mayorías. Es en este sentido, en el que debería ser abordado el nacionalismo minoritario, como una respuesta a construcción nacional de la mayoría que utiliza las mismas herramientas de construcción nacional.

Queda claro entonces, que en esta tercera fase del debate lo que se pretende demostrar es que los derechos de las minorías se relacionan y son una respuesta a la construcción nacional.

2.3.4. LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS NACIONALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA JUSTICIA

Este punto de vista está vinculado a las tres fases anteriores, considera el grado de *justicia* implícita en los derechos de las minorías. Podemos advertir, que con frecuencia el argumento de la justicia ha sido esgrimido precisamente para suprimir cualquier consideración de aplicación de los derechos de las minorías nacionales.

En primer lugar, se ha considerado que los derechos de las minorías en realidad crean injusticias, pues apartan a las instituciones estatales del principio de neutralidad que las hace “ciegas a las diferencias raciales”. Adjudicar derechos sobre la base de la pertenencia a grupos específicos resulta arbitrario y discriminatorio pues crea ciudadanos de primera y de segunda clase.

Como hemos visto los derechos de las minorías son adoptados con el fin de conciliar las diferencias etnoculturales y que si bien promueven el alejamiento del principio de neutralidad no son inherentemente injustos, recordemos que esto se ha hecho de dos maneras: 1) demostrando que en realidad las instituciones no son ciegas a las diferencias, sino que, más bien favorecen los intereses y las identidades del grupo mayoritario. Esta ausencia de neutralidad genera barreras, estigmas y exclusión a los miembros de los grupos minoritarios que son subsanados por los derechos de las minorías; y 2) subrayando la importancia de ciertos intereses relacionados con la identidad, la lengua y la pertinencia cultural, omitidos por las teorías liberales de la justicia, puesto que si el Estado es incapaz de considerar estos intereses perjudica a sus ciudadanos, pese a que, garantice la vigencia plena de sus derechos civiles y políticos. En base a estos aspectos, los derechos de las minorías son compensaciones por las injustas desventajas creadas por la construcción nacional, siendo plenamente congruentes con la justicia.

Esta primera objeción ha sido superada puesto que, hoy en día, muy pocas personas pueden considerar que la justicia se define únicamente en términos de normas o instituciones ajenas a las diferencias, y además, ya no solo compete a los defensores de los derechos de las minorías demostrar que la

implementación de los mismos no generan injusticias, ahora también los defensores del principio de neutralidad, deben demostrar que el *status quo* no genera injusticias para las minorías nacionales (KYMLICKA, 2003: 39 - 57). Sin embargo, la oposición a los derechos de las minorías ha adquirido dos nuevas formas.

a) La justicia en su contexto

Algunos críticos del multiculturalismo cuestionan la justicia de las políticas multiculturalistas en contextos particulares, concentrándose en el modo en que las políticas particulares pueden implicar una injusta distribución de las cargas y beneficios asociadas con la identidad y la cultura, centran su atención en estudiar las demandas en base a una evaluación caso por caso, por lo que no elaboran alegatos globales sobre la justicia inherente a las políticas específicamente dirigidas a los grupos. En el plano de los casos particulares, el debate se centra en una serie de cuestiones prácticas sobre la distribución de los beneficios y las cargas de las políticas específicas. Un buen ejemplo sobre este tipo de debate son las obras sobre discriminación positiva en Estados Unidos.

b) La erosión de la ciudadanía

Algunos críticos de los derechos de las minorías centran su atención en un argumento común: el análisis de la estabilidad en vez de la justicia, es decir, en la tendencia de los derechos de las minorías que amenaza con erosionar el tipo de virtudes cívicas, identidades y prácticas que sustentan una democracia saludable.

La preocupación subyace en que los derechos de las minorías implican una politización de la etnicidad, y por lo tanto, cualquier medida que aumente la promoción de la etnicidad provoca división. Con el tiempo estas medidas provocan una especie de espiral étnica de competencia, desconfianza y antagonismos. Se dice que incrementan la prominencia de las identidades debilitando los lazos de conexión que mantienen unida a la nación. Frente a estos argumentos, es posible afirmar, que el reconocimiento de los derechos de las minorías, sirve en realidad para robustecer la solidaridad y promover la estabilidad política, ya que su implementación elimina las barreras y las exclusiones que impiden que las minorías se integren en las instituciones políticas.

La situación que concierne a las pretensiones de autogobierno de las minorías es más complicada, puesto que implican la construcción de instituciones separadas y el robustecimiento de identidades

nacionales distintas, lo que en apariencia, generaría una serie de nacionalismos en competencia dentro del mismo Estado. Sin embargo, existen evidencias que permiten aseverar que el reconocimiento del poder de autogobierno apoya la estabilidad política en vez de amenazarla. Estudios alrededor del mundo sobre los conflictos étnicos, confirman que:

“una pronta, generosa devolución de los poderes de autogobierno tiene muchas más probabilidades de alejar que de promover el separatismo étnico” (HOROWITZ, 1990: 224).

Es la negativa a reconocer autonomía a las minorías nacionales, o aún peor, la de retirar una autonomía ya existente, lo que conduce a la inestabilidad, no el reconocimiento de los derechos de las minorías.

2.3.4.1. Derechos Humanos y justicia etnocultural

La democracia liberal tiene como fundamento una serie de principios de los cuales la libertad e igualdad son los más importantes, sin embargo, no siempre es sencillo definir adecuadamente estos principios. Para el autor Jhon Rees, una manera posible y quizá adecuada de ilustrarlos es la doctrina de los derechos humanos, es decir, aquella doctrina que sostiene que toda persona tiene un valor moral intrínseco; de que los intereses de toda persona deben ser tomados en cuenta por el Estado, y finalmente el reconocimiento de que toda persona debe recibir ciertas protecciones inviolables contra el maltrato, el abuso y la opresión (REES: 1985).

La articulación y la difusión de la doctrina de los derechos humanos es uno de los grandes logros del liberalismo de posguerra, sin embargo, no han dejado de verse en su contra una serie de críticas entre las que destaca aquella que afirma que ha sido incapaz de abordar los conflictos que surgen a partir de la diversidad, ya sea en el interior de una sociedad o en su defecto entre otras sociedades. En este punto es preciso identificar los retos que la diversidad plantea a los derechos humanos; El primero, afirma que el concepto de personalidad y de necesidades humanas que subyace a su doctrina presenta un sesgo cultural “eurocéntrico”, que manifiesta el compromiso europeo con el individualismo, mientras que las culturas no occidentales tienen un compromiso más colectivista o comunitarista con la identidad humana. El segundo reto es más modesto, en principio acepta la idea de los derechos humanos como un principio universal, pero critica la lista actual por ser incompleta, es decir, que no protege a las culturas minoritarias de diversas formas de injusticia y, por lo tanto, debe ser completada con un conjunto adicional de derechos a los que comúnmente se denominan “colectivos”.

El primer reto ha sido ampliamente comentado y discutido, y en relación al tema que ocupa la presente tesis es más conveniente centrar la atención en el segundo. Con frecuencia se ha tendido a confundir o

incluir ambos retos dentro de una misma discusión o análisis pese a que estos son manifiestamente diferentes, al amparo de la idea de que cualquier grupo que demande derechos colectivos lo hace porque su perspectiva y sus actitudes culturales son colectivistas. Esta tendencia es sumamente infructuosa y conlleva a incurrir en una serie de errores filosóficos y confusiones políticas impidiendo que los liberales entiendan y resuelvan los conflictos etnoculturales. El objetivo en este punto, se reduce a demostrar que los actuales conceptos de los derechos humanos dejan irresueltas cuestiones de justicia etnocultural, mismas que no implican una crítica fundacional de los derechos humanos.

2.3.4.2. Derechos individuales y derechos de grupo

Según la idea de algunos comentaristas los derechos humanos son derechos individuales, como corresponde al individualismo de las sociedades occidentales, mientras que las sociedades no europeas están más interesadas en los derechos colectivos como corresponde a sus tradiciones comunales. Esta forma de plantear el debate suele ser engañosa, puesto que los derechos individuales en realidad surgieron como una forma de garantizar el ejercicio de actividades de tipo grupal. Tomando como ejemplo el paradigmático derecho a la libertad de religión, que según Rawls, es el fundamento y el origen de los demás derechos liberales, el objeto de dotar a las personas de libertad de conciencia y libertad de culto es permitir que los grupos religiosos se formen, se mantengan, e incluso ha permitido que grupos religiosos no occidentales sobrevivan y florezcan en las sociedades occidentales, proporcionando un sólido fundamento de justicia para todos los grupos incluidas las minorías etnoculturales. De hecho, este fue el argumento explícito que se dio tras la Segunda Guerra mundial para sustituir el esquema de protección a las minorías que defendía la Liga de las Naciones – que reconocía derechos colectivos a grupos concretos – por el régimen de derechos humanos universales que reconocía las Naciones Unidas. En lugar de proteger a los grupos vulnerables mediante derechos especiales, las minorías nacionales quedarían protegidas indirectamente por los derechos civiles y políticos reconocidos a todos los individuos independientemente del grupo al que pertenecieran. Los derechos humanos básicos como la libertad de expresión, asociación y de conciencia, pese a que son atribuidos a individuos, son ejercidos en comunidad con los otros, y por ende, protegen la vida grupal. Los liberales asumieron, que ahí donde los derechos individuales estén sólidamente garantizados, no será necesario reconocer derechos a los miembros de determinados grupos o minorías nacionales.

La tendencia general de los movimientos de posguerra a favor de los derechos humanos ha sido la de subsumir el problema de las minorías nacionales en el más amplio problema de garantizar derechos individuales a todos los seres humanos, sin referencia a su pertenencia a uno u otro grupo étnico. El principal supuesto ha sido que los miembros de las minorías

nacionales no necesitaban, no tenían derecho o no podían ser beneficiarios de derechos de carácter especial. La doctrina de los derechos humanos ha sido presentada como sustitutivo al concepto de derechos de las minorías, con la fuerte implicación de que las minorías cuyos miembros disfruten de igualdad en el trato individual no pueden exigir legítimamente facilidades para el mantenimiento de su particularidad étnica (CLAUDE, 1955: 211).

Guiadas por esta filosofía, las Naciones Unidas decidieron eliminar todas las referencias a los derechos de minorías étnicas y nacionales en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Es cierto, en alguna medida los derechos individuales protegen la vida de grupo. La libertad de asociación, religión, expresión, movilidad y organización política permite a los individuos formar grupos y asociaciones que constituyen la sociedad civil, además de permitir a estos grupos promover sus puntos de vista e intereses ante la población mayor. La protección que proporcionan los derechos individuales garantizan las formas legítimas de diversidad grupal de la sociedad.

Pese a estos buenos deseos, la realidad solamente demuestra que la lista de los derechos individuales comunes garantizada por las innumerables democracias occidentales y no occidentales, y la declaración de la ONU, no son suficientes para garantizar la justicia etnocultural, en especial en los Estados con minorías nacionales o pueblos indígenas. Muy pocas minorías nacionales se encuentran satisfechas solamente con el respeto de los derechos humanos individuales. Existen tres ejemplos en los que los derechos individuales no protegen adecuadamente sus intereses:

a) Políticas internas de migración y asentamiento

A menudo los gobiernos han alentado a la gente de una parte del país o los nuevos inmigrantes a desplazarse al territorio histórico de una minoría nacional. Estas políticas a gran escala, se utilizan como un arma contra la minoría nacional, tanto para permitir el acceso a los recursos naturales del territorio, como para quitarle el poder político convirtiéndola en una minoría dentro de su propio territorio tradicional. Esta es una fuente de grave injusticia y conflictos alrededor del mundo. Es característico que los pueblos indígenas y otros grupos minoritarios se resistan a esas políticas de asentamiento en masa en sus territorios, incluso por la fuerza⁵⁵.

⁵⁵ Algunas normas internacionales podrían brindar algunas soluciones en circunstancias excepcionales, como la Resolución N° 2189 de las Naciones Unidas, adoptada en diciembre de 1967, que condena los intentos de las potencias coloniales para promover sistemáticamente la afluencia de inmigrantes en sus colonias de ultramar o territorios de reciente conquista. Obviamente esta normativa tiene poco o nada que ver con los problemas que las políticas de asentamiento generan en las minorías nacionales.

La doctrina de los derechos humanos no sólo guarda silencio sobre esta cuestión, sino que incluso llega a exacerbar la injusticia, ya que la Carta de Naciones Unidas garantiza el derecho a la libre movilidad dentro del territorio de un Estado.

Para protegerse las minorías nacionales realizan ciertas reclamaciones territoriales insistiendo en que se reserve un determinado territorio para su asentamiento y uso exclusivo. O demandan que se establezcan una serie de restricciones para evitar la migración, como por ejemplo, exigir a los inmigrantes aprender la lengua natural de la minoría nacional, la misma que debe ser utilizada en las instituciones públicas y privadas. Estas peticiones se citan a menudo para ejemplificar las demandas “comunales” que reflejan el apego de las minorías nacionales a su cultura y su comunidad. Las sociedades individualistas también se protegen de la inmigración. De hecho, las democracias liberales son muy restrictivas respecto a la aceptación de nuevos inmigrantes, ninguna democracia ha aceptado como derecho humano básico la movilidad transnacional. Los inmigrantes que obtienen permiso de entrar a un país son sometidos a severas presiones para integrarse en la sociedad mayoritaria.

Las democracias liberales imponen estas restricciones por las mismas razones por las que las minorías tratan de restringir la inmigración en su territorio, porque el asentamiento en masa supondría una amenaza para su sociedad y su cultura. La mayoría igual que la minoría no quería verse superada e inundada en número por pobladores de otra cultura.

b) Los límites y los poderes de las subunidades políticas internas

Con frecuencia los límites internos han sido trazados de forma tal que fraccionan los territorios históricos de las minorías nacionales en varias subunidades internas imposibilitando una acción política coordinada a fin de convertirlas en verdaderas minorías. De forma inversa, el territorio de una minoría nacional puede quedar absorbido en una subunidad política de mayor tamaño, con la finalidad de garantizar que la minoría se vea numéricamente rebasada⁵⁶. Incluso, en los países en los que los límites coinciden más o menos con los territorios de una minoría nacional, el grado de autonomía podría verse socavado si el gobierno central usurpase todas las facultades autonómicas o la mayor parte de éstas, suprimiendo los mecanismos tradicionales del autogobierno del grupo.

⁵⁶ Dado que las minorías nacionales están territorialmente concentradas, los límites de las subunidades internas pueden trazarse de modo que se robustezca su poder, creando subunidades políticas dentro de las cuales la minoría nacional constituya una mayoría local y puedan usarse como vehículo para la autonomía y el autogobierno.

Como se evidencia, la totalidad de estas medidas únicamente buscan acabar con el poder político de las minorías nacionales, incluso la autonomía de algunas minorías nacionales puede ser puramente nominal, lo que significa que el gobierno central ha acaparado el poder sustantivo; eliminando las instituciones tradicionales y los procedimientos de autogobierno del grupo y; asumiendo todos los poderes importantes, incluso aquellos que afectan la supervivencia cultural del grupo, como ser, la jurisdicción sobre el desarrollo económico, la educación o la lengua.

Usurpar el poder de las minorías nacionales es una clara injusticia, más aún cuando esos poderes ya habían sido garantizados. Los derechos humanos, una vez más, tiene poco que decir al respecto, puesto que centran su atención en el disfrute del derecho a votar y el derecho a acceder a un cargo público, los principios de los derechos humanos no plantean obstáculo o restricción alguna a los esfuerzos de la mayoría por obtener ventajas electorales mediante la división de los límites de las subunidades políticas internas para que las minorías pierdan poder. Este despojo de poder es cierto, incluso en el caso de que hubiesen existido tratados internos o federativos, suscritos por las minorías con la mayoría, puesto que la minoría que firma el tratado no es considerada por el derecho internacional como un Estado soberano, en consecuencia, los tratados firmados son considerados asuntos de política doméstica, no sujetos al derecho internacional.

Los derechos humanos no sólo no contribuyen a evitar esta injusticia, sino que pueden exacerbarla.

Históricamente, las decisiones de la mayoría encaminadas a omitir el liderazgo tradicional de las comunidades minoritarias y a destruir sus instituciones políticas tradicionales han sido justificadas sobre la base de que esos dirigentes e instituciones tradicionales no era democráticas –es decir, no implicaban el mismo proceso de elecciones periódicas que sí opera en las instituciones políticas de la mayoría–. Los tradicionales mecanismos de consulta, de consenso y de toma de decisiones de los grupos muy bien podrían haber proporcionado a cada uno de los miembros de la comunidad minoritaria el significativo derecho a la participación política y al ejercicio de su influencia (KYMLICKA 2003:109).

Pese a ello, estos sistemas tradicionales de consulta fueron barridos en nombre de la democracia – es decir, instaurando procesos electorales en los que el derecho a votar de las minorías no tiene ninguna fuerza real, puesto que se tratan de procesos desarrollados en lengua ajena, con instituciones extrañas y cuyo destino final es asegurar que la condición de minorías sea permanente –. Los derechos humanos, justifican la subyugación de las minorías a los deseos de control de poder que tienen las mayorías, e impiden ver claramente el problema. Con el fin de evitar estas potenciales injusticias, las minorías

nacionales necesitan una serie de derechos garantizados como el autogobierno, la representación política en las cuestiones grupales, los derechos de veto sobre cuestiones que afecten directamente a su supervivencia cultural, etc.

c) La política lingüística oficial

En la mayoría de los Estados democráticos se asume como lengua oficial aquella que es utilizada por el aparato institucional del gobierno, los tribunales, las escuelas y obviamente en cualquier institución privada y pública. Es así, que los ciudadanos se ven obligados a aprender la lengua de la sociedad mayoritaria, a hablarla y escribirla con claridad y fluidez, puesto que, las oportunidades de acceder a una fuente laboral o una mejor educación (especialmente universitaria o técnica) depende de su capacidad para utilizarla en la vida pública. Esta decisión estatal, no sólo es tomada buscando la mayor eficacia posible, sino que además se toma con la intención de asimilar a las minorías nacionales y a los pueblos indígenas. Hay una sólida evidencia que señala que las lenguas no pueden sobrevivir en el mundo moderno a menos que se utilicen en la vida pública y, por consiguiente, las decisiones gubernamentales sobre las lenguas oficiales son, en efecto, decisiones relativas a que lenguas prosperaran y que lenguas desaparecerán (KYMLICKA: 1995).

Las escuelas e instituciones educativas de las minorías corren el mismo riesgo que las instituciones políticas tradicionales, es decir, se enfrentan a la clausura definitiva (en el caso de que el gobierno las haya reconocido en algún momento), a su no reconocimiento por el gobierno (el Ministerio de Educación no avala la educación allí impartida), o a que simplemente el gobierno haya hecho caso omiso a que se imparta una educación en la lengua de la minoría. Esta es una fuente de injusticia que los principios de los derechos humanos no impiden, en cambio, sí prohíben a los Estados todo intento de supresión del uso de una lengua minoritaria en privado, e incluso pueden exigir que el Estado tolere financiamiento privado de escuelas que operen en la lengua de la minoría.

En algunas interpretaciones recientes de acuerdos internacionales que incluyen los derechos de las minorías, se entiende como un derecho humano la financiación pública de clases en lengua materna en el nivel elemental que resulta ser insuficiente teniendo en cuenta que todos los trabajos de la economía moderna exigen un mayor grado de especialización a través de una educación en los niveles superiores, que por regla general se realiza en la lengua de la mayoría. Para corregir la injusticia creada por los intentos de la mayoría por imponer una homogeneidad lingüística, las minorías nacionales pueden requerir políticas lingüísticas de alto alcance.

Existen evidencias de que las comunidades lingüísticas solo pueden sobrevivir de manera intergeneracional si son numéricamente dominantes en el interior de un determinado territorio y si su lengua es la lengua de las oportunidades en ese territorio (KYMLICKA 2003: 112).

Podría no ser suficiente para la minoría el derecho de uso de su lengua en público, podría ser necesario que la lengua de la minoría fuera la única lengua oficial en su territorio⁵⁷. Por ejemplo, si los inmigrantes, o los provenientes del grupo de la mayoría, utilizan la lengua mayoritaria en la vida pública, pueden llegar a socavar la condición predominante y, por tanto la viabilidad de la lengua de la minoría. Por tanto, las minorías no podrían necesitar un bilingüismo privado y personal (que permita a los individuos llevar sus derechos lingüísticos a donde quieran), sino más bien un bilingüismo territorial (que permita a las personas que eligen desplazarse al territorio de la minoría aceptar que la lengua de la minoría sea la única lengua oficial en ese territorio). Y sin embargo este bilingüismo territorial es considerado por la mayoría como discriminatorio y como una violación de sus derechos humanos.

Estas demandas de derechos lingüísticos o de bilingüismo territorial se consideran una vez más como una evidencia del colectivismo de las minorías (o sea, antiliberal). La realidad es que la minoría solo está buscando las mismas oportunidades de vivir, trabajar y estudiar usando su propia lengua. No existe evidencia alguna que haga suponer que la capacidad de la mayoría de utilizar su lengua en la vida pública se vea socavada por el reconocimiento de estos derechos lingüísticos. Aquí, resulta hipócrita la crítica que hace la mayoría sobre las demandas de las minorías, puesto que el hecho que la mayoría esté dispuesta a defender sus políticas lingüísticas de cualquier intromisión extranjera en defensa de los Estados – nación es tan colectivista como las exigencias de las minorías a favor de una protección de su autogobierno y sus derechos lingüísticos.

Estos tres ejemplos demuestran que los derechos humanos son insuficientes para garantizar la justicia etnocultural y son componentes clave de los programas de construcción nacional. Todo estado democrático ha tratado de crear, en uno u otro momento una única identidad nacional entre sus ciudadanos. Las políticas pensadas para poblar los territorios de las minorías, para socavar sus instituciones políticas y educativas y para imponer una única lengua en el territorio nacional son importantes herramientas de la construcción nacional. No hay evidencia de que los Estados al aceptar los derechos humanos hayan pensado abandonar esas herramientas y, tampoco hay evidencias de que

⁵⁷ A esto, se denomina *imperativo territorial* y la tendencia a la concentración territorial de los grupos lingüísticos es un fenómeno ampliamente perceptible en los países occidentales multilingües.

habrían aceptado un concepto de derechos humanos que hubiese impedido esos programas de construcción nacional.

Por supuesto que los derechos humanos establecen límites para las formas más extremas de la construcción nacional, como el genocidio, o la negación de derechos de ciudadanía a los miembros de las minorías. Allí donde los programas de construcción nacional han tenido éxito ya no es necesario restringir derechos civiles y políticos individuales a los miembros de las minorías, pues se habrá logrado convertir a la minoría en una verdadera minoría en su propio territorio, despojándola de sus instituciones de autogobierno y de sus derechos lingüísticos. Llegado a este punto, la minoría no representa una amenaza política para los intereses de la mayoría.

En resumen, los principios de los derechos humanos son insuficientes para evitar la injusticia etnocultural y, de hecho, pueden empeorar las cosas. La mayoría invoca los derechos humanos para exigir acceso al territorio de la minoría, para desguazar los tradicionales mecanismos políticos de consulta y acomodo y para rechazar las políticas lingüísticas que tratan de proteger la viabilidad territorial de las comunidades minoritarias (KYMLICKA 2003: 114).

Vistos de este modo los derechos humanos han servido indirectamente como instrumentos de colonización. Para que los derechos humanos no sean un instrumento de sujeción injusta, deben ser completados por varios derechos de las minorías que no son secundarios con respecto a los derechos humanos tradicionales, sobre todo cuando en el mundo existen minorías nacionales cuyo poder político está sumamente debilitado y el número de sus componentes es cada vez menor, mientras más demoren las tomas de decisiones, más corren en riesgo de desaparecer o en su defecto quedar incapacitadas para ejercer un autogobierno significativo.

No se trata de escoger entre los derechos humanos y los derechos de las minorías, o de darles más importancia a unos sobre los otros, sino más bien de abordar la temática de manera conjunta como componentes de igual importancia en los países etnoculturalmente plurales. Es necesario un concepto de justicia que integre la equidad entre los diferentes grupos etnoculturales (a través de los derechos de las minorías) con la protección de los derechos individuales en el seno de las comunidades políticas de la mayoría y la minoría (a través de los derechos humanos tradicionales).

Pero existen al menos dos dificultades de envergadura que se oponen al cumplimiento del tándem de los derechos humanos/ derechos de las minorías; primero, la codificación de los derechos de las minorías en el campo internacional es una tarea compleja, tomando en cuenta que las minorías tienen

formas, colores y tamaños diferentes. En el caso de los pueblos indígenas por ejemplo, se tienen dos grandes intentos por establecer ciertos parámetros, es decir, ciertos derechos básicos a los cuales todo pueblo indígena tenga opción de reclamar que están consagrados en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU. Sin embargo, la enorme gama de pueblos indígenas hace difícil plasmar en estos documentos todas sus instituciones, aspiraciones y necesidades. Otro inconveniente surge cuando se habla de autonomía territorial, pues este derecho no puede actuar en el caso de pueblos indígenas diseminados y nómadas, e incluso en los grupos territorialmente concentrados que difieren llamativamente por el tipo de autogobierno al que aspiran o por el tipo de autogobierno que son capaces de asumir. Esta es la razón, por la que las declaraciones internacionales de los pueblos indígenas se estancan en trivialidades como la interpretación de “derecho a conservar la propia cultura”⁵⁸ y las vagas generalidades como “el derecho a la autodeterminación”⁵⁹. Las minorías no aceptaran reconocimientos mínimos o a medias de sus derechos y, las mayorías tampoco concederán máximos derechos sobre todo cuando estos pueden incluir la secesión.

Aunque los derechos de las minorías son esenciales, la solución no pasa por añadir una lista pormenorizada de derechos de las minorías a la actual lista de derechos humanos tradicionales. En su lugar, es preciso reconocer que la actual lista de los derechos humanos está incompleta y que no bastan para garantizar la justicia etnocultural, por lo tanto, es preciso completarlas dentro de cada país. Los organismos internacionales pueden desempeñar un papel útil en lo que se refiere a dirimir los conflictos relacionados con los derechos de las minorías, pero es improbable que ese papel adopte la forma de la sanción o la búsqueda del cumplimiento de una única lista internacional de los derechos de las minorías.

Esto conduce entonces al segundo problema. Si los derechos humanos y los derechos de las minorías se concretan en el plano doméstico en vez de a través de un código internacional único ¿será posible encontrar un órgano imparcial para juzgar y hacer cumplir esos derechos en el plano doméstico? Si los derechos de las minorías son incluidos en cada una de las específicas constituciones nacionales naturalmente el tribunal supremo de cada país sería el encargado de sancionar dichos derechos y por ende según el criterio generalizado (especialmente de los liberales) es la última instancia de jurisdicción tanto en lo que se refiere a los derechos de las minorías como a los derechos humanos.

⁵⁸ Que podría significar simplemente el respeto a la libertad de expresión y asociación, y por tanto, no añadir nada a la declaración de derechos humanos existente.

⁵⁹ Que podría significar cualquier cosa desde la representación simbólica a la abierta secesión.

Sin embargo, no todos las minorías se muestran a favor de este criterio puesto que es posible evidenciar que no siempre los tribunales supremos fallan equitativamente en las controversias relacionadas con la interpretación de los derechos indígenas, y además otra cuestión de fondo es aquella que cuestiona si es legítimo que las decisiones internas de los pueblos indígenas y otras minorías nacionales sean supervisadas por un tribunal que en el fondo pertenece a sus conquistadores, además no existen razones para pensar que estos tribunales actúen de modo imparcial. Tal como indica Joseph Carens:

Se supone que las personas experimentan la realización de los principios de justicia a través de varias instituciones concretas, pero es posible que de hecho experimenten mucho de la institución y muy poco del principio (CARENS 2000:1990)

Lo que muchos pueblos indígenas experimentan no son los principios de la dignidad y la igualdad humana, sino más bien una institución social que ha justificado históricamente su conquista y su desposeimiento. Por consiguiente la tarea consiste en encontrar organismos imparciales capaces de supervisar tanto el cumplimiento de los derechos humanos como la observancia de los derechos indígenas. Una alternativa interesante a este conflicto, puede encontrarse en las propias instituciones de los pueblos indígenas. Algunos de sus procedimientos están encaminados a proteger los derechos humanos de los individuos dentro de la comunidad por medio de sus instituciones y tribunales que han adoptado los protocolos internacionales sobre los derechos humanos. Estos controles de poder deben tomarse muy en cuenta y considerarse con seriedad. Asumir que los tribunales nacionales podrían sustituir las instituciones tradicionales que los pueblos indígenas han adaptado para incluir los derechos humanos evidencia un sesgo etnocéntrico, es decir, la creencia de que *nuestras* instituciones son superiores a las suyas.

Los pueblos indígenas, también han tratado de crear nuevos procedimientos transnacionales o internacionales para ayudar a controlar la protección de sus derechos como minorías. La comunidad internacional puede desempeñar un papel importante convirtiéndose en un árbitro imparcial para controlar hasta qué punto se negocian y se llevan con equidad a la práctica las disposiciones domésticas relativas a los derechos de las minorías. Aunque lo ideal sería por supuesto que existieran mecanismos internacionales que pudieran controlar los derechos individuales y los derechos de las minorías nacionales. Sin desmerecer los esfuerzos de los pueblos indígenas por adecuar sus tribunales e instituciones para ser imparciales también suelen ser imperfectos, lo que refuerza la idea de que sería preferible que tanto los gobiernos de los Estados y los gobiernos de las minorías estuviesen sujetos a alguna forma de inspección internacional. Sin lugar a dudas, los pueblos indígenas y las minorías

nacionales aceptarían un control internacional si el Estado se sometiese a los mismos controles en igualdad de condiciones, pero además, desean que este tipo de control externo examine en qué medida la sociedad general respeta sus derechos como minorías y que no se concentre solamente en averiguar en qué medida sus propias decisiones respetan los derechos humanos de los individuos. Muchos grupos indígenas respaldarían un sistema en el que sus decisiones de autogobierno fueran supervisadas en primera instancia por sus propios tribunales y, más tarde, por un tribunal internacional investido también con la potestad de supervisar el respeto observado hacia los derechos de las minorías.

Si es posible encontrar soluciones para estos grandes desafíos, creo que el compromiso con los derechos humanos universales no tiene por qué mostrar sesgo cultural alguno. De hecho si resolvemos estas cuestiones satisfactoriamente los principios de los derechos humanos pueden llegar a lo que siempre debieron ser: una protección integral para los débiles frente al abuso del poder político, no un arma de la mayoría para sojuzgar a las minorías. El actual conflicto entre las practicas locales y los principios transnacionales podría no ser el resultado de un profundo apego a alguna antigua tradición de la comunidad local, sino ser más bien la lamentable consecuencia de alguna reciente vulnerabilidad surgida tras la negación de sus derechos como minoría. Abordar estas temáticas de manera conjunta es la única vía que permitirá encontrar soluciones al problema de la justicia etnocultural.

2.4. TEORÍA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La teoría de los derechos de las minorías nacionales es una buena base para construir una teoría de los derechos de los pueblos indígenas. Y, como ya se mencionó todo lo que se ha investigado acerca de los conflictos de las minorías nacionales es útil para discernir la problemática propia de los pueblos indígenas.

Uno de los primeros temas controvertidos, es sin lugar a dudas, la aplicabilidad de la totalidad de los planteamientos de la primera en relación a los pueblos indígenas latinoamericanos cuyas exigencias en algunos puntos difieren de las demandas de las minorías nacionales occidentales. Pese a que los pueblos indígenas poseen rasgos únicos, comparten la tendencia de las minorías nacionales a ofrecer resistencia a las políticas de construcción nacional estatal, luchando por conseguir alguna forma de autogobierno territorial. Pero además, ofrecen justificaciones parecidas para hacerlo, apelando a su injusta incorporación al Estado, a los aspectos históricos que garantizan su autogobierno y a la importancia de su territorio, su lengua y su cultura para su identidad y su autonomía. A este respecto,

los pueblos indígenas plantean muchas cuestiones idénticas a las suscitadas por las naciones sin Estado y por ende, sean cuales sean los principios que informan la respuesta para las naciones sin Estado deben informar también la respuesta sobre los pueblos indígenas.

La mayoría de los pueblos indígenas son liberales, sus demandas no son planteadas con el fin de aislar a la comunidad del mundo moderno, quieren desarrollo, inclusión social, política y económica, desean formar parte del quehacer nacional en condiciones justas sin que ello signifique rechazar su identidad, su cultura y sus costumbres. Los indígenas están de acuerdo con los derechos humanos basados en principios liberales, han luchado y siguen luchando porque se respeten sus derechos como seres humanos, pero además, luchan porque sus derechos como indígenas sean reconocidos por el Estado y la sociedad.

Parecería que los pueblos indígenas solo necesitarían de los derechos humanos, sin embargo son los mismos derechos humanos los que muchas veces generan desventajas e injusticias para los indígenas. Y es que, los derechos humanos no son suficientes para protegerlos de los nocivos efectos de la construcción nacional.

2.4.1. ¿QUIENES SON LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

Definir el término pueblos indígenas es un problema complejo. Autores, organismos internacionales, los Estados y las propias organizaciones indígenas, no han encontrado todavía, una definición que satisfaga a todos por igual. Desde la perspectiva del derecho internacional, dado que su finalidad es que sus normas se apliquen en el mayor número posible de Estados miembros de la comunidad internacional, la pregunta obligada es ¿existe o no una definición única y universalmente válida de pueblos indígenas que pueda aplicarse por igual a todas las poblaciones indígenas del mundo, aun a pesar de sus diferencias culturales, históricas, de organización social, etc., que se presentan entre ellas?

Desde la perspectiva del derecho nacional, los Estados se han mostrado sumamente sensibles con respecto al problema definicional, optando algunas legislaciones, tanto a nivel constitucional como de ley ordinaria, por no contemplar taxativamente ninguna definición de pueblo, o comunidad indígena, lo que no implica que no establezcan otros derechos relativos a dichos pueblos.

Por su parte, para la organizaciones indígenas las definiciones contempladas tanto en instrumentos internacionales como en las legislaciones nacionales no son satisfactorias, unas por ambiguas, otras por contradictorias, otras por insuficientes, otras por estar marcadas por un tinte paternalistas, etc.,

independientemente de la argumentación y queja reiterada de estas organizaciones de que es ello única y exclusivamente su prerrogativa.

Una definición lo más clara y satisfactoria posible de pueblos indígenas como colectividad, e incluso, de lo que es ser indígena desde el punto de vista individual, es un requisito *sine qua non* para todo lo relacionado con la temática de los derechos de los pueblos indígenas, pues si estos derechos van a aparecer regulados y a cumplirse efectivamente, tanto desde el punto de vista de la legislación nacional como de la legislación internacional, es imprescindible saber, con seguridad a quienes se va a aplicar. Una adecuada definición facilitara una justa y pronta aplicación de estos derechos, aunque su sola existencia no es garantía *per se* de su reconocimiento.

Por otro lado existe también una dificultad al momento de definir el término pueblo, puesto que desde del punto de vista del derecho internacional tampoco existe una definición, pese a que dicho termino aparece tanto en la Carta de Naciones Unidas como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, desde el punto de vista del derecho internacional, a los pueblos les asiste el derecho a la libre determinación o autodeterminación, no así a las poblaciones. De allí que para el caso específico de los indígenas se haya utilizado hasta época muy reciente el término poblaciones en vez del de pueblo, por el temor a que el derecho de libre determinación que los asiste pueda interpretarse como derecho a la secesión. La insistencia reiterada de la legislación internacional de que el principio de libre determinación que asiste a los pueblos indígenas no debe entenderse como derecho de secesión es evidente en los diversos estudios académicos sobre el tema y la legislación internacional.

El Convenio 169 de la OIT ha optado específicamente por utilizar el término pueblos pero con claras restricciones. Aunque tampoco establece una definición de pueblos indígenas, proporciona una serie de criterios para identificarlos, como ser: estilos tradicionales de vida; cultura y modo de vida diferentes a los de los otros segmentos de la población nacional, por ejemplo, la forma de subsistencia, el idioma, las costumbres, etc.; organización social e instituciones políticas propias; y vivir en continuidad histórica en un área determinada, o antes de que otros “invadieran” o se asentaran en el área, siendo este último fundamental para distinguir a los pueblos indígenas de los pueblos tribales.

Los pueblos indígenas de muchos países señalan lo fundamental que es para ellos su identidad étnica llamándose a si mismos *naciones* o a veces para distinguirse del Estado – nación, como *nacionalidades*. En Norteamérica se llaman incluso *firstnations* (es decir, originarias). En consecuencia con estos usos, en varios países, incluida Bolivia, proponen que el Estado del que forman parte se defina, por respeto a ellos, como *estado multi o plurinacionalidad*. Pero, a diferencia de muchas

naciones europeas subestatales, ellos no aspiran a convertirse en Estados – nación. Es común que los pueblos indígenas se identifiquen como Nacionalidad y nación, derivados del término nacer, tenían antes un sentido semejante. El Diccionario de la Real Lengua Española mantiene básicamente ese sentido en los que ahora es su tercera acepción:

“Conjunto de personas de un mismo origen étnico y que generalmente hablan de un mismo idioma, tiene una misma tradición común y ocupan un mismo territorio” (ESPASA – CALPE: 2005).

Al añadir “generalmente” a estos últimos atributos insinúa que puede haber excepciones (incluso la referencia a un mismo territorio) y se resalta más bien que lo fundamental sería ser de un mismo origen étnico, tomando este término en su sentido original.

2.4.2. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Pese a que poseen rasgos únicos los pueblos indígenas comparten la tendencia de algunas minorías nacionales a ofrecer resistencia a las políticas de construcción nacional luchando por conseguir alguna forma de autogobierno territorial. Además ofrecen razones muy similares para hacerlo, apelando a su injusta incorporación al Estado (en el caso latinoamericano producto de la invasión colonial que por poco extermina a los indígenas), a los acuerdos históricos que garantizan su autogobierno y a la importancia capital de su territorio, su lengua y su cultura para su identidad y autonomía. A este respecto, los pueblos indígenas plantean muchas cuestiones idénticas suscitadas por las naciones sin Estado, por lo que sean cuales sean los principios que informen una respuesta a los primeros deberán informar también una respuesta a estos últimos y viceversa.

Sin embargo, los pueblos indígenas no pueden quedar subsumidos bajo el epígrafe de las minorías nacionales y deben ser considerados como una categoría distinta, provista de derechos *sui generis*. Y esta es la tendencia del derecho internacional, que ha separado con nitidez las cuestiones relacionadas con los derechos indígenas de aquellas relacionadas con los derechos de otras minorías nacionales. La evolución más sorprendente es la que expresa la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas elaborado por Naciones Unidas. Las normas internacionales sobre los derechos indígenas no son un simple compromiso *ad hoc* entre grupos que compiten, sino que encarnan un conjunto coherente y defendible de principios morales.

2.4.2.1. Antecedentes de la protección internacional de los pueblos indígenas y las minorías nacionales

El surgimiento de nuevas normas internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas es parte de un cambio más amplio relacionado con los derechos de las minorías nacionales⁶⁰. Hay una tendencia común hacia la codificación de estos derechos, que ha adoptado la forma de dos desarrollos paralelos: primero, un conjunto de convenciones y de declaraciones concernientes a los pueblos indígenas y otro conjunto de convenciones y declaraciones concernientes a las naciones sin Estado e incluso los inmigrantes. En la medida en que los derechos indígenas reciben la consideración de derechos fundamentales necesarios para una justicia básica, existe una presión por internacionalizarlos y hacer del trato dispensado a las minorías una cuestión no sólo relacionada con política doméstica, sino también con el hecho de que son fuente de legítima de protección internacional y quizá incluso de intervención internacional.

En los tempranos años formativos del derecho internacional, antes de separarse del derecho natural y del pensamiento teológico, las cuestiones relativas al tratamiento de los pueblos indígenas aparecen en los escritos de Bartolomé de las Casas y de Francisco de Vitoria. Sin embargo, sus esfuerzos humanistas no tuvieron gran éxito para mejorar positivamente el comportamiento de los colonizadores europeos. La brutalidad extrema era común entre los conquistadores en las Américas, incluidas las matanzas generalizadas y deliberadas de la población que habitaba allí anteriormente. La injusticia caracterizó también el proceso de asentamiento Europeo en Australia y en otros lugares.

La preocupación por los derechos de los pueblos indígenas desapareció del derecho internacional durante el periodo clásico positivista, desde el final de las guerras napoleónicas hasta la II Guerra Mundial. Este periodo fue la época del auge del sistema de los Estados – nación en Europa, que se extendió a los nuevos Estados coloniales independientes. La soberanía nacional era el principio organizador básico. Se consideraba que el derecho internacional derivaba tan solo del consentimiento y de las prácticas estatales y que trataba únicamente las relaciones entre Estados soberanos. La situación en el interior de los Estados era asunto exclusivo del poder colonial. Por lo tanto, el tratamiento de los pueblos indígenas era en general una cuestión interna, sin ningún papel relevante para la comunidad internacional. Incluso se consideró que los tratados entre los imperios coloniales y los pueblos indígenas quedaban bajo la jurisdicción nacional y no internacional.

⁶⁰ Las minorías nacionales son grupos que se han establecido durante siglos en un territorio al que consideran su tierra natal; grupos que se consideran a sí mismo “pueblos” o “naciones” distintos, pese a haber sido incorporados (a menudo involuntariamente) a un Estado mayor. La categoría minorías nacionales (o minorías territoriales) incluye a los pueblos indígenas.

A finales de la I Guerra Mundial emergieron algunos elementos de cambio en el derecho internacional, aunque con pocos efectos positivos para los pueblos indígenas. La Liga de Naciones estableció un sistema de protección internacional de las minorías que vivían en algunos de los Estados nuevos o reconstruidos de la Europa Central y Oriental. Otro avance parcial fue el sistema del mandato, establecido en el Artículo 22 del Convenio de la Liga de Naciones. Se solicitó a los poderes con mandato que proporcionasen al Consejo de la Liga un informe anual sobre su actuación y se estableció una Comisión permanente para recibir y examinar estos informes anuales y para “dar al Consejo su opinión sobre todas las cuestiones relativas a la ejecución de los mandatos”. Aunque el sistema de mandatos y la protección de las minorías sugerían una senda de posible modificación del derecho internacional, perdieron mucho de su significado en los años 30 del siglo XX debido a la crisis del sistema internacional causada por el militarismo japonés en Asia, el nacionalismo extremista en el corazón de Europa y el comunismo estalinista en la Unión Soviética. Además, el derecho internacional siguió sin ser capaz de tratar las cuestiones de los pueblos indígenas que residían en los Estados soberanos existentes. Los pueblos indígenas carecían de estatus ante el derecho internacional y no se estableció ningún mecanismo ni procedimiento por el que pudieran dirigirse a la comunidad internacional. La única excepción fue la Organización Internacional del Trabajo que, preocupada por la abolición de la esclavitud, había comenzado a investigar la situación de los pueblos indígenas, un proceso que culminaría mucho más adelante, después de la II Guerra Mundial, con la adopción del primer convenio internacional relevante para ellos: el Convenio 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales.

Tras el fracaso de protección de las minorías de la Liga de las Naciones, las demandas de las minorías nacionales desaparecieron prácticamente del contexto del derecho internacional de posguerra, siendo dicho plan sustituido por un nuevo enfoque basado en los “derechos humanos”. Las minorías nacionales que querían algo más que la protección de esos derechos individuales, civiles y políticos, o algo distinto a la protección de esos derechos obtuvieron poco apoyo para sus demandas por parte del derecho internacional. Sólo tras la adopción de la Carta de las Naciones Unidas tuvo lugar un cambio significativo en el derecho internacional. La inclusión de la promoción y protección de los derechos humanos como uno de los propósitos de las Naciones Unidas dio carta de legitimidad a la preocupación en las relaciones internacionales por vigilar y, si era necesario, criticar, el modo en que los gobiernos trataban a sus propios ciudadanos. En los primeros años, tuvo escaso efecto: a pesar de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DDUDH) en 1948, la promoción de los derechos humanos se vio seriamente obstaculizada por la Guerra Fría. En los años 70, sin embargo,

comenzaron a producirse avances significativos. Se establecieron los primeros órganos de los tratados y las organizaciones internacionales de los derechos humanos que se hicieron cada vez más activas.

El derecho internacional sólo proporcionó dos opciones insatisfactorias para las minorías nacionales que exigían disposiciones normativas más claras para su protección: podían apelar al artículo 1 de la Carta de la Naciones Unidas, que dice que todos los “pueblos” tienen derecho a la “autodeterminación”; o podían apelar al artículo 27 del Convenio internacional sobre derechos civiles y políticos que dice que los “miembros de las minorías” tienen derecho a “disfrutar de su propia cultura (...) en comunidad con otros miembros de su grupo”. Pero los artículos 1 y 27 no colman las expectativas de las minorías nacionales y los pueblos indígenas que necesitan normas que sean más específicas entre ambas disposiciones.

El derecho a la autodeterminación del artículo 1 es demasiado rotundo: tradicionalmente ha sido interpretado como el derecho a formar un Estado propio. Por esta razón, su alcance se ha visto drásticamente restringido en el derecho internacional por lo que se llama la “tesis del agua salada”: los pueblos que han sido objeto de colonización por una metrópoli de ultramar tienen derecho a la independencia, pero las minorías nacionales situadas en el interior de un Estado (territorialmente contiguo) no tienen derecho a la independencia. De ahí que las minorías internas no se definan como “pueblos” separados y provistos de un derecho específico de autodeterminación, ni siquiera en el caso de que hayan sido objeto de procesos de conquista territorial y de colonización similares a los de las colonias de ultramar.

Para aquellas minorías nacionales a las que se negó reconocimiento como “pueblos” según el artículo 1, la única opción restante consistía en apelar al artículo 27 del Convenio Internacional sobre los Derechos Políticos y Civiles. Sin embargo, este artículo es demasiado laxo porque “el derecho a disfrutar de la propia cultura” se suele interpretar tradicionalmente como un derecho que sólo incluye derechos negativos de no interferencia, en lugar de derechos positivos de ayuda, financiación autonomía o reconocimiento público. En efecto, simplemente reafirma que los miembros de las minorías nacionales deben ser libres de ejercer los derechos habituales de libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión y libertad de conciencia.

Casi todos los debates prácticos sobre las minorías nacionales se concentran en el área intermedia entre el artículo 1 y el 27. Por ejemplo, el derecho a utilizar una lengua minoritaria en los tribunales o en la administración local, el de la financiación pública de escuelas para las minorías, etc. Con frecuencia, estos tipos de debates son fuente de conflictos étnicos y de inestabilidad política en todo el mundo y,

sin embargo, hasta épocas muy recientes el derecho internacional no ha tenido prácticamente nada que decir respecto a ninguno de ellos. Como consecuencia las minorías nacionales han sido vulnerables a la comisión de serias injusticias. Para protegerse, necesitan ciertas garantías en relación con sus tierras, sus instituciones culturales y su autogobierno político. Una forma de decir esto mismo es afirmar que las minorías nacionales necesitan derechos de “autodeterminación”. Muchas minorías nacionales no necesitan, y no quieren, su propio Estado independiente. Quieren tener alguna forma de autonomía en el seno de un Estado mayor, antes que pretender la secesión. Además, el artículo 1 manifiesta una noción arbitraria respecto a que grupos pueden reclamar derechos de autodeterminación.

La Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas puede considerarse una versión ampliada del artículo 1: amplía la noción de autodeterminación con el fin de que incluya a los pueblos indígenas, pero proporciona un punto de vista más modesto respecto al significado del término “autodeterminación”, ya que se centra en la autonomía interna en vez de en la consecución de un Estado independiente. Por el contrario, el Convenio marco para las Naciones sin Estado establecido por el Consejo de Europa puede considerarse una versión robustecida del artículo 27, que se ha ampliado para incluir unos cuantos derechos más (por ejemplo, el derecho a financiar con dinero público las escuelas de las minorías lingüísticas). Sin embargo, rehúye todo compromiso claro con nociones de autodeterminación o autonomía política para las naciones sin Estado.

2.4.2.2. Justificando el trato diferenciado a los pueblos indígenas en el derecho internacional

¿Por qué no incluir a los pueblos indígenas en la más amplia categoría de las minorías nacionales y afirmar que todas las minorías nacionales tienen derecho a la autodeterminación? Hay dos justificaciones para la concesión de derechos de autodeterminación más sólidos a los pueblos indígenas que a las naciones sin Estado.

a) Soberanía histórica

Esta posición sostiene que los pueblos indígenas ejercían una soberanía histórica que les fue injustamente arrebatada y que, por consiguiente, la autodeterminación no es más que la simple restauración de su inherente soberanía. Las exigencias de autodeterminación indígena son, desde ese punto de vista, análogas a las reclamaciones de los anteriormente independiente países bálticos, que solicitaron la secesión de la Unión Soviética: simplemente restauran su estatuto histórico como sociedades y organizaciones políticas soberanas. Por el contrario, pese a que las naciones sin Estado han disfrutado de diversos grados de autonomía durante siglos, y pueden haber pasado

involuntariamente de un imperio a otro en varias ocasiones, rara vez llegaron a constituir su propio Estado soberano.

Para James Anaya este tipo de argumentación es errónea por dos razones fundamentales: primero porque es improbable que sea aceptado por la comunidad internacional y porque, al mismo tiempo omite las múltiples y traslapadas esferas de la comunidad, autoridad e interdependencia que de hecho existe en la experiencia humana. Es cuestionable que las comunidades indígenas previas al contacto con sus conquistadores tuvieran ese tipo de soberanía que los Estados occidentales reclamaban celosamente. En cualquier caso, las demandas basadas en la soberanía histórica solo resultarían apropiadas si su objeto fuese el de constituir Estados independientes. Si, por el contrario. El objetivo fuera el de *“reorganizar los términos de la integración”* en el interior de Estados ya existentes, entonces, más que un concepto de autodeterminación que simplemente reubique la soberanía estatal, será necesario un concepto de autodeterminación que establezca límites a dicha soberanía estatal.

b) Preservación de sistemas de vida premodernos

Una segunda línea argumental familiar afirma que los pueblos indígenas necesitan la autodeterminación para preservar su modo de vida premoderno. Desde este punto de vista, es propio de las naciones sin Estado compartir una civilización común con las mayorías estatales y, por consiguiente, no necesitan la autodeterminación para los mismos fines que los pueblos indígenas, cuyo modo de vida es incompatible con las modernas estructuras estatales.

Anaya rechaza implícitamente este argumento, un problema con esta línea argumental es que implica que, una vez que los pueblos indígenas comiencen a participar del mundo moderno, pierden su derecho a la autodeterminación⁶¹. Y sin embargo, para Anaya, el objeto de la autodeterminación no consiste en preservar el aislamiento cultural o un modo de vida estático, sino más bien en garantizar unos justos términos de interacción, así como en permitir que los pueblos indígenas puedan decidir por sí mismos cuando y como asumir prestamos de otras culturas.

Para Anaya en realidad todos los grupos nacionales tienen los mismos derechos *sustantivos* de autodeterminación. Estos derechos sustantivos tienen dos dimensiones: a) la de una “autodeterminación constitutiva” lo que significa que las estructuras políticas deberían ser creadas por

⁶¹ En efecto, sostener la autodeterminación indígena sobre la base de una soberanía histórica desafía el supuesto arbitrario de que el artículo 1 no se aplica sino a colonias de ultramar, pero no desafía el supuesto de que la autodeterminación basada en el artículo 1 implica o conlleva la soberanía. De ahí que no sea útil para desarrollar nuevas formas de autodeterminación en el seno de los Estados grandes.

procesos guiados por la voluntad de los pueblos que se gobiernan mediante dichas estructuras y b) la de una “autodeterminación permanente”, lo que significa que las instituciones de gobierno, con independencia del modo en que inicialmente se crearon, deberían ser tales que las personas que se rijan por ellas puedan vivir y desarrollarse libremente de forma ininterrumpida.

Todos los grupos nacionales (todos los “pueblos”) pueden exigir esos derechos de autodeterminación sustantiva. Lo que esto exige en la práctica varía de un contexto a otro, pero debería regirse por una serie de principios subordinados y concretos: no discriminación, con implicaciones especiales para los pueblos indígenas, al haber sido y continuar siendo tratados de forma adversa, debido a diferencias permanentes y culturales; la integridad cultural entendida como el derecho a mantener y desarrollar libremente sus identidades culturales coexistiendo con sectores no indígenas de la población; control sobre su territorio y los recursos, tomando en cuenta que en primer lugar, que el territorio se trata de un bien colectivo (del grupo indígena) y no individual (de cada uno de sus miembros aisladamente considerado), y en segundo lugar, la especial relación que los pueblos indígenas mantienen con la tierra de sus ancestros; bienestar social y desarrollo, y por último, el autogobierno entendido como autonomía y participación.

El hecho de que los pueblos indígenas reciban en el derecho internacional un trato diferenciado parecería responder al aspecto *reparador* de la autodeterminación. Los pueblos indígenas realizan peticiones especiales porque sus derechos sustantivos de autodeterminación han sido violados de forma mas sistemática que los otros grupos nacionales y porque siguen siendo más vulnerables a nuevas violaciones. Los pueblos indígenas necesitan de una reparación especial que no se requiere en el caso de otros grupos nacionales. Evidentemente los pueblos indígenas han sufrido gravemente los efectos de las políticas de construcción nacional.

Si consideramos que los pueblos indígenas son ya partícipes activos de estructuras sociales y políticas de mayor tamaño necesitan de una forma de autodeterminación que les permita negociar en justos términos con el ancho mundo, sin que ello implique rechazar su identidad cultural, en lugar de obligarles a permanecer aislados de él. Esto implica que las diferencias culturales entre los pueblos indígenas y la sociedad en general disminuirían con el tiempo, ya que cada una de las partes aprende de, y se adapta a la otra.

La eliminación de las diferencias culturales no significa la desaparición de los pueblos indígenas. De hecho una vez que el Estado desecha la pretensión de imponer una sola cultura, desaparece la escala de

valores que sobrepone determinadas características culturales sobre otras a las que les resta importancia o las califica de inaceptables, permitiendo así la coexistencia de varias culturas y su preservación.

Un aspecto que es importante considerar como fundamento del trato diferenciado que reciben los pueblos indígenas en relación con otras minorías étnicas se sustenta en que a diferencia de otras minorías, los pueblos indígenas y tribales, poseen frecuentemente un vínculo con la tierra que ocupan tradicionalmente. Pueden poseer culturas muy diferentes a la cultura predominante en el país donde viven. Con frecuencia tienen sus propias leyes, religiones y una cosmovisión peculiar del mundo que los rodea. En muchos casos, los referidos pueblos ocupaban sus tierras antes de la llegada del grupo que hoy en día representa la población dominante. A veces, es muy difícil señalar las diferencias entre los pueblos indígenas y tribales y otras minorías: esto sólo puede establecerse analizando caso por caso.

2.4.3. PRINCIPALES DERECHOS INDÍGENAS: AUTONOMÍA Y AUTODETERMINACIÓN

2.4.3.1. ¿En qué consiste la autodeterminación?

El derecho a la libre determinación de los pueblos o derecho de autodeterminación es el derecho de un pueblo a decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural y estructurarse libremente, sin injerencias externas y de acuerdo con el principio de igualdad. La libre determinación es un principio fundamental de Derecho Internacional Público y un derecho inalienable de los pueblos, que genera obligaciones *erga omnes* para los Estados; incluso, de acuerdo con algunos autores la libre determinación ha devenido norma de *iuscogens*. El Comité de Derechos Humanos ha puesto de manifiesto su carácter fundamental al señalar que es prerrequisito para la plena efectividad de los derechos humanos fundamentales.

La libre determinación está recogida en algunos de los documentos internacionales más importantes, como la Carta de las Naciones Unidas o los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. También numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas hacen referencia a este principio y lo desarrollan, como por ejemplo, las resoluciones 1514 (XV), 1541 (XV) o 2655 (XXV).

El concepto de autodeterminación está íntimamente ligado al de pueblos, un término polémico que no ofrece un único significado, a partir de 1960, la definición de pueblos coloniales como sujetos de la libre determinación supuso un impulso esencial para la descolonización y contribuyó a una auténtica universalización de la sociedad internacional. La posición occidental considera también pueblo al conjunto de habitantes de un Estado unitariamente considerado, mientras que diversas minorías

nacionales o pueblos indígenas dentro de los Estados se han autodefinido como pueblos. Sus reivindicaciones muestran un ejemplo de la tensión entre el derecho de libre determinación de los pueblos y la integridad territorial de los Estados.

La autodeterminación es un concepto político que se refiere a la capacidad de los Estados – nación de dotarse de sus propios mecanismos de forma interna, de fondo intrínseco. Este concepto político se expresa de varias maneras: autores como Lenin (1972) expresan que la autodeterminación de los pueblos (entendidos los pueblos como Estado – nación) es la de fijar sus propios símbolos como ser su bandera, su himno nacional, su escarapela, su flor nacional, su moneda, sus instituciones, etc., así como sus normas, sus leyes y sus políticas, y principalmente las de sus relaciones exteriores con otros pueblos o Estado – nación, de manera tal que permita establecer una clara diferenciación con las demás naciones.

2.4.3.2. Autonomía y Autodeterminación

La autonomía básicamente es un sistema por medio del cual los grupos socio culturales ejercen el derecho a la autodeterminación. A menudo, la autodeterminación y la autonomía se conciben como prerrogativas de diferente naturaleza o como opciones distintas que los pueblos disponen para ejercer el control sobre sus asuntos y conducir libremente su vida sociopolítica.

La separación entre autodeterminación y autonomía, proviene de la identificación que se hace de la primera con el derecho a la independencia política y al establecimiento de un Estado nacional propio, mientras la segunda se reserva para los casos en que se aceptan ciertas facultades especiales (autogobierno, etc.), pero sin acceder a la independencia estatal. Este enfoque limita arbitrariamente el derecho a la autodeterminación tan solo a una de sus posibles formas concretas, lo que impide concebir las demás formas particulares de ejercicio. A la inversa, tal concepto restrictivo ha permitido a sectores interesados introducir la identificación de la autodeterminación de los grupos étnicos exclusivamente con la búsqueda de la independencia política.

Una cosa es el principio general del derecho a la autodeterminación, lo que significa que un grupo tiene la facultad de “determinar libremente su condición política y proveer libremente su desarrollo económico, social, religioso y cultural”, y otra son los diversos sentidos concretos que pueden derivarse de ese principio en la medida en que los pueblos ejercen ese derecho. Justamente usando ese derecho, por ejemplo, los pueblos pueden decidirse: a) por la independencia y la formación de un Estado nacional propio, o b) por formas de autonomía en el marco de un Estado nacional preexistente.

2.4.3.3. Autonomía y Estado nacional

Los regímenes de autonomías se establecen en el marco de Estados nacionales determinados. El ente autónomo no cobra existencia por sí mismo, sino que su conformación en cuanto tal se realiza como parte de la vida político – jurídica de un Estado. El régimen de autonomía responden a la necesidad de buscar formas de integración política del Estado nacional que estén basadas en la coordinación y no en la subordinación de sus colectividades parciales. Por consiguiente, en tanto colectividad política, una comunidad o región autónoma se constituye como parte integrante del Estado nacional correspondiente.

La autonomía busca asegurar una adecuada integración de la sociedad nacional, es la búsqueda de la máxima congruencia entre la pluralidad y la unidad de la integración política. En esta perspectiva, la autonomía no busca expresar la contradicción o la incompatibilidad entre unos intereses regionales o locales y los de la sociedad global, sino el conjunto de fórmulas para evitar que en el seno de la vida estatal esos intereses funcionen de modo antagónico y con grados de contrariedad que hagan conflictiva la convivencia. De ahí que las facultades y competencias que incluye la autonomía no se pueden erigir en oposición con los intereses de otras comunidades integrantes y de los individuos. Se busca, en síntesis, que la satisfacción de los intereses de las colectividades integrantes sea compatible con la de la colectividad nacional – estatal. La autonomía se propone instaurar o conservar una distribución de competencias en virtud de la cual ciertas gestiones quedan a cargo de colectividades políticas integrantes. La distribución de las competencias se realiza, como toda actividad colectiva, con mira en los intereses de la colectividad global, de las integrantes y de los individuos (DIAZ, 1990: 154). La satisfacción de los intereses locales solo puede justificarse si estos son, por lo menos, compatibles con los generales. Debido a que las entidades autónomas son parte del Estado nacional no pudiendo constituirse atendiendo exclusivamente a sus intereses, mientras que al mismo tiempo se procura que estos intereses parciales queden satisfechos, por lo que se reconocen facultades especiales a las colectividades políticas integrantes y se busca la descentralización autonómica, etc.

Así pues, el fundamento político y jurídico que da existencia y que norma la operación de un régimen autonómico para un conglomerado humano deriva de una fuente que es, por decirlo así, externa a dicha comunidad: emana de la ley sustantiva que funda la vida del Estado nacional. Aunque en algunos casos pueden tener facultades legislativas, las comunidades autónomas no poseen el poder constituyente, el cual se reserva el Estado central. De ahí que las comunidades autónomas no se dan constituciones, sino estatutos que cobran significado precisamente en el respectivo marco de la ley fundamental. Al mismo tiempo, el régimen de autonomía constituye una institución u organismo publico que influye en la

naturaleza del propio Estado, ya que, por ejemplo, restringe o modifica en alguna medida las facultades territoriales del llamado poder central.

2.4.3.4. Autonomía y derechos étnicos

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

La armonización de la vida nacional requiere no solo observar que los intereses de las colectividades socioculturales sean compatibles con los de otras y con los de la mayoría, sino también que los principios globales que rigen la vida de la nación se adecuen para dejar espacio a los derechos de las comunidades integrantes. No puede establecerse un régimen de autonomía si los intereses y la visión de la “mayoría” (ya sea en consideración de su número, o de su poder político) se imponen como una limitación que asfixia la pluralidad, especialmente al equipararse tales intereses y perspectivas con los estatales. Los intereses de la mayoría, son también intereses parciales, si sus titulares no toman en cuenta los intereses de los demás factores de integración (DIAZ, 1990: 155).

En sociedades con heterogeneidad sociocultural, el fundamento interno de la autonomía deriva de este hecho, en tanto se asume la necesidad de romper con la rígida composición de mayoría y minoría basada en las características étnicas, y con la tendencia de la primera a identificar sus intereses con los del Estado. La autonomía subraya, política y jurídicamente, el carácter del Estado como gestor de intereses comunes y plurales. Ahora bien, para romper con el indicado esquema de mayoría y minoría, en el cual los grupos étnicos quedan colocados en una posición de subordinación y desventaja que configura una situación de desigualdad permanente, no basta con disponer la simetría sociopolítica. Esta fue la fórmula adoptada por los liberales, con los resultados ya indicados. Decretar la igualdad entre desiguales, sin establecer las condiciones particulares que efectivamente compensen las desventajas de hecho, sólo tiene como consecuencia profundizar aún más la desigualdad. En las sociedades actuales, la desigualdad que padecen las étnicas se expresa en una *asimetría negativa*. La autonomía vendría, no a instituir una asimetría ficticia o una igualdad meramente formal, sino a poner en operación un conjunto de nuevas relaciones para configurar una *asimetría positiva* que,

precisamente por sus efectos compensadores, establece los requisitos para el logro de la igualdad real. Para alcanzar la igualdad entre los desiguales es preciso que, al menos durante una fase determinada, los menos favorecidos reciban no igual, sino *más*: reconocimiento de derechos especiales, más garantías, más apoyos, más recursos, etc. En suma, el espíritu de la autonomía supone poner en práctica una solidaridad y fraternidad nacionales que se expresan como asimetrías positivas, es en este sentido, que el régimen de autonomías constituye un régimen especial.

El imperativo autonómico emana internamente de la voluntad manifiesta de una colectividad de concretar políticamente la diferencia. En la medida en que la demanda encarna en colectividades políticamente activas, la autonomía puede ser el resultado de un compromiso (un complejo arreglo acerca de asuntos sociales, culturales, económicos y políticos) que busca armonizar los diversos intereses en juego. Por su naturaleza, si el régimen de autonomía ha de ser un sistema duradero y eficaz, será el resultado de una negociación; y el estatuto que es su ley orgánica emerge como un instrumento de consenso que refleja un acuerdo expreso de las fuerzas nacionales (incluyendo, desde luego, a las colectividades étnicas correspondientes). Naturalmente, siendo dinámica la sociedad nacional, en perspectiva histórica no hay arreglo ni consenso definitivos.

Como consecuencia de tales compromisos, se establecen los marcos político – jurídicos y las formas institucionales que habrán de garantizar el logro de los propósitos integrantes. Concretamente, ellos suponen definir un rango constitucional de la autonomía y adoptar (con algún método de participación de los grupos que serán sujetos) el estatuto de la misma. Este estatuto, cuyo rango también puede ser variable (ley constitucional, ley orgánica o ley ordinaria), especifica los derechos de los grupos, el ámbito territorial de la comunidad autónoma, las competencias que le corresponden en relación con las competencias propias del Estado central, los órganos político – administrativos con los que funcionara como ente público, etc.

2.4.4. PRINCIPIOS DE LA AUTONOMIA

Desde una perspectiva institucional se puede entender la autonomía desde una serie de derechos y principios como por ejemplo: el *derecho a la autoafirmación*, por el cual toda colectividad tiene derecho a declararse existente y a ser reconocida como tal por otras colectividades; *derecho a la autodefinition*, que es la capacidad de trazar y fijar fronteras y límites políticos y geográficos; *derecho a la auto organización*, o a dotarse a sí mismo de su norma fundamental y finalmente el *derecho a la autogestión*, que implica la potestad para gobernarse y administrarse libremente dentro de su propia normatividad. Pero la autonomía, vista como paradigma de la descentralización política, no sólo se

refiere a un conjunto de derechos, sino que también se apoya en un conjunto de principios que guían su proceso de estructuración. Entre ellos podemos mencionar los siguientes:

2.4.4.1. Principio de subsidiariedad

Según, el cual la colectividad de nivel inferior debe conservar todas las competencias y poderes que es capaz de ejercer eficazmente. Todo lo demás se debe transferir al nivel superior. Bajo este principio, la sociedad debe construirse de abajo hacia arriba.

Lo que ya se puede hacer bien a un nivel inferior se debe definir y ejecutar a ese mismo nivel y en este ámbito, la acción de los niveles superiores tiene un rol subsidiario. Este principio de subsidiariedad se sustenta tanto en la libertad que tienen los seres humanos y sus agrupaciones como en la mayor eficiencia de este procedimiento. Tiene una aplicación obvia en temas como la descentralización u ciertos márgenes de autonomía de cualquier unidad inferior frente a otras superiores en cualquier nivel de la escala y en cualquier ámbito estructural, tanto público como privado, incluyendo la simple delegación desde arriba. En nuestro caso puede ser pertinente para las unidades departamentales frente al nivel nacional, o de los municipios frente al nivel departamental, de las comunidades frente al gobierno municipal, o de los pueblos indígenas frente al Estado en cualquiera de los niveles anteriores.

2.4.4.2. Principio del bien común concurrente

Lo que es necesario para todos se hace y se cumple mejor desde arriba no debe pasarse a niveles inferiores en que podrían prevalecer más bien otros interés particulares. Hay aspectos que por su complejidad y/o por referirse al bien común mas universal, se desarrollan y controlan mejor desde una instancia superior que tenga una mayor visión del conjunto y sus intereses particulares. Viene a ser el contrapunto del principio anterior.

El óptimo consiste en la complementariedad entre los principios de subsidiariedad y del bien común concurrente. No hay un nivel mejor ni peor sino que cada nivel territorial contiene su virtud. Normalmente, las instancias inferiores facilitan la cercanía y libertad mientras que los niveles superiores deben intervenir y suspender niveles siempre y cuando se siga un control jurisdiccional. Pero unos y otras se necesitan y complementan mutuamente, construyendo así, desde abajo y desde arriba, un ordenamiento global total, incluido un ordenamiento supremo concertado y aceptado por todos. El principio de subsidiariedad, tomado de manera aislada, parece implicar que es preferible ir construyendo de abajo hacia arriba que viceversa, pero al combinarlo con el del bien común queda claro que se trata más bien de un proceso dialectico en ambos sentidos.

2.4.4.3. Principio de participación o unidad

Las colectividades inferiores se asocian activamente en la toma de decisiones de la colectividad superior resultante, es decir, se debe propiciar la participación de las colectividades inferiores en la gestión de la colectividad superior. Muchas normas y decisiones son más sólidas cuando surgen de un proceso en que participan los diversos actores involucrados. Se aplica tanto a lo que puede definirse a nivel local como a lo que requiere niveles superiores. El ideal utópico sería llegar a niveles de consenso, que no implican necesariamente unanimidad pero sí aceptar puntos de vista distintos en miras al bien común. Éste es más fácil de lograr en aquellos niveles y grupos en que cabe la democracia directa porque todos se conocen a todos. Pero cuando aumentan los participantes y éstos tienen intereses contrapuestos puede que el consenso sólo esté en las reglas del juego (por ejemplo, el voto por mayoría o los cargos por rotación o alternancia). Si ni siquiera se logran concertar estas reglas, la convivencia se deteriora y puede desembocar en empantanamientos, autoritarismos, funcionalismos e incluso en violencia y caos.

2.4.4.4. Principio de solidaridad

La base de una sólida convivencia es la cooperación entre todos en búsqueda del bien común, de modo que quienes tienen mejores oportunidades apoyen y se preocupen también por los que tienen más necesidades. Subyacente a la solidaridad y al bien común está el destino universal de aquellos bienes que todos necesitan. Por tanto, el Estado debe asegurar que lleguen adecuadamente también a las regiones y sectores que, sin tenerlos, los necesitan. Pero la solidaridad no puede impedir que la región que se esfuerza más pueda vivir mejor. Y no puede hacerse desincentivando el esfuerzo propio.

De particular relevancia en este punto es la utilización social de los recursos naturales más valiosos y/o de los bienes que, con ellos, se pueden lograr. El hecho de que se encuentren en un determinado departamento o territorio indígena puede justificar ciertas ventajas y compensaciones para los que allí viven y para quienes los explotan, pero sin que ello sea un impedimento para que además, por solidaridad, los beneficios extraordinarios que de ahí se deriven repercutan también en aquellos otros sectores que igualmente los necesitan. Por eso muchas legislaciones prevén el dominio del Estado sobre recursos estratégicos. El principio de solidaridad es, en cierta medida, un refinamiento del anterior principio de reciprocidad, que aquí podría formularse así: cada uno da según sus posibilidades y cada uno recibe según sus necesidades...sin descartar tampoco sus habilidades. Autonomía no quiere decir autarquía e individualismo. Se complementan con la cooperación y la acción coordinada global:

“todos dependemos de todos”. Autonomía no significa soberanía, sino libertad limitada por la necesidad que las personas y comunidades tienen de los demás.

2.4.4.5. Principio de reciprocidad

Cada uno da y recibe, en búsqueda de un equilibrio de convivencia. Se contraponen a simplemente dar o simplemente recibir. Por eso mismo, a cada derecho corresponden también obligaciones, que en última instancia provienen de la necesidad de respetar también los derechos de los otros. Reciprocidad es también poder exigir que si A tiene ciertos derechos en territorio B, también los pueda tener B en territorio de A (por ejemplo, en el uso de su lengua o códigos de justicia). Si todos fuéramos básicamente iguales e idénticos, este principio no requeriría mayores explicaciones. Pero, al ser desiguales (unos con mayores necesidades y otros con mayores habilidades) y, a la vez distintos por género, cultura, religión, etc., este principio necesita complementarse con los dos siguientes principios.

2.4.4.6. Principio de pluralismo

La convivencia entre distintos pasa necesariamente por la aceptación del otro o los varios otros distintos, por considerar que las diferencias nos complementan y enriquecen a todos, más que bloquearnos. Desde otra vertiente, se lo puede llamar también el derecho a la alteridad, es decir, a ser diferente y a ser respetado como tal, lo que implica a su vez obligaciones semejantes con relación a los distintos. Al combinar este principio con el principio de igualdad puede formularse de la siguiente manera: somos todos iguales aunque diferentes. Este pluralismo, fundamento de toda democracia, puede tener muchas vertientes. La más conocida de todas es el respeto al derecho de opinión y al pluralismo político. Pero esta también en todo el debate por la igualdad de género y entre generaciones: en la necesidad de crear relaciones interculturales en países pluriculturales, como el nuestro, o con inmigrantes de muchos orígenes; en la libertad de cultos y tolerancia religiosa: en el enfoque de las relaciones internacionales; y, de manera general, en cualquier esfuerzo por incorporar, a pie de igualdad, a todos los marginados por una u otra razón (homosexuales, discapacitados, pandilleros, etc.). El respeto al pluralismo no se cumple, por ejemplo, cuando se cree que lo tradicional por tradicional o lo moderno por moderno valen independientemente de que convenga derechos humanos.

2.4.4.7. Principio de proporcionalidad

Tiene dos perspectivas. La primera, es que los medios que se proponen no deben ser excesivos si las metas pueden obtenerse con menos esfuerzo; la segunda, es que hay que ponderar el peso relativo de los diversos factores en juego sin enfatizar solo uno en desmedro de los demás. Con relación a la

primera perspectiva, lo que puede explicarse y lograrse con arreglos sencillos tiene más probabilidades de acercarse al camino verdadero. Pero simplicidad tampoco quiere decir fijarse sólo en un factor sino buscar además – en función de la segunda perspectiva – una proporción sensata ya demás negociable entre los diversos factores, sectores e intereses implicados. En vez de buscar una solución con suma 0 (lo que una gana es porque se lo ha quitado al otro perdedor) hay que buscar la vía para que, en lo posible todos se sientan ganando algo.

En la convivencia política siempre hay que calcular esta proporción y también la relación entre costo y beneficio. Ambos aspectos tienen una aplicación inmediata tanto en las propuestas referidas a relaciones entre distintos (culturalmente o bajo cualquier otro criterio) y entre niveles o sectores de gobierno con competencias y márgenes distintos de autonomía pero complementarios. Esta proporcionalidad se contrapone a buscar arreglos cartesianos o inflexibles. Busca más bien “guardar las proporciones” al momento de formular soluciones y, por lo mismo, puede implicar también márgenes de flexibilidad.

2.4.5. ¿POR QUE ES NECESARIA UNA TEORÍA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

A pesar que los pueblos indígenas pueden considerarse dentro de la amplia categoría de las minorías nacionales y aunque sus demandas no difieren de éstas, requieren de un desarrollo teórico propio de acuerdo a sus características particulares, por otra parte, los pueblos indígenas son más vulnerables a sufrir severas injusticias. Los conflictos étnicos son una constante en el devenir histórico mundial. Cuando los Estados se comprometen con la democracia liberal y los derechos humanos, asumen también un compromiso con los principios de igualdad y libertad. Este deber implica acogerse al principio de neutralidad, es decir, la idea férrea de que el Estado no debe apoyar ninguna cultura, lengua, o religión. Esto es manifiestamente falso, pues todos los Estados liberales emprenden programas de construcción nacional, aunque lo nieguen manifiestamente, así lo evidencian cientos de políticas públicas encaminadas a crear una cultura societal cuyos beneficios son únicamente para la sociedad mayoritaria.

Mientras que las diferencias étnicas en occidente no fueron ni son consideradas obstáculos a ser eliminados en busca de la perpetuación de la nación, Latinoamérica constituye un caso totalmente distinto. Esto sin embargo, no ha significado que los pueblos indígenas de occidente estén exentos de los efectos de las potenciales injusticias creadas por las políticas públicas de construcción nacional. No es posible negar que disposiciones como el uso de una sola lengua en la currícula escolar, o el

desprecio sistemático de otros valores culturales distintos a los que profesa la sociedad mayoritaria entre algunos ejemplos, obligan a los pueblos indígenas a despreciar su cultura a fin de acceder a los beneficios que ofrece pertenecer a la sociedad mayoritaria. En el caso latinoamericano por ejemplo, muchas Constituciones Políticas en realidad no se apegan al principio de neutralidad, pero si emprenden procesos de construcción nacional en busca de formar una verdadera y única nación que se cree incompleta debido a la presencia del factor indígena. Esta obsesión que es herencia de la colonia y el periodo republicano sobrevive incluso en este siglo. No es de sorprender que se siga identificando al indio, a lo indígena, como el factor principal del retraso económico y social, como el obstáculo más grande que hasta la fecha no permite formar la nación acabada.

Esta obsesión no tiene otro objetivo que eliminar al indio de la vida nacional a través de una serie de políticas gubernamentales que a lo largo de la historia latinoamericana han buscado desaparecer o asimilar al indígena desmantelando sus tierras colectivas ancestrales, desconociendo su cultura, religión, tradiciones, autoridades, normas e instituciones. Estas políticas de construcción nacional no pretenden otra cosa que imponer una religión, un idioma y una cultura totalmente ajenas, logrando arraigar la idea de que “los indígenas son inferiores”. Ese estigma de inferioridad justifica el hecho de que el indígena no participe de la sociedad en las mismas condiciones del “mestizo” o del “blanco”, es por ello que el indígena se ve obligado a renunciar a su identidad, a renegar de su herencia cultural, a transformarse en “mestizo”.

El actual catálogo de los derechos humanos, civiles y políticos ha demostrado no ser suficiente para proteger a los pueblos indígenas de las potenciales injusticias que enfrentan día a día en medio de una sociedad que convierte la diferencia cultural en un factor para justificar la segregación, marginación y las condiciones de desigualdad y pobreza que acompañan a los pueblos indígenas como un estigma y que los obligan a esforzarse el doble para acceder a la vida pública o privada de sus Estados. Por ejemplo el derecho a la libre locomoción puede afectar a los pueblos indígenas, pues en virtud de ese derecho lo gobiernos pueden promover una migración no controlada hacia sus territorios, migración que no tiene otro fin que no sea convertir a estos pueblos en verdaderas minorías dentro de sus propios territorios reduciendo su participación política.

Tanto en occidente como en el sur del continente los procesos de construcción nacional son enemigos de las diferencias étnicas. Cientos de años evidencian que los pueblos indígenas han sido y son sometidos a diversos grados de injusticia, pese a los avances significativos de las Organizaciones Internacionales que conscientes de estas injusticias y convencidos del escaso impacto de los derechos humanos para solucionarlas, crean instrumentos legales como el Convenio 169 de la OIT y

recientemente la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, con la esperanza de modificar las actuales condiciones de discriminación y aislamiento de los pueblos indígenas proponiendo derechos colectivos que introduzcan verdaderas condiciones de igualdad para que los pueblos indígenas puedan participar si así lo desean en la sociedad mayoritaria en términos justos

Pese a estos esfuerzos los pueblos indígenas continúan sometidos a permanentes políticas asimilacionistas y segregacionistas, aún continúan despojados de sus tierras y marginados de la vida estatal. Muchos Estados reconocen la importancia de las disposiciones internacionales, las incluyen en sus legislaciones, pero las interpretan a fin de favorecer a sus intereses y no las socializan con los indígenas. Existe un temor latente de que los derechos colectivos creen ciudadanos de primera y segunda clase, que la autonomía signifique secesión, que los derechos colectivos afecten sus opciones vitales, y que estos les dificulten acceder a empleos dignos o cambien las condiciones actuales de la educación, para los miembros de la sociedad mayoritaria el actual orden de las cosas es correcto y demuestran muy poca voluntad para el cambio. Esta realidad es también una razón poderosa que inspira a crear un sustento teórico claro que convenza a los Estados a reconocer derechos colectivos, y que a la vez proporcione justificaciones aceptables y comprensibles que penetren en las mentes de los miembros de la sociedad mayoritaria para comprometerse con el desafío de acabar con la injusticia etnocultural.

CAPITULO III

EL FUNDAMENTO LEGAL DE LOS DERECHOS INDIGENAS

3.1. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

3.1.1. CONVENIO N° 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

El Convenio No. 169 es un instrumento de derecho internacional poco común. Primero, reconoce los derechos de las colectividades: es decir, los pueblos indígenas y tribales. Segundo, abandona la orientación hacia la asimilación del Convenio No. 107 y enfatiza la participación de los pueblos indígenas en asuntos que inciden en su situación y el respeto por su cultura. Tercero, su adopción y aplicación por la OIT mejora su efectividad. El Preámbulo del Convenio hace referencia a su filosofía básica reconociendo las aspiraciones de los 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 que viven” (OIT: 1989).

Asimismo, advierte que en muchas partes del mundo dichos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven, y

sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión. Destacando que los cambios en la situación de los pueblos indígenas han hecho aconsejable la adopción de nuevas normas internacionales en la materia. El Convenio se aplica a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial, y a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en 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 o parte de sus propias instituciones sociales, económicas y políticas.

El punto tercero del artículo 1⁶² especifica que la utilización del término pueblos no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional. Díaz Polanco considera que este uso es discriminatorio y restrictivo, cercenando el derecho de los pueblos a la libre determinación a través de las autonomías. Usando el derecho a la autodeterminación, los pueblos pueden optar libremente por una variedad de caminos, que van desde la constitución de un Estado propio hasta la autonomía en el marco de un Estado determinado. Los artículos siguientes reconocen una serie de principios a partir de los cuales los pueblos indígenas tienen posibilidades de desarrollar y exigir el respeto a sus derechos.

3.1.1.1. Principios fundamentales

El principio de respeto por los valores culturales se consagra en los artículos 2, 5 y 8. El artículo 2⁶³ confiere responsabilidad a los gobiernos de cada país para que en coordinación con los pueblos

⁶²ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Ginebra, 1991. “Artículo 1.- 1. El presente Convenio se aplica: a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) a 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, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; 2. 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; 3. La utilización del término *pueblos* en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.”

⁶³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Ginebra, 1991. “Artículo 2.- 1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad; 2. Esta acción deberá incluir medidas: a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos

indígenas determinen las medidas necesarias para garantizar el respeto a sus derechos y a su integridad. Estas medidas contemplan tres aspectos fundamentales: primero, desde una perspectiva social, buscan asegurar que los pueblos indígenas accedan en pie de igualdad a los mismos derechos y oportunidades de los que goza la sociedad mayoritaria; segundo, desde una perspectiva cultural, se debe promover la efectividad plena de los derechos económicos, sociales y culturales, respetando las identidades, instituciones, tradiciones y costumbres; y finalmente considerando el aspecto económico, responsabiliza a los gobiernos para que establezcan las medidas socioeconómicas necesarias para igualar las condiciones de desarrollo de los pueblos indígenas en relación a la sociedad mayoritaria en armonía con sus aspiraciones y formas de vida particulares.

Debido a que los pueblos indígenas y tribales son proclives a sufrir discriminación en muchas áreas, el primer principio general y fundamental del Convenio es la no discriminación, consagrado en los artículos 3, 4, y 20. El artículo 3⁶⁴ consagra el derecho de los pueblos indígenas a gozar plenamente tanto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sin obstáculos, al reconocer su situación de vulnerabilidad permanente. Garantizar un goce efectivo de los derechos humanos es tan sólo el primer paso para crear condiciones de justicia para los pueblos indígenas.

Reconociendo que los modos de vida, costumbres y tradiciones, instituciones, leyes consuetudinarias, modos de uso de la tierra y formas de organización social indígenas por lo general son diferentes a las de la población dominante, el artículo 4⁶⁵ busca garantizar que sean respetadas y tomadas en cuenta a la hora de adoptar medidas que seguramente tendrán un impacto sobre ellos, además garantiza el goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía.

pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.”

⁶⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Ginebra, 1991 “Artículo 3.- 1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos. 2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.”

⁶⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Ginebra, 1991. “Artículo 4.-1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados; 2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados; 3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.”

El espíritu de la consulta y la participación constituye la piedra angular del Convenio sobre la cual se basan todas sus disposiciones. Exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los involucren y que puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de las políticas que los afectan. *Los principios de consulta y participación plasmados en el artículo 7⁶⁶ no se relacionan únicamente con proyectos de desarrollo específicos, sino con cuestiones más amplias de gobernanza, y participación en la vida pública.*

El artículo 8⁶⁷ como un reflejo del principio de respeto a los valores culturales establece que muchos pueblos indígenas y tribales tienen sus propias costumbres y prácticas, que forman su derecho consuetudinario. Su evolución a través del tiempo ha contribuido a mantener una sociedad armoniosa. Para aplicar esas costumbres y prácticas, los pueblos mencionados suelen tener sus propias estructuras institucionales, como organismos o consejos judiciales y administrativos, cuyas reglas y normas aseguran el cumplimiento de este derecho consuetudinario. Con frecuencia se sancionan las infracciones, cada una de las cuales suele tener un castigo específico.

3.1.1.2. Disposiciones relativas a la tierra y el territorio

El Convenio plasma sus preocupaciones respecto a la tierra, el territorio y el acceso a los recursos naturales de los pueblos indígenas en los Artículos 13⁶⁸ y siguientes. Los gobiernos deben respetar la

⁶⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Ginebra, 1991. “Artículo 7.- 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. 3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.”

⁶⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Ginebra, 1991. “Artículo 8.- 1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario; 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio; 3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.”

⁶⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Ginebra, 1991. “Artículo 13.- 1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su

importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. La utilización del término "tierras" en el Convenio incluye el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. Deben reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

3.1.1.3. Contactos y cooperación a través de las fronteras

Existen muchos casos en los cuales los pueblos indígenas y tribales han sido separados por fronteras nacionales establecidas sin su consentimiento. Por lo tanto, el Convenio estipula en el artículo 32⁶⁹ que los gobiernos deben tomar medidas apropiadas para facilitar los contactos y la cooperación entre estos pueblos a través de las fronteras. Para ello puede que será necesario establecer acuerdos y tratados entre los países, a fin de dar acceso especial a los pueblos interesados. Este artículo no se limita a contactos entre gente de la misma etnia o del mismo grupo cultural. Debe también tomarse en cuenta que los pueblos indígenas y tribales pueden comunicarse con los pueblos de otros países a fin de establecer vínculos de solidaridad internacional.

3.1.2. DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

3.1.2.1. Los derechos fundamentales y el compromiso con la no discriminación

Hasta la fecha el Convenio 169 de la OIT es el único instrumento internacional que se ha atrevido a proporcionar ciertos parámetros para definir “quienes son pueblos indígenas”. La falta de una definición del término “pueblos indígenas” en la Declaración es parte de la ambigüedad constructiva

relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término *tierras* en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.”

⁶⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Ginebra, 1991. “Artículo 32.- Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.”

del texto, y no debe verse como algo necesariamente negativo. Una definición cerrada habría dificultado la aprobación de la Declaración por sus implicaciones consideradas en contextos particulares como África o Asia que apenas enfrentan sus primeras experiencias en torno a los pueblos indígenas. Por el contrario, la ausencia de una definición puede interpretarse como una oportunidad para que los Estados nacionales en cooperación con los pueblos indígenas propongan parámetros para definir qué sectores de la población pueden ser considerados como pueblos indígenas en base a los lineamientos proporcionados por el derecho internacional y un análisis de sus circunstancias particulares.

El artículo 1⁷⁰ de la Declaración reafirma el compromiso con los derechos humanos y las libertades fundamentales previamente asumido por el Convenio 169 de la OIT. Y es que, como no podía ser de otra manera lograr que los pueblos indígenas disfruten plenamente de los derechos humanos continúa siendo una tarea fundamental. Esta línea argumental puede justificarse desde diversos puntos de vista. En primer lugar, son muy pocos los Estados y los individuos que objetan la esencia de los derechos humanos. Por otro lado, la mayoría de los Estados muestran un compromiso perenne con la comunidad internacional para garantizar el ejercicio, adopción e implementación de los derechos humanos y garantizar el ejercicio de las libertades fundamentales. Paradójicamente cuando los derechos humanos son analizados desde la perspectiva de los pueblos indígenas vemos que algunos de sus principios han dificultado que éstos vivan en condiciones de verdadera igualdad en relación con la sociedad mayoritaria. Precisamente bajo este fundamento es que se plantea la necesidad de completar el actual catálogo de los derechos humanos con los derechos colectivos plasmados en esta Declaración.

El documento busca también garantizar que los derechos humanos sean respetados para los grupos minoritarios dentro de los pueblos indígenas, evitando que se apliquen restricciones internas contra las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos o las personas con discapacidad, que son identificados como grupos susceptibles de sufrir las consecuencias de medidas que limitan el ejercicio de sus derechos humanos y de sus libertades fundamentales a fin de preservar la vida comunal.

El enemigo principal a ser eliminado a fin de conseguir una integración justa de los pueblos indígenas en la corriente de la sociedad mayoritaria, es la discriminación. El principio de la no discriminación se plasma a lo largo de todo el texto de la Declaración

⁷⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2006. “Artículo 1.- Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos”.

3.1.2.2. El aspecto más controvertido: la libre determinación

El tema de la libre determinación continúa siendo un aspecto controversial pues para muchos Estados occidentales no significa otra cosa que la secesión, no es difícil imaginar el temor de algunos Estados de ver mermados sus territorios. La mayoría de los pueblos indígenas no buscan construir Estados independientes o una sociedad distinta a la liberal, una amplia generalidad de estos pueblos busca obtener un cierto grado de autonomía al interior de los Estados que habitan, una autonomía que les permita decidir sobre aspectos fundamentales relacionados con su cultura, educación, recursos naturales, territorio, etc.

Las discusiones previas a la aprobación de la Declaración dejaron entrever que el significado de la libre determinación tal y cual se plasma en el artículo 3 genera seria desconfianza, por ello, se optó por restringirlo totalmente con el artículo 46, si bien esto fue una medida necesaria para viabilizar la aprobación de la Declaración, el significado de la libre determinación asignado terminó decepcionando a quienes esperaban un instrumento internacional más amplio que el Convenio 169 de la OIT. Pese a que se ha limitado drásticamente el significado de la libre determinación, se ha fortalecido la autonomía y el autogobierno para los pueblos indígenas, aspectos que no fueron directamente abordados por el Convenio 169. Reconocer que los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno financiado por los Estados, tácitamente implica un compromiso por parte de éstos para garantizar las demandas autonómicas de los pueblos indígenas tal y cual se establece en el artículo 4. Precisamente elegir sus prioridades de desarrollo económico es uno de los efectos de la autonomía, así como también el derecho a disfrutar y determinar sus propios medios de subsistencia.

3.1.2.3. Preservando la cultura, costumbres, instituciones, religión e idioma de los pueblos indígenas

Sorprendentemente los pueblos indígenas han logrado conservar casi todas sus instituciones políticas, económicas, sociales y jurídicas a lo largo del tiempo, en algunos casos estas instituciones han sufrido modificaciones producto de la simbiosis entre la cultura indígena y la cultura dominante colonizadora, lo que no ha significado que estas pierdan su espíritu. En un mundo dispuesto para beneficiar a la sociedad mayoritaria, las instituciones indígenas no tienen posibilidad de sobrevivir si no cuentan con cierto grado de reconocimiento, de legitimidad por el Estado. Dejando de lado la esencia

integracionista de otros convenios internacionales el artículo 5⁷¹ pretende además de conservar las instituciones de los pueblos indígenas brindarles la oportunidad de decidir si desean participar de la vida política, social y cultural del Estado.

La Declaración se aparta mucho más del objetivo de propender a la asimilación de los pueblos indígenas, es por ello que el artículo 8 los protege de la destrucción de su cultura poniéndose así en contra de la asimilación forzada cuya meta es eliminar las diferencias culturales. Introduce un aspecto reparador que busca evitar cinco acciones muy frecuentes utilizadas por los Estados en desmedro de los pueblos indígenas. El resarcimiento es efectivo cuando las acciones emprendidas por los Estados tengan por objeto: privarlos de sus valores culturales, integridad e identidad; despojarlos de sus territorios, tierras y recursos; el traslado forzoso que los obliga a abandonar sus territorios históricos; la asimilación o la integración forzada; promoción de la discriminación.

La preservación de la riqueza cultural de los pueblos indígenas es una de las metas principales de la Declaración. El documento contiene también importantes disposiciones que protegen las tradiciones y costumbres culturales, espirituales y religiosas de los pueblos indígenas, así como sus medicinas tradicionales, la propiedad intelectual y sus expresiones tradicionales culturales asociadas, recursos genéticos, y los derechos laborales. Destaca la protección del derecho de los pueblos indígenas a impartir educación en su propio idioma y utilizarlo en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, para lo cual el Estado debe asegurar servicios de interpretación u otros medios adecuados.

3.1.2.4. Respetando el territorio de los pueblos indígenas

Un aspecto muy poco aplaudido en el Convenio 169 es aquel que permite el traslado de los pueblos indígenas de sus territorios ancestrales a otras zonas sin su consentimiento. Esta disposición es contraria a la intención de devolver a los pueblos indígenas el control y administración sobre sus tierras. Poco o nada se dice acerca de la promoción de la migración a los territorios indígenas con el fin de convertirlos en minorías políticas. Este silencio ha sido parcialmente roto con el artículo 7⁷² de la

⁷¹ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2006. “Artículo 5.- Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”.

⁷²ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2006. “Artículo 7.- 1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona. 2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en

Declaración que busca asegurar el derecho de los pueblos indígenas a poseer y administrar sus territorios evitando su traslado forzoso a nuevos espacios territoriales, pues esto constituye un acto de violencia que debe ser eliminado al igual que el genocidio. Sin embargo, la opción del desplazamiento de los pueblos indígenas de sus territorios no es un asunto completamente prohibido, puede darse en algunos casos siempre y cuando se cumpla el mandato del artículo 10, es decir, cuando exista el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, que deben recibir una indemnización justa y equitativa.

El instrumento reconoce también la relación espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras, territorios y recursos naturales, así como su derecho a poseerlas, utilizarlas, desarrollarlas y controlarlas bajo sus propias leyes y sistemas de tenencia de la tierra particularmente en el artículo 26⁷³. De conformidad con la Declaración, para el uso y aprovechamiento de las tierras, territorios y recursos naturales por parte de terceros, se requerirá del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas, y en caso contrario debe ir acompañado de una reparación. El criterio de la reparación se aplica también cuando sus territorios han sido confiscados, utilizados o dañados sin su consentimiento. La Declaración garantiza el derecho de los pueblos indígenas a conservar y proteger su medio ambiente y la capacidad productiva de sus tierras y territorios, se prohíbe el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en dichos territorios. Tienen el derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo de sus tierras y recursos.

3.1.2.5. La consulta el mecanismo más importante de la Declaración

En todo el documento resalta reiterativamente que los Estados están en la obligación de realizar una consulta libre, previa, informada, y de buena fe antes de adoptar decisiones en cuestiones que afecten los derechos de los pueblos indígenas, dichas decisiones deben ser tomadas en coordinación con éstos por medio de sus instituciones representativas y por medio de sus propios procedimientos. Este es un

libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo”.

⁷³ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2006. Artículo 26.- 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido; 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

elemento primordial consagrado en los artículos 18⁷⁴ y 19⁷⁵ especialmente. Los Estados no pueden decidir unilateralmente sobre cuestiones fundamentales relacionadas con el desarrollo económico, político, y social de los pueblos indígenas. El instrumento tiene por objetivo central fomentar las relaciones armoniosas y de cooperación entre el Estado y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe.

3.1.2.6. Contactos y cooperación a través de las fronteras.

Al igual que el Convenio 169 de la OIT la Declaración reafirma el derecho que tienen los pueblos indígenas especialmente aquellos que están divididos por fronteras internacionales a mantener y desarrollar contactos, las relaciones y la cooperación en diversas áreas con sus propios miembros, o con otros pueblos a través de las fronteras. Es responsabilidad de los Estados tomar las medidas necesarias para facilitar el ejercicio de este derecho tal y cual se dispone en el artículo 36⁷⁶. Durante siglos las fronteras internacionales y los límites internos en los Estados han sido trazados deliberadamente para desmembrar los territorios históricos de los pueblos indígenas separándolos y dificultando la sobrevivencia de su legado cultural e institucional.

Por otro lado los acuerdos suscritos por los pueblos indígenas y los Estados deben ser reconocidos y aplicados, los Estados tienen la obligación de respetar dichos acuerdos. En caso de controversias con los Estados u otras partes los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos, justos y rápidos así como a una reparación efectiva por cualquier lesión a sus derechos individuales y

⁷⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2006. Artículo 18.- Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

⁷⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2006. Artículo 19.- Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas para obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten.

⁷⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2006. Artículo 36.- 1. Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras; 2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y garantizar la aplicación de este derecho.

colectivos, estos procedimientos deben tomar en cuenta las costumbres, tradiciones y sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, deben considerarse las normas internacionales de derechos humanos.

3.2. MARCO JURIDICO NACIONAL

3.2.1.CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

La aprobación de la nueva Constitución Política del Estado boliviana el 25 de enero de 2009 marca el inicio de una nueva historia basada en la pluralidad de la estructura estatal, en la diversidad cultural y en la heterogeneidad de la base social. Para la formulación del texto constitucional se ha adoptado una matriz universal de contenidos, cuyos ejes son los siguientes: Modelo de Estado y sistema de gobierno, Declaración de derechos, deberes y garantías constitucionales, Estructura funcional y territorial del poder público, Modelo de desarrollo económico-social y Procedimiento de reforma constitucional.

3.2.1.1. Modelo de Estado

El modelo de Estado unitario, social de Derecho Plurinacional comunitario descentralizado y con autonomías expresa la ideología que inspira su organización en el artículo 1⁷⁷. Comprende las diferentes teorías adoptadas en una Constitución para orientar la organización estatal. El modelo de Estado en la nueva Constitución hace converger tres ámbitos de la realidad social del país: la liberal, la comunitaria y la regional. La declaración del carácter plurinacional del Estado implica el reconocimiento de naciones y pueblos indígenas en condición de sujetos colectivos, consiguientemente, supone el reconocimiento de derechos colectivos.

Pero además el Estado es descentralizado con autonomías, en la interpretación del carácter autonómico de las entidades territoriales convergen dos líneas de pensamiento: la incorporación de “comunidades vivas pre-existentes al Estado” como fuente de la autonomía indígena y la descentralización de facultades ejecutivas, legislativas, reglamentarias y fiscalizadoras desde el centro hacia las entidades subnacionales. El reconocimiento de la pre-existencia de los pueblos indígenas con relación a la nación boliviana en el artículo 2⁷⁸, tiene dos utilidades prácticas: por un lado, reafirma su condición de

⁷⁷ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 7. Artículo 1: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”

⁷⁸ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 7. Artículo 2: “Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y si dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en si derecho a la

colectividades (pueblos o naciones), lo que les otorga derechos colectivos (territoriales, culturales y de libre determinación); por otro, asigna a estos derechos carácter histórico, aunque no con alcances de reconstitución de sus territorialidades originarias. Asimismo, hace equivaler la libre determinación de los pueblos a la autonomía indígena, en el marco de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, con lo que desaparece la amenaza de la autodeterminación con alcances similares a los reconocidos para los estados en el derecho internacional público.

En el caso de nuestro país, la construcción plurinacional se funda en la pre-existencia de indígenas que, en su calidad de sujetos colectivos, se asumen como naciones indígenas articuladas en torno a identidades culturales compartidas. La principal proyección se refiere a una comunidad política pluralista flexible, con multiniveles asimétricos, en la que se reconoce la autonomía indígena con base en sus derechos históricos. Constituye un paso importantísimo el reconocimiento de otros idiomas oficiales además del castellano, se institucionaliza el uso de los idiomas de las treinta y seis nacionalidades, revalorizando el valor cultural de los mismos. La Constitución se compromete con la línea argumental del Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas para eliminar la discriminación.

3.2.1.2. Los derechos de las naciones y pueblos indígenas

La Constitución es la más avanzada en materia de derechos indígenas del continente y probablemente del mundo. Pero primero habrá que intentar delimitar los sujetos de derecho en el artículo 30 parágrafo I⁷⁹, siguiendo la línea de la única definición de pueblos indígenas que proporciona el Convenio 169 de

autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y a la ley”.

⁷⁹ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág.18. Artículo 30: “I. Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparte identidad cultura, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española. II. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: 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 sus 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 intercultural, 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

la OIT, en el sentido que se considera pueblo indígena originario campesino a toda colectividad humana que comparta tradición histórica, cultura, instituciones, idioma, territorialidad cuya existencia sea anterior a la colonización española.

Se establecen 18 derechos que garantizan su libre determinación, su cultura, su autonomía, sus instituciones, la consolidación de sus entidades territoriales, su cosmovisión, su historia frente a la reconstitución del Estado Plurinacional. Estos derechos constituyen la garantía del “derecho a ser iguales pero diferentes” y garantizan el respeto a los valores de la pluralidad y diversidad cultural consagrados en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU. Esta innovación normativa nos lleva al desafío de respetar el principio de la universalidad y el principio de la diversidad cultural para la protección de los derechos individuales y los derechos de los sujetos colectivos. Estos derechos revalorizan la identidad indígena, hoy por hoy ser indígena ya no es un factor de discriminación, marginación o vergüenza, eliminar o asimilar al indígena no es ya una meta estatal o una condición sin equanum para determinar la autenticidad de la nación boliviana, para ser boliviano ya no importa el color de la piel, el idioma, o el origen del apellido.

La plurinacionalidad cambia por completo los fines del Estado, implica un compromiso inherente con una autonomía multifacética cuya cara más novedosa y esperanzadora es la autonomía indígena. Los derechos indígenas no pasan solamente por una revalorización de los valores culturales de los pueblos, sino que más bien buscan garantizar la participación plena e igualitaria del indígena en la sociedad. Así mismo se respeta el derecho de los pueblos indígenas en condición de aislamiento voluntario a mantenerse en esa condición en el marco de sus territorios debidamente delimitados y reconocidos, el artículo 31⁸⁰ también busca proteger y respetar sus formas de vida.

3.2.1.3. El compromiso con la autonomía indígena

sus instituciones, cada vez que 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 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. III. El Estado garantiza, respeta y protege los derechos de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos consagrados en esta Constitución y la ley”

⁸⁰ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 101. Artículo 31: “I. Las naciones y pueblos indígena originarios en peligro de extinción, en situación de aislamiento voluntario y no contactados, serán protegidos y respetados en sus formas de vida individual y colectiva. II. Las naciones y pueblos indígenas en aislamiento y no contactados gozan del derecho a mantenerse en esa condición, a la delimitación y consolidación legal del territorio que ocupan y habitan.

Los artículos 289 al 296 de la Constitución establecen los lineamientos básicos de la autonomía indígena originaria campesina. Sin duda, es un tema algo controvertido el incluir dentro de la definición de pueblos indígenas algunas otras características que parecen responder a la realidad boliviana, me refiero específicamente a los términos “originario” y “campesino”, claro que el uso de estos términos podría responder a un deseo de permitir que los derechos indígenas lleguen a una mayor cantidad de beneficiarios.

La Constitución en el artículo 289⁸¹ delimita los alcances de la autonomía indígena originaria campesina dentro de los límites del autogobierno como el ejercicio del derecho a la libre determinación. El derecho a la libre determinación o autodeterminación no se entiende de forma tal que implique admitir un cierto grado de secesión de los pueblos indígenas con respecto a la sociedad mayoritaria, por ello, la necesidad de definir sus alcances dentro de la autonomía que se ejercerá de acuerdo a las normas instituciones, autoridades y procedimientos de cada pueblo indígena conforme a las atribuciones y competencias designadas por la Constitución y la ley, el sentido de la autonomía es básicamente la descentralización tal cual se establece en el artículo 290⁸² y sus principios se consagran en el artículo 270⁸³.

Finalmente, se concluye una etapa histórica caracterizada por una serie de medidas estatales cuya meta era dismantlar el territorio indígena con la consolidación de la propiedad individual y la destrucción de la propiedad comunal. Se revaloriza la importancia de los territorios indígenas ancestrales como base de la autonomía previamente consensuada, dos o más pueblos indígenas si así lo deciden pueden conformar una solo territorio indígena autonómico como se instituye en el artículo 291⁸⁴, cada

⁸¹ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 107. Artículo 289: “La autonomía originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones los pueblos indígenas originarios campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”.

⁸² ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 107. Artículo 290: “I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a esta Constitución y la ley. II. El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesina se ejercerá de acuerdo sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley”

⁸³ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 107. Artículo 270: “Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución.”

⁸⁴ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 114. Artículo. 291: “I. Son autonomías indígenas originario campesinas los territorios indígena originario campesinos, y los

territorio indígena debe elaborar un Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la Constitución y la ley, siguiendo el mandato del artículo 292⁸⁵.

Si los límites de las subunidades internas fueron trazados sin considerar los límites territoriales de los pueblos indígenas o fueron definidos intencionalmente para quebrantar dichos territorios, el artículo 293⁸⁶ prevé esta situación y no restringe la posibilidad de que una vez expresada la voluntad de los pueblos indígenas de conformar una autonomía indígena originaria campesina de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta previstos en el artículo 294⁸⁷ cuyos límites entren en controversia con límites de distritos municipales se deberá acordar una nueva delimitación distrital, en el caso de límites municipales será la Ley a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional quien valore previo al cumplimiento de los requisitos y condiciones la modificación de dichos límites. En el caso de afectar varios municipios será la Ley quien señalara los mecanismos de coordinación y articulación para el ejercicio de su autogobierno. Aunque la Constitución otorga los mecanismos para que los territorios indígenas puedan reconstituirse, esta facultad no afecta los límites municipales. Así mismo, existe la posibilidad de conformar regiones indígenas originario campesinas constituidas por municipios, distritos municipales y autonomías indígenas, para su conformación según el artículo 295⁸⁸

municipios, y regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley. II. Dos o más pueblos indígenas originarios campesinos podrán conformar una sola autonomía indígena originaria campesina”.

⁸⁵ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 114. Artículo. 292: “Cada autonomía indígena originario campesina elaborará su Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la Constitución y la Ley”.

⁸⁶ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 114. Artículo. 293: “I. La autonomía indígena basada en territorios indígenas consolidados y aquellos en proceso, una vez consolidados, se constituirá por la voluntad expresada de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible. II. Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afectase límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital. Si afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley. III. La Ley establecerá requisitos mínimos de población y otros diferenciados para la constitución de autonomía indígena originario campesina. IV. Para constituir una autonomía indígena originario campesina cuyos territorios se encuentren en uno o más municipios, la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de su gobierno.”

⁸⁷ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 114. Artículo. 294: “I. La decisión de constituir una autonomía indígena originario campesina se adoptará de acuerdo a las normas y procedimientos de consulta, conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la ley. II. La decisión de convertir un municipio en autonomía indígena originario campesina se adoptará mediante referendo conforme a los requisitos y condiciones establecidos por ley. III. En los municipios donde existan comunidades campesinas con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrá conformarse un nuevo municipio, siguiendo el procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de requisitos y condiciones conforme a la Constitución y la ley”.

⁸⁸ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 114. Artículo. 295: “I Para conformar una región indígena originario campesina que afecte límites municipales deberá previamente seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional cumpliendo los requisitos y condiciones particulares señalados por Ley. II. La agregación de municipios, distritos municipales y/o autonomías indígena originario campesinas para conformar una región indígena originario campesina, se decidirá mediante referendo y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta según corresponda y conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la Ley”.

previamente será necesario realizar un referendo concertado de acuerdo a las normas y procedimientos indígenas, la Constitución y las Leyes. Las instituciones indígenas son esenciales al igual que sus normas provenientes del derecho consuetudinario que han ejercido durante siglos en su diario vivir, es por eso que el artículo 296⁸⁹ reconoce la importancia capital de ambas y las convierte en los medios para ejercer el autogobierno de los pueblos indígenas.

3.2.1.4. Pueblos indígenas e integración internacional

Pese a que hace más de una década el Convenio 169 de la OIT había previsto el derecho de los pueblos indígenas separados por fronteras internacionales a mantener contacto y relacionarse con sus pares a través de la fronteras muy pocas Constituciones o leyes internas alrededor del mundo han incluido este derecho, así mismo en la práctica no es posible evidenciar muchos casos de pueblos indígenas que utilizando esta atribución hayan logrado mantener comunicaciones y cooperación efectiva con otros pueblos indígenas alrededor del mundo.

Las políticas internacionales por lo general, son atribuciones privativas del poder ejecutivo, es decir, los Estados son los que definen cuáles serán los términos de las relaciones internacionales entre el Estado que representan y el resto de la comunidad internacional. Bolivia no es la excepción, cientos de años de políticas internacionales definidas solamente por el poder ejecutivo son pruebas irrefutables y es que si cada vez que existe cambio de gobierno cambian también los principios y la dirección de la política internacional a la larga no existen resultados efectivos.

Un hecho destacable es sin lugar a dudas que por vez primera se tratan de definir principios sobre los cuales deben establecerse las políticas internacionales, pero ahora la integración internacional no es una atribución únicamente estatal, pues esta atribución se extiende a los pueblos y naciones indígenas en el artículo 265⁹⁰. Debido a la autonomía que por cierto no es exclusiva de los pueblos indígenas, las regiones y los municipios también pueden ser autónomos. El artículo 299⁹¹ enumera las competencias

⁸⁹ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 114. Artículo. 296: “El gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley”.

⁹⁰ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 101. Artículo 265: “I. El Estado promoverá sobre los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimiento de las asimetrías, las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás estados, naciones y pueblos del mundo y, en particular promoverá la integración latinoamericana. II. El Estado fortalecerá la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo”.

⁹¹ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 114. Artículo. 299: “I. Las siguientes competencias compartidas se ejercerán de forma compartida entre el nivel central del Estado y

compartidas entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, el numeral 5 en el párrafo I precisamente establece como competencia compartida las relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado. El artículo 304⁹² establece las competencias exclusivas y

las entidades territoriales autónomas: 1. Régimen electoral departamental y municipal; 2. Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones; 3. Electrificación urbana; 4. Juegos de lotería ya zar; 5. Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado; 6. Establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal; 7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos. II. Las siguientes competencias se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas: 1. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental; 2. Gestión del sistema de salud y educación; 3. Ciencia tecnología e investigación; 4. Conservación de suelos, recursos forestales y bosques; 5. Servicio meteorológico; 6. Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado; 7. Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos; 8. Residuos industriales y tóxicos; 9. Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos; 10. Proyectos de riego; 11. Protección de cuencas; 12. Administración de puertos fluviales; 13. Seguridad ciudadana; 14. Sistema de control gubernamental; 15. Vivienda y vivienda social; 16. Agricultura, ganadería, caza y pesca.”

⁹² ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2009. Pág. 124. Artículo. 304: “I. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas: 1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley; 2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo; 3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución; 4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales; 5. Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción; 6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales; 7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado; 8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley; 9. Deporte, esparcimiento y recreación; 10. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos; 11. Políticas de turismo; 12. Crear y administrar tasa, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a ley; 13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción; 14. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto; 15. Planificación y gestión de la ocupación territorial; 16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción; 17. Promover y suscribir acuerdo de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas; 18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de microriego; 19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva; 20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción; 21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten; 22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas; 23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios. II. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias compartidas: 1. Intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado; 2. Participación y control en el aprovechamiento de áridos; 3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y genoplasma, de acuerdo con la ley; 4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural; III. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes: 1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción; 2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyección de educación, ciencias, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado; 3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente; 4. Sistema de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política del Estado, al interior de su jurisdicción; 5. Construcción de sistemas de microriego; 6. Construcción de caminos vecinales y comunales; 7. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas; 8. Promoción y fomento de la agricultura y ganadería; 9. Control y monitoreo socio ambiental a las actividades hidrocarburíferas

compartidas de las autonomías indígenas originario campesinas, entre las competencias compartidas el parágrafo II complementa el artículo 265 al señalar que los pueblos indígenas pueden realizar intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado.

3.2.2. LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN “ANDRÉS IBAÑEZ”

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, es uno de los instrumentos normativos complementarios a la Constitución Política del Estado, como su nombre lo indica su finalidad es determinar las competencias específicas de los diferentes niveles de administración estatal, por lo tanto regula el régimen de autonomías asumiendo el mandato del artículo 271 de la Constitución, su elaboración fue una tarea complicada, por vez primera en Bolivia se aplicarían criterios de descentralización tan amplios, definiendo las competencias de las nacientes entidades autónomas. Abarca diferentes temas: organiza la base territorial del Estado, define los tipos de autonomía, define el procedimiento que permite acceder a la autonomía, además de los mecanismos mediante los cuales deben elaborarse los Estatuto Autonómicos, las formas de coordinación entre los diferentes niveles administrativos y finalmente el marco de participación de dichos niveles en el control social.

3.2.2.1. Principios rectores

Establece 17 principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales autónomas en el artículo 5⁹³. Estos principios marcan el punto de partida sobre el cual se hace posible interpretar las

y mineras que se desarrollan en su jurisdicción; 10. Sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios. IV. Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional de acuerdo a la ley.”

⁹³ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”*, 2010. “Artículo 5. (PRINCIPIOS). Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales autónomas son: 1. Unidad.-El régimen de autonomías se fundamenta en la indivisibilidad de la soberanía y del territorio boliviano, la cohesión interna del Estado y la aplicación uniforme de las políticas de Estado. 2. Voluntariedad.- Las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las ciudadanas y ciudadanos de las entidades territoriales, ejercen libre y voluntariamente el derecho a acceder a la autonomía de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley. 3. Solidaridad.- Los gobiernos autónomos actuarán conjuntamente con el nivel central del Estado en la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante la coordinación y cooperación permanente entre ellos y utilizarán mecanismos redistributivos para garantizar un aprovechamiento equitativo de los recursos. 4. Equidad.-La organización territorial del Estado, el ejercicio de competencias y la asignación de recursos, garantizarán el desarrollo equilibrado interterritorial, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos para toda la población boliviana. 5. Bien Común.-La actuación de los gobiernos autónomos se fundamenta y justifica en el interés colectivo, sirviendo con objetividad los intereses generales en la filosofía del vivir bien, propio de nuestras culturas. 6. Autogobierno.-En los departamentos, las regiones, los municipios y las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la ciudadanía tiene el derecho a dotarse de su propia institucionalidad gubernativa y elegir

disposiciones normativas contenidas en la presente ley. Pese a que todos los principios son importantísimos destacaremos los más relevantes en relación al tema que nos ocupa:

- 1. Unidad.-** afianza la idea de la unidad del territorio y de la soberanía estatal pese a la adopción del régimen de autonomías. Poner énfasis en la unidad tanto del territorio como de la soberanía busca alejar el fantasma de la secesión, que no solo proviene de la instauración de la autonomía indígena, sino que surge también de las demandas autonómicas de oriente generalmente identificadas a favor de la secesión. Por otro lado, la unidad también significa que las políticas públicas se aplican uniformemente en el territorio.

directamente a sus autoridades en el marco de la autonomía reconocida por la Constitución Política del Estado. 7. Preexistencia de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.-Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales. 8. Igualdad.- La relación entre las entidades territoriales autónomas es armónica, guarda proporción, trato igualitario y reciprocidad entre ellas, no admite subordinación jerárquica ni tutela entre sí. 9. Complementariedad.-El régimen de autonomías se sustenta en la necesaria concurrencia de todos los esfuerzos, iniciativas y políticas del nivel central del Estado y de los gobiernos autónomos, dirigidos a superar la desigualdad e inequidad entre la población y a garantizar la sostenibilidad del Estado y de las autonomías. 10. Reciprocidad.-El nivel central del Estado, los gobiernos autónomos y las administraciones descentralizadas regirán sus relaciones en condiciones de mutuo respeto y colaboración, en beneficio de los habitantes del Estado. 11. Equidad de Género.- Las entidades territoriales autónomas garantizan el ejercicio pleno de las libertades y los derechos de mujeres y hombres, reconocidos en la Constitución Política del Estado, generando las condiciones y los medios que contribuyan al logro de la justicia social, la igualdad de oportunidades, la sostenibilidad e integralidad del desarrollo en las entidades territoriales autónomas, en la conformación de sus gobiernos, en las políticas públicas, en el acceso y ejercicio de la función pública. 12. Subsidiariedad.-La toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala se justifique proveerlos de otra manera. Los órganos del poder público tienen la obligación de auxiliar y sustituir temporalmente a aquellos que se encuentren en caso de necesidad. El Estado es el garante de la efectivización de los derechos ciudadanos. 13. Gradualidad.- Las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades. 14. Coordinación.-La relación armónica entre el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos constituye una obligación como base fundamental que sostiene el régimen de autonomía para garantizar el bienestar, el desarrollo, la provisión de bienes y servicios a toda la población boliviana con plena justicia social. El nivel central del Estado es responsable de la coordinación general del Estado, orientando las políticas públicas en todo el territorio nacional y conduciendo la administración pública de manera integral, eficaz, eficiente y de servicio a los ciudadanos. 15. Lealtad Institucional.-El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas tomarán en cuenta el impacto que sus acciones puedan tener sobre el nivel central del Estado y otras entidades territoriales, evitando aquellas que las perjudiquen, promoviendo el diálogo en torno a las medidas susceptibles de afectarles negativamente, y facilitando toda información pública necesaria para su mejor desempeño; respetando el ejercicio legítimo de las competencias del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas. 16. Transparencia.- Los órganos públicos del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas facilitarán a la población en general y a otras entidades del Estado el acceso a toda información pública en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable. Comprende también el manejo honesto de los recursos públicos. 17. Participación y Control Social.- Los órganos del poder público en todos sus niveles garantizarán la participación y facilitarán el control social sobre la gestión pública por parte de la sociedad civil organizada, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado, la presente Ley y las normas aplicables. 18. Provisión de Recursos Económicos.-Es la responsabilidad compartida de los órganos públicos en la determinación de la fuente de recursos y la asignación de los mismos para el ejercicio de las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado. Toda nueva transferencia o asignación de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio.”

2. **Voluntariedad.**- es la expresión de la voluntad de los pueblos indígenas y de los ciudadanos la que permite acceder al régimen autonómico.
3. **Solidaridad.**- todos los niveles deben coordinarse y cooperarse a fin de satisfacer las necesidades colectivas, así mismo los recursos deben utilizarse de forma equitativa.
4. **Equidad.**- la organización territorial, la distribución de los recursos, y el ejercicio de las competencias tienen como objetivo permitir un desarrollo equilibrado y la igualdad de oportunidades.
5. **Autogobierno.**- pese a que la idea básica de autogobierno ya está definida en la Constitución, se consolida el sentido administrativo del término, significa básicamente el derecho a dotarse de sus propias instituciones y elegir directamente a sus autoridades.
6. **Preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.**- este principio es establecido ya en el texto constitucional, es la base del sistema normativo específico de los pueblos indígenas, se reconoce su existencia precolonial, sus territorios, se reconoce su libre determinación, su autonomía, su autogobierno, su cultura y sus instituciones.
7. **Coordinación.**- este es uno de los principios fundamentales establece que todos los niveles administrativos deben obligatoriamente mantener una relación armónica, es solo de esta forma que es posible lograr justicia social. La función principal de coordinación es responsabilidad estatal, aquí se remarca el papel fundamental que sigue jugando el Estado para determinar las políticas estatales pese a la instauración del régimen autonómico.
8. **Provisión de recursos económicos.**- la asignación de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias establecidas en la Constitución y la Ley de autonomías es una responsabilidad compartida de los órganos públicos. Sin la debida asignación de recursos la autonomía no puede llevarse a cabo.

3.2.2.2. Algunas definiciones

El Artículo. 6,⁹⁴ establece definiciones importantes a efectos de comprender la presente ley, estas categorías ya fueron introducidas en la nueva Constitución de manera no muy específica, encontrando en la ley su desarrollo conceptual.

⁹⁴ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”*, 2010. “Artículo 6. (DEFINICIONES). A los efectos de esta Ley se entiende por: I. Respecto a la organización territorial: 1. Unidad Territorial.- Es un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino. El territorio indígena originario campesino se constituye en unidad territorial una vez que acceda a la autonomía indígena originaria campesina. La región podrá ser una unidad territorial

1. **Unidad Territorial.-** Es un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado. El territorio indígena originario campesino se constituye en unidad territorial una vez que acceda a la autonomía. La región podrá ser una unidad territorial de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Estado y la presente Ley.
2. **Territorio Indígena Originario Campesino.-** Es el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley, y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente.
3. **Entidad Territorial.-** Es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley.
4. **Descentralización Administrativa.-** Es la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza tuición.
5. **Autonomía.-** Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución y la Ley de Autonomías, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y

de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Estado y la presente Ley. 2. Territorio Indígena Originario Campesino.- Es el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley, y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria, en el marco de lo establecido en los Artículos 393 al 404 y la segunda parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado. En aquellos casos en que el territorio indígena originario campesino cumpla los requisitos y procedimientos establecidos en la presente norma, se conformará en éste un gobierno autónomo indígena originario campesino. Este territorio será aprobado por ley como unidad territorial, adquiriendo así un doble carácter, en este caso se rige por los Artículos 269 al 305 y la primera parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado y la presente Ley. II. Respecto a la administración de las unidades territoriales: 1. Entidad Territorial.- Es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley. 2. Descentralización Administrativa.- Es la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza tuición. 3. Autonomía.- Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa. 4. Competencia.- Es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado. III. Respecto a naciones y pueblos indígena originario campesinos: Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.- Son pueblos y naciones que existen con anterioridad a la invasión o colonización, constituyen una unidad sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idioma y otras características comunes e integradas. Se encuentran asentados en un territorio ancestral determinado y mediante sus instituciones propias, en tierras altas son los Suyus conformados por Markas, Ayllus y otras formas de organización, y en tierras bajas con las características propias de cada pueblo indígena, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 2, el Parágrafo I del Artículo 30 y el Artículo 32 de la Constitución Política del Estado.”

ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa.

6. **Competencia.**- Es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida.
7. **Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.**- Son pueblos y naciones que existen con anterioridad a la invasión o colonización, constituyen una unidad sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idioma y otras características comunes e integradas.

3.2.2.3. Acerca de la autonomía indígena originaria campesina

El Artículo 42⁹⁵, establece el marco jurídico constitucional e internacional que regula e inspira la autonomía indígena originaria campesina, por otro lado, reitera la disposición constitucional de aplicación de dichas disposiciones al pueblo afroboliviano. El concepto de lo “indígena originario campesino” concuerda con las definiciones proporcionadas por las Constitución Política del Estado y los instrumentos internacionales, se consolida en el artículo 43⁹⁶, ahora bien, que un pueblo se autoidentifique solamente como indígena, como originario o como campesino, no impide que accedan al derecho de ejercer la autonomía. Las naciones indígenas pueden acceder a la autonomía indígena a partir de: el territorio indígena originario campesino; el municipio y la región indígena originaria campesina, así se determina en el artículo 44⁹⁷.

⁹⁵ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”*, 2010. “Artículo 42. (RÉGIMEN AUTONÓMICO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO).El régimen autonómico indígena originario campesino se regula de conformidad a lo establecido en la Constitución Política del Estado de forma específica en los Artículos 2, 30, 289 a 296 y 303 al 304, la presente Ley, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ratificado por Ley N° 1257, del 11 de julio de 1991, la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas ratificada por Ley N° 3760, del 7 de noviembre de 2007, las normas y procedimientos propios de los pueblos indígena originario campesinos y los estatutos de cada autonomía indígena originaria campesina. Este régimen alcanza al pueblo afroboliviano en concordancia a su reconocimiento en el Artículo 32 de la Constitución Política del Estado.”

⁹⁶ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”*, 2010. “Artículo 43 (CARÁCTER DE LO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO). Lo indígena originario campesino es un concepto indivisible que identifica a los pueblos y naciones de Bolivia cuya existencia es anterior a la colonia, cuya población comparte territorialidad, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias; y así se denominen solamente como indígenas o como originarios o como campesinos, pueden acceder en igualdad de condiciones al derecho a la autonomía establecido en la Constitución Política del Estado, en sus territorios ancestrales actualmente habitados por ellos mismos y en concordancia con el Artículo 1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo. El pueblo afroboliviano está incluido en estos alcances, en concordancia con el Artículo 32 de la Constitución Política del Estado.”

⁹⁷ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”*, 2010. “Artículo 44. (JURISDICCIÓN TERRITORIAL DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA). Las

A la vez que se reconoce que la autonomía indígena originaria campesina se ejerce a través de las instituciones, normas y formas de organización propia, el artículo 45⁹⁸ exige también que los pueblos indígenas autónomos creen un estatuto autonómico que rija su accionar y que coincida con las disposiciones normativas vigentes, en el marco de sus atribuciones y competencias establecidas. Cuando las autonomías indígenas surgen en una región su creación no implica que la región a la que pertenecen se disuelva, en este caso el artículo 46⁹⁹ dispone que en estos caso se dará lugar a dos niveles de autogobierno: el local y el regional, el nivel regional puede ejercer las competencias que le sean conferidas por los pueblos indígenas. De ser necesaria la disolución de la región, previamente deberá existir una consulta o referendo en el cual o se decide la disolución de la región o bien se la constituye como región indígena originaria campesina autónoma. Cualquier municipio, territorio o región puede acceder a la autonomía por iniciativa popular, previamente según el mandato del artículo 56¹⁰⁰ deben valorarse los territorios para establecer su carácter ancestral, el mismo criterio se aplica en el caso de municipios o regiones que deseen convertirse en municipios o regiones indígenas originarios campesinos, pero además deben considerarse aspectos como la viabilidad gubernativa, la base territorial entre otros.

naciones y pueblos indígena originario campesinos, cumplidos los requisitos y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, podrán acceder a la autonomía indígena originaria campesina a partir de: 1. Territorio Indígena Originario Campesino; 2. Municipio; 3. Región o Región Indígena Originaria Campesina, que se conforme de acuerdo a la presente Ley.”

⁹⁸ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez”*, 2010. “Artículo 45. (GOBIERNO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO). El gobierno autónomo indígena originario campesino estará conformado y se ejercerá por su estatuto de autonomía, sus normas, instituciones, formas de organización propias en el marco de sus atribuciones legislativa, deliberativa, fiscalizadora, reglamentaria, y ejecutiva, en el ámbito de su jurisdicción territorial, y sus competencias de acuerdo a la Constitución Política del Estado”.

⁹⁹ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez”*, 2010. “Artículo 46.(DENOMINACIÓN).I. La denominación de autonomía indígena originaria campesina es común, cualquiera que sea la jurisdicción territorial en la que se ejerce. II. La conformación de la autonomía indígena originaria campesina establecida en una región no implica necesariamente la disolución de las que le dieron origen, en este caso dará lugar al establecimiento de dos niveles de autogobierno: el local y el regional, ejerciendo el segundo aquellas competencias de la autonomía indígena originaria campesina que le sean conferidas por los titulares originales que la conforman. La decisión de disolución de las entidades territoriales que conforman la región deberá ser establecida según proceso de consulta o referendo de acuerdo a ley, según corresponda, pudiendo conformarse un único gobierno autónomo indígena originario campesino para toda la región. III. Los pueblos indígena originario campesinos tienen el derecho de definir la denominación propia de sus entidades territoriales autónomas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios.

¹⁰⁰ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez”*, 2010. “Artículo 56. (REQUISITOS PARA EL ACCESO A LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA). I. De manera previa a la iniciativa establecida en el Artículo 50 de la presente Ley, el Ministerio de Autonomía deberá certificar expresamente en cada caso la condición de territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones demandantes según lo establecido en el Parágrafo I del Artículo 290 de la Constitución Política del Estado. II. En los casos de la conversión de municipio en autonomía indígena originaria campesina o la conversión de autonomía regional en autonomía indígena originaria campesina, el único requisito para dar lugar a la iniciativa es el establecido en el Parágrafo anterior. III. Para la conformación de una autonomía indígena originaria campesina constituida en una región, además del establecido en el Parágrafo I del presente Artículo, es requisito la continuidad territorial y que cada uno de sus componentes sean entidades territoriales autónomas ya constituidas. IV. Para la conformación de una autonomía indígena originaria campesina en un territorio indígena originario campesino, además de lo establecido en el Parágrafo I del presente Artículo, son requisitos la viabilidad gubernativa y base poblacional, tal como se definen en los Artículos siguientes de la presente Ley.”

3.2.2.4. Competencias de las entidades autónomas

Todas las competencias transferidas o delegadas por ley ya sean exclusivas, compartidas o concurrentes deben ser asumidas obligatoriamente por las entidades territoriales autónomas así se establece en el artículo 64¹⁰¹, el único destino de los recursos asignados por la ley de autonomías serán utilizados únicamente para financiar las competencias asignadas por la Constitución Política del Estado. Los mecanismos legales de regulación del ejercicio de las competencias concurrentes serán establecidos mediante leyes que distribuyan las responsabilidades de acuerdo a su naturaleza, características y escalas de intervención, esto está previsto en el artículo 65¹⁰².

Mientras que el artículo 66¹⁰³ regula las competencias compartidas, señala que es labor de la Asamblea Legislativa fijar por medio de legislaciones básicas los principios, la regulación general de la materia y la división de responsabilidades entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas respecto a las competencias compartidas. Así mismo, debe determinar que entidades territoriales autónomas deben dictar legislaciones de desarrollo complementarias a la legislación básica cuyo propósito es precisamente normar las competencias compartidas, será nula de pleno derecho cuando contradiga los preceptos y alcances de la normativa básica. Obviamente el proceso de ejercicio de las competencias en las entidades autónomas se llevara a cabo de forma gradual determinando la

¹⁰¹ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”*, 2010. “Artículo 64. (COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS). I. Todas las competencias exclusivas asignadas por la Constitución Política del Estado a las entidades territoriales autónomas y aquellas facultades reglamentarias y ejecutivas que les sean transferidas o delegadas por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional deben ser asumidas obligatoriamente por éstas, al igual que aquellas exclusivas del nivel central del Estado que les corresponda en función de su carácter compartido o concurrente, sujetas a la normativa en vigencia. II. Los ingresos que la presente Ley asigna a las entidades territoriales autónomas tendrán como destino el financiamiento de la totalidad de competencias previstas en los Artículos 299 al 304 de la Constitución Política del Estado. III. Las competencias de las entidades territoriales autónomas se ejercen bajo responsabilidad directa de sus autoridades, debiendo sujetarse a los sistemas de gestión pública, control gubernamental establecidos en la ley, así como al control jurisdiccional.”

¹⁰²ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”*, 2010. “Artículo 65. (COMPETENCIAS CONCURRENTES). Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponde a las entidades territoriales de manera simultánea con el nivel central del Estado, la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención.”

¹⁰³ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”*, 2010. “Artículo 66. (COMPETENCIAS COMPARTIDAS). I. La Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la facultad exclusiva de fijar por medio de legislaciones básicas los principios, la regulación general de la materia y la división de responsabilidades entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas respecto a determinada competencia compartida, de acuerdo a su naturaleza y escala. Asimismo determinará a qué entidades territoriales autónomas les corresponde dictar legislación de desarrollo, resguardando obligatoriamente las definidas para las autonomías indígena originaria campesinas establecidas en el Parágrafo II del Artículo 304 de la Constitución Política del Estado. II. La legislación de desarrollo es complementaria a la legislación básica, norma sobre las competencias compartidas asignadas a las entidades territoriales autónomas en su jurisdicción; es nula de pleno derecho si contradice los preceptos y alcances de la legislación básica establecida por la Asamblea Legislativa Plurinacional.”

necesidad de programas de asistencia técnica creados por el Servicio Estatal de Autonomías en coordinación con las instancias correspondientes, el artículo 67¹⁰⁴ es muy claro en este sentido.

Puede suceder que las disposiciones normativas de las entidades territoriales autónomas impliquen restricciones internas y por lo tanto vulneraciones a los derechos constitucionales o el interés general del Estado, en estos casos el artículo 68¹⁰⁵ prevé que la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la facultad de crear leyes que establezcan principios básicos que versen sobre la controversia a fin de resolverla.

3.2.2.5. Relaciones internacionales

Quizá se esperaba que la Ley de Autonomías y descentralización tenga mucho más que decir en relación a los artículos 264 y 299 numeral 5, párrafo I de la Constitución Política del Estado. Si bien se reconoce la atribución conferida a las entidades territoriales autónomas, se especifica en el artículo 99¹⁰⁶ que es el Estado el que define de acuerdo a sus fines las relaciones e intercambios internacionales y la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales, tomando en cuenta los principios de unidad y soberanía y en consideración de los intereses del pueblo. Aunque el Estado tiene el papel principal a la hora de determinar la política internacional, no excluye a otros actores a formar parte de esta atribución, en especial los pueblos indígenas para los que una mayor relación e integración con sus pares latinoamericanos y mundiales no sólo enriquece su cultura sino que más bien permite nutrir de experiencias nuevas e inspiradoras la práctica autonómica y el ejercicio del autogobierno. La Ley Andrés Babiáñez delega a otra ley la regulación general sobre el tema, una ley que

¹⁰⁴ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez”*, 2010. “Artículo 67. (GRADUALIDAD EN EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS). I. El Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con las instancias del nivel central del Estado que correspondan y las entidades territoriales autónomas, apoyará el ejercicio gradual de las nuevas competencias de estas últimas, para lo cual podrá diseñar y llevar adelante programas de asistencia técnica. II. En caso de necesidad las autonomías indígena originaria campesinas constituidas en los territorios indígena originario campesinos, mediante un proceso concertado con los gobiernos municipales que correspondan y a través de la suscripción de un convenio refrendado por los respectivos órganos deliberativos, determinarán el ejercicio de las competencias relativas a la provisión de servicios públicos a la población del territorio indígena originario campesino de conformidad a lo establecido en el Párrafo I del Artículo 303 de la Constitución Política del Estado”.

¹⁰⁵ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez”*, 2010. “Artículo 68. (COMPATIBILIZACIÓN LEGISLATIVA). En caso que se presenten situaciones de disparidad entre las disposiciones normativas de las entidades territoriales autónomas que afecten derechos constitucionales o el interés general del Estado, la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la facultad de establecer, por medio de ley, los principios necesarios para llevar a cabo la compatibilización normativa.

¹⁰⁶ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez”*, 2010. “Artículo 99 (RELACIONES INTERNACIONALES) En virtud de que las relaciones e intercambios internacionales y la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales responden a los fines del Estado en función de la unidad, soberanía y los intereses del pueblo, la distribución y el ejercicio de la competencia compartida, establecida en el Numeral 5, Párrafo I del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado, que debe darse entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas deberá ser regulada por ley.”

después de casi cuatro años desde la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado ni siquiera se encuentra en proyecto.

3.2.3.LEY DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, LEY N°465 DE 19 DE DICIEMBRE DE 2013.

Mediante la ley del servicio exterior de Bolivia N° 1444 de 15 de febrero de 1993, se establecieron parámetros para la regulación de las funciones de los miembros de las misiones diplomáticas, sin embargo, el nuevo enfoque de las relaciones internacionales y la política exterior basados en el reconocimiento de principios ético – morales de la sociedad plural que surge con la Constitución Política del Estado del año 2009, planteo un enorme desafío a nivel normativo en relación a la modificación y creación de nuevas normas jurídicas acordes con la carta magna.

Ciertamente son muchos los paradigmas novedosos reconocidos por la nueva Constitución Política del Estado, no solo se introduce una serie de conceptos hasta ese momento ajenos al vocablo político - normativo (autonomías, autodeterminación, vivir bien, pueblos indígenas, derechos colectivos, etc.), sino que también se busca establecer un marco regulador constitucional sobre aspectos reservados únicamente al ámbito del ejercicio político cuya continuidad, éxito o fracaso dependía de los actores políticos que detentaban el poder estatal, siendo casi imposible establecer políticas públicas claras y eficaces en una serie de ámbitos que escapaban a la CPE o incluso carecían de cualquier tipo de regulación jurídica.

Las relaciones internacionales (este amplio campo del derecho internacional que abarca la diplomacia, la integración internacional, etc.) se reconocen por vez primera en el texto constitucional, dejando atrás un papel restrictivo y exclusivo que consideraba al Estado como único sujeto de derecho internacional, la promoción de las relaciones internacionales y la integración reconoce también a las naciones y los pueblos indígenas como sujetos de derecho internacional y por lo tanto capaces de relacionarse con sus pares latinoamericanos y mundiales, como consecuencia del reconocimiento de derechos colectivos.

La Ley N° 465 de fecha 19 de diciembre de 2013, Ley del Servicio de Relaciones Exteriores, deroga la Ley N° 1444, planteándose como objetivo principal obedecer el mandato de la Constitución Política del Estado delimitando el ámbito de competencias de sus principales entes rectores y ejecutores: el

Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio de Relaciones Exteriores¹⁰⁷, de cuya coordinación, delimitación de funciones y relacionamiento dependen la ejecución de la política exterior del Estado, era preciso renovar el contenido para que se adecuara a las exigencias y desafíos plasmados en la Constitución, es por ello que surge la necesidad de crear un nuevo texto que reflejara algunas de las directrices básicas en cuanto a las competencias y funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y de los deberes del Ministro de Relaciones Exterior quien funge como la autoridad máxima ejecutiva de la diplomacia plurinacional, siendo una de sus principales obligaciones regir su accionar bajo ciertos principios rectores¹⁰⁸ plasmados en el art. 2, donde se destaca la revalorización de los derechos de la

¹⁰⁷ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013 Artículo 1° (OBJETO).-La presente Ley tiene por objeto establecer la naturaleza del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia, bajo el ámbito de competencias y atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores del cual depende; regular su estructura orgánica, sus funciones, su relacionamiento, coordinación y supervisión de las servidoras y los servidores públicos que lo integran, en el marco de la Política Exterior del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁰⁸ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013 Artículo 2° (PRINCIPIOS Y VALORES).-Lo dispuesto en la presente Ley, debe interpretarse de acuerdo a los principios ético-morales, valores y principios que rigen las relaciones internacionales, según lo previsto en los Artículos 8, 10, Artículo 172 numeral 5 y Artículo 255 de la Constitución Política del Estado, y referencialmente por los siguientes postulados generales:1. Derechos. El ejercicio de los derechos de la Madre Tierra, el principio de la vida, el derecho a satisfacer nuestras necesidades espirituales y materiales, y todos los derechos humanos constituyen los fundamentos para las relaciones entre los pueblos y naciones del mundo con soberanía y dignidad. Así se genera la energía comunal o del cambio que nuestros pueblos y naciones anhelan.2. Vivir Bien. Es el horizonte civilizatorio y cultural por el que se valora la vida de forma colectiva, complementaria y solidaria, garantizando el consenso, la identidad y el equilibrio entre lo que nos rodea, entre nosotros y con uno mismo, para establecer relaciones de hermandad entre los pueblos y naciones del mundo mediante la energía comunal de cambio.3. Pluriculturalidad. Constituye el reconocimiento a la diversidad de pueblos y formas de organización de la sociedad que existen y coexisten dentro del territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, con conocimientos ancestrales, culturales, económicos y sociales propios.4. Diplomacia de los pueblos por la vida. Consiste en 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, y para valorizar el respeto a los derechos humanos y principios de la vida sobre criterios exclusivos de mercado y capital. 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. Por esto, se contraponen a toda forma de imposición y violencia de un pueblo contra otro que amenace o destruya la vida.5. Derechos de los pueblos y naciones indígenas. Se garantiza y respeta el ejercicio pleno de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas. Asimismo, el Estado fortalecerá la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo, y se rechaza toda forma de racismo y discriminación.6. Conocimientos y prácticas de los pueblos y naciones indígenas. Se revaloriza, promueve, desarrolla y mantiene las estructuras institucionales y/o sistemas jurídico, político y económico, los saberes, conocimientos, prácticas, medicina, idiomas, rituales-espiritualidad, símbolos, identidad cultural, vestimenta, territorios ancestrales, gestión territorial y libre determinación de las naciones y pueblos indígenas.7. Derecho a la paz. Bolivia es un Estado pacifista, que promueve la cultura de la paz y el derecho a la paz, así como la cooperación entre los pueblos de la región y del mundo, a fin de contribuir al conocimiento mutuo, al desarrollo equitativo y a la promoción de la interculturalidad, con pleno respeto a la soberanía de los Estados; rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución a los diferendos y conflictos entre Estados y se reserva el derecho a la legítima defensa en caso de agresión que comprometa la independencia y la integridad del Estado. Prohíbe asimismo, la instalación de bases militares extranjeras en su territorio.8. Seguridad con soberanía alimentaria. Constituye el derecho de los pueblos y gobierno a definir e implementar sus propias políticas públicas y estrategias sustentables de producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados, que garanticen el derecho a la alimentación de toda la población, con base a los pequeños productores, recuperando y fortaleciendo los saberes locales, prácticas y tecnologías propias, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.9. Reivindicación marítima. El derecho irrenunciable e imprescriptible del Estado Plurinacional de Bolivia sobre el territorio que le dé acceso con soberanía sobre el Océano Pacífico y su espacio marítimo. La solución efectiva del diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno sobre dicho territorio, constituyen objetivos

madre tierra y el principio de la vida en conjunción con el catálogo tradicional de derechos humanos ampliamente reconocidos por el derecho internacional, así como la introducción del principio del vivir bien como horizonte civilizatorio de revalorización de la vida colectiva en contraposición de la exaltación del valor del individuo, como era lógico además no deja de estar presente el principio de la pluriculturalidad por el cual se reconocen la coexistencia de diversos pueblos y naciones dentro del territorio boliviano y que constituye uno de los pilares fundamentales del reconocimiento de la diversidad cultural y social. Resulta interesante el principio de *diplomacia de los pueblos para la vida*, que prioriza los intereses de las naciones y pueblos indígenas estableciendo una línea más o menos clara sobre la cual se podrán establecer acuerdos internacionales entre pueblos indígenas, a saber, la protección de la vida, los derechos humanos y la protección del planeta, principio que se materializa con el reconocimiento de los derechos de los pueblos y naciones indígenas en una doble faceta individual y colectiva, materializando así el mandato del Art. 265 de la Constitución Política del Estado, que se refuerza a través de la revalorización de las estructuras institucionales jurídicas, políticas y sociales, sistemas de gestión territorial, idiomas, prácticas, conocimientos e idiomas de los pueblos indígenas, cuya meta es la reconstrucción del ABYA YALA y la reconstrucción de las relaciones complementarias entre los pueblos a través de la integración social, política, cultural y económica entre los pueblos. Sin lugar a dudas, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es el pilar fundamental que permite el ejercicio de la diplomacia indígena y convierte en un derecho de los pueblos indígenas a la integración internacional en la medida en que se constituye un mecanismo que permite conservar la culturalidad y las particulares cosmovisiones indígenas, que subsisten en sus estructuras institucionales, sus conocimientos y prácticas ancestrales, la integración internacional además deberá plantearse en el marco de la integridad territorial del Estado sobre los principios de integración social, política, cultural, y económica con los demás Estados, naciones y pueblos del mundo.

permanentes e irrenunciables del Estado boliviano.¹⁰ Integración y fronteras. Con la premisa que la integridad territorial, la preservación y el desarrollo de zonas fronterizas constituye un deber del Estado, y que sobre los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimiento de las asimetrías, se deben promover las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás Estados, naciones y pueblos del mundo y, en particular, la integración latinoamericana. La reconstrucción del Abya Yala y las relaciones complementarias entre sus pueblos orientan la política y visión de integración del Estado Plurinacional de Bolivia buscando la armonía y la paz.¹¹ Comercio solidario y complementario. Intercambio entre países destinados a beneficiar a sus pueblos y a fortalecer los aparatos productivos. Visualiza al comercio como un medio para alcanzar el vivir bien y no como un fin en sí mismo. En lugar de promover la competencia entre los pueblos busca un intercambio equilibrado e integrado.¹² Interculturalidad. Constituye el proceso de comunicación e interacción entre personas y grupos de forma horizontal y sinérgica favoreciendo la integración y convivencia armónica entre culturas y pueblos del mundo.

La máxima autoridad ejecutiva de las relaciones exteriores es el Ministerio de Relaciones Exteriores que desarrolla y ejecuta la política exterior del Estado,¹⁰⁹ mediante la diplomacia de los pueblos por la vida, entre sus funciones destacan las de participar en la preparación y negociación de tratados y convenios internacionales, administrar las relaciones con otros Estados, organismos internacionales y

¹⁰⁹ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia* N° 465, 2013, Artículo 4° (MISIÓN INSTITUCIONAL Y ATRIBUCIONES DE LA MÁXIMA AUTORIDAD EJECUTIVA).- I. El Ministerio de Relaciones Exteriores constituye la entidad rectora de las relaciones internacionales del Estado Plurinacional que desarrolla la gestión de la política exterior para la defensa de su soberanía, independencia e intereses, mediante la aplicación de la diplomacia de los pueblos por la vida, en beneficio de las y los bolivianos. II. La Ministra o Ministro de Relaciones Exteriores como autoridad competente y responsable para coordinar y ejecutar la Política Exterior del Estado Plurinacional de Bolivia, por sí o a través de las instancias previstas en la presente Ley, tiene las siguientes atribuciones: 1. Dirigir las relaciones diplomáticas bilaterales y multilaterales, la política consular, la participación y la representación del Estado Plurinacional de Bolivia en organismos, foros y otros espacios internacionales. 2. Presidir la delegación boliviana en reuniones, encuentros, foros, cumbres, asambleas y otros eventos internacionales por sí o a través de sus dependientes, mediante instrucciones expresas; así como, designar misiones especiales y delegaciones al exterior del país. 3. Participar en la preparación y negociación de tratados, convenios y otros instrumentos jurídicos internacionales. 4. Administrar las relaciones con los Estados, organismos internacionales y otros sujetos de derecho internacional, constituyendo el canal oficial y formal de comunicación del Estado Plurinacional de Bolivia. 5. Promover, facilitar y fortalecer los procesos de hermandad e integración de nuestros pueblos con los pueblos del mundo y los Estados. 6. Promover la integración regional y subregional en el marco del principio de cooperación entre los pueblos de la región y el mundo. 7. Promover la soberanía alimentaria con seguridad y pleno respeto a los derechos de la Madre Tierra. 8. Reivindicar el derecho irrenunciable e imprescriptible del Estado Plurinacional de Bolivia sobre el territorio que le dé acceso soberano al Océano Pacífico y su espacio marítimo. 9. Ejercer el rol de autoridad central en materia de cooperación jurídica, judicial, fiscal y administrativa internacional, procurando que las autoridades competentes del país y las instancias requeridas en el exterior cumplan diligentemente sus funciones legales. 10. Ser interlocutor válido de las representaciones diplomáticas, misiones especiales, consulares y de organismos internacionales acreditados en Bolivia, velando y regulando sus privilegios e inmunidades; y coordinando y apoyando su actividad protocolar oficial, bajo el principio del respeto y cumplimiento de las normas bolivianas, instrumentos internacionales y criterios de reciprocidad internacional, según corresponda. 11. Coordinar la participación en las negociaciones comerciales, promoviendo el comercio solidario y complementario, y suscribir acuerdos comerciales al efecto con otros Estados, organismos y sujetos internacionales. 12. Precautelar el respeto a los derechos fundamentales, identidad y dignidad de las bolivianas y los bolivianos residentes en el exterior y representar sus intereses ante otros Estados. 13. Coadyuvar en la ejecución de planes, programas o proyectos coordinados con otras instancias gubernamentales para la repatriación o retorno de bolivianas y bolivianos, y sus familias al país, cuando éstos lo soliciten organizadamente. 14. Atender y documentar a las bolivianas y los bolivianos en el exterior para garantizar el ejercicio de sus derechos. 15. Representar los intereses nacionales y dirigir las negociaciones en materia de límites, fronteras y aguas internacionales, así como la gestión de fronteras en coordinación con las instancias competentes. 16. Dirigir, organizar y coordinar todos los actos, eventos y ceremonias oficiales del Estado Plurinacional de Bolivia, velando y promoviendo el respeto de la imagen del país, de sus altas autoridades y máximos representantes en el interior y exterior del país. 17. Velar por el respeto y uso adecuado de los símbolos patrios del Estado en el interior y exterior del país. 18. Registrar y acreditar a las organizaciones religiosas y de creencias espirituales; así como, regular su funcionamiento, desde la solicitud de personalidad jurídica e inicio formal de sus actividades en el país. 19. Difundir la pluralidad de la cultura boliviana, la oferta turística del país y su mejor conocimiento. 20. Difundir y promocionar la oferta exportable del país, priorizando la producción con mayor valor agregado. 21. Promover las inversiones en el país, la cooperación económica, científica y técnica en beneficio del pueblo boliviano. 22. Legalizar las firmas de documentos nacionales o extranjeros que hubieran cumplido con los requisitos exigidos en el país emisor y en el de destino, para que surtan plenos efectos legales, pudiendo retener la documentación presentada en los casos y de acuerdo al procedimiento previsto en reglamento. 23. Otorgar fe a los documentos que en calidad de Notarios de Fe Pública u Oficiales de Registro Civil, emitan las servidoras o servidores públicos competentes en el servicio exterior. 24. Registrar, custodiar y supervisar la otorgación de distinciones nacionales u otras condecoraciones del Estado boliviano. 25. Suscribir tratados, convenios y otros instrumentos jurídicos internacionales, instruyendo su registro especial e histórico, custodia, publicación, difusión y adecuado seguimiento. 26. Suscribir acuerdos o convenios marco con las organizaciones religiosas, organizaciones de creencias espirituales, organizaciones no gubernamentales y fundaciones extranjeras, agencias de cooperación y otros sujetos de derecho internacional, a fin de establecer su marco normativo general de regulación, funcionamiento y actividades. 27. Autorizar el matrimonio de una servidora o servidor público de su dependencia en Misión en el servicio exterior con una o un nacional del Estado receptor. 28. Designar en forma directa a servidoras y servidores públicos en cargos de libre nombramiento o de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el servicio central o el servicio exterior. 29. Todas aquellas previstas en las normas vigentes para las Ministras y los Ministros de Estado.

otros sujetos de derecho internacional, y principalmente fortalecer, promover, y facilitar los procesos de hermandad e integración de nuestros pueblos con los Estados y otros pueblos del mundo, integración que deberá ser promovida en el marco del principio de cooperación.

La máxima autoridad ejecutiva es el Ministerio de Relaciones Exteriores cuyo representante legal es el Ministro o Ministra con rango de embajador plenipotenciario y extraordinario, es la instancia máxima de decisión y ejecución de la política exterior del Estado,¹¹⁰ las funciones de los Viceministros si bien se limitan al área de su competencia, desempeñan la función de generar y ejecutar políticas públicas de acuerdo a su sector, asumen el rango de embajadores y supervisan directamente las direcciones generales, convirtiéndose en la máxima instancia de decisión respecto a las funciones legales de cada una de ellas, en el área que les compete los Viceministerios ejercer autoridad, sobre las representaciones diplomáticas, representaciones permanentes y consulados, además de ejercer funciones de supervisión y coordinación.¹¹¹

Las direcciones generales constituyen un nivel superior de operativo ya administrativo del Servicio central, los directores generales cumplen sus funciones bajo las directrices de los, ministros y viceministros, y cuentan con el rango de embajador o embajadora, tienen a su cargo jefaturas de unidad y áreas operativas, coordinando sus actividades con las representaciones diplomáticas, representaciones permanentes y consulados, en el marco de las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.¹¹²

¹¹⁰ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013, Artículo 7° (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES).-El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como Máxima Autoridad Ejecutiva, representación legal e institucional, a la Ministra o el Ministro de Relaciones Exteriores, con rango de Embajadora o Embajador Plenipotenciario y Extraordinario, máxima instancia jerárquica y de decisión del Servicio Central y del Servicio Exterior, en cuanto a la ejecución y coordinación de la política exterior boliviana.

¹¹¹ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013, Artículo 8° (VICEMINISTERIOS).-I. Los Viceministerios se hallan a cargo de las Viceministras o Viceministros, con rango de Embajadoras o Embajadores y que conforme al área de su competencia, generan y ejecutan políticas públicas y asumen la responsabilidad de la supervisión directa sobre las Direcciones Generales de su dependencia, constituyendo la máxima instancia de decisión respecto a las funciones legales asignadas a cada una de ellas.

II. En el área de sus respectivas competencias, ejercen autoridad, supervisión y coordinación con las Representaciones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Consulados del Servicio Exterior boliviano.

¹¹² ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013, Artículo 9° (DIRECCIONES GENERALES).- I. Las Direcciones Generales representan el nivel superior operativo o administrativo del Servicio Central y se hallan a cargo de una Directora o Director General, con rango de Embajadora o Embajador que cumple sus funciones bajo dependencia de la Ministra, Ministro, Viceministras o Viceministros, según corresponda. II. Tienen a su cargo jefaturas de unidad y áreas operativas, en el marco de las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, coordinan permanentemente sus actividades con las misiones diplomáticas, representaciones permanentes y consulados del servicio exterior boliviano.

Las unidades y áreas operativas que se encuentran a cargo de un jefe de unidad, constituyen el nivel operativo del servicio central,¹¹³ mientras que las Direcciones Departamentales operan en los departamentos en los que se requiera y justifique técnicamente su constitución, bajo dependencia directa del Ministro de Relaciones Exteriores, en el caso de su implementación, tendrán a su cargo unidades y áreas operativas, en el marco de las funciones específicas para las cuales fueron creadas.¹¹⁴ En relación con las comisiones temporales, los funcionarios del servicio de relaciones exteriores podrán ser comisionados para cumplir funciones específicas en otras entidades del sector público, sin que ello signifique la pérdida de ningún derecho adquirido como miembro del servicio de relaciones exteriores.¹¹⁵

En relación a los principios rectores del servicio exterior, se aplican al establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares entre los Estados, la acreditación o rechazo de los agentes diplomáticos y consulares, la apertura, cierre o funcionamiento de sus sedes, la ruptura de las relaciones diplomáticas no implica cese de las relaciones consulares, lo cual no implica la desvinculación del jefe de la misión diplomática con el servicio de relaciones exteriores.¹¹⁶ Se aplican y reconocen los principios de

¹¹³ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013, Artículo 10° (UNIDADES Y ÁREAS OPERATIVAS).- Las unidades y áreas operativas constituyen el nivel operativo del Servicio Central a cargo de una jefa o jefe de unidad o responsable, según corresponda, en áreas específicas y de competencia definidas, bajo dependencia directa de la Ministra, Ministro, Viceministra o Viceministro, Directora o Director General, según corresponda.

¹¹⁴ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013, Artículo 11° (DIRECCIONES DEPARTAMENTALES).- Las Direcciones Departamentales operan en los departamentos que se requiera y justifique técnicamente, bajo dependencia funcional y jerárquica de la Ministra o Ministro de Relaciones Exteriores, quién puede delegar expresamente tal función a sus Viceministras o Viceministros. Tienen a su cargo jefaturas de unidad y áreas operativas en el marco de sus funciones específicas.

¹¹⁵ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013, Artículo 12° (COMISIONES TEMPORALES).- I. Las servidoras o los servidores públicos del Servicio Central o Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, pueden ser comisionados para cumplir funciones temporales, especiales o específicas, en el marco de la política exterior boliviana, en otras entidades del sector público, en cuyo caso no perderán ningún derecho que hubieren adquirido por su condición funcionaria. II. Igual tratamiento recibirán las servidoras y los servidores públicos de otras entidades públicas que sean comisionados temporalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores, en cuanto a los derechos que les asiste en la entidad pública de origen.

¹¹⁶ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013, Artículo 13° (PRINCIPIOS RECTORES).- I. El establecimiento de las relaciones diplomáticas y consulares entre Estados y el envío de Misiones Permanentes; así como, la acreditación, aceptación, rechazo o cese de los agentes diplomáticos y consulares; y la apertura, cierre y funcionamiento de sus sedes, se efectúa por consentimiento mutuo, en cuanto corresponda. La ruptura de las relaciones diplomáticas no implica el cese de las funciones consulares en el Estado receptor, tampoco constituye causal de desvinculación de la jefa o jefe de Misión Diplomática respectivo dentro el Servicio de Relaciones Exteriores, conforme a reglamentación. II. Rigen los principios de inviolabilidad, inmunidad, protección y concesión de privilegios, exenciones y facilidades para las Misiones, conjunto de bienes, correos, mensajes, valija diplomática y vehículos que las conforman, sus miembros, familias, dependientes y residencias particulares según las normas del derecho internacional, criterios de reciprocidad y en su defecto, los usos y costumbres internacionales, extensibles a su tránsito en terceros Estados, sin perjuicio de la obligación de respetar y acatar las normas del Estado receptor. III. Las servidoras y los

inviolabilidad, inmunidad, protección y concesión de privilegios, exenciones y facilidades para las Misiones, conjunto de bienes, correos, mensajes, valija diplomática y vehículos que las conforman, sus miembros, familias, dependientes y residencias particulares según las normas del derecho internacional, criterios de reciprocidad y en su defecto, los usos y costumbres internacionales, extensibles a su tránsito en terceros Estados, sin perjuicio de la obligación de respetar y acatar las normas del Estado receptor.

Las embajadas son la representación diplomática permanente del Estado Plurinacional acreditada ante otros Estados, con los que se han establecido relaciones diplomáticas, su máxima autoridad jerárquica es el embajador quien ejerce sus funciones de acuerdo a la política exterior estatal y bajo la supervisión del Ministro de Relaciones Exteriores y Viceministro del área respectiva.¹¹⁷ Entre las funciones de los embajadores están las de ejecutar la política exterior en el Estado receptor, impulsar y perfeccionar las relaciones de amistad y cooperación entre el Estado Receptor y el Estado Plurinacional, proponiendo planes de acción para el desarrollo de vínculos políticos, económicos, financieros, comerciales y académicos, culturales, científicos y turísticos¹¹⁸.

servidores públicos designados al servicio exterior tendrán un período mínimo de funciones de cuatro (4) años, salvo que fueran cesados antes de culminar este periodo por causa justificada.

¹¹⁷ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013, Artículo 14° (EMBAJADAS).- I. Constituyen la Representación Diplomática permanente del Estado Plurinacional de Bolivia, acreditada ante los Estados con los cuales se mantienen relaciones diplomáticas. II. Las embajadas tienen como máxima autoridad jerárquica, representación legal y la del país ante el Estado receptor y organismos internacionales que tengan su sede permanente en él, a la Embajadora o el Embajador, quien ejerce sus funciones en el marco de la política exterior boliviana, bajo dependencia y supervisión de la Ministra o el Ministro de Relaciones Exteriores y de la Viceministra o el Viceministro del área. Su designación requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Presidenta o el Presidente del Estado Plurinacional, y según el caso y la justificación correspondiente, puede gozar además, de la condición de “Extraordinario y Plenipotenciario”. III. Su estructura reconoce los rangos diplomáticos de Embajador, Ministro de Primera, Ministro Consejero, Consejero, Primer y Segundo Secretario. También cuando corresponda, Agregadas o Agregados Especiales con la equivalencia de Primer Secretario en línea ascendente hasta Ministro de Primera. IV. En ausencia de la Embajadora o Embajador asume la titularidad provisional de la Misión, la servidora o el servidor público de mayor jerarquía diplomática, o en su caso, el de mayor antigüedad, en calidad de Encargada o Encargado de Negocios (a.i.), quien percibirá, a partir del día dieciséis (16) del ejercicio efectivo de funciones, el cincuenta por ciento (50%) adicional a su haber, calculado del costo de vida asignado al Embajador. En ausencia de ambos, quedará a cargo un Encargado de Oficina, con funciones limitadas, según reglamento y sujeto a instrucciones de las autoridades jerárquicas del Ministerio de Relaciones Exteriores. V. En aquellos países que no se haya acreditado Embajada o se haya producido la ruptura de las relaciones diplomáticas, el Encargado de Asuntos Consulares o Cónsul podrá cumplir actos diplomáticos, sujetos a la autorización del Estado receptor.

¹¹⁸ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013, Artículo 15° (FUNCIONES DE LA EMBAJADORA O EL EMBAJADOR).-La Embajadora o el Embajador tiene las siguientes funciones principales:1. Representar al Estado Plurinacional de Bolivia en el Estado ante el cual fue acreditada o acreditado, así como en los Estados en los cuales fue acreditada o acreditado como Embajadora o Embajador concurrente.2. Ejecutar la política exterior del Estado Plurinacional de Bolivia en el Estado ante el cual fue acreditada o acreditado, cumpliendo estrictamente las instrucciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.3. Velar por el cumplimiento de los

El principio rector de coordinación interinstitucional es la con todas las entidades del sector público es la política exterior boliviana, cuya ejecución compete únicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores.¹¹⁹ Con la finalidad de establecer un adecuado ejercicio de las competencias compartidas con el nivel central del Estado, las entidades territoriales autónomas, y entidades públicas que intervienen en su ejecución a través de sus instancias de relaciones internacionales coordinaran

acuerdos y obligaciones internacionales de los cuales el Estado Plurinacional de Bolivia forma parte o se adhirió.4. Coadyuvar con celeridad y eficiencia en la tramitación de las solicitudes de cooperación jurídica, judicial, fiscal o administrativa que reciban del Servicio Central, así como efectuar un adecuado y permanente seguimiento a su diligenciamiento o respuesta oportuna.5. Impulsar y perfeccionar las relaciones de amistad y cooperación entre el Estado Plurinacional de Bolivia y el Estado receptor, y proponer acciones para el desarrollo de los vínculos políticos, económicos, financieros, comerciales, académicos, culturales, científicos y turísticos.6. Promover y desarrollar acciones concretas a objeto de captar inversiones extranjeras y difundir la oferta exportable boliviana.7. Difundir información actualizada sobre la situación política, social, económica, financiera, comercial, cultural y turística del Estado Plurinacional de Bolivia en el Estado receptor; asimismo, concretar acciones efectivas para la promoción de la cultura, comercio y turismo.8. Enterarse por todos los medios lícitos sobre la situación general y evolución de los acontecimientos en el Estado receptor que sean de interés nacional e informar periódicamente a la Ministra o el Ministro y a las Viceministras o los Viceministros, según corresponda.9. Habilitar una sección consular cuando no se hayan acreditado Consulados del Estado Plurinacional de Bolivia en el Estado receptor, o cuando éstos fueran cerrados o cesados los funcionarios responsables.10. Supervisar y coordinar política y estratégicamente como Jefe de Misión, las Representaciones Permanentes y Consulados del Estado Plurinacional de Bolivia con sede en el Estado receptor respectivo.11. Custodiar los archivos de la Misión y velar por su confidencialidad, reserva y adecuada administración. 12. Garantizar, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Administrativos y la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, que los procesos de contratación del personal local, bienes, inmuebles y servicios se realicen conforme a la legislación del Estado receptor y resguardando los intereses, exenciones, privilegios e inmunidades que goza el Estado Plurinacional de Bolivia.13. Asegurar, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo principios de eficacia, eficiencia y economía, la administración de los recursos asignados, la conservación, mantenimiento, inventariación periódica y baja de los bienes inmuebles y muebles, según corresponda.14. Gestionar las acreditaciones correspondientes del personal de la Misión y el exequátur de las servidoras y los servidores públicos diplomáticos y consulares en el Estado ante el cual fueron designados, previa recepción del nombramiento y comunicación oficial por escrito del Ministerio de Relaciones Exteriores.15. Remitir periódicamente informes, de oficio o a requerimiento específico, respecto a las actividades de la Misión.16. Reportar y coordinar permanentemente el cumplimiento de sus funciones, metas y objetivos proyectados con las autoridades competentes del Servicio Central del Ministerio de Relaciones Exteriores.17. Firmar o rubricar la correspondencia oficial de la Misión.18. Autorizar permisos, licencias y vacaciones de su personal dependiente.19. Participar en actos y ceremonias oficiales que señale el protocolo del Estado receptor.20. En coordinación con los Consulados acreditados en el Estado receptor, mantener contacto permanente y velar por el respeto a los derechos humanos y las necesidades específicas de la comunidad boliviana residente en el exterior.21. Conmemorar con la comunidad boliviana residente en el exterior, las autoridades locales y el cuerpo diplomático acreditado, pública y oficialmente, los feriados nacionales del 22 de enero, 6 de agosto y otros que el Estado Plurinacional de Bolivia instruya expresamente para sus Misiones en el Exterior.22. Velar por la vigencia y adecuado uso de las inmunidades y privilegios de la Misión y del personal bajo su dependencia.23. Formular protestas diplomáticas cumpliendo las instrucciones correspondientes.24. Otras instruidas expresamente por las autoridades jerárquicas del Servicio de Relaciones Exteriores, según norma reglamentaria correspondiente.

¹¹⁹ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013, Artículo 29° (PRINCIPIO RECTOR).-Se establece el Principio de Coordinación Interinstitucional con todas las entidades del Sector Público, en materia de relacionamiento internacional en el marco de la Política Exterior Boliviana, cuya coordinación y ejecución compete privativamente al Ministerio de Relaciones Exteriores.

directamente con los viceministerios y direcciones generales respectivas del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de la política exterior del Estado.¹²⁰

La máxima instancia decisora es que define la dirección de la política exterior es el Presidente del Estado, quien diseña, formula, planifica y modifica la política exterior, en colaboración con el Vicepresidente. El Ministro de Relaciones Exteriores, y Viceministros ejecutarán y difundirán la política exterior.¹²¹ A efectos de una adecuada planificación y ejecución de la política exterior el Ministro de Relaciones Exteriores y los Viceministros se reunirán permanentemente a fin de definir, lineamientos, directrices, políticas, y normativa en relación a la ejecución de la política exterior, debiendo así mismo, proponer, analizar, y generar estrategias en materia de política exterior.¹²²

¹²⁰ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013, Artículo 30° (MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL).- I. A efectos de un adecuado y eficiente ejercicio de la competencia compartida con el nivel central del Estado, las Entidades Territoriales Autónomas y entidades públicas que intervienen en su ejecución, en el marco de sus competencias, a través de sus instancias de Relaciones Internacionales, coordinarán directamente el establecimiento de sus relaciones internacionales, así como tareas relativas a la integridad y preservación de las fronteras del Estado, en el marco de la Política Exterior Boliviana, con los Viceministerios y Direcciones Generales respectivas del Ministerio de Relaciones Exteriores. II. Las servidoras y los servidores públicos que integren dichas instancias, podrán aprobar los cursos de capacitación y permanente convocados por la Academia Diplomática Plurinacional. Tienen la función de enlace con el Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de velar por la adecuada ejecución e implementación de la Política Exterior, prestar asesoramiento técnico a las autoridades de la entidad de la cual parte en materia de revisión y seguimiento al cumplimiento de tratados internacionales, negociación internacional, relacionamiento con otros Estados, instancias subnacionales, departamentales y municipales, organizaciones no gubernamentales extranjeras, agencias de cooperación y otros sujetos de derecho internacional; así como, acreditar a las delegaciones oficiales de sus respectivas entidades que asistan en representación del Estado Plurinacional de Bolivia a eventos internacionales. III. Las mismas Instancias de Relaciones Internacionales u otras servidoras o servidores públicos designados al efecto como Instancias de Protocolo, cumplirán funciones en materia de protocolo, bajo estricta supervisión y coordinación de la Dirección General de Ceremonial del Estado Plurinacional. También recibirán permanente capacitación y actualización de dicha Dirección General, bajo los lineamientos y directrices académicas establecidas por la Dirección General de la Academia Diplomática Plurinacional. IV. Todas las negociaciones internacionales que sean promovidas por las entidades territoriales autónomas deben comunicarse y coordinarse, a través de sus Instancias de Relaciones Internacionales, con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y una vez suscritos los acuerdos interinstitucionales, remitirse con carácter obligatorio al Archivo Histórico de Tratados y Memoria Institucional de las Relaciones Exteriores, para su correspondiente registro, custodia y publicación.

¹²¹ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013, Artículo 33° (DIRECCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR).-I. La Presidenta o el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia tiene a su cargo la dirección de la Política Exterior y constituye la máxima instancia decisora para la planificación, diseño, formulación y modificación. II. La Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia coadyuvará con la Presidenta o el Presidente en la formulación de la Política Exterior. III. La Ministra o el Ministro de Relaciones Exteriores y las Viceministras o los Viceministros de su dependencia, según sus específicas competencias, ejecutarán y difundirán la Política Exterior en el marco descrito en la presente Ley. Para dicho fin podrán requerir el asesoramiento especializado de otros Ministros o Ministras, Viceministras o Viceministros, autoridades, ex autoridades, personalidades, profesionales especializados o expertos de reconocida trayectoria.

¹²² ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia N° 465*, 2013, Artículo 34° (EJECUCIÓN Y COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR).- I. A objeto de una adecuada ejecución de la Política Exterior Boliviana, la instancia conformada según el Parágrafo III del Artículo precedente, se reunirá con carácter permanente, debiendo cumplir, entre otras, las siguientes funciones: 1. Definir lineamientos, directrices, políticas y normativa en materia de ejecución de la Política Exterior. 2. Analizar, asesorar y generar estrategias y propuestas en materia de Política Exterior. 3. Categorizar a las Misiones y evaluar la pertinencia de apertura o cierre de alguna o varias de ellas. 4. Evaluar permanentemente el funcionamiento del Servicio de Relaciones Exteriores, el organigrama institucional y la asignación de nuevos roles, funciones o competencias. 5. Proponer, evaluar e

instruir los mecanismos para la implementación efectiva de la carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores. 6. Requerir informes a otras autoridades, servidoras y servidores públicos de los Órganos Ejecutivo, Judicial, Legislativo, Electoral, entidades autárquicas y otras entidades de creación constitucional en el marco de sus competencias. 7. Asumir en forma conjunta o individual, la representación institucional ante los medios de comunicación, estableciendo la política comunicacional del Ministerio de Relaciones Exteriores. II. Sus decisiones revisten carácter definitivo y vinculante, y constarán en actas debidamente suscritas, cuya elaboración, sistematización, custodia y archivo corresponde al Viceministerio competente en el área respectiva.

CAPITULO IV

DEMOSTRANDO LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN JURÍDICA PARA LA ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

4.1. LA TEORIA DE LOS DERECHOS DE LAS MINORIAS NACIONALES EN BOLIVIA

Quiero empezar este capítulo planteando una pregunta fundamental ¿Por qué aplicar la teoría de los derechos de las minorías nacionales en Bolivia? En principio, resulta importante encontrar una fundamentación teórica capaz de respaldar los recientes cambios jurídicos originados con la Nueva Constitución Política del Estado, precisamente porque si bien cualquier modificación proviene de una necesidad fáctica ésta jamás puede estar exenta de un sustento teórico. Quizá habría sido más deseable desentrañar las múltiples aristas de la problemática de los derechos de los pueblos indígenas y el multiculturalismo desde las propuestas teóricas latinoamericanas, cuyo aspecto positivo consistiría en la facilidad de acceso a las particularidades contextuales de la problemática latinoamericana, sin embargo, los estudios en esta área son escasos y desgraciadamente menos sistematizados que en occidente, además es preciso señalar que son precisamente los estudios latinoamericanos los que parten de la teoría de los derechos de las minorías nacionales para aplicarlo a nuestras circunstancias particulares.

Por otro lado, los Estados latinoamericanos se caracterizan por poseer un porcentaje significativo de población indígena, por lo que su historia está plagada de una serie de conflictos etnoculturales no resueltos, de ahí que en varias fases de su consolidación como Estados independientes los pueblos indígenas hayan intentado asumir un rol político como medio único de reivindicación de sus derechos como individuos y como grupos. Estas características hacen que nos encontremos frente a un primer obstáculo conceptual, la teoría de las minorías nacionales esta sentada bajo el concepto de “*minorías*”, en una relación estrecha a las particularidades sociales que hacen a los estados como modelos básicos de sus estudios, en los que realmente el porcentaje de población culturalmente diferente es significativamente reducido, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos en los que la

población culturalmente diferente muchas veces supera por mucho a al grupo poblacional que domina el uso de las herramientas proporcionadas por la cultura societal. En el caso Boliviano por ejemplo, la categoría conceptual de “*minorías nacionales*” se aplica a los pueblos indígenas que si bien no constituyen una minoría numérica tal y como se ha demostrado en los censo de 2001 y 2012 puesto que significanmas del 50% del total de la población boliviana, se convierten en “*minorías políticas*”, pues a pesar de ser sectores significativos de la población, han sido excluidos de la vida política, económica y social del país, exclusión que data de la época de la conquista y la colonia y que contrariamente a lo que se esperaría con el establecimiento de la república dicha exclusión incluso se hizo más evidente.

Es evidente que los conflictos generados por la existencia de múltiples visiones culturales no han sido resueltos por los sistemas democráticos liberales, que exaltan el valor del individuo en desmedro del valor de la comunidad. La diversidad cultural no es un problemas en sí mismo, de hecho es un fenómeno característico de nuestro tiempo, los problemas surgen cuando una determinada visión del mundo se impone sobre otra u otras con violencia, impidiendo que determinado sector de la población acceda en condiciones de igualdad a la educación, el trabajo, la política, etc. Definitivamente situaciones como esta crean una serie de injusticias pues constituyen por si mismas rasgos inequívocos de discriminación, discriminación pensada y planificada desde el seno mismo del Estado para beneficiar a un sector poblacional que sería más o menos una suerte de representación de la esencia nacional, en donde las minorías no son más que un obstáculo para el progreso comunal o bien un posible factor de desmedro de sus valores cívicos, es aquí cuando la construcción nacional muestra su verdadera cara, develando los verdaderos objetivos de la formación de la cultura societal y de las evidentes injusticias creadas por los procesos constructivos de la nación.

No creo que en este punto del desarrollo de la investigación sea imperioso puntualizar las múltiples concordancias entre los conceptos de minoría nacional con los pueblos indígenas, puesto que anteriormente se manifestó que los pueblos indígenas son una categoría conceptual subsumible en la amplia categoría de las minorías nacionales, aunque definitivamente esta última consideración aporta nuevas luces a la definición de pueblos indígenas (particularmente, la tesis que considera a los pueblos indígenas como sociedades completas, cuya incorporación a un Estado mayor se caracteriza por ser involuntaria). En Bolivia es incuestionable la presencia indígena, y considerarla una minoría poblacional resulta totalmente ajeno a nuestro contexto, puesto que nuestro país se caracteriza precisamente por presentar una amplio porcentaje de población que se autoidentifica como indígena de acuerdo a los datos de los censos de 2001 y 2012, aunque evidentemente establecer criterios de específicos y generales de autoidentificación resulta complicado la Escala CEL (que será explicada

más adelante) nos proporciona algunos lineamientos basados en el uso de una lengua indígena, como criterio de autoidentificación, a fin de determinar con claridad meridiana a quienes se aplica la teoría de los derechos indígenas y quienes son sujetos de los derechos indígenas.

4.1.1. LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN NACIONAL EN BOLIVIA: EL ORIGEN DE LA INJUSTICIA

La construcción nacional es una constante en el devenir histórico. En la etapa colonial es posible distinguir una serie de medidas en las cuales podemos identificar los primeros rasgos del proceso de construcción nacional. En los hechos, la política de construcción nacional predominante al menos durante la primera fase del régimen colonial fue el asimilacionismo. El indio es explotado y coaccionado debido a la esclavitud, la encomienda y el repartimiento que profundizaron la explotación laboral y tributaria del indígena, incrementaron su marginación de la sociedad, su aislamiento y su pobreza, pero sobretodo, terminaron de destruir sus comunidades desconociendo la propiedad sobre sus tierras ancestrales. Una idea clara permaneció durante la colonia y aún permanece en nuestro siglo impregnando la estructura de clases y definiendo la estratificación étnica, a saber, que el indio es vasallo, es ignorante y debe ser excluido o eliminado por el mismo hecho de ser indio. Esta serie de medidas asimilacionistas, de políticas públicas definidas desde el centralismo peninsular y muchas veces disfrazadas de proteccionistas tenían como objetivo explotar al máximo la fuerza laboral indígena e imponer los sistemas de valores españoles, sus rasgos culturales y sobre todo su sistema de creencias religiosas como fundamento moral de la dominación.

A partir del siglo XVI, el orden colonial se caracteriza como un sistema dual, la de los españoles hegemónicos y la de los indios conquistados y subordinados. El segregacionismo se impone como política de construcción nacional con la constitución de los llamados pueblos de indios. Los pueblos de indios pretenden reubicar la población autóctona en sus lugares de origen a fin de controlar a los indígenas en aspectos sociales, económicos, políticos, ideológicos y administrativos. El objetivo final de esta medida era separar a los indígenas de los peninsulares reafirmando las barreras socioeconómicas y étnicas, afianzando una separación de castas en una “republica de indios” y una “republica de españoles”. Pese a todas las previsiones asumidas para evitar el asentamiento de españoles en los territorios indios y viceversa la migración fue inevitable, y lo que fue creado para dividir dos realidades sociales y exterminar las identidades indígenas, termino por promover la conservación, el desarrollo, y la reproducción de identidades indígenas renovadas y nuevos elementos culturales que sobreviven con ciertas modificaciones hasta nuestros días.

Cualquiera podría pensar que la revolución cambiaría las condiciones de opresión y marginación del indígena, puesto que el proceso revolucionario se inspira principalmente en los valores liberales de igualdad y libertad, pero el sueño indígena por alcanzar la libertad tardaría todavía muchos años en llegar. A diferencia de los Estados occidentales los nacientes Estados latinoamericanos no modificaron las condiciones de “vasallaje” del indígena. Bolivia ha heredado las viejas estructuras políticas y sociales de la colonia, por lo tanto, se constituye en una República al margen y en contra de los indígenas y lo popular, al imponer normas y valores europeos y norteamericanos ajenos a la naturaleza de su tejido social. Influenciados por los principios de las principales corrientes del pensamiento moderno los detentadores del poder político identifican el origen del retraso político, social y económico, que impide la concreción de la nación acabada con la existencia de la diversidad étnica. La solución no era más que obvia, había que homogeneizar la sociedad al precio que fuera, la diversidad étnica debía ser eliminada. El resultado no fue otro que la exclusión de la mayoría indígena considerada no ciudadana. Fue así como los intereses particulares de la oligarquía se impusieron para configurar un Estado colonial, fuertemente racial, monocultural, patrimonial y anti – indígena. Si los indígenas durante la colonia fueron explotados, discriminados y excluidos de cualquier derecho civil, social, y político, luego de fundada la República en 1825 quedaron bajo las mismas condiciones.

La Constitución de 1826 completamente liberal no tenía como objetivo convertir al indio en un miembro más de la sociedad nacional, eliminando cualquier fuero o privilegio. En el terreno jurídico - político se proclamaba, la calidad de ciudadanos de los indios y la igualdad formal ante la ley. Ello demuestra el sostenido esfuerzo por esfumar al indígena del horizonte nacional: en adelante existen ciudadanos no indios. Por otro lado, declara extinguida la autoridad de los caciques indígenas, sustituyéndola por funcionarios locales designados por el Estado, esta poca o nula participación local ya es una de las debilidades tanto de la primera constitución como del sistema de administración estatal, denota también el escaso interés de transformar las condiciones de marginación y exclusión del indio y marca un principio fundamental de la construcción de la nación boliviana, construir una nación ajena al “indio”.

La distribución de tierras, la estratificación social, el régimen de tributos, e incluso parte de la administración pública no sufrió cambios relevantes, dejando en pie un conjunto de enclavamientos, poderes y estructuras jerárquicas formadas durante el régimen colonial. Lo “indígena” no solo se diferencia de lo “español” sino también de lo “criollo”, surgen nuevos parámetros para estratificar la sociedad, y para discriminar. Se aplica por ende una política de construcción nacional obsesionada con negar la esencia misma de las identidades étnicas. Era preciso obligar a los indígenas a adoptar los

principios liberales que sirvieron de inspiración al andamiaje institucional republicano, pero ¿Cómo imponer los principios de competencia, ganancia y propiedad privada? Con la revitalización de la minería la contribución territorial ya no fue necesaria, acelerando la expropiación de tierras y finalizando el esquema dual de la colonia, se incrementa la desarticulación de las comunidades indígenas a través de la privatización. El resultado no fue la incorporación de los indígenas a la ciudadanía nacional sino su mayor marginación y su mayor subordinación en haciendas. Apelando a la retórica liberal de la libertad individual de comprar y vender se intentó destruir la estructura territorial y social de las “ex comunidades”, con lo que el número y superficie de las haciendas se duplicó.

La revolución de 1952 marca el fin de las políticas públicas de corte liquidacionista. Con el transcurso de los años tomó fuerza la corriente del indigenismo integracionista opuesta al liquidacionismo pues buscaba introducir algunos elementos de justicia social. El poder de las oligarquías minero feudales fue sustituida por la nueva burguesía, el liderazgo de una clase media emergente cuyo proyecto de construcción de Estado – nación (en su versión eurocéntrica) pretendía conseguir la unidad nacional y la integración de los diversos sectores sociales a partir de un proceso homogeneizador mediante la consolidación de una cultura nacional con referencia en el mestizo. El integracionismo en principio acepta los valores y la cultura indígena, el indio debe formar parte de la sociedad y para ello deberá esforzarse por civilizarse.

Históricamente el movimiento revolucionario del 52’ constituye el punto de partida de la lucha indígena por su autonomía política, social y cultural. El articulador político de la revolución el Movimiento Nacionalista Revolucionario fundamentó su acción política en el apoyo de la masa indígena/campesina y la milicia obrera para refuncionalizar el poder oligárquico, pero sometiendo nuevamente a la gran masa indígena a nuevas formas de dominación. Este aparente respeto y aceptación por los valores culturales indígenas se contradicen cuando el Estado impone que la educación inicial, media, y superior se imparta en un solo idioma, la lengua de la sociedad dominante: el castellano, o cuando el Estado reconoce constitucionalmente como religión oficial el catolicismo dejando de lado las cosmovisiones indígenas. ¿Entonces qué significa la civilización del indio? Pues significa que para formar parte de la corriente de la sociedad mayoritaria, para acceder a los beneficios educacionales, o laborales debe abandonar su cultura y su identidad. El indigenismo capitalista fracasó en sus objetivos y resultados definidos, la reforma educativa fracasó en formar sujetos que continúen con los preceptos de la revolución y el capitalismo, tampoco fue posible consolidar una cultura nacional mestiza. Finalmente el proceso etnocidiario vía castellanización no pudo destruir las culturas milenarias, dejando una revolución inconclusa que marco un rumbo totalmente diferente al que se

quiso conseguir. Si bien se acaban las políticas abiertamente etnocidas, las políticas públicas de construcción nacional se convierten en etnofagas, es decir, que buscan absorber las diversidades, destruir las identidades, incrementar la opresión sobre los pueblos indios y disolver su cultura, estas políticas no han hecho otra cosa que incrementar peligrosamente los conflictos étnico nacionales en vez de introducir elementos de justicia etnocultural. Este incremento de la injusticia es definido por el Estado centralista que establece los aspectos de las culturas indígenas que son absolutamente incompatibles con su proyecto de construcción nacional, es así, que continua el objetivo asimilacionista cuyo fin último es lograr el progreso estatal nacional, esfumándose el postulado del respeto y reconocimiento a las culturas, porque lo étnico, lo diverso no es mas que un factor que contribuye al retraso económico, por ello tendrá que incorporarse a la cultura nacional criollo mestiza dominante considerada superior, pues es la única forma de fomentar y lograr la meta de la unidad nacional.

Ante la pérdida del poder militar una década después, la revolución es interrumpida por el ejército recompuesto a la cabeza de Rene Barrientos. Hasta la década de los 60' y 70' la masa indígena que encontró en el nuevo gobierno una esperanza de liberación fue absolutamente conservadora y fiel al pacto militar – campesino que permitió a Barrientos ascender al poder. Cuando se produce el golpe de Estado de 1971 comienza el proceso de recuperación de autonomía del campesinado en relación al pacto militar – campesino, la disidencia de algunos dirigentes sindicales campesino hacia la dictadura será el punto de inicio de una larga lucha por conseguir su autonomía.

En la década de los 70'se funda el primer Partido Indio de Bolivia (PIB), inaugurando el llamado pensamiento indianista y apelando a la memoria histórica y recurriendo a los símbolos de las luchas anticoloniales de Tomas y Túpac Katari y las posteriores luchas de los héroes indígenas por la liberación del yugo neocolonial, postulando la recuperación del poder indio y el retorno al kollasuyo, reconociendo la existencia de dos repúblicas: la de los blancos/criollos explotadores y la república de indios explotados. Paralelamente surgen una serie de movimientos culturalistas y el movimiento katarista ambos comienzan a ser parte del proceso de concientización y revalorización identitaria de miles de campesinos que empiezan a cuestionar el pacto militar – campesino.Finalmente la dictadura es derrotada y el movimiento campesino – indígena rompe definitivamente con el pacto militar. El punto culminante de la ruptura es la masacre del Valle de Cochabamba en que se produce el primer manifiesto indígena, mencionando al inca Tito Yupanqui cuando afirma “un pueblo que oprime a otro, no puede ser libre”, la ruptura del pacto militar – campesino ya contaba con bases ideológicas y políticas provenientes de los movimientos indianistas , culturalistas y del katarismo.

La transición de la dictadura a la democracia tuvo como protagonistas principales a obreros y campesinos que lograron su autonomía política en relación al Estado del 52' y el pacto militar – campesino, lo que demuestra que la lucha indígena en toda la fase nacionalista y el periodo autoritario significó un largo proceso de maduración de los que en la actualidad son las luchas indígenas. La creación de la CSUTB y la incorporación a la Central Obrera Boliviana cerró el pacto entre indígenas y obrero que sería fundamental para la recuperación de la democracia. Luego de conquistada la democracia las distintas expresiones políticas e ideológicas provenientes del katarismo e indianismo se adhieren a los principios democráticos.

La marcha por el territorio y la Dignidad protagonizada por cientos de indígenas de tierras bajas del oriente

“se constituye en un importante punto de inflexión para los movimientos indígenas y, fundamentalmente, por el logro en el reconocimiento estatal de los cuatro primeros territorios indígenas” (TERCEROS, 2004:27)

La marcha indígena genera dos hechos fundamentales: primero, la sociedad reconoce y descubre definitivamente a los indígenas, y segundo, que las relaciones entre Estado y pueblos indígenas se modifica sustancialmente en adelante. A partir de 1990, el Estado comienza a trabajar en una serie de políticas públicas de beneficio hacia los indígenas, reconociendo el carácter nacional de la temática en una coyuntura internacional factible para los pueblos indígenas del mundo. La lucha de los pueblos indígenas de tierras bajas no solo beneficia a los mismos que logran presionar para elaborar el proyecto de Ley de Pueblos indígenas del Oriente y la Amazonia que contenía los primeros esbozos de los derechos de los pueblos indígenas. Aunque fue vaciada en su contenido por las elites dominantes la lucha indígena siguió adelante.

En 1993 ganan las elecciones presidenciales el binomio Sánchez de Lozada y el primer Vicepresidente indígena Víctor Hugo Cárdenas, uno de los puntos de su agenda electoral versaba sobre la integración nacional reconociendo la diversidad social y promoviendo procesos inclusivos de la problemática étnica, construyendo un nuevo país que de una vez por todas desechase las relaciones de colonialidad. Se proponen además una serie de reformas políticas como la Ley de Participación Popular que no es otra cosa que el inicio de la descentralización del Estado boliviano con la participación popular y la base municipal, secundada por la Ley de Descentralización Administrativa a nivel departamental que inaugura la democracia local, en la que se reconoce como sujetos de la participación popular con derecho y obligaciones a pueblos y comunidades campesinas e indígenas fundamentalmente, lo que

inaugura un proceso de incorporación y reconocimiento de las organizaciones campesinas e indígenas en el Estado, aperturando un espacio a la democracia representativa por parte de la diversidad étnico/cultural. El resultado, es que el Estado centralizado se convierte en uno descentralizado y participativo inaugurando un modelo de gestión por políticas públicas descentralizadas, complementada con otras leyes importantes como la Ley de reforma educativa que incorpora la educación bilingüe y reconoce el carácter intercultural.

Finalmente, en el mismo periodo de gestión se produce las reformas a la CPE del año 1994, donde definitivamente se reconoce y se constitucionaliza la temática indígena. El artículo 1 refleja décadas de lucha indígena cuando definitivamente reconoce el carácter “pluricultural y multiétnico de Bolivia como nación”, reforma llevada a cabo mediante ley 1585, del 12 de agosto 1994, segundo el artículo 171 que “reconocen y respetan y protegen los derechos sociales, económicos, y culturales de los pueblos indígenas quienes habitan el territorio nacional”. Son estos hechos los que marcan el proceso de acumulación de fuerzas y reflejan las luchas sociales por parte de los movimientos indígenas para el reconocimiento de sus derechos que se reflejan en una serie de normas a partir de las cuales, y conjuntamente a una movilización permanente lucharon por concretar la mayor de sus demandas la autonomía indígena que es una forma de autodeterminación al interior del Estado Boliviano mediante autogobiernos a través de sus usos y costumbres pero sin desconocer y mantener la unidad estatal.

En la práctica estas políticas de construcción nacional dieron lugar a un espacio de competencias y acumulaciones culturales y políticas reguladas por el Estado, en el que los indígenas nuevamente eran relegados en los puestos más bajos en la lucha por la conquista de saberes políticos y educativos legítimos. Esta manera de construcción jerarquizada de idiomas en el campo lingüístico, genera una nueva maquinaria social de exclusión de los indígenas, que de una manera aparentemente natural, hará que los puestos jerárquicos en el aparato estatal, en la gestión de la cultura y en la economía, estén ocupados por los grupos de larga tradición castellano hablante. Es por esta razón que se habla de la ciudadanía de primera para las personas que puedan exhibir los blasones simbólicos de la blanquitud social (apellido, redes sociales, porte personal), que las colocan en aptitud de acceder a cargos de gobierno, de mando institucional o empresarial y reconocimiento social; en tanto que la ciudadanía de segunda es para aquellos que, por su origen rural, su idioma o color de piel, son disuadidos para ocupar los puestos subalternos y las funciones de obediencia. No fueron suficientes los procesos de inclusión detonados en esta historia republicana para contener a la plurinacionalidad en su demanda de poder y participación. Aunque la revolución del 52, intento ser incluyente al ampliar formalmente la noción de

ciudadanía, la exclusión se mantuvo y profundizó porque el discurso hegemónico del mestizaje era insuficiente para contener la diversidad.

El Estado neocolonial ha sido más excluyente e injusto con los pueblos originarios en algunos aspectos legales y normativos, que el propio Estado colonial. Pese a las políticas públicas y reformas normativas “bien intencionadas” la situación de los pueblos indígenas no ha sufrido grandes cambios desde hace más de 500 años, la exclusión, la marginación, la pobreza y la desigualdad son factores comunes presentes en la historia de los pueblos indígenas, cuyo origen es atribuible a los constantes procesos de construcción nacional. En la medida en que los indígenas surgen en los últimos tiempos como sujetos sociales en la palestra social, como una fuerza política capaz de asumir el proyecto de autonomía en la unidad de una Nueva Nación democrática, se crean las condiciones o las premisas históricas que hacen posible encontrar una solución a sus demandas.

De este modo, en Bolivia sobrevive el problema de encontrar una forma adecuada de brindar “acomodo” a las particularidades étnicas, pues en su desarrollo histórico se ve enfrentado al problema de resolver los conflictos generados por la diversidad étnica, y a las contradicciones políticas provocadas por una serie de posiciones ideológicas que en uno u otro momento de su historia determinan la particular forma en la que se dirige el proceso de construcción nacional, posiciones que comúnmente enfrentadas como el liberalismo contra el conservadurismo, el centralismo contra el federalismo, entre otras, han contribuido a la permanencia de los problemas étnicos hasta nuestro tiempo. Como consecuencia de esa heterogeneidad no resuelta se observan y se mantienen hasta la actualidad, las tensiones socioculturales, expresiones del conflicto étnico – nacional.

4.2. LA RESPUESTA A LA CONSTRUCCION NACIONAL: ADAPTANDO LA TEORIA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS A LA REALIDAD BOLIVIANA

4.2.1. LAS MAYORIAS Y LAS MINORIAS EN BOLIVIA

Ante las injusticias creadas por los procesos de construcción nacional, la teoría de los derechos indígenas emerge como una alternativa para instituir verdaderas condiciones de justicia etnocultural. Inspirada en la teoría de las minorías nacionales de la que asume varios postulados, plantea cuestiones específicas relativas a los pueblos indígenas y su particular situación de vulnerabilidad.

Pero primero tomemos en cuenta algunas de las características propias de nuestro país en el que los pueblos indígenas no son una minoría social pero si una minoría política sometida a largos años de dominio elitista¹²³.

Esta aparente contradicción con la teoría de las minorías nacionales y de los pueblos indígenas, que recordemos plantea la protección de “minorías” expuestas a las arbitrarias políticas de construcción nacional de la “sociedad mayoritaria” no cambia el fondo de la teoría o reduce la validez de sus argumentos, más bien nos permite establecer que sus postulados son validos a pesar de la amplitud de los contextos de los países a los que se aplica.

Antes de analizar con detenimiento las implicaciones que la teoría de las minorías nacionales presenta en relación a su aplicación al contexto boliviano, es preciso redefinir algunas categorías conceptuales, y es que la teoría de las minorías nacionales está inspirada en la realidad occidental aunque no por ello su aplicación al contexto latinoamericano sea imposible o se anule la validez de los postulados de aplicación universal que plantea.

En el caso boliviano en particular, existe una aparente contradicción al utilizar el término minorías nacionales para referirnos a los pueblos indígenas, recordemos que el termino *minorías* en la teoría de los derechos de las minorías nacionales hace referencia a un sector poblacional de cantidad numérica inferior que comparte entre si lenguaje, tradiciones, costumbres, valores y una historia en común, y que en comparación con el resto de la población del Estado en el que se encuentran constituyen una minoría numérica frente a la *mayoría*, esta situación de desventaja numérica los convierte en sectores invisibles ante los ojos del Estado que construye sus políticas públicas considerando únicamente los intereses de las mayorías, y por ende el Estado emprende un proceso de construcción nacional buscando asimilar a las minorías dentro de la corriente social de la mayoría, la construcción nacional busca crear una nación, en la que las diferencias culturales no sean un obstáculo para la supervivencia estatal a largo plazo.

Ahora bien, este planteamiento totalmente útil en la lectura política occidental, pareciera inservible al contrastarse con la realidad latinoamericana, y particularmente con la realidad boliviana en la que los pueblos indígenas constituyen un amplio sector poblacional, visto así, *los pueblos indígenas son minorías políticas*, es decir, que pese a que numéricamente pueden constituir un sector poblacional de

¹²³El panorama de la exclusión política de los pueblos indígenas podría decirse que encuentra un punto final con ascensión al poder estatal de Evo Morales cuyo plan de gobierno es sin lugar el más inclusivo de los programas de gobierno democráticos.

igual o mayor proporción que la sociedad mayoritaria, sus características culturales, sociales, políticas, económicas, lingüísticas, etc., que precisamente los diferencian de la sociedad mayoritaria los condicionan como minorías políticas, producto de las políticas estatales dirigidas a construir la nación tomando en cuenta únicamente las particularidades propias y las necesidades de reproducción cultural de la sociedad mayoritaria políticamente y que por ende es detentadora del poder político estatal. De lo que lógicamente se concluye que las mayorías políticas no siempre son colectividades poblacionales mayores numéricamente a las minorías nacionales, sino que más bien son sectores poblacionales (clase alta, clase media, clase media baja) que poseen las características culturales y las condiciones sociales y económicas, además de las facilidades políticas de acceder al ejercicio del poder público, por lo tanto, el Estado define las políticas de construcción nacional únicamente para favorecer a la sociedad mayoritaria y lograr la asimilación de las minorías políticas.

Analicemos por un momento las particularidades históricas que caracterizan la conformación de los modernos Estados latinoamericanos, sometidos y explotados por una minoría política, pero significativamente influyente y con la suficiente capacidad económica, política y organizativa para someter a los indígenas durante el largo y traumático proceso de conquista y colonización, que mermo considerablemente la población indígena en general y llevo a varias etnias a su extinción total. En el caso latinoamericano y específicamente en el boliviano la consolidación de las instituciones coloniales diseñadas y creadas por y para los peninsulares e insensibles a la frágil existencia indígena e inconscientes de su esencia como seres humanos y por lo tanto sujetos de derecho sentaron los cimientos de la institucionalidad republicana moderna que repite el mismo patrón colonial, es decir, instituciones creadas esta vez por y para los mestizos herederos del poder español e igualmente inconscientes de la existencia indígena como sector poblacional significativo de la nación boliviana. Es así que las elites herederas del poder político construyen un país que garantiza y consolida sus prerrogativas como sector político dominante marginando nuevamente al indígena pese a su importante participación en el proceso libertario, lo que resulta una ironía histórica.

Ahora bien, la Constitución Política de 1826, configuro a la naciente república boliviana como un estado liberal, consagrando en sus artículos los cimientos de principios liberales que permanecerían a lo largo de cada reforma constitucional y que vendrían a la limitar el accionar normativo del país. Un principio liberal fundamental es el principio de neutralidad, que ya se ha descrito anteriormente en esta investigación y que implica un marcado divorcio entre el Estado y la etnicidad, puesto que el Estado liberal, no debería mostrar ningún interés en la capacidad de reproducción de los grupos etnoculturales a través del tiempo, por ello debería omitir cualquier regulación normativa que o perjudique o bien

promueva la reproducción de una determinada cultura a los largo del tiempo. Este principio es manifiestamente falso, puesto que como bien se ha demostrado en realidad el Estado si promueve una cultura societal, a través de ciertas políticas de integración, que van en desmedro de quienes no comparten la cultura de la “sociedad mayoritaria”, puesto que sus opciones vitales quedan reducidas a dejar sus propias características culturales si su intención es acceder al sistema educativo, una fuente de trabajo en una institución pública o privada, o participación activa en la vida política.

El problema radica que desde la fundación de la república el Estado Boliviano no se propuso ser neutral, por el contrario, la constitución política de 1826 y las siguientes reformas constitucionales que le sucederían buscaban *construir una nación*, una nación ajena a la temática indígena donde el mestizo heredero del poder se aseguró de institucionalizar su cultura y de esa forma afianzar su poder, estableciendo mecanismos de exclusión para todo aquel que no hablara castellano o profesara la religión católica, o no tenga un cierto nivel de instrucción educacional. Estas políticas que se plasmaron como principios rectores ya desde la primera constitución marcaron el camino del Estado Boliviano hacia la construcción de la *nación boliviana*, una nación blanca, patriarcal y excluyente donde el indígena no tenía posibilidad de participación a no ser que dejara de ser indígena, que olvidara su lenguaje, su cosmovisión y que incluso renegara de su origen, esto como reflejo de la época que incluso alcanzo rango de obsesión política, es decir, la creencia del carácter inacabado e incompleto de la nación misma dada la presencia de los grupos étnicos, y por otro lado, la absurda consideración de que la heterogeneidad cultural es un estigma que debía ser superado si lo que se pretendía era la supervivencia de los nacientes Estados.

Aquí sorprende que de hecho, fueron los principios liberales, las ideas de la ilustración las que crearon el caldo de cultivo del sentimiento libertario, pero los Estados latinoamericanos que acogen como base precisamente esos principios de igualdad, libertad y fraternidad para definirse a la vida republicana, tomaran del liberalismo lo necesario para favorecer a los herederos del poder peninsular y arrastraran las mismas taras mentales que habían llevado a los españoles a la pérdida de su legitimidad política, así que la idea de la limpieza étnica se mantuvo presente durante la vida republicana e incluso es una premisa se mantiene hasta la actualidad.

La construcción nacional busca conseguir ciertos logros importantes, por ejemplo la educación monolingüe suele considerarse fundamental a la hora de garantizar la igualdad de oportunidades, la educación estaría basada en la lengua oficial que se utiliza en la vida política y por ende en todas las instituciones públicas y privadas. Aquí en este importante recalcar el valor que tiene el uso de un lenguaje común, ampliamente reconocido en la vida política, y que es promovido por el estado a través

del aparato educacional, en todos los niveles de instrucción, este lenguaje común opera en un doble sentido, primero, la educación se convierte en el principal instrumento de la construcción nacional, en cuanto coadyuva a definir los límites de la nación, y por ende condiciona a los individuos a adoptar el lenguaje utilizado por la mayoría política en la vida pública, abandonando su propia cultura destruyendo su forma de vida comunal, y segundo la educación se convierte en factor de cohesión social, pues contribuye a difundir los valores culturales dominantes aceptados como universales, creando una conciencia social basada en el occidentalismo y el desprecio de lo indígena.

4.2.2. ¿A QUIENES SE APLICA LA TEORIA DE LOS DERECHOS DE LAS MINORIAS NACIONALES EN BOLIVIA? LOS PUEBLOS INDIGENAS ORIGINARIOS CAMPESINOS

En Bolivia, los criterios de autoidentificación juegan un papel fundamental, por ello se ha tratado de crear una categoría jurídica capaz de agrupar las diferentes visiones de sí mismos que tienen los pueblos indígenas, sea como pueblos o naciones, como campesinos organizados en sindicatos o diversos tipos de organizaciones, o bien como originarios. Y es que cada sector que compone la amplia gama de personas que se auto identifican como indígenas se conciben a sí mismas de una manera muy particular, este fenómeno podría responder principalmente a que a lo largo de la historia el indígena ha tenido que adaptarse a las circunstancias económicas principalmente y políticas para poder sobrevivir, por lo que el indígena no solo se ha dedicado al trabajo agrícola, se ha adaptado a otros rubros, se ha lanzado a las ciudades donde se organiza políticamente, o simplemente a preferido permanecer en su comunidad dedicándose a actividades varias. Algunos pueblos y naciones se reconocen a sí mismos como indígenas, mientras que otros se reconocen mejor como originarios. También ocurre que se han ido organizando territorialmente y sindicalmente como campesinos sin perder la esencia de su identidad cultural como pueblos y naciones indígenas originarias campesinas.

Con los cambios jurídicos que sobrevenían con la redacción de un nuevo texto constitucional era preciso establecer ciertos límites para definir quiénes serían los sujetos capaces de ejercer los derechos indígenas que se venían incorporando en la legislación, por lo que se hizo necesario crear una categoría conceptual capaz de agrupar a todos aquellos que se consideren a si mismos indígenas independientemente de si consideraban indígenas originarios o indígenas campesinos, por lo que se

creo la definición de *indígenas originarios campesinos*, para facilitar un acceso inmediato a los derechos indígenas, por lo que así se denominen indígenas, originarios o campesinos, o se organicen

de una u otra forma, todos ellos pueden acceder en igualdad de condiciones a los derechos que establece la Constitución Política del Estado (CPE), que define a lo indígena originario campesino como un solo concepto, mientras su existencia sea anterior a la invasión colonial española (aunque también comprende expresamente al pueblo indígena) y cumplan los requisitos de compartir identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión.¹²⁴ Es importante aclarar que no todo campesino puede acceder a los derechos establecidos para las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Se tiene ese derecho no por ser campesino, sino cuando pese a organizarse sindicalmente, mantienen las características fundamentales ya mencionadas y establecidas en la Constitución.

4.2.2.1. Criterios de auto identificación: panorama de la gama étnico lingüística en el Censo de 2001.

Analicemos las condiciones de autoidentificación de la población en Bolivia en base a los datos proporcionados por el censo del 2001, en el que se incorporó la pregunta ¿se considera perteneciente a algunos de los siguientes pueblos originarios o indígenas?, seguido de una lista de los cinco pueblos mas numerosos, aymara, quechua, guaraní, chiquitano, o mojeño. Así mismo se incorporo la opción “ninguno” como lo hizo el 38% de la población.

El 62% se autoidentificó como miembro de algún pueblo indígena u originario, señalando su pertenencia a alguno de los siguientes pueblos concretos: 30.7% quechuas; 25.2% aymaras; 6.1% alguno de los otros 31 grupos étnicos registrados por este censo, todos en las tierras bajas orientales, salvo el uru. Los más numerosos son: chiquitanos 2.2%, guaraníes 1.6% y mojeños 0.9%. Los quechuas y aymaras son la inmensa mayoría rural andina pues constituyen el 90%, mientras que en el Oriente y el Chaco los diversos grupos indígenas viven entreverados con otros campesinos que no lo son o son inmigrantes andinos.

El mapa 1.1 (revisar anexos) muestra aquellos municipios altamente indígenas con un 75% o más de su población que se autoidentifica con un pueblo indígena mayormente quechuas y aymaras. El mapa 1.2 (revisar anexos) complementa el anterior mostrando otros municipios de tierras bajas cuya población entre un 50 a 74% se autoidentifica como indígena sin llegar al 75%. Como podrá observarse se trata

¹²⁴En este punto es fácil advertir que la Constitución Política del Estado ha tomado para si los criterios adoptados por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de los Derechos de los Indígenas de la ONU, cuando tratan de delimitar los sujetos a los que se aplican los derechos indígenas, añadiendo además el criterio de la cosmovisión.

de una inmensa mayoría de los municipios del país. No hay duda que Bolivia es un país con una población mayoritariamente indígena y que hay una gran parte de los municipios que cumplen con esta condición. Un sector también muy importante de quienes se autoidentificaron como indígenas vive en las capitales andinas, por ejemplo, en la ciudad de La Paz un 50% se identifico aymara, mientras que un 10% se identificó como quechua. La situación no es muy distinta en la ciudad de El Alto en donde un 74% se autoidentificó como aymara y el 6% como quechua.

En las demás ciudades andinas la situación no es muy distinta. Incluso la ciudad de Santa Cruz, que siempre se consideró blanca y española, el 32% de la población se considera indígena, un tercio de la población que se distribuye entre quechuas con un 15% quechuas, chiquitanos 5.5%, aymaras 5.4% y gurarani 3.2%.

El censo 2001 también incorporo la pregunta sobre las lenguas habladas en el país, estableciendo que al menos un 47.3% habla alguna lengua indígena. Así mismo, busco establecer cual fue la primera lengua aprendida en la primera niñez, es decir, entre el rango de los 4 años y más, un 35.4% dijo haber aprendido una lengua indígena. Es evidente que existe un descenso de quienes afirman saber una lengua indígena, quizá debido a que existe una importante migración a las ciudades, ello no va acompañado de un mismo ritmo de pérdida del sentido de pertenencia a alguno de los pueblos indígenas que es el criterio privilegiado por la OIT en el artículo 1 del Convenio 169 para considerar a alguien indígena. En realidad, ser o no ser indígena o parte de un pueblo específico no es una cuestión sencilla de determinar restringiéndola a una respuesta tajante de si o no. Hay muchas maneras de ser indígena, dentro de una amplia gama de matices que combinan la autoidentificación, el hablar la lengua o el haber aprendido a hablar esa lengua.

4.2.2.2. La escala de condición étnico lingüística o escala CEL

Para acercarse a esa gama a través de las preguntas censales del 2001, se ha creado una categoría combinada de condición étnica – lingüística o escala CEL. Con una escala gradual de etnicidad entre un polo más indígena o menos indígena.

Un rasgo muy importante de esta escala es que, al combinarse en ella cuatro indicadores, se puede matizar mucho más el sentido y el alcance de la condición étnica sea indígena o no indígena, de esta manera el polo 7 indica la máxima etnicidad indígena y a la vez la máxima distancia del polo 0 no indígena y viceversa, mientras que los valores 6 y 1 indican también la máxima etnicidad indígena o no

indígena pero con apertura al otro polo, siquiera a través del conocimiento de su otra lengua: son el ideal de interculturalidad, sin pérdida de los propio pero con apertura al otro distinto.

Con esta escala también es posible entender otros matices de los datos proporcionados por el censo 2001, respecto a lo que la gente quiso decir al identificarse como aymara, quechua, etc., (respuesta si a la primera columna común a los niveles 7 a 4) o que no se sentía miembro de ningún pueblo indígena originario (respuesta no en los niveles 3 a 0). En los primeros, la gama va desde quienes además de afirmar su identidad indígena conocen la lengua e incluso la aprendieron en su primera niñez (niveles 7 y 6 con respuesta si a la columna 2 y 3) hasta los que ni saben su lengua ni la aprendieron de niños (nivel 4). Y entre los que declaran no pertenecer a ningún pueblo indígena, la gama va desde los que ni siquiera saben alguna lengua indígena (nivel 0) hasta los que la saben e incluso fue su primera lengua en la niñez (niveles 2 y 3). Este nivel 3, aunque poco frecuente, tiene un significado muy particular pues niegan su identidad a pesar de no saber hablar siquiera castellano, se da sobre todo en algunas áreas rurales quechuas de Potosí y Chuquisaca.

Esta gradualidad cuestiona la tendencia relevante de dejar en claro quiénes son indígenas y quiénes no. Puntalicemos algunas observaciones:

1. El primer corte que pasa entre los niveles 5 y 4 identificaría como más indígenas a quienes declaran ser guaraníes, aymaras, etc., y además saben hablar la lengua correspondiente. Es decir, a los que están en los niveles 7 al 5 arriba de ese corte. Son el 48% de la población de 15 años y más.
2. El segundo corte, entre los niveles 4 y 3, es más amplio pues incorpora también el lado indígena a todos los que afirmaron pertenecer a algún pueblo originario, aunque no hablen la lengua (nivel 4, además de los anteriores). Son el 62.1%, equivalente a todos las que afirmaron su pertinencia a algún pueblo originario.
3. El tercero, entre los niveles 2 y 1, da un paso más al incorporar además en la categoría indígena, a quienes sin reconocerlo lo manifiestan por su plena condición lingüística, pues hablan la lengua y además ésta fue la primera que aprendieron en su niñez (niveles 3 y 2, además de los anteriores). Son el 65.9%.

El punto central es que la escala CEL es mucho más rica, concreta y objetiva que una simple clasificación genérica útil para distinguir indígenas, mestizos o blancos, seas cual sea el criterio o corte adoptado para ubicar a la población en alguna de estas tres categorías genéricas.

El nivel 4 resulta particularmente revelador dentro de la escala CEL, correspondiente a quienes dicen pertenecer a algún pueblo indígena originario pero no saben ni supieron su lengua. Dicen pertenecer, por algún otro motivo. Esta categoría es relativamente poco significativa en el área rural (12.3%, y muchísimo menos en los departamentos andinos) pero pasa a ser la segunda más importante (28.7%) en el área urbana, después de la categoría 0 con los no indígenas aislados (37.7%). Tiene también un aumento notable desde un 4.9% en la población más anciana, de 65 y más años, hasta un 20.5% en el grupo de 15 a 19 años, los más jóvenes a quienes el censo pregunto su pertenencia. Llama la atención que sean tantos aquellos que entre la población joven sea en el campo o la ciudad el perder su lengua no implica rechazar su pertenencia a algún pueblo indígena originario. Más aún en muchos de los pueblos indígenas minoritarios del oriente, esta categoría es prevalente. Están, por ejemplo, en esta situación el 62.8% de los que se consideran guaraní, el 89.0% de los mojeños y el 93.9% de los chiquitanos, mientras que los quechuas y aymaras siguen por debajo del 20%, en su mayoría urbanos.

Declararse miembro de un pueblo indígena o no, aun sin saber la lengua que lo caracteriza, no tiene nada de absurdo. Es también la condición más habitual de los pueblos conscientes de su identidad, como los vascos e irlandeses en Europa, muchos judíos fuera de Israel o buena parte de los actuales mapuches en Chile. La lengua es un poderoso identificador étnico allí donde sigue siendo fuerte y de uso universal. Pero nunca es la condición *sine qua non* de pertenencia étnica y, en su ausencia, otros rasgos como el territorio de residencia o de referencia, la historia compartida, la religión o ciertos rituales, su forma de organización, determinadas costumbres, comidas o incluso ciertos giros y términos lingüísticos icónicos – pueden ocupar el lugar simbólico que, para otros pueblos, tiene la lengua.

Como contraparte al nivel 4, los niveles 3 y 2 incluyen a quienes tienen una condición indígena plena desde la perspectiva lingüística – por hablar la lengua y haberla aprendido en la primera niñez – pero no se identifican con el pueblo indígena correspondiente, es decir, parece que se avergüenzan de su identidad indígena. Lo sorprendente es que actualmente un 3.8%, mucho menos que los del nivel 4. Es muy probable que años atrás, cuando todavía no existía la actual política de apertura de lo indígena, hubieran sido bastantes más. Analizando más a fondo este grupo llama la atención que dentro de él, más de una cuarta parte pertenece al nivel 3, es decir rechazan su identidad indígena a pesar de ser monolingües en lengua nativa sin hablar castellano. Su presencia es mayor en áreas rurales quechuas sobretodo en Chuquisaca y Potosí, llegando a ser en este departamento más de un tercio de todo el grupo.

El grafico 1.1 (revisar anexos) muestra a nivel nacional la distinta distribución de escala CEL en la Bolivia rural y en la urbana, para los mayores de 15 años, que respondieron a la pregunta de autopertenencia. En la Bolivia rural, los que declararon pertenecer a algún pueblo indígena son la inmensa mayoría (cuatro de cada cinco) y dentro de ello prevalecen por mucho los que pertenecen a las categorías 7 – 6 – 5 que, como vimos, son las más indígenas originarias tanto por su declaración de autopertenencia a algún pueblo originario como por su lengua. En la Bolivia urbana los que se declaran miembros de algún pueblo siguen siendo también la mayoría pero, de ellos, los más (28.7% del total) están en la categoría 4, es decir, se siguen considerando miembros de algún pueblo originario aunque ya no saben la lengua ni la aprendieron de niños.

El grafico 1.2(revisar anexos) muestra la distribución de la escala CEL por departamentos, sin distinguir entre las áreas rurales o urbanas. Queda clara que la distribución es diferente en el área andina y el oriente. En la región andina prevalecen los totalmente indígenas con la participación máxima en el departamento de Potosí. En cambio en oriente prevalecen los plenamente no indígenas sobre todo en los departamentos de Pando y Tarija. Pero es significativo que en los departamentos de Beni y Santa Cruz los indígenas superan el tercio, aunque la mayoría de ellos se encuentran en la categoría 4.

Como resultado de la combinación de la historia colonial y neocolonial con la actual estructura socio – económica prevalecen hasta ahora una estrecha vinculación entre el marginamiento de los más indígenas en las áreas más pobres y la concentración de quienes menos lo son en las áreas más ricas.

4.2.2.3. Los datos del censo de 2012 ¿somos menos indígenas?

Sin embargo a partir de los datos finales del Censo 2012, la realidad étnico lingüística parece cambiar, mientras que el Censo 2001 revelaba datos importantes respecto a la cantidad de ciudadanos bolivianos que se consideraban indígenas, cifras que al final sirvieron de justificativo para emprender los grandes cambios jurídicos que se consolidaron en la Nueva Constitución Política del Estado.

El grupo de consideración sigue siendo el mismo, es decir, la totalidad de la población mayor a 15 años de 6,072.732 personas, 2,806,592 pertenecen a un pueblo indígena originario campesino o afro boliviano en un porcentaje del 40.57% (revisar anexo) del total de la población, a diferencia del 62% que señalaba pertenecer a un pueblo indígena en el año 2001.

¿Pero a qué se debe este cambio? ¿Se redujo el porcentaje de indígenas en los últimos diez años? Muchas pueden ser las posibles respuestas a esta interrogantes, más si consideramos que la idea del “indígena” se ha transformado en los últimos años. Y es que en el año 2001, los criterios de autoidentificación no estaban bien definidos, y no se encontraban insertos en la conciencia colectiva, por cuanto, muchas personas que en realidad no tenían vínculos fuertes que pudieran considerarse indígenas respondieron a la pregunta fundamental del censo 2001, basados en antecedentes familiares lejanos o próximos, e incluso el compartir costumbres, creencias o rasgos fisiológicos comunes.

Este fenómeno podría explicarse más bien, a partir de que la colectividad ahora tiene una idea más clara de lo que significa la pertenencia a algún pueblo indígena originario campesino, basta con recordar que en el 2001 el concepto estaba poco claro y muy poco difundido, y los criterios de auto identificación poco delimitados, y es que la colectividad no tenía conciencia de lo que significaba ser indígena, puesto que como ya se ha explicado lo que siempre se ha buscado es la integración de la totalidad de la nacionalidad boliviana en un solo grupo homogéneo de ciudadanos en el que las diferencias culturales no existen, o por lo menos una nacionalidad en la que las diferencias culturales no sean usadas para crear privilegios entre una u otra clase de ciudadanos, y sin embargo, como ya se analizado el paradigma de la neutralidad cultural del Estado frente a los grupos étnicos es un mito.

Una vez extendido el concepto de lo indígena a través de la materialización de la nueva Constitución Política del Estado, fue cambiando la conciencia del colectivo social que asumió una idea más clara de lo que significa “ser indígena”, por cuanto es de suponer que quienes en algún momento se auto identificaron como indígenas descubrieran que estaban equivocados, aun así más de un 40% del total de la población boliviana asume con certeza su origen indígena, hecho que no hace otras más que corroborar la necesidad del país de asumir que un sector significativo de la población requiere de políticas públicas especiales y normas jurídicas especiales destinadas a convertir las diferencias culturales no en obstáculos para la integración social, sino en características culturales que deben ser respetadas, promovidas, y protegidas por el Estado, pues son parte de su acervo cultural y su herencia histórica.

4.3. CATEGORÍAS CONCEPTUALES

4.3.1. INDÍGENAS U ORIGINARIOS

Ahora bien ciertamente la definición del concepto “pueblo indígena”, “población indígena” o de lo que significa ser un indígena, es uno de los problemas más complejos a los que se enfrenta esta temática, puesto que ni los organismos internacionales, los Estados y las propias organizaciones indígenas, no han encontrado todavía una definición que satisfaga a todos por igual.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, puesto que su finalidad es que las normas se apliquen al mayor número de Estados posibles, la pregunta obligada es ¿existe una definición única y universalmente aceptada de pueblos indígenas, que pueda aplicarse a todas las poblaciones indígenas del mundo, pese a sus diferencias históricas, culturales, o de organización, etc.?

Desde la perspectiva del derecho nacional los Estados se han mostrado sumamente sensibles con respecto al problema definicional, optando muchas legislaciones por no incluir en sus legislaciones ninguna definición de pueblo, población o comunidad indígena, por ello no es común que las diferentes constituciones estatales o las leyes orgánicas reconozcan una definición propia de pueblos indígenas. Esto genera serios problemas puesto aplicar o reconocer una definición de pueblos indígenas es requisito *sine qua non* para todo lo relacionado con la temática de los pueblos indígenas, más aun, porque una adecuada definición permite una justa y pronta aplicación de los derechos de los pueblos indígenas.

Aunque es cierto que definir conceptualmente quienes son considerados pueblos indígenas es un problema que la comunidad internacional no ha resuelto, puesto que a pesar de los considerables intentos de los estudiosos en la materia o de las mismas organizaciones internacionales que se ocupan de los pueblos indígenas, las dificultades se remontan incluso al momento mismo de la colonización e incluso la formación de los diferentes estados nacionales,

Existen dos definiciones muy importantes a nivel internacional respecto a quienes son pueblos indígenas. La primera es la de José Martínez Cobo, ex relator especial de las Naciones Unidas, quien proporciona la siguiente definición en su informe final “Estudio del problema de discriminación contra las poblaciones indígenas”, iniciado en 1971 y concluido en 1986.

“Son comunidades, pueblos y naciones indígenas, las que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollan en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en

estos territorios o parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la intención de preservar, desarrollar, transmitir a sus 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” (FONDO INDIGENA 2005: 26).

Es notable que esta definición atribuye a los grupos indígenas no solo el rango de comunidades sino también el de pueblos e incluso el de naciones.

La segunda definición es la del Convenio 169 de la OIT que recordemos que hasta la fecha es la única definición plasmada en una convención o declaración internacional. El texto que se empezó a redactar en 1986 y fue aprobado en el año 1989, tiene sobre la anterior definición la ventaja de formar parte de un instrumento jurídico vinculante para aquellos países como Bolivia que los han ratificado. El artículo 1 nos proporciona la siguiente definición:

“El presente Convenio se aplica a (...) b. a 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 el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su condición jurídica, conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

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” (OIT: 1989)

El punto interesante de ambas definiciones es que ciertos pueblos son considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el país o la región geográfica desde antes del establecimiento de otros pueblos que posteriormente estructuraron el país o región de acuerdo a sus propios intereses y prescindiendo de la opinión de sus primeros habitantes. Es por esta razón que en muchos lugares del mundo son llamados o desean ser llamados originarios, aborígenes, nativos, first nations, adivasi o con otros nombres locales que también hacen referencia a estas raíces históricas más profundas. En Bolivia muchos han optado por autodeterminarse como originarios.

La categoría de ser pueblo indígena no está condicionada al hecho de conservar totalmente las instituciones ancestrales sin modificaciones, por esto el Convenio prevé que la colonización a lo largo de los siglos ha transformado, adaptado o perdido algunas de sus instituciones e incluso valores culturales.

El segundo inciso en la definición de la OIT es el que añade un criterio fundamental a saber el de la conciencia de su identidad indígena o tribal. El hecho de descender de pueblos existentes desde antes de la conquista (expresado por determinados rasgos físicos y culturales) los hace etnia indígena en sí. Pero es esa conciencia de su identidad la que además los hace etnia indígena para sí o, a un nivel colectivo, los hace sentir como naciones indígenas de tal o cual pueblo.

4.3.2. CAMPESINOS

Por su etimología y por el uso común en las ciencias sociales, campesino es la gente que vive en el campo con su trabajo agropecuario a pequeña escala. Se trata de una categoría socio – económica muy relevante en el análisis de clases y muy distinta de las categorías étnicas e identitarias como los indígenas o los afrodescendientes. Sin embargo, en Bolivia desde la Revolución de 1952, y con el ánimo de lograr la tan ansiada asimilación cultural que pretendió eliminar la terminología étnica y cambiarla por el término de campesino, el resultado fue que este último término amplió su ámbito semántico de modo que puede significar las dos cosas: un pequeño productor agropecuario y/o un indígena, sobre todo en la región andina. Por eso mismo, muchos trabajadores del campo que no eran indígenas evitaban ser llamados campesinos y se autoidentificaban más bien como agricultores, o viceversa, a muchos aymaras y quechuas establecidos en las ciudades se los sigue llamando campesinos a pesar de no vivir ya de su trabajo agropecuario, o incluso haber abandonado parte de sus costumbres comunales.

Vinculado a este cambio está también muy arraigada la falsa creencia que los indígenas a medida que se van “civilizando” y se van incorporando más en la sociedad mayor, dejan de serlo para transformarse en campesino, por lo que el término campesino no sólo se aplicaría a quien trabaja en el campo en el rubro de la agricultura, sino también al indígena del área rural o el área urbana que ha tenido que migrar a la ciudad ante la extrema pobreza. Incluso el reglamento de la Ley de Participación Popular (DS 23854 de 1994) cayó en este error al obligar a que una OTB rural se defina como “comunidad campesina” o como “pueblo indígena”, cuando la realidad es que la inmensa mayoría de las comunidades rurales, sobre todo en el área andina, tienen a la vez las dos características: son

campesinas, en términos productivos, e indígenas (aymaras, quechuas, etc.), en términos identitarios. Más exacto es hablar de comunidades “campesino indígenas”.

4.4. LA AUTONOMIA Y EL AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN BOLIVIA, UNA RESPUESTA A LA CONSTRUCCION NACIONAL

Después de siglos de una serie de políticas sesgadas, anti indígenas y discriminadoras, en respuesta a estas políticas de construcción nacional presentes en el devenir histórico político de nuestro país, y que casi lograron la desarticulación del movimiento indígena como sujeto político, ocurre un cambio sustancial en la concepción misma del indígena como miembro de la sociedad boliviana, en cuanto sujeto consciente de sus obligaciones ciudadanas, asume conciencia plena que como parte de la nación también es detentador de derechos por cuanto el indígena despierta del yugo del sometimiento e inicia una batalla política contra el Estado oligárquico para exigir el respeto de sus derechos humanos, políticos, y sociales, como individuos y como colectividades, distintas culturalmente de la mayoría dominante, batalla que inicia con la marcha de los pueblos indígenas de 1994. La autonomía por su etimología se refiere a la capacidad de normarse a sí mismo. En un segundo sentido mas amplio, puede aplicarse tanto a un individuo autónomo, es decir, que decide su comportamiento por si mismo, a grupos o comunidades de tamaño reducido o a grupos sociales más amplios y estructurados.

4.4.1. LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA: HITOS HISTÓRICOS

Un problema estructural que explica el colapso de la organización estatal y la necesidad de su transformación es la fractura entre el Estado y los pueblos indígenas. Según Xabier Albo y Franz Barrios esto se explica por la exclusión de las identidades originarias en las relaciones sociales. Para Álvaro García Linera, por la racialización de las relaciones sociales como factor de cohesionamiento estatal, o para Carlos Romero, el divorcio entre la estructura del Estado y la existencia de los pueblos indígenas en condición de sujetos colectivos. De acuerdo a Carlos Romero, en el periodo del Tawantinsuyo su organización territorial comprendía cuatro regiones denominadas suyus. La disposición de los suyus se orientaba de arriba hacia abajo, en tanto que la articulación de los ayllus en federaciones y confederaciones se estructuraba de abajo hacia arriba, por tanto hacia cierto grado de autonomía en su estructura organizativa.

Durante la colonia, la organización estatal española se sobrepuso a las estructuras indígenas originarios. La distribución de tierras e indios operaba a través de las mercedes reales mediante

encomiendas y repartimientos que constituían núcleos de explotación económica, sometimiento político y opresión cultural a los pueblos indígenas. Su cultura se redujo gracias a las políticas de construcción nacional se redujo solamente a lo folklórico y sus autoridades reconocidas en segundo nivel y subordinadas al patronazgo colonizador. En tierras bajas las reducciones religiosas cumplieron las funciones de la encomienda. El ordenamiento territorial tuvo dos pilares: la reforma toledana de fines del siglo XVI que legalizó las reducciones e instituyó las provincias de audiencias, y las reformas borbónicas del siglo XVIII que estableció las intendencias. La organización política – administrativas respondía, sobre todo, a criterios de extracción de minerales, sometimiento indígena y control militar.

El Estado se organizó bajo un criterio centralista y de exclusión de las identidades indígenas. Si bien la población indígena seguía atada a la contribución territorial (tributo indígena), el Estado hacía todo lo posible para individualizar a su población y fragmentar sus tierras. Las políticas republicanas de construcción nacional, en materia agraria apuntaban a liquidar las tierras de comunidad y ampliar las correspondientes en las haciendas. Entre las medidas adoptadas destacan: la enfiteusis que buscaba convertir a los indígenas en arrendatarios de sus tierras, la subasta de tierras indígenas ordenadas por Melgarejo, y la ex – vinculación de tierras de comunidades instituida por los conservadores y continuada por los liberales. La resistencia indígena tiene como hitos su participación bajo el liderazgo del Wilca Zarate en 1898 – 1899, durante la denominada guerra federal que determinó el traslado de la sede de gobierno de Sucre a La Paz. Destaca también el levantamiento de Jesús de Machaca en 1921, demandando el reconocimiento de sus autoridades originarias y el de Warisata de 1931, reivindicando acceso a la educación.

De acuerdo de José Luis Roca, en tierras bajas, el boom gomero fue equivalente a la colonización hispana. Extranjeros llegaron a Santa Cruz capturaron fuerza laboral indígena para incorporarlos a la siringa en condiciones de esclavitud. En 1892 la masacre de Kuruyuki y el asesinato del líder guaraní Apiahuayqui Tumba neutralizó el principal levantamiento indígena del oriente. La guerra del Chaco sirvió para demostrar que los indígenas eran convocados a la defensa de la patria, aun cuando ni siquiera de los había reconocido derechos de ciudadanos. Sin embargo, permitió a los indígenas conocerse, vincularse entre sí, desenvolverse en el arte de la guerra y retornar con organizaciones fortalecidas.

La década de los 40 se caracterizó por las permanentes movilizaciones y tomas de tierras, hasta la reforma agraria de 1953 que liquidó la hacienda feudal y las relaciones de servidumbre en la región andina preservando la concentración de tierras y el sometimiento indígena en el oriente.

A fines de la década de los 70s desde la CSUTCB y bajo la orientación ideológica del katarismo se levanta la bandera de la autodeterminación para liquidar el colonialismo interno. El proyecto de Ley Agraria Fundamental de la CSUTCB de 1984 reivindica la autogestión comunitaria de las tierras colectivas. En 1989 CIDOB presenta su proyecto de Ley Indígena demandando la restitución de sus territorios ancestrales y el reconocimiento de autonomía indígena para gestionarlo.

El año 1990 desde San Ignacio de Moxos del departamento del Beni, emergió la marcha de los pueblos indígenas de tierras bajas por “Territorio y Dignidad”. Probablemente hasta ese momento, los indígenas que existían en este país eran los andinos, con la marcha empiezan a visibilizarse los otros indígenas no andinos.

Los indígenas chimanes, sirionos y moxeños, denunciaron ante el mundo que sus bosques estaban siendo sistemáticamente avasallados por madereros y pirateros, por lo tanto reivindicaban sus bosques y su hábitat, es decir, su territorio. Pero también enarbolaron el postulado de la dignidad, sus instituciones organizativas de su vida colectiva, de su cultura, de sus autoridades, de si injusticia originaria y hasta de su folklore. Dignidad era autonomía indígena.

En 1991 mediante la Ley 1257 de ratifico el Convenio 169 de la OIT, que fue el primer instrumento jurídico en materia de derecho humanos, que reconoció derechos colectivos a los pueblos indígenas, fundamentalmente el de los territorios y la autonomía indígena aunque todavía de manera muy débil e insuficiente. En 1992 se intervino el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Ex Instituto Nacional de Colonización debido a irregularidades en torno a la distribución de las tierras y se planteo la demanda de territorios indígenas para la nueva legislación agraria. En 1993 se aprobó la Ley de Medio Ambiente que incorporó, por primera vez, la categoría Tierra Comunitaria de Origen, eso es importante porque TCO es compatible técnicamente a áreas protegidas. Se incorporo en 1994 en la Constitución Política del Estado la categoría de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Por primera vez en la historia constitucional, se reconocían tierras colectivas en favor de pueblos y la Constitución denominarles poblaciones.

En 1996 se alcanzaron dos logros muy importantes: primero la ley forestal que establece la integridad jurídicas del derecho al suelo y al bosque, que se constituían en una construcción conceptual y jurídica de territorio. Unos meses después, tras una movilización de 100 mil personas que marcharon hacia La Paz, incorporando en la ley INRA dieciséis demandas de titulación de Tierras Comunitarias de Origen y disposiciones redistributivas de tierras.

El año 1999 marca dos hechos significativos: se debaten modificaciones a la Ley de Participación Popular y la legislación municipal. Ese año, por primera vez, se planteó la categoría “autonomía indígena” como parte del ordenamiento político administrativos del país, a través del municipio indígena.

La tercera marcha indígena de tierras bajas se realiza en 2000 para eliminar los obstáculos que impedían titular los territorios indígenas. Se lograron varios decretos que permitieron transitar hacia la consolidación de las tierras comunitarias de origen o territorios indígenas.

La marcha por la Asamblea Constituyente se efectúa en 2002, en ese escenario convergen los indígenas de tierras bajas y de tierras altas. Sin embargo las autoridades de gobierno de ese entonces respondían a los marchistas a través de los medios de comunicación que sólo debían hablar del Régimen Agrario y no de política. Los indígenas respondieron que sí hacían política, porque querían modificar la CPE para democratizar el poder político. Los indígenas postularon a la Asamblea Constituyente sin mediación de los partidos políticos para lo cual sus condiciones de integración y funcionamiento debían ser determinadas en referéndum. Durante la marcha se discutían propuestas de contenido de reformas constitucionales, por tanto, desde ese momento los indígenas se convirtieron en constituyentes.

Después de las movilizaciones de febrero y octubre de 2003, en el contexto de la victoria del pueblo boliviano en la “guerra del gas”, se posiciona la denominada “Agenda de octubre” con dos pilares fundamentales: Nacionalización del gas y Asamblea Constituyente. Para viabilizar las demandas por la Asamblea Constituyente en 2004 se aprueban reformas parciales en la CPE. Es así que el año 2006 se eligen constituyentes por votación directa y se instala la misma en la ciudad de Sucre, destacando en su composición la amplia presencia representantes indígenas originarios y campesinos. La Asamblea Constituyente aprueba la nueva CPE en detalle en 2007 en la ciudad de Oruro, reconociendo la autonomía indígena. Se busca instalar el Diálogo Nacional en 2008 a fin de compatibilizar los contenidos de la CPE en el ámbito del Congreso Nacional, viabilizándose la convocatoria a referéndum para su aprobación. El referéndum se realiza el año 2009 aprobando la nueva CPE con un porcentaje de adhesión ciudadana de más del 60%, siendo éste un proceso inédito pues fue la primera vez que intervino el pueblo boliviano en la aprobación de su Constitución. Además, en la Ley del Régimen Electoral Transitorio, aprobada en febrero del mismo año se establece la posibilidad de activar la consulta ciudadana en referéndum municipal para convertir un municipio en autonomía indígena originario campesina. En el mes de agosto se promulga un Decreto Supremo Reglamentario de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley del Régimen Electoral Transitoria, donde establece la

conversión de aquellos municipios que su población es mayoritariamente indígena o que la demanda de la TCO coincida con el municipio, mediante consulta ciudadana en autonomía indígena.

4.4.2. AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.

Para el movimiento indígena a nivel internacional la Autonomía Indígena:

“es la capacidad de decisión y control propio de los Pueblos y nacionalidades Indígenas en sus territorios en el orden administrativo, jurídico, político, económico, social y cultural con la existencia y reconocimiento de Autoridades Propias en coordinación con las autoridades centrales” (ESPINOZA, 2008: 116).

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE afirma que:

“ser autónomos o aspirar a serlo no significa el aislamiento, separación o rechazo a otros sectores de la población” (ESPINOZA, 2008: 116).

Los pueblos indígenas de nuestro país han demandado, libertad, dignidad, tierra – territorio y respeto a su identidad y gobierno propio con la autonomía indígena. Según Pedro Nuni miembro de la CIDOB, los pueblos indígenas ya tienen consolidado su territorio indígena originario TCO, habitado por sus comunidades, su propia estructura organizativa y lo único que falta es el gobierno propio con toma de decisiones.

La CPE en su artículo primero, referido a la caracterización del Estado, lo define como “descentralizado y con autonomías...” Asimismo en su artículo 289, reconoce la autonomía indígena originaria campesina como “la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y los pueblos indígenas originarios, y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”.

Por lo tanto la autonomía indígena es el reconocimiento de la cualidad gubernativa, legislativa y de administración de su justicia a una entidad territorial indígena que se rige por los principios señalados en la Constitución para su implementación.

4.4.3. PRINCIPIOS DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA

La Constitución Política del Estado en su artículo 270 y la Ley de Autonomías en su artículo 5 establecen los siguientes principios que rigen las autonomías: igualdad, solidaridad, bien común, autogobierno, reciprocidad, subsidiariedad, gradualidad, participación y control social, provisión de recursos económicos, preexistencia de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesino, voluntariedad, equidad, equidad de género, complementariedad, coordinación y lealtad institucional, transparencia. La autonomía respeta la unidad del Estado y su soberanía, es voluntaria, es un derecho que se ejerce libre y voluntariamente, tanto el Estado como las entidades territoriales autónomas deben trabajar en coordinación y cooperación permanente, la organización territorial, el ejercicio de las competencias y la asignación de recursos deben ser ejercidas con equidad, igualdad y en busca del bien común.

La autonomía indígena como no podría ser de otra manera se basa en la preexistencia de los pueblos indígenas, en el reconocimiento de sus territorios ancestrales, se ejercen mediante el autogobierno, mediante sus propias instituciones que deben garantizar que las relaciones entre cada nivel descentralizado se lleven a cabo con respeto y colaboración, así mismo es su obligación velar porque en sus territorios se respeten los derechos humanos y la equidad de género. El Estado debe velar porque los territorios autónomos obtengan los recursos económicos para gestionar y ejercer sus competencias, con transparencia y facilitando el control social.

4.4.4. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL AUTOGOBIERNO Y ELECCIÓN DE AUTORIDADES

Cinco son los elementos fundamentales que caracterizan la autonomía indígena: estructura organizativa (de gobierno) y elección de autoridades; facultades; competencias; administración de recursos económico financieros; jurisdicción territorial. La CPE dice en su artículo 290 párrafo II que el autogobierno de la autonomía indígena se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias en armonía a la Constitución y la Ley.

Esto significa que la estructura organizativa del gobierno de una entidad autónoma indígena se refiere a sus instituciones organizativas culturales, jurídicas, de gestión de los recursos naturales de son creadas según sus referentes culturales para la administración pública del gobierno subnacional y podrían tener la siguiente estructura:

1. **Entidades colegiadas:** que pueden denominarse; Asambleas, Consejos, Cabildos indígenas, Corregimientos, Capitanías, Consejo de Ancianos y otros. Esencialmente estas instituciones cumplen funciones legislativas, es decir, elaborar, proponer y aprobar normas con valor legal dentro de su jurisdicción territorial.
2. **Entidad ejecutiva:** que podría denominarse Presidente, Secretario, Ejecutivo, Capitán, Gran Cacique, Gran Murubicha y otros. Su función principal es administrar el gobierno de la entidad autónoma indígena y representarlo oficialmente.
3. **Elección de autoridades:** todas estas autoridades que forman parte de la estructura organizativa del gobierno autónomo indígena son elegidas por normas y procedimientos propios según referentes culturales de los pueblos. Entre las que se destacan las siguientes formas: voto secreto (como ya se está aplicando actualmente en algunas comunidades para la elección de autoridades), cargos hereditarios, voto de consenso, bastón de mando para la aceptación y conformidad de la autoridad.

4.4.5. FACULTADES Y COMPETENCIAS

Según la CPE artículo 272, la autonomía indígena originaria campesina tiene las facultades: legislativas, reglamentaria, fiscalizadora, ejecutiva y ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de la justicia.

Por lo tanto son las funciones, facultades o potestades de ejecutar, administrar y legislar que el gobierno nacional les delegue o transfiera en su totalidad o de forma parcial que se aplique según las competencias contempladas en la Constitución y recogidas en su estatuto autonómico indígena.

Las competencias son las materias temáticas en las cuales recae el ejercicio de las facultades transferidas o delegadas del gobierno nacional al gobierno autónomo indígena, por ejemplo educación, salud, seguridad interna, caminos, etc., en las cuales tienen la facultad de legalizar o reglamentar o administrar ejecutar dependiendo del tipo de competencia, si es exclusiva, concurrente o compartida.

Ahora bien, en general la Constitución subdivide en cuatro tipos de competencias:

1. **Privativas:** estas competencias son indelegables e intransferibles y corresponden sólo al nivel nacional, dado su carácter estratégico y de interés colectivo. Es la reunión de las facultades: Ejecutivas, Legislativas en un solo órgano de gobierno y forzosamente recae en el nivel nacional.

2. **Exclusivas:** son competencias que recaen en un solo nivel de gobierno, ya sea en el nacional o autónomo y pueden ser delegables o transferibles. Son facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas, pudiendo transferirse estas dos últimas.
3. **Concurrentes:** son competencias que se comparte entre el gobierno nacional y el gobierno autónomo, pero la facultad legislativa corresponde la nivel nacional y solo se comparten las funciones reglamentarias y ejecutivas.
4. **Compartidas:** son las competencias sujetas a una legislación básica nacional que recae en la Asamblea Legislativa Plurinacional y la legislación de desarrollo, la reglamentación y la ejecución corresponden al gobierno autónomo de acuerdo a sus características y naturaleza de su jurisdicción.

La Constitución establece en su artículo 304 las siguientes competencias para las autonomías indígenas:

EXCLUSIVAS	COMPARTIDAS	CONCURRENTES
1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización	1. Intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado.	1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción
2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.	2. Participación y control en el aprovechamiento de áridos.	2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.
3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.	3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley.	3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente.
4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales.	4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.	4. Sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política del Estado, al interior de su jurisdicción.

5. Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción.		5. Construcción de sistemas de microriego.
6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.		6. Construcción de caminos vecinales y comunales.
7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado.		7. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas.
8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.		8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería.
9. Deporte, esparcimiento y recreación.		9. Control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción.
10. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos.		10. Sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios.
11. Políticas de Turismo.		
12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a Ley.		
13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.		
14. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.		
15. Planificación y gestión de la ocupación territorial		
16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.		
17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas		
18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de microriego.		
19. Fomento y desarrollo de su vocación		

productiva.		
20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción.		
21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.		
22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.		
23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.		

El reconocimiento del sistema jurídico indígena y la facultad de administrar justicia es propia de esta autonomía en virtud al reconocimiento de sus entidades territoriales pre existente al Estado de acuerdo a la disposición contenida en el artículo segundo de la Constitución Política del Estado, que reconoce esta modalidad de autonomías no como parte de un proceso de descentralización política, sino más bien de incorporación a la estructura organizativa estatal de la institucionalidad originaria pre existente a su conformación.

4.4.6. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICO – FINANCIEROS

Una unidad territorial es cada una de las partes en que se organiza el territorio boliviano, es el espacio geográfico identificado y delimitado, son unidades territoriales los departamentos, provincias, municipios, territorios indígenas originarios campesinos, regiones que se vayan incorporando al ordenamiento territorial, de acuerdo con las condiciones y procedimientos que establezca la ley.

La entidad territorial no es lo mismo que unidad territorial. La entidad territorial es la institucionalidad reconocida legalmente para la administración o gobierno con jurisdicción en una determinada unidad territorial. Pueden ser: desconcentradas, es decir, que son parte dependiente de una institución u órgano superior; descentralizadas, que tienen determinadas atribuciones y competencias propias, que pueden gestionar por su propia cuenta; autónomas, que gozan de las cualidades de autogobierno, que implica la elección directa de sus autoridades, la administración de sus recursos económicos, además de la ejecución de facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras, y ejecutivas en le marco de su jurisdicción, competencias y atribuciones.

La gestión pública indígena originaria campesina es el sistema político y/o administrativo de las competencias, facultades, responsabilidades y recursos que otorga el Estado, respondiendo a la identidad y cultura propia de los pueblos y naciones indígenas originaria campesina. Se configura en un acuerdo entre las normas propias y la necesidad de un ejercicio responsable de la administración pública, a partir de la recuperación y fortalecimiento de las prácticas y experiencias desarrolladas en temas como la generación del bien común, el control social comunitario, resolución de conflictos y otros, en el marco de los saberes y conocimientos locales.

La gestión pública indígena se ejercita en las Entidades territoriales indígenas originarias campesinas que pueden ser: desconcentrada, descentralizada, o autónomas. La gestión pública intercultural no es lo mismo que la gestión pública indígena, más bien, una es parte de la otra. Es decir, que la gestión pública indígena debe tener un carácter intercultural, o sea convivir, establecer la reciprocidad y complementarse con las otras culturas; no puede ser una gestión encerrada en sí misma. Esto porque la gestión debe estar abierta a las personas que no conocen ni comparten la identidad indígena, no debe excluir a los otros que son diferentes, pero también porque la gestión debe relacionarse de manera sistemática y compatible con las administraciones públicas locales, departamentales y la nacional. La gestión pública intercultural es uno de los aspectos más importantes de la gestión pública indígena originaria, y ambas son elementos fundamentales para ejercer la autonomía indígena originaria campesina. De la misma manera, la gestión pública en todas las instituciones, administraciones y niveles del Estado, debe ser intercultural, abierta a diferentes culturas.

La gestión pública indígena originaria se ejerce en las entidades territoriales, los encargados de su ejercicio son las autoridades reconocidas por el Estado y aquellas que sean establecidas en los estatutos autonómicos.

Cuando el nivel nacional transfiere o delega competencias a los gobiernos indígenas, también les garantiza los recursos necesarios para la ejecución de estas competencias, además de la capacidad de generar sus propios recursos.

Los ingresos fiscales y financieros asignados a las entidades autónomas, son los recursos con los cuales desarrollarán las competencias transferidas por el nivel nacional, y se podrían clasificar de la siguiente manera: ingresos propios, transferencias y deuda pública interna y externa.

Los ingresos propios son los que están conformados por impuestos, tasas, patentes, contribuciones especiales, regalías, rendimientos de capital e ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios del patrimonio propio, donaciones y legados,

Los recursos provenientes de transferencias incluyen los recursos obtenidos de coparticipación de impuestos nacionales y recursos procedentes de fondos de compensación.

La deuda pública son los créditos o empréstitos contraídos por las entidades autónomas; estos pueden provenir de entidades públicas o privadas nacionales o de otros países y organismos multilaterales.

4.4.7. TERRITORIOS

La autonomía indígena originaria campesina se basa en los territorios ancestrales, siempre que estén actualmente habitados por esos pueblos y naciones y, que sea la voluntad de su población, la que deberá ser consultada al respecto, esto significa que el resultado de la consulta debe arrojar una aprobación mayoritaria.

Pueden ser territorios autónomos indígenas las tierras comunitarias de origen (TCO) que hayan sido debidamente tituladas y que hayan cumplido con el trámite administrativo de conversión a territorio indígena originario campesino.

Así mismo, los municipios y las regiones que cumplan los requisitos establecidos en la Constitución y la Ley pueden convertirse en territorios indígenas originario campesinos autónomos.

¿Cómo se constituye la autonomía indígena a partir de las TCO's? Se deben seguir varios pasos, establecidos en la Constitución y la Ley de Autonomías. La Constitución ha considerado a la TCO, una vez constituida en territorio indígena originario campesino como base para la autonomía especialmente para las tierras bajas, por la particularidad de que los pueblos de estas zonas resultan ser minorías poblacionales respecto a su contexto. Entonces han consolidado sus TCO como una protección respecto a su entorno.

Mientras que en las tierras altas, los pueblos de las naciones aymaras y quechua son mayoritarios, y más bien la sucesiva fragmentación territorial del país los ha ido dividiendo artificialmente. Si constituyesen sus autonomías sobre la base de TCO, seguirá fragmentando más. Por lo tanto la vía más

recomendable que abre la Constitución para tierras altas es la conversión de municipios enteros en autonomías indígenas con la posibilidad de agregarlos constituyendo autonomías indígenas regionales.

En resumen son tres los caminos por los cuales se puede adquirir la condición de autonomía indígena originaria campesina: mediante la TCO, a través del municipio y por la vía regional.

4.5. LA ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE INTEGRACIÓN INTERNACIONAL

La nueva Constitución Política del Estado ha sentado bases sin precedentes en la dirección del país. El texto responde a demandas históricas por sectores indígenas marginados y excluidos de la vida estatal. Expuestos a las políticas de construcción nacional los pueblos indígenas están en camino de superar las injusticias causadas por dichas políticas, estamos en frente de un país dispuesto a reconstruirse.

Se ha desarrollado a cabalidad la teoría de los derechos de los pueblos indígenas en sus preceptos generales y en su aplicación práctica en nuestro propio contexto traducida en autonomía indígena y autogobierno, esta revalorización de lo indígena, este reconocimiento de derechos colectivos también trae consigo una serie de deberes y atribuciones para los pueblos indígenas.

Así mismo se han constitucionalizado temas que no fueron considerados en ninguna reforma constitucional como el título VIII referido a las relaciones internacionales.

4.5.1. ALGUNOS ASPECTOS PREVIOS

Históricamente, podemos encontrar que, anterior a la aparición del Estado constitucional, la monarquía absolutista, consideraba que el rey contaba con el “*iusrepresentationis omnimoda*”, que ejercitaba plenamente y sin cuestionamientos en la conducción de las relaciones exteriores del Estado.

El *ius representationalism* inicialmente fue puesto de manifiesto por John Locke, para quien la actividad de relacionamiento externo de un Estado era un “Poder Federativo” –*federal power*–, distinto al Poder Ejecutivo pero ubicado entre el Ejecutivo y el Legislativo. Mientras que el Barón de Montesquieu sitúa la atribución de la conducción de la política exterior en el Poder Ejecutivo, para Juan Jacobo Rousseau:

“El ejercicio exterior del poder no conviene al pueblo; las grandes máximas del Estado no están a su alcance y debe abandonarlas confiándolas a sus jefes, quienes, siempre mas ilustrados que él en este punto, no harán tratados desventajosos para la patria” (Rousseau, 1912).

A pesar de la opinión de este ideólogo de la burguesía revolucionaria, con el pasar del tiempo, el derecho constitucional supo recoger una vertiente contraria. Así, en su Curso de Política Constitucional, Benjamín Constant señala que:

“la única garantía posible contra las guerras inútiles o injustas, está en la energía de las asambleas representativas. Ellas están facultadas para decretar levas, ellas consienten los impuestos. Por lo tanto es a ellas y al sentimiento nacional a quien compete dirigir las, donde hay que acudir bien para apoyar al Poder Ejecutivo, cuando la guerra es justa, aún debiendo trascender fuera del territorio con el propósito de poner al enemigo en condiciones de no garantizar la seguridad” (CONSTANT, 1969).

Por su parte, el estadista francés, Alexis de Tocqueville señala que es en la dirección de los intereses exteriores de la sociedad en lo que los gobiernos democráticos parecen decididamente inferiores a los otros. La experiencia, las costumbres y la instrucción casi siempre acaban por crear en la democracia esa especie de sabiduría practica de todos los días y esa ciencia de los pequeños acontecimientos de la vida que se llama buen sentido. El buen sentido basta a la marcha ordinaria de la sociedad; y en un pueblo cuya educación está hecha, la libertad democrática aplicada a los asuntos interiores del Estado, produce más bienes que males producirían los errores del gobierno de la democracia. Pero no siempre es lo mismo en las relaciones de pueblo a pueblo (TOCQUEVILLE, 1969).

La política exterior no exige el uso de casi ninguna de las cualidades que son propias de la democracia, y exige, por el contrario, el desarrollo de casi todas las que le faltan. La democracia favorece el crecimiento de los recursos interiores del Estado; reparte la comodidad, desarrolla el espíritu público; fortifica el respeto a la ley en las diferentes clases de la sociedad; cosas todas que no tienen más que una influencia indirecta sobre la posición de un pueblo en relación con otro. Pero la democracia no puede, sino difícilmente, coordinar los detalles de una gran empresa, detenerse ante un deseo y seguirlo luego a través de los obstáculos. Es poco capaz de combinar medidas en secreto. Esas son cualidades que pertenecen más particularmente a un hombre o a una aristocracia. Pero son precisamente esas

cualidades las que hacen que, a la larga, un pueblo, individualmente termine por dominar (TOCQUEVILLE, 1969).

Confinar el accionar externo del Estado al Título VII de la Segunda Parte de la actual Constitución Política del Estado es limitarlo en su real alcance. Relacionados con la política exterior, o si se quiere dentro del campo más genérico de las relaciones internacionales, existe una serie de aspectos constitucionales que no son propiamente de política exterior pero que no pueden desvincularse de ella. El Estado y el individuo, están vinculados constitucional e indisolublemente con las relaciones internacionales.

4.5.2. RELACIONES INTERNACIONALES Y SOBERANIA

El Órgano Ejecutivo ejercido por el Presidente de la República, conjuntamente los ministros y con la participación del Vicepresidente es el encargado, a nombre del Estado boliviano, de la política exterior del país. Entre las atribuciones del Presidente están las de negociar y concluir tratados con naciones extranjeras y canjearlos previa aprobación del Órgano Legislativo, asimismo, conducir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares, admitir a los funcionarios extranjeros en general.

La política exterior boliviana es la manifestación soberana, coherente, dinámica y posible del Estado boliviano hacia el exterior de su territorio, orientada a la consecución de sus intereses y a la preservación de su soberanía y seguridad dentro la comunidad internacional, aceptando como única limitación para tales fines los principios generales que informan el derecho internacional contemporáneo y más recientemente la opinión pública internacional (SALAZAR, 2000).

Sin embargo, la política exterior del país y, en general, sus relaciones internacionales, tienen limitaciones constitucionales en su ejercicio. La praxis actual de la política exterior boliviana al igual que en el pasado no se apega siempre al mandato de la Constitución, una serie de actos de política exterior han sido, avalados por la mayoría parlamentaria afín al Órgano Ejecutivo.

A lo largo de casi todo el texto de la CPE, se encuentra aspectos relativos a la política exterior y, en general, a las relaciones internacionales del país puesto que debe existir una estrecha y constante relación entre el Estado actor en política exterior y la carta magna. Por otro lado, el boliviano, ya sea individual o conjuntamente con otros de sus semejantes, al tener un vínculo indisoluble con el Estado,

provenientes de su nacionalidad, ejecuta una serie de actividades, funciones o atributos que si bien no son propiamente de política exterior, participa o repercute en las relaciones internacionales del Estado boliviano o de alguno de sus componentes.

El punto de partida está, en el Art. 1 de la Constitución Política del Estado que señala que nuestro país es un Estado Unitario, Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, y soberano. La anterior Constitución Política del Estado, también en el Art. 1, decía algo similar: “Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria...”

¿Qué relación puede haber entre este precepto constitucional y la política exterior del país? De acuerdo a Félix Laviña, los Estados son los actores políticos esenciales del sistema internacional y, por diferentes que sean entre sí, todos tienen los mismos elementos constitutivos y fundan sus relaciones sobre los mismos principios políticos comunes (LAVIÑA, 1983).

Resulta, entonces, preciso reparar en el concepto de soberanía. Para Morton Kaplan, no hay concepto más confuso, en el derecho internacional, que el de *soberanía*. Probablemente la razón de su vaguedad e inconsistencia está en que, lo mismo que la “libertad” y la “democracia”, la soberanía es un símbolo altamente emotivo que se esgrime con objeto de arrancar una reacción favorable a los públicos en una época de nacionalismo (KAPLAN, 1961).

El principio de la autodeterminación constituye el reconocimiento del derecho de cada pueblo y cada nación a elegir libremente su régimen político, económico y cultural, a permanecer unido o separado de otro Estado y formar un nuevo Estado, y a disponer libremente de sus recursos naturales. El concepto de soberanía tiene, en sí, un carácter antinómico, una doble acepción porque, primero, exige para el Estado soberano el poder de decisión, la no sumisión del Estado soberano a la fuerza de decisión de otro poder jurídico; y, segundo, postula la necesidad de configurar sus relaciones con otros estados, ya que los estados soberanos son los sujetos del derecho internacional público (D’ESTEFANO, 1965). La soberanía, para efectos del derecho internacional, se identifica con su propio ámbito de aplicación (SEARA, 1988).

Tanto la anterior CPE (Art. 2) como la actual CPE (Art. 7) no sólo señalan que Bolivia es soberana, sino que esa soberanía reside en el pueblo, es inalienable e imprescriptible. La soberanía, esa independencia del Estado en la comunidad internacional, no puede ser transferida o enajenada ya que el Estado que enajena su soberanía deja de ser, Estado. La inalienabilidad del Estado da como resultado su imprescriptibilidad.

Tomado en cuenta este marco teórico conceptual de la soberanía, el Estado boliviano se impone el deber de conducirse dentro de un contexto principista generalmente reconocido por el derecho internacional. Con base en esa misma calidad de Estado soberano, Bolivia auto restringe voluntaria y recíprocamente su soberanía al suscribir tratados, sean estos bilaterales o multilaterales y, consecuentemente, la soberanía no podrá aducirse para contravenir la regla de la *pacta sunt servanda*, es decir, que los tratados deberán cumplirse de buena fe.

El principio de la soberanía promueve, por otra parte, la cooperación de Bolivia con otros Estados al garantizarles el uso de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones y salvaguardar su igualdad con otros Estados. Finalmente, la soberanía del Estado boliviano presupone un campo de posibles vínculos internacionales que le pueden ser impuestos, ya que Bolivia podrá fijar sus propias leyes internacionales con arreglo a las cuales ha de regular sus relaciones recíprocas. En resumen el punto de partida para las relaciones internacionales es la soberanía.

4.5.3. EL ÓRGANO EJECUTIVO Y LA POLÍTICA EXTERIOR

Siendo el Estado el actor principal en la política exterior, ¿cómo se desenvuelve conforme el derecho Constitucional? ¿Cuál es el sujeto que toma para sí esta responsabilidad de accionar externo de un Estado y cuáles son sus funciones específicas y qué limitaciones tiene? La respuesta esta en la Constitución en el Art. 165, pues el Estado maneja su política exterior a través del Poder u Órgano Ejecutivo encabezado por el Presidente de la República quien por mandato constitucional, es el conductor de la política internacional del Estado boliviano, con las limitaciones que le impone la propia Constitución, teniendo como atribuciones específicas: Dirigir la política exterior, suscribir tratados internacionales, nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares de acuerdo a ley y admitir a los funcionarios extranjeros en general. Paralelamente, el Art. 174 inciso 5, establece que dentro de las atribuciones del Vicepresidente esta participar conjuntamente con el Presidente en la formulación de la política exterior, así como en el desempeño de las misiones diplomáticas, aspecto que constituye una innovación.

Dentro de las funciones de gobierno y administración que ejerce el Órgano Ejecutivo, la conducción de las relaciones exteriores debe entenderse como el estudio, la orientación la formulación, la planificación, la centralización, la coordinación, el desarrollo y la ejecución de la política exterior boliviana. Alipio Valencia Vega llama a esta atribución la “regencia de la política exterior” (VALENCIA VEGA, 1998).

La Comisión de Derecho Internacional de la ONU sugiere la siguiente definición para un tratado: es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el derecho internacional. Un tratado es, por tanto, una manifestación de la voluntad emanada de dos o más Estados. Esa “voluntad” del Estado se expresa por medio de un individuo que actúa en su capacidad de órgano del Estado.

Para que un tratado entre en vigencia, no basta que éste sea suscrito. El propio precepto constitucional se refiere al canje, previa ratificación del Congreso precepto constitucional que comete un error. El Congreso no ratifica los tratados. El Órgano Ejecutivo negocia y concluye los tratados, el Órgano Legislativo los aprueba mediante ley y, nuevamente, el Órgano Ejecutivo los ratifica, y sólo entonces procede el canje. En el Art. 260 establece que la denuncia de los tratados internacionales seguirá los procedimientos establecidos en el propio tratado, las normas generales del derecho internacional y los procedimientos establecidos en la misma Constitución para su ratificación.

Los Ministros de Estado tienen la facultad de presentar a la Asamblea Legislativa Plurinacional los informes que les soliciten, que concuerda con la atribución 18 de la Asamblea Legislativa Plurinacional, que establece que es posible interpelar, a iniciativa de cualquier asambleísta, a las Ministras o Ministros de Estado, individual o colectivamente, y acordar la censura por dos tercios de los miembros de la Asamblea y que podrá implicar la destitución de la Ministra o del Ministro (Art. 158).

Esta atribución, a la que Valencia Vega denomina responsabilidad parlamentaria, consiste en que los ministros, ya sea individualmente, o algunos de ellos, o todo el gabinete en pleno, responden ante el parlamento por la política seguida por el poder ejecutivo en orden al ramo del ministro individual de que se trate, o de la política del conjunto del gabinete. (VALENCIA VEGA, 1989).

4.5.4. EL ÓRGANO LEGISLATIVO Y LA POLÍTICA EXTERIOR

Es obvio que en cuanto a la política exterior se refiere, el Órgano Legislativo, que en Bolivia reside en la Asamblea Legislativa Plurinacional podrá tener funciones legislativas y también de control y fiscalización. Sin embargo, la Constitución pareciera otorgar una función principalmente de control de parte del Órgano Legislativo sobre la política exterior que ejercita el Órgano Ejecutivo. Esto se debe a que la iniciativa en política exterior, generalmente está fuera de ámbito del legislativo. Sin embargo, la intervención del Órgano Legislativo, en varios aspectos de la política exterior, da a ésta validez y

vigencia. En otros casos, el Legislativo podrá ejercitar influencia para que el Ejecutivo inicie acciones o gestiones de acuerdo a las conveniencias del país.

Las atribuciones del Órgano Legislativo sobre política exterior están distribuidas, primero, en el Órgano Legislativo como tal, luego en cada cámara por separado y, finalmente, en ambas cámaras reunidas en Asamblea.

Entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional están las siguientes: ratificar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, en las formas establecidas por esta Constitución; autorizar la salida de tropas militares, armamento y material bélico del territorio del Estado, y determinar el motivo y tiempo de su ausencia; autorizar excepcionalmente el ingreso y tránsito temporal de las fuerzas militares extranjeras, determinando el tiempo y motivo de permanencia.

El poder que tiene un Estado está determinado por diversos factores. Entre ellos están los factores políticos que comprenden la estabilidad política, la cohesión interna, la capacidad diplomática y, por último, la capacidad militar.

4.5.5. RELACIONES INTERNACIONALES Y TRATADOS INTERNACIONALES

En general, el término relaciones internacionales puede referirse a todas las formas de interacción entre miembros de sociedades distintas, gubernamentales o no. De ahí que política exterior y política internacional son términos que se refieren a la acción e interacción oficial de unidades políticas, mientras que las relaciones internacionales, término más amplio, engloba a todo tipo de relaciones de entes de diferentes Estados.

El accionar externo del Estado, se materializa jurídicamente en la suscripción de tratados internacionales que, tanto en el caso de que éstos sean bilaterales o multilaterales, obligan a las partes pues se convierte en derecho internacional obligatorio. De ahí su importancia que ameritaba un tratamiento constitucional en los artículos 255 al 260, estableciendo un marco principista que obligue a los encargados de la ejecución de nuestra política exterior a mantenerse durante el proceso de negociación, suscripción y ratificación dentro de parámetros claramente señalados por el inciso segundo del Art. 255.

Los tratados internacionales ratificados en el sentido de que éstos tienen rango de ley dentro del ordenamiento jurídico interno, es decir, que deberán ser sometidos al procedimiento legislativo establecido por la propia legislación. Algunos de estos instrumentos, sin embargo, requerirán aprobación mediante referendo popular vinculante previo a la ratificación: los que impliquen cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica estructural y cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco del proceso de integración. Los tratados y convenios internacionales sobre derecho internacional, suscritos y ratificados por Bolivia, son parte de la legislación nacional y prevalecen por encima de la ley.

4.5.6. INTEGRACIÓN INTERNACIONAL Y PUEBLOS INDÍGENAS

4.5.6.1. ¿Qué es la integración internacional?

Primeramente habrá que entender que es la integración internacional

“...es un proceso donde las partes, que son generalmente Estados nacionales, buscan unir elementos previamente dispersos, desarrollando acciones en los ámbitos de la economía, la política y la actividad socio – cultural de los pueblos, con el propósito de eliminar los factores de separación y desarrollar un sentido de solidaridad y pertenencia” (INSTITUTO INTERNACIONAL DE INTEGRACION: 2004).

La integración es un proceso en el que dos o más colectividades separadas no sólo por fronteras sino también por un sistema jurídico institucional, construyen plataformas para reducir factores de separación y desarrollar un tipo de dinámica que culmine en la integración plena.

La integración es un proceso de regionalismo¹²⁵ en fase superior dotada de una finalidad que requiere acciones cooperativas entre los diferentes actores de una colectividad con otras, principalmente organizados institucionalmente bajo un Estado nacional, en ámbitos económicos, político y socio – cultural.

¹²⁵ El regionalismo constituye una serie de circunstancias donde determinadas regiones desarrollan un grado importante de intercambios y, por lo tanto, se produce una interdependencia creciente. Estos intercambios pueden estar acompañados de experiencias históricas, tradiciones culturales, de los que derivan nexos y transacciones que también conllevan interconexiones políticas y sociales. Puede suceder que los Estados interactúen a través de negociaciones sin llegar a establecer procesos de integración. El regionalismo pretende acercar a los pueblos y superar los factores de separación, buscando la unión.

Las finalidades de la integración son múltiples y no se dirigen exclusivamente a las áreas económicas y políticas, sino que también se abocan a objetivos que determinada colectividad plurinacional se plantea.

Se suele sobredimensionar el rol del papel económico para favorecer la integración. La experiencia de integración europea se sustenta principalmente en la variante económica que se convertido en la fuerza impulsora de los procesos de integración. Así se demuestra en la experiencia de la Unión Europea.

En teoría, la integración regional debería empezar con algún tipo de acuerdo comercial y puede expandirse a un espectro más amplio de políticas económicas, así como a la cooperación en áreas no económicas, esta integración incluso puede evolucionar a ciertas formas de unión política. La secuencia del proceso de integración debería, según la literatura especializada debería atravesar las siguientes etapas:

1. Promoción del comercio en bienes y servicios, creando zonas de libre comercio.
2. Definición de protecciones arancelarias homogéneas y liberalización del movimiento de los factores de producción.
3. Unificación de las políticas comerciales, monetarias y cambiarias, etc.
4. Creación de instituciones comunes que desarrollen esas políticas.

La integración internacional es regulada por el Derecho de la Integración o Derecho Comunitario que es el conjunto de normas jurídicas, sobre determinadas materias y áreas, que regulen las relaciones inter estatales y las relaciones de las personas físicas y/o jurídicas, que se desarrollan en el marco de un sistema u organismo de integración, cuyo objeto último es el bien común de las partes contratantes.

4.5.6.2. Integración internacional de los pueblos indígenas

En algunas constituciones latinoamericanas, existen preceptos constitucionales que expresan la promoción de la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones. Bolivia ha incorporado recientemente en su texto constitucional disposiciones relativas a las relaciones internacionales y la política exterior del Estado.

El objetivo establecer una serie de principios que de ahora en adelante guíen las relaciones internacionales y obliguen al Órgano Ejecutivo a seguir estos mismo principios al momento de suscribir tratados internacionales. Se trata de eliminar aspectos como la subordinación y dependencia

producto de relaciones económicas desequilibradas entre los Estados, asegurando que la independencia y la igualdad entre los Estados sean premisas infaltables en las relaciones internacionales, se rechaza cualquier forma de dictadura, colonialismo, neocolonialismo o imperialismo.

Otra premisa fundamental es respeto a los derechos humanos y a los derechos de los pueblos indígenas originarios campesino, sin discriminación, en cooperación y solidaridad entre los Estados y los pueblos.

El aspecto que interesa más en la presente investigación está plasmado en el artículo 265 de la actual Constitución que establece en su primera parte que el Estado debe promover sobre los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimientos de las asimetrías, las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás estados, naciones y pueblos del mundo y en particular promoverá la integración Latinoamericana (ZELADA, 1997). En ese entendido, el Estado Plurinacional debe velar por impulsar los procesos de acercamiento entre los Estados para establecer una relación justa en la que cada uno reciba equitativamente lo que merece, creando un punto de equilibrio, de entendimiento pleno, en las negociaciones para superar las asimetrías que existen entre los diferentes Estados en razón de su desarrollo, economía, educación, cultura, ciencia y tecnología. Asimismo, para que las relaciones de integración sean sólidas y tangibles entre los Estados involucrados, ellas deben abarcar el ámbito social, político, económico y cultural.

Es imperativo que la participación de Bolivia en el contexto internacional esté de acuerdo con los intereses permanentes del Estado, lo que, a su vez, obliga la necesidad de plantearse un conjunto articulado de objetivos propios que le permitan trasladar hacia el exterior los requerimientos que en materia de integración le convengan, a fin de poder utilizar este instrumento de política económica e internacional en función de nuestros propios derechos, intereses y aspiraciones.

De la interpretación del Art. 265 se puede establecer que Bolivia, mediante el proceso de integración, debe lograr un acercamiento con los demás Estados, naciones y pueblos del mundo, sin embargo, debe fortalecer sobre todo sus vínculos integracionistas con los países latinoamericanos, con quienes nos unen profundos lazos históricos y por las características comunes entre ellos que hacen que las asimetrías sean más moderadas.

Asimismo, el Art. 265 establece en su segunda parte: el Estado fortalecerá la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo. Se evidencia la existencia de un cambio fundamental en el alcance del proceso de integración (CAMACHO, 1986)

porque, independientemente de la integración con otras naciones, estados y pueblos del mundo, también se propende consolidar una verdadera integración con naciones y pueblos indígena originario campesinos. Este es un tema relativamente nuevo en América Latina, razón por la cual era indispensable incorporar las ideas básicas en la Constitución. (RUIZ, 1999).

Los representantes de Bolivia ante organismos supra estatales (por ejemplo, el Parlamento Andino) emergentes de los procesos de integración, serán elegidos mediante sufragio universal. Con base en estas experiencias constitucionales, los países de la región tendrán que ir complementando los textos a futuro, a fin de hacer posible una comunidad de naciones con fortaleza política, social y económica, equivalente a la actual Unión Europea, donde la Constitución de los países miembros haya ido adecuándose, sucesivamente, a las nuevas normas del proceso de integración.

Una acertada innovación es introducida en la Constitución hasta ahora los representantes ante organismos parlamentarios supraestatales emergentes de los procesos de integración eran elegidos por el Parlamento; ahora se los elegirá mediante sufragio universal, lo cual hace que la participación boliviana sea más legítima y representativa.

Hasta el momento y a pesar que la publicación de la Constitución Política del Estado en el año 2009 y la promulgación de la Ley de Autonomías y descentralización no existe una ley que en base a estos principios y mandatos establecidos en la Constitución esclarezca los mecanismos a través de los cuales la integración internacional entre los pueblos indígenas bolivianos y los pueblos indígenas del mundo sea una realidad. Fue precisamente este vacío legal el que pretende llenar el presente trabajo, primero al explicar el origen de innovaciones más allá del mandato del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU que reconocen la necesidad de que los pueblos indígenas separados por fronteras internacionales tengan el derecho a mantener contactos sociales, económicos, culturales, políticos y jurídicos, en post de la preservación de sus identidades culturales, hay razones históricas vinculadas a las políticas de construcción nacional como factores generadores de injusticia étnocultural que marcan la necesidad de establecer derechos colectivos que provean de condiciones igualitarias para que los pueblos indígenas participen en la sociedad mayoritaria.

4.5.7. PERSPECTIVAS INTERNACIONALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

4.5.7.1. ¿Qué es la diplomacia indígena?

La Diplomacia Indígena se refiere al conjunto de acciones que realizan los pueblos indígenas y las naciones originarias en el campo de las relaciones internacionales con los Estados con énfasis en su participación directa en los procesos que se desarrollan dentro del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, tales como el sistema interamericano.

El ejercicio de la Diplomacia Indígena, por mandato de las organizaciones representativas de los pueblos y naciones originarias, implica las funciones de representación en los espacios internacionales de diálogo y negociación. Se realiza bajo los principios de defensa de los derechos humanos y los derechos de la naturaleza, a partir de los acuerdos y tratados de cooperación y de la permanente promoción de la solidaridad entre los pueblos.

En el ámbito nacional las acciones de Diplomacia Indígena incluyen el diálogo y acuerdo con los Estados en relación a la implementación y el efectivo cumplimiento de los tratados internacionales sobre derechos humanos de los pueblos indígenas, especialmente en el caso de los convenios multilaterales ratificados por los Estados parte. Los pueblos indígenas a través de sus organizaciones y sus líderes, desarrollan actividades de incidencia en los ámbitos nacional e internacional para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos humanos y libertades fundamentales al amparo de los instrumentos y mecanismos de protección existente; se constituyen en actores fundamentales en la generación de nuevos instrumentos de derecho internacional.

La diplomacia indígena a nivel internacional se aborda en diferentes niveles: incidencia con organizaciones multilaterales, gobiernos y estados, intercambio de experiencias con otros pueblos indígenas a nivel mundial, y construcción de redes de apoyo de base de la sociedad civil. La Diplomacia Indígena es una herramienta para que las demandas de los pueblos sean escuchadas por organismos internacionales.

4.5.7.2. Los inicios de la diplomacia indígena

El año de 1968, Guillermo Bonfil Batalla y otros autores publican *De eso que llaman la antropología mexicana* que causa un quiebre en el quehacer antropológico mexicano y el indigenismo continental. Escrita en la crítica a la antropología comprometida con la formación de la identidad nacional. Guillermo Bonfil Batalla señalaba que el ideal de redención del indio se traduce como en Gamio en la

negación del indio. La meta del indigenismo, dicho brutalmente, consiste en lograr la desaparición del indio. Esta crítica cobraba fuerza con el accionar de algunos gobiernos latinoamericanos donde ocurrieron matanzas de indios en Colombia y el Brasil. Fue en el Congreso de Americanistas de Stuttgart de 1968 que Robert Jaulin se destacó por sus denuncias. En 1970 publicó el libro *La Paz blanca. Introducción al etnocidio*. En este congreso participaron líderes indígenas como Salvador Palomino.

La repercusión fue importante, uno de estos eventos fue la celebración entre los días 7 y 12 de Diciembre de 1981, en San José, Costa Rica, del Seminario " Etnocidio y Etno desarrollo en América Latina" convocado por UNESCO y FLACSO. Contó con la asistencia de representantes de organizaciones indígenas de América Central y de Sud América así como otros expertos.

El año de 1971 se realizó la Primera Reunión de Barbados, en la Declaración los participantes sostuvieron que las misiones religiosas y los científicos sociales, principalmente los antropólogos, deben asumir las responsabilidades ineludibles de acción inmediata para poner fin a esta agresión, contribuyendo de esta manera a propiciar la liberación del indígena.

El documento postula la necesidad de que el indígena se asuma protagonista de su propio destino:

1. Es necesario tener presente que la liberación de las poblaciones indígenas es realizada por ellas mismas, o no es liberación. Cuando elementos ajenos a ellas pretenden representarlas o tomar la dirección de su lucha de liberación, se crea una forma de colonialismo que expropia a las poblaciones indígenas su derecho inalienable a ser protagonistas de su propia lucha.
2. En esta perspectiva es importante valorar en todo su significado histórico la dinamización que se observa hoy en las poblaciones indígenas del continente y que las está llevando a tomar en sus manos su propia defensa contra la acción etnocida y genocida de la sociedad nacional. En esta lucha, que no es nueva, se observa hoy la aspiración de realizar la unidad indígena latinoamericana, y, en algunos casos, un sentimiento de solidaridad con otros grupos oprimidos.
3. Reafirmamos aquí el derecho que tienen las poblaciones indígenas de experimentar sus propios esquemas de autogobierno, desarrollo y defensa, sin que estas experiencias tengan que adaptarse o someterse a los esquemas económicos y sociopolíticos que predominen en un determinado momento. La transformación de la sociedad nacional es imposible si esas poblaciones no sienten que tienen en sus manos la creación de su propio destino. Además, en la afirmación de su especificidad sociocultural

las poblaciones indígenas, a pesar de su pequeña magnitud numérica, están presentando claramente vías alternativas a los caminos transitados por la sociedad nacional.

La *Declaración* de Barbados II de julio de 1977 (*Indianidad...* 1979) fue suscrita por 18 líderes indios y 17 antropólogos y en ella se enfatizó en «las estrategias y los instrumentos requeridos para realizarlas, la necesidad de una ideología consistente y clara, siendo la propia cultura el elemento aglutinador. El grupo de Barbados II se interesó igualmente en el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas y en los nuevos mecanismos represivos de las sociedades nacionales» (Barre 1983: 156-157). Esta emergencia indianista, coincidió con la apertura en Naciones Unidas al tratamiento de las cuestiones indígenas. La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías nombró a José Martínez Cobo Relator Especial para la realización de un estudio sobre la discriminación sufrida por las poblaciones indígena; el estudio contenido en 5 volúmenes fue entregado entre 1981-1984. En ese mismo tiempo (1982), el Consejo Económico y Social (ECOSOC) creó el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Este grupo de trabajo se convirtió en plataforma de importantes progresos en la adopción de derechos y participación de los pueblos indígenas en los distintos espacios internacionales.

En dicho estudio de Martínez Cobo propuso que los indígenas 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 a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en 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. Ha sido importante la definición establecida por Martínez Cobo, así como fueron importantes los avances en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Reconociendo dichos avances la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el Convenio 169 propuso un concepto ampliamente aceptado por los mismos pueblos indígenas como por los Estados que los individuos son 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.

“La conciencia de su identidad” es considerada como un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio en cuestión. El avance tanto en la conceptualización de lo indígena como en la determinación de los sujetos de derecho ha tenido un significativo desarrollo, que considera fundamental la auto identificación. La identidad es determinada por las mismas personas y colectividades indígenas “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones” (Art 33,1 Declaración), sostiene la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. Esta autodeterminación de la identidad de las personas indígenas se refleja en el derecho a la libre determinación como pueblos.

En este marco se logró la creación de los principales mecanismos dentro del sistema de Naciones Unidas, a través de las cuales los pueblos indígenas lograron avances tan importantes como es el reconocimiento a la libre determinación.

4.5.7.3.La experiencia de Noruega y el Ártico

En Noruega *El Consejo Nórdico Sami*, fundado en 1956, es el organismo más importante de cooperación Sami a través de las fronteras nacionales. Los Sami residen en Finlandia, Noruega, Rusia y Suecia. El Consejo Nórdico Sami está abocado, entre otras cosas, a realizar un programa de investigación sobre educación a nivel superior/universitario, y también está redactando el Convenio Sami. El propósito de este Convenio es trascender el manejo de asuntos relacionados a las comunidades Sami, como por ejemplo el uso del idioma, la cultura y las características nacionales a través de las fronteras nacionales. Además de este Consejo, el pueblo Sami cuenta con varias instituciones interregionales tales como el Instituto Nórdico Sami, establecido desde 1973 (una entidad dedicada a la investigación Sami), la Universidad Sami (abierta en 1989), la Biblioteca Sami establecida en Korasjok en 1961, el centro de Artes Sami y varios museos.

La Cooperación ártica posee *La Conferencia Circumpolar Inuit (ICC)* que es una organización internacional que representa alrededor de 115.009 de los Inuit que viven en las regiones árticas de Alaska, Canadá, Chukotka en la Federación Rusa y Groenlandia. Fundada en 1977, se propone: reforzar la unidad de los Inuit de la región; promover sus derechos e intereses; estimular su mayor autosuficiencia; asegurar el desarrollo de sus culturas; y desarrollar y promover políticas de largo plazo para la salvaguarda del medio ambiente ártico.

Los gobiernos de Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, la Federación de Rusia y los Estados Unidos de América están negociando el establecimiento de un *Consejo Artico* para la promoción de consultas y cooperación entre ellos sobre temas vinculados al ártico. La *Conferencia Circumpolar Inuit*, el *Consejo Sami* y la *Asociación de los Pueblos indígenas de Rusia*, participarían en los trabajos del Consejo en calidad de observadores permanentes, con miras a asegurar que, en las deliberaciones del Consejo, queden reflejadas sus aspiraciones y preocupaciones.

CONCLUSIONES

1. Se considera que los Estados liberales se atienen al principio de neutralidad, al no comprometerse con la preservación a largo plazo de una determinada cultura o religión. Este ideal es falso, pues todos los Estados son constructores de naciones. Los procesos de construcción nacional forman una cultura societal estimulando y en ocasiones forzando a sus ciudadanos a integrarse en instituciones públicas que operan en lengua común (utilizada por la sociedad mayoritaria), y a adherirse a ciertos principios que garanticen la continuidad histórica de la comunidad. De esta forma se construye una identidad nacional y se condicionan las opciones vitales de los individuos a una integración forzada en la cultura societal, obligándolos a abandonar cualquier intento por reproducir su cultura a largo plazo.
2. Las políticas de construcción nacional son una constante en el devenir histórico y están presentes desde el proceso de formación de los Estados europeos. Para la construcción nacional occidental la identidad étnica no fue ni es un perjuicio para su progreso o desarrollo, o para la formación de la nación, aunque es evidente que su propósito es crear fuertes vínculos de identidad basados en el idioma, la adhesión a ciertos principios liberales básicos, etc.
3. El proceso de construcción nacional latinoamericano atraviesa diferentes etapas, vinculadas con un objetivo común: la destrucción de las diferencias étnicas. Se identifica la presencia indígena como un obstáculo que impide la verdadera formación de la nación latinoamericana. En la primera fase de la etapa colonial la política de construcción nacional que se aplica es el asimilacionismo, expresado en las instituciones de la esclavitud, la encomienda y el repartimiento. Se emplea al indígena como fuerza de trabajo no remunerada, se implantan valores foráneos, ajenos a las culturas originarias y opuestos a los valores comunales.
4. A partir del siglo XVI se aplica la política de construcción nacional del segregacionismo. Se reubica a los pueblos indígenas en sus territorios de origen creando los pueblos de indios, a fin de controlar la población indígena en aspectos ideológicos, políticos, económicos, sociales y administrativos, reafirmaron las barreras socioeconómicas y étnicas separando las castas en una república de indios y una república de españoles. Sin embargo, en vez de convertirse en un medio para extinguir las particularidades culturales indígenas se convirtieron en el caldo de cultivo de nuevos elementos culturales y el desarrollo de identidades indígenas renovadas.
5. Las políticas de construcción nacional en el periodo republicano son liquidacionistas, buscan la homogeneización de la sociedad, negando la esencia misma de la identidad étnica. Se busca imponer los principios liberales de competencia, ganancia y principalmente la propiedad privada modificando la base de sustentación comunal privatizando la tierras comunales indígenas.

6. En una segunda fase la construcción nacional opera mediante el indigenismo integracionista que intenta introducir elementos de justicia social, en principio acepta la cultura indígena, pero el indígena debe utilizar sus propios medios, esforzarse por integrarse en la sociedad abandonando su cultura y su identidad.
7. Bolivia vive el proceso de construcción nacional latinoamericano con ciertas particularidades propias a su contexto histórico pero fiel a las premisas liquidacionistas e integracionistas, caracterizado por la privatización de las tierras de las comunidades indígenas. Estas políticas de construcción nacional han generado serias injusticias para los pueblos indígenas, contribuyendo a su marginación, pobreza, exclusión social, política y económica, y al desconocimiento total de su cultura, idioma e instituciones.
8. La teoría de los derechos de las minorías nacionales que es base para la teoría de los pueblos indígenas surge como respuesta a los nocivos efectos de la construcción nacional. Ante estos efectos los pueblos indígenas buscan embarcarse en su propio proceso de construcción nacional, con la finalidad de crear instituciones económicas, políticas y educativas que operen en su propia lengua, es decir, buscan promover su propia cultura societal, lo que inevitablemente implicaría acceder a derechos y poderes de autogobierno.
9. La mayoría de los pueblos indígenas son liberales, sus demandas no son planteadas con el fin de aislar a la comunidad del mundo moderno, quieren desarrollo, inclusión social, política y económica, desean formar parte del quehacer nacional en condiciones justas sin que ello signifique rechazar su identidad, su cultura y sus costumbres. Los indígenas están de acuerdo con los derechos humanos basados en principios liberales, han luchado y siguen luchando porque se respeten sus derechos como seres humanos, pero además, luchan porque sus derechos como indígenas sean reconocidos por el Estado y la sociedad.
10. Varias son las objeciones que se han planteado ante la propuesta de reconocer derechos colectivos que permitan a los pueblos indígenas construir su propia cultura societal. Se ha argumentado que las minorías etnoculturales quedarían protegidas indirectamente por los derechos civiles y políticos reconocidos a los individuos, en la realidad la lista de derechos individuales comunes garantizada por las democracias occidentales y no occidentales, y la declaración de la ONU, no son suficientes para garantizar la justicia etnocultural, en especial en los Estados con minorías nacionales o pueblos indígenas.
11. Los principios de los derechos humanos no impiden otras formas menos extremas de la construcción nacional. Allí donde los programas de construcción nacional han tenido éxito ya no es necesario restringir derechos civiles y políticos individuales a los miembros de las minorías, pues se

habrá logrado convertir a la minoría en una verdadera minoría en su propio territorio, despojándola de sus instituciones de autogobierno y de sus derechos lingüísticos. Vistos de este modo los derechos humanos han servido indirectamente como instrumentos de colonización, para que no sean un instrumento de sujeción injusta, deben ser completados por varios derechos de las minorías. Estos derechos no deben de ser considerados secundarios con respecto a los derechos humanos tradicionales.

12. Para protegerse, las minorías nacionales necesitan ciertas garantías en relación con sus tierras, sus instituciones culturales y su autogobierno político. Una forma de decir esto mismo es afirmar que las minorías nacionales necesitan derechos colectivos, derechos de “autodeterminación”. Muchas minorías nacionales no necesitan, y no quieren, su propio Estado independiente. Quieren tener alguna forma de autonomía en el seno de un Estado mayor, antes que pretender la secesión.

13. La autonomía básicamente es un sistema por medio del cual los grupos socio culturales ejercen el derecho a la autodeterminación. A menudo, la autodeterminación y la autonomía se conciben como prerrogativas de diferente naturaleza o como opciones distintas que disponen los pueblos para ejercer el control sobre sus asuntos y conducir libremente su vida sociopolítica.

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

15. Ante el reconocimiento de la vulnerabilidad de los pueblos indígenas a sufrir serias injusticias producidas por los procesos de construcción nacional surge la necesidad de establecer criterios normativos de protección internacional para los pueblos indígenas.

16. Un instrumento de derecho internacional significativo es el Convenio 169 de la OIT puesto que reconoce los derechos de las colectividades abandonando cualquier orientación hacia su asimilación, establece los principios de: no discriminación, respeto por los valores culturales y el principio de consulta y participación en asuntos que afecten de forma directa sus modos de vida.

17. La Declaración de los derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU reafirma los principios establecidos por el Convenio 169. Aunque el significado asignado a la libre determinación es más restrictivo, se ha fortalecido la autonomía y el autogobierno para los pueblos indígenas, por ejemplo el derecho a elegir sus prioridades de desarrollo económico, así como también el derecho a disfrutar y determinar sus propios medios de subsistencia. Destaca la protección del derecho de los pueblos

indígenas a impartir educación en su propio idioma y utilizarlo en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas.

18. La Nueva Constitución Política del Estado declara el carácter plurinacional del Estado, implica el reconocimiento de la pre-existencia de naciones y pueblos indígenas originarios campesinos en su condición de colectividades humanas que comparten tradición histórica, cultura, instituciones, idioma, territorialidad cuya existencia sea anterior a la colonización española, su condición de sujetos colectivos, supone el reconocimiento de derechos colectivos, (territoriales, culturales y de libre determinación) asignándoles un carácter histórico, aunque no con alcances de reconstitución de sus territorialidades originarias, hace equivaler la libre determinación de los pueblos a la autonomía indígena.

19. Se establecen 18 derechos colectivos que garantizan su libre determinación, su cultura, su autonomía, sus instituciones, la consolidación de sus entidades territoriales, su cosmovisión, su historia, sus idiomas. Estos derechos constituyen la garantía del “derecho a ser iguales pero diferentes”.

20. El derecho a la libre determinación o autodeterminación se define dentro de la autonomía que se ejercerá de acuerdo a las normas instituciones, autoridades y procedimientos de cada pueblo indígena conforme a las atribuciones y competencias designadas por la Constitución y la ley, el sentido de la autonomía es básicamente la descentralización.

21. La ley de autonomías y descentralización Andrés Ibañez organiza la base territorial del Estado, define los tipos de autonomía, define el procedimiento que permite acceder a la autonomía, además de los mecanismos mediante los cuales deben elaborarse los Estatuto Autonómicos, las formas de coordinación entre los diferentes niveles administrativos y finalmente el marco de participación de dichos niveles en el control social. No se manifiesta en relación a la atribución internacional de la integración internacional de los pueblos indígenas.

22. El Estado boliviano ha utilizado políticas de construcción nacional a lo largo de su historia, estas políticas se han orientado a la asimilación de los pueblos indígenas creando serias injusticias. La teoría de los derechos de los pueblos indígenas plantea que para eliminar esas injusticias son necesarios una serie de derechos de autogobierno. A partir de estas premisas la Constitución Política del Estado reconoce una serie de derechos colectivos para los pueblos indígenas. El derecho al autogobierno se traduce en la autonomía indígena originaria campesina que es el reconocimiento de la cualidad gubernativa, legislativa y de administración de su justicia a una entidad territorial indígena que se rige por los principios señalados en la Constitución para su implementación.

23. La autonomía respeta la unidad del Estado y su soberanía, es voluntaria, es un derecho que se ejerce libre y voluntariamente, Se basa en la preexistencia de los pueblos indígenas, en el

reconocimiento de sus territorios ancestrales, se ejerce a través del autogobierno mediante sus propias instituciones. El Estado debe velar porque los territorios autónomos obtengan los recursos económicos para gestionar y ejercer sus competencias. Cinco son los elementos fundamentales que caracterizan la autonomía indígena: estructura organizativa (de gobierno) y elección de autoridades; facultades; competencias; administración de recursos económico financieros; y jurisdicción territorial.

24. Respecto a las atribuciones en el contexto internacional el artículo 265 de la actual Constitución establece en su primera parte que el Estado debe promover sobre los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimientos de las asimetrías, las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás Estados, naciones y pueblos del mundo y en particular promoverá la integración Latinoamericana. En ese entendido, el Estado Plurinacional debe velar por impulsar los procesos de acercamiento entre los Estados para establecer una relación justa en la que cada uno reciba equitativamente lo que merece, creando un punto de equilibrio, de entendimiento pleno, en las negociaciones para superar las asimetrías que existen entre los diferentes Estados en razón de su desarrollo, economía, educación, cultura, ciencia y tecnología. Asimismo, para que las relaciones de integración sean sólidas y tangibles entre los Estados involucrados, ellas deben abarcar el ámbito social, político, económico y cultural.

25. El artículo 265 en su segunda parte establece que el Estado fortalecerá la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo. Se evidencia la existencia de un cambio fundamental en el alcance del proceso de integración porque, independientemente de la integración con otras naciones, estados y pueblos del mundo, también se propende consolidar una verdadera integración con naciones y pueblos indígena originario campesinos. Este es un tema relativamente nuevo en América Latina, razón por la cual era indispensable incorporar las ideas básicas en la Constitución.

26. Hasta el momento no existe una ley que en base a estos principios y mandatos establecidos en la Constitución esclarezca los mecanismos a través de los cuales la integración internacional entre los pueblos indígenas bolivianos y los pueblos indígenas del mundo sea una realidad. Está claro que existe una imperiosa necesidad de llenar este vacío legal mediante una ley sustantiva de que acorde al mandato constitucional desarrolle cómo y en qué condiciones el Estado boliviano regirá sus relaciones exteriores, en especial debe regular la atribución constitucional de integración internacional de los pueblos indígenas ante la necesidad de que los pueblos indígenas separados por fronteras internacionales tengan el derecho a mantener contactos sociales, económicos, culturales, políticos y jurídicos, con sus pares en post de la preservación de sus identidades culturales.

RECOMENDACIONES

1. Es preciso socializar con los pueblos indígenas el significado real de lo que implica el reconocimiento de los derechos de autonomía y autogobierno, a partir de ello, la amplia gama de derechos colectivos que les asisten, en este marco algunas competencias estatales, ahora son competencias compartidas con los pueblos indígenas, sin embargo, la atribución de integración internacional de los pueblos indígenas con sus pares latinoamericanos y mundiales, no es considerada como una posibilidad efectiva y ampliamente ventajosa por los propios pueblos indígenas, esto debido a la falta de socialización de los derechos de los pueblos indígenas, quienes actualmente se ven enfrenados a una serie de tropiezos y errores e a redacción de sus estatutos autonómicos, lo cual ha retrasado su aprobación, y por lo tanto, ha perjudicado el ejercicio pleno de los derechos de autonomía ya autogobierno.

2. La atribución constitucional de integración internacional de los pueblos indígenas constituye una más de las innovaciones introducidas en la carta magna. Pensada inicialmente para que los pueblos indígenas (considerando su existencia pre colonial, es decir, anterior a la formación de los Estados modernos) separados por fronteras internacionales puedan mantener contacto con sus similares en otros países a fin de preservar su cultura, sus instituciones, sus costumbres, su idioma entre otros aspectos, se convierte en una poderosa herramienta de relacionamiento internacional entre los pueblos indígenas a nivel mundial en términos de intercambio cultural, preservación de sus costumbres y conservación de sus saberes ancestrales, de la misma forma que dicho relacionamiento además enriquece y crea nuevas experiencias institucionales de los Estados participantes.

3. El lineamiento marco de la Ley 465 del Servicio Exterior, en cuanto a la organización de funciones de la máxima unidad administrativa a nivel internacional como de cada uno de los miembros del servicio de relaciones exteriores, delimita competencias claras y específicas, en cuanto a la atribución constitucional de integración internacional de pueblos indígenas, así como también reconoce una serie de principios que guían las relaciones internacionales y que han sido extraídos de la carta magna, dentro de estas especificaciones, se ha venido desarrollando poco a poco mecanismos y políticas públicas que permiten materializar dicha atribución internacional que debería reconocerse y plasmarse incluso en los estatutos autonómicos de aquellos pueblos indígenas que han optado por la autonomía, sin embargo, desde la publicación de la CPE y pese a que se han emitido normas regulatorias estas son de carácter general regulando también competencias compartidas a nivel internacional con los gobiernos municipales, dejando un vacío legal respecto a la regulación internacional de la integración internacional de los pueblos indígenas, quienes por sus características particulares requieren de normativa específica.

4. Una posible alternativa que permita a los pueblos indígenas relacionarse con sus pares latinoamericanos y mundiales es crear comisiones de asesoría permanente con una doble finalidad: primero capacitación en cuanto a atribuciones de relacionamiento internacional y los mecanismo administrativos necesarios para su implementación, y en segundo lugar, comisiones que permitan a los pueblos indígenas relacionarse con sus pares propiciando relaciones internacionales diplomáticas con ellos.

DECRETO REGLAMENTARIO

Integración internacional de los pueblos indígenas

CONSIDERANDO:

Que los artículos 1 y 2 de la Constitución Política del Estado a Bolivia como un Estado unitario, plurinacional de derecho, comunitario, autonómico, fundado en el pluralismo y en reconocimiento de la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, su dominio ancestral sobre sus territorios, garantizando si libre determinación mediante el ejercicio de la autonomía y el autogobierno.

Que el párrafo I del artículo 30 del Texto Constitucional, determina que los pueblos y naciones indígenas originarios campesinos son colectividades humanas anteriores a la invasión colonial española que comparten identidad, cultura, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión.

Que el artículo 289 de la Constitución Política del Estado, reconoce la autonomía de los pueblos y naciones indígenas originario campesino, la cual consiste en el autogobierno como ejercicio de su libre determinación, así mismo, el párrafo II del artículo 290 establece que el autogobierno se ejercerá de acuerdo a sus normas e instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias en el marco de la Constitución y la ley.

Que, el párrafo I del artículo 265, del Texto Constitucional promueve las relaciones internacionales, estableciendo como principios de la integración internacional, el reconocimiento de las asimetrías, las relaciones justas y equitativas a nivel político, económico, social, y cultural entre el Estado plurinacional y los demás estados y naciones del mundo, ratificando su compromiso con la promoción de la integración latinoamericana, así mismo, el párrafo segundo, establece como función del Estado la promoción de la integración de sus naciones y pueblos indígenas originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo.

Que el numeral 5 del párrafo I del artículo 299, de la Carta Magna, define las relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado como competencia compartida de las entidades territoriales autónomas.

Que, los párrafos I y II del artículo 66 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez, faculta a la Asamblea Legislativa Plurinacional a fijar por medio de legislaciones básicas, los principios y regulación general de la materia y división de las competencias compartidas, así como legislación de desarrollo.

Que el artículo 99 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez, determina que el Estado es el que define de acuerdo a sus fines las relaciones e intercambios internacionales y la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales, tomando en cuenta los principios de unidad y soberanía y en consideración de los intereses del pueblo, la distribución y el ejercicio de la competencia compartida, establecida en el Númeral 5, Parágrafo I del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado, que debe darse entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas deberá ser regulada por ley

Artículo 1 (Objeto).- El presente título tiene por objeto regular la atribución de integración internacional de los pueblos indígenas originario campesino por mandato del Artículo 265 parágrafo II de la Constitución Política del Estado, que constituye un derecho reconocido por normas internacionales.

Artículo 2 (Base Legal).- La atribución de integración internacional de los pueblos indígenas originarios es una competencia compartida entre el nivel central del Estado y los pueblos indígenas de acuerdo al inciso 5 del artículo 299 y 304 parágrafo II inciso 1 de la Constitución Política del Estado.

Artículo 3 (Principios).- La integración internacional de los pueblos indígenas se regirá bajo los principios de una relación justa, equitativa, y reconocimiento de las asimetrías.

Artículo 4 (Límites).- Se ejercerá este derecho en el marco de la unidad del Estado, los derechos de los pueblos indígenas y los derechos humanos.

Artículo 5 (Fundamento).- La atribución de integración internacional de los pueblos indígenas se ejerce a través de la autonomía como expresión del derecho al autogobierno cuyo fundamento es el reconocimiento de la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios.

Artículo 6 (Finalidad).- El Estado en coordinación con los pueblos indígenas originarios campesinos determinara las medidas necesarias para fortalecer su integración internacional con los pueblos indígenas del mundo con la finalidad de que puedan:

1. Mantener y desarrollar contactos y relaciones con sus propios miembros a través de las fronteras o con otros pueblos.
2. Desarrollar actividades de cooperación carácter espiritual, cultural, político, económico y social.
3. Preservar, desarrollar, proteger, difundir y promover su patrimonio cultural y asegurar el desarrollo de sus culturas.
4. Crear y administrar sistemas y medios de comunicación propios.
5. Promocionar sus conocimientos tradicionales, medicinas, y uso de su idioma.
6. Asistencia técnica en ámbitos culturales, políticos, económicos y sociales.
7. Promover el respeto y reconocimiento de sus derechos.
8. Estimular su mayor autosuficiencia.
9. Asistencia jurídica en demandas planteadas ante organismos internacionales y proyecciones de leyes.
10. Negociar, y suscribir tratados internaciones de acuerdo a los principios y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y las leyes.
11. Crear organizaciones internacionales de investigación u otras que coadyuven a la consecución de sus objetivos.

Artículo 7 (De la comisión permanente).- Se creara una comisión permanente de integración internacional especializada en asuntos indígenas conformada por delegados indígenas elegidos de acuerdo a sus usos y costumbres que trabajaran en coordinación con el ministerio de relaciones exteriores para llevar a cabo sus proyectos de integración internacional.

Artículo 8 (Funciones de la comisión).-

I. La Comisión viabilizara los proyectos de integración de las naciones y pueblos indígenas originarios facilitando su comunicación y coordinación con sus pares y las instancias gubernamentales correspondientes en otros Estados.

II. Brindara asesoría jurídica permanente a los pueblos indígenas para que estos puedan llevar a cabo sus proyectos de integración.

III. Elaborara informes trimestrales de los avances logrados por los pueblos indígenas en el ejercicio de su atribución de integración internacional.

BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE, Beltrán, G.

_____ (1975) “Un postulado de la política indigenista”, *Obra polémica*. SepInah, México.

ANAYA, S. James.

_____ (1996) *Indigenous People in International Law*, Oxford University Press, New York.

BENEYTO, Juan,

_____ (1980) *Las autonomías. El poder regional en España*. Siglo XXI de España Editores, Madrid.

BONILLA, Maldonado, Daniel,

_____ (2006) *La Constitución Multicultural*, Siglo del Hombre, Editores, Colombia.

BORAH, Wodrow.

_____ (1982) *El siglo de la depresión de la Nueva España*. ERA, México.

_____ (1985) *El juzgado general de indios en la Nueva España*. FCE, México.

BUENO, Raul, GALINDO, Mario y otros

_____ (2007) *Visión sobre autonomías indígenas*. USAID, La Paz.

CARENS, Joseph,

_____ (2000) *Cultura, ciudadanía y comunidad*. Oxford University Press.

CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDÍGENAS DEL ECUADOR (CONAIE),

_____ (2001) *Definiciones para comprender el Proyecto Político de la CONAIE*, Quito.

CHABOD, Federico,

_____ (1987) *La idea de la nación*, Breviarios 453, Fondo de Cultura Económica, México.

CLAUDE, Inis,

_____ (1955) *National Minorities: An International Problem*, Harvard University Press, Massachusetts.

CONSTANT, Benjamín,

_____ (1969) *Curso de política constitucional*, Editora Taurus, Madrid.

D'ESTEFANO, Miguel,

_____ (1965) *Derecho internacional Público*, Editorial nacional de Cuba, La Habana.

DIAZ, Polanco Héctor.

_____ (2006) *Autonomía Regional, La autodeterminación de los pueblos indios*. Siglo Veintiuno Editores. México.

_____ (1990) *Etnia, nación y política*. Colección Principios 2da. Ed., Juan Pablos, México.

_____ (1987) *Lo nacional y lo étnico en México: el misterio de los proyectos*, en Cuadernos Políticos, núm. 52, octubre – noviembre, Ediciones Era, México.

_____ (1989) *Las teorías antropológicas. El evolucionismo*, Libro I, Juan Pablos Editor, México.

ESPINOZA, Magaly

_____ (2008) *Autonomía Indígena, Hitos fundamentales de los pueblos indígenas originarios campesinos en el proceso constituyente boliviano del Instituto de Investigaciones Sociales de Bolivia ISBOL*, Editorial El País, Santa Cruz.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA.

_____ (2009) *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. Bolivia.

_____ (2010) *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”*, Gaceta Oficial de Bolivia. Bolivia.

- GALEMKAMP, Marlies,
 _____ (1993) *Individualismo y Colectivismo: El concepto de los derechos colectivos*,
 Rotterdamse Filosofische Studies, Rotterdam.
- GALINDO, Mario y otros,
 _____ (2007) “*Visiones aymaras sobre las autonomías*” *Aportes para la construcción del Estado nacional*, Ed. PIEB, Bolivia.
- GAMIO, Manuel,
 _____ (1960) *Forjando patria (1916)*, Editorial Porrúa, 2da. Edición, México.
- GIBSON, Charles,
 _____ (1975) *Los aztecas bajo el dominio español*, Siglo XXI, México.
- GOULDNER, W, Alvin,
 _____ (1979) “Romanticismo y clasismo: estructuras profundas de la ciencia social”, en *La sociología actual: renovación y crítica*, Alianza Universidad, Madrid.
- GRAMSI, Antonio,
 _____ (1975) *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, Juan Pablos Editor, México.
- GUERRA, Vilaboy, Sergio,
 _____ (1988) “Los movimientos populares y la problemática de la revolución burguesa en América Latina”, en *Estudios*, núm. 2/88, Tercera Época, Universidad de San Carlos Guatemala, noviembre, Guatemala.
- GUERREO, Blas,
 _____ (1984) *Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas*, Espasa – Calpa, Madrid.
- GUIBERNAU, Montserrat,
 _____ (1998) *Los nacionalismos*. Editorial Ariel, Barcelona.
- GRUNER, Wolf,
 _____ (2000) “Un mito enterrado: la fundación de la república de Bolivia y la liberación de los indígenas”, en *Historias*, Revista de la Coordinadora de Historia, No. 4.
- HALE, H. Charles,
 _____ (1987) *El liberalismo mexicano en la época de Mora (1821 – 1853)*, Siglo XXI, México.
- HALPERIN, Donghi, Tulio,
 _____ (1972) *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid.
- HOROWITS, D. L.
 _____ (1991) *A democratic South Africa: Constitutional Engineering in Divided Society*, University of California Press, Berkeley.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE INTEGRACION

____ (2004) *Informe sobre el Estado de la Integración 2003: Situación de los procesos de integración en América Latina: Avances y desafíos*, Instituto Internacional de Integración, La Paz.

ISRAEL, Jhonatan I,

____ (1980) *Razas, clases sociales y vida política en el México colonial (1610 – 1670)*, FCE, México.

KAPLAN, Morton, A. y Katzenbach, Nicolás,

____ (1961) *La fundamentación política del derecho internacional*, John Wiley&Sons, New York.

KYMLICKA, Will.

____ (2003) *La política Vernácula, Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Ed. Paidós Ibérica. S.A., Barcelona.

____ (1995) *Filosofía Política Contemporánea*, Ariel, Barcelona.

____ (2000) *Ciudadanía Multicultural*, Paidós, Barcelona.

KOHN, Hans,

____ (1949) *Historia del nacionalismo*.

LAVIÑA, Félix,

____ (1983) *Manual de política internacional contemporánea*, Ediciones De Palma, Buenos Aires.

LINERA, Álvaro, TAPIA, Mealla Luis, PRADA, Alcoreza, Raúl,

____ (2007) *Estado Plurinacional. La transformación pluralista del Estado*, Muela del Diablo, Bolivia.

MARMORA, Leopoldo,

____ (1938) *“La verdad socialista en Bolivia”*, Talleres Gráficos del El Trabajo, La Paz.

MORENO, Friginals Moreno,

____ (1986) “Entrevista”, en *Cuadernos de nuestra América*, vol. III, núm 6, Centro de Estudios sobre América, La Habana, julio – diciembre.

NAVARI, Cornelia,

____ (2001) “Los orígenes del Estado – nación”, en *El Estado Nación*,

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

____ (1989) *Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales*.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

____ (2006) *“Declaración de los derechos de los pueblos indígenas”*

____ (1966) *“Pacto interamericano de derechos civiles y políticos”*

OVANDO, Sanz, Jorge Alejandro,

____ (1984) *“Sobre el problema nacional y colonial en Bolivia”*, Ed. Juventud, La Paz.

PAREKH, Bhikhu,

____ (1994) “Descolonizing Liberalism”, en AlexsandrasShiromas (comp.), *The End of Ismus? Reflections on the Fate of Ideological Polictics after Communis`s Collapse*, Oxford, Blacwell.

- _____ (1997) “Dilemas of a Multicultural Theory of Citizenships”, *Contellations*, vol 4, n° 1.
- PÉREZ, Joseph,
 _____ (1988) “Tradición e innovación en la América Latina del siglo XVIII”, en *La América española en la Época de las Luces*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid.
- PLATT, Tristan,
 _____ (1982) *Estado Boliviano y Ayllu Andino. Tierra y tributo en el norte de Potosí*, Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- RAZ, Joseph,
 _____ (1994) *Multiculturalism: A liberal perspective, Dissent*.
- REES, J.C.,
 _____ (1985) *Jhon Stuart Mill's on Liberty*, Oxford University Press, Oxford.
- RIVERO, Manuel,
 _____ (2000) *Diplomacia y relaciones exteriores en la Edad Moderna. De la Cristiandad al sistema europeo, 1453 – 1749*.
- RIVERA, Pagán, Luis N.,
 _____ (1990) *Evangelización y violencia: la conquista de América*. Editorial CEMI, San Juan.
- RODRIGUEZ, Lapuente, Manuel.
 _____ (1996) *Espiral, Estudios sobre el Estado y la Sociedad*. Vol. II. No. 5. Enero/ Abril.
- RUTSCH, Mechthild,
 _____ (1984) *Las teorías antropológicas. El relativismo cultural*, Libro 2, Línea, México.
- SAAVEDRA, José Luis,
 _____ (2006) “Por la autodeterminación de los pueblos indígenas”, periódico mensual Pukara (7/11/06), La Paz.
- SALAZAR, Fernando,
 _____ (2000) *Hacia una nueva Política Exterior*, Ediciones CERID, La Paz.
- SANDOVAL, Rodríguez Isaac,
 _____ (1991) *Nación y Estado en Bolivia. Etnias, regiones y clases*, Editorial Mundi Color S.R.L., La Paz.
- SEARA, Modesto,
 _____ (1988) *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México DF.
- SEMO, Enrique,
 _____ (1973) *Historia del Capitalismo en México, ERA México, México*.
- SKINNER, Q.
 _____ (1990) *La idea de la libertad negativa. La filosofía en la historia*. Paidós. Barcelona.
- SMITH, Anthony y MAIZ, Ramón,
 _____ (2003) *Nacionalismos y movilización política*. Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- SOLER, Ricaurte,
 _____ (1980) *Idea y cuestión nacional latinoamericanas. De la independencia a la emergencia del imperialismo*, Colección Americana Nuestra, Siglo XXI, México.
- TAYLOR, Charles,
 _____ (1992) *Ética de la autenticidad*. Paidós. España.
 _____ (1994) *Multiculturalismo y política del reconocimiento*, Fondo de Cultura Económica.
 _____ (1997) *Nacionalismo y Modernidad*, en McMahan y McKim.

- TERCEROS, C. Cuellar,
 _____ (2004) *De la utopía indígena al desencanto*. PIEB, La Paz.
- TILLY, Charles,
 _____ (1992) *Coerción, capital y los Estados Europeos*, Alianza Editorial. España.
- TIVEY, Leonard,
 _____ (1987) “Introducción”, en *El Estado nación*, Homo Sociologicus 40, Ediciones Península, Barcelona.
- TORRES, Rivas Edilberto,
 _____ (1983) “La nación problemas teóricos e históricos”, en E. Torres Rivas y Julio César Pinto, *Problemas en la formulación del Estado nacional en Centroamérica*, ICAP, San José.
- TOCQUEVILLE, Alexis Charles Henry de,
 _____ (1969) *La democracia en América*, Editorial Guadarrama, Madrid.
- ULLMAN, Walter,
 _____ (1983) *Historia del Pensamiento Político de la Edad Media*.
- VALENCIA VEGA,
 _____ (1989) *Manual de Derecho Constitucional*, Empresa Editora Urquiza, La Paz.
- VELIZ, Claudio,
 _____ (1984) *La tradición centralista de América Latina*, Editorial Ariel, Barcelona.
- VITORIA, Francisco,
 _____ (1985) *Reelecciones. Del Estado, de los indios y del derecho de la guerra*, introducción de A. Gomez Robledo, Colección “Sepan Cuantos...”, núm 261, Editorial Porrúa, 2da. Ed. México.
- WADE, Peter,
 _____ (2000) *Raza y etnicidad en Latinoamérica*, Editorial Abya Yala. Quito.
- WALZER, Michael,
 _____ (1992) *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton University Press.
- YACOU, Alain,
 _____ (1988) “La esclavitud en las Antillas francesas y española en vísperas de la Revolución francesa: estudio comparativo”, en *La América Española en la Época de las Luces*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid.
- ZABALA, Silvio,
 _____ (1988) *Estudios acerca de la fuerza de trabajo en México*, El colegio de México, E. Trabulse, México.

_____ (1972) *La colonización española en América*, SepSetentas, México.

_____ (1988) “La evolución del régimen del trabajo”, en *Estudios acerca de la historia del trabajo*,
Elías Trabulse, México.

ZELADA, Alberto,

_____ (1997) *La Integración, el Derecho Comunitario y el Pacto Andino*, Universidad Andina
Simón Bolívar, Sucre.

ANEXOS

Grafico 1.1

CONDICIÓN ÉTNICO-LINGÜÍSTICA (ESCALA CEL)

Condición étnico-lingüística	
7. Pertenece, habla (sin castellano), aprendió	SSS -c
6. Pertenece, habla (con castellano), aprendió	SSS +c
5. Pertenece, habla (con castellano), no aprendió	SSN +c
4. Pertenece, no habla, no aprendió	SNN
3. No Pertenece, habla (sin castellano), aprendió	NSS -c
2. No Pertenece, habla (con castellano), aprendió	NSS +c
1. No Pertenece, habla, no aprendió	NSN
0. No Pertenece, no habla, no aprendió	NNN

Fuente: Molina y Albó, 2006: *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*.

Grafico 1.2

Condición étnico-lingüística por área (población de 15 años y más)

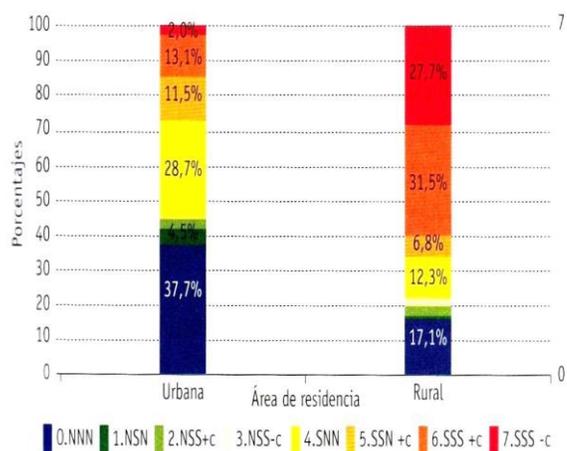
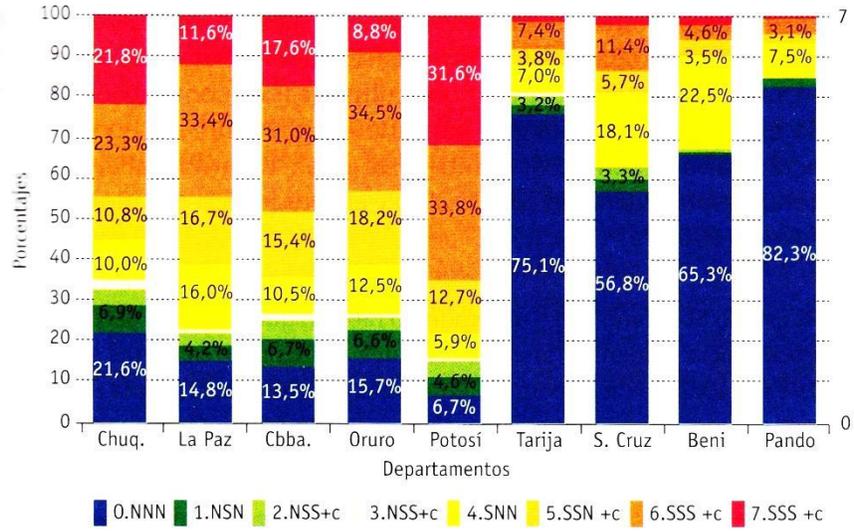


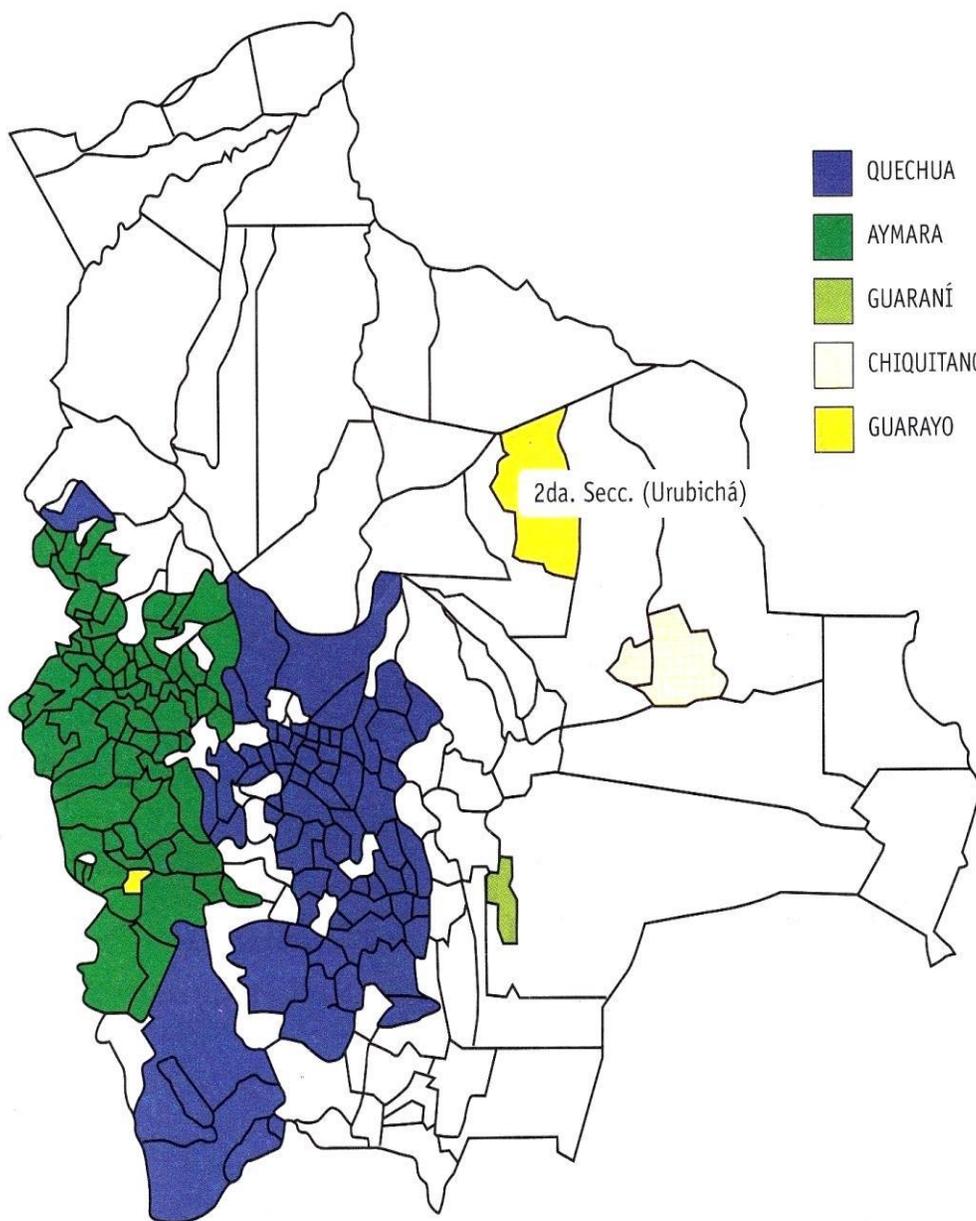
Grafico 1.3

Condición étnico-lingüística por departamento (población de 15 años y más)



MAPA 1.1.

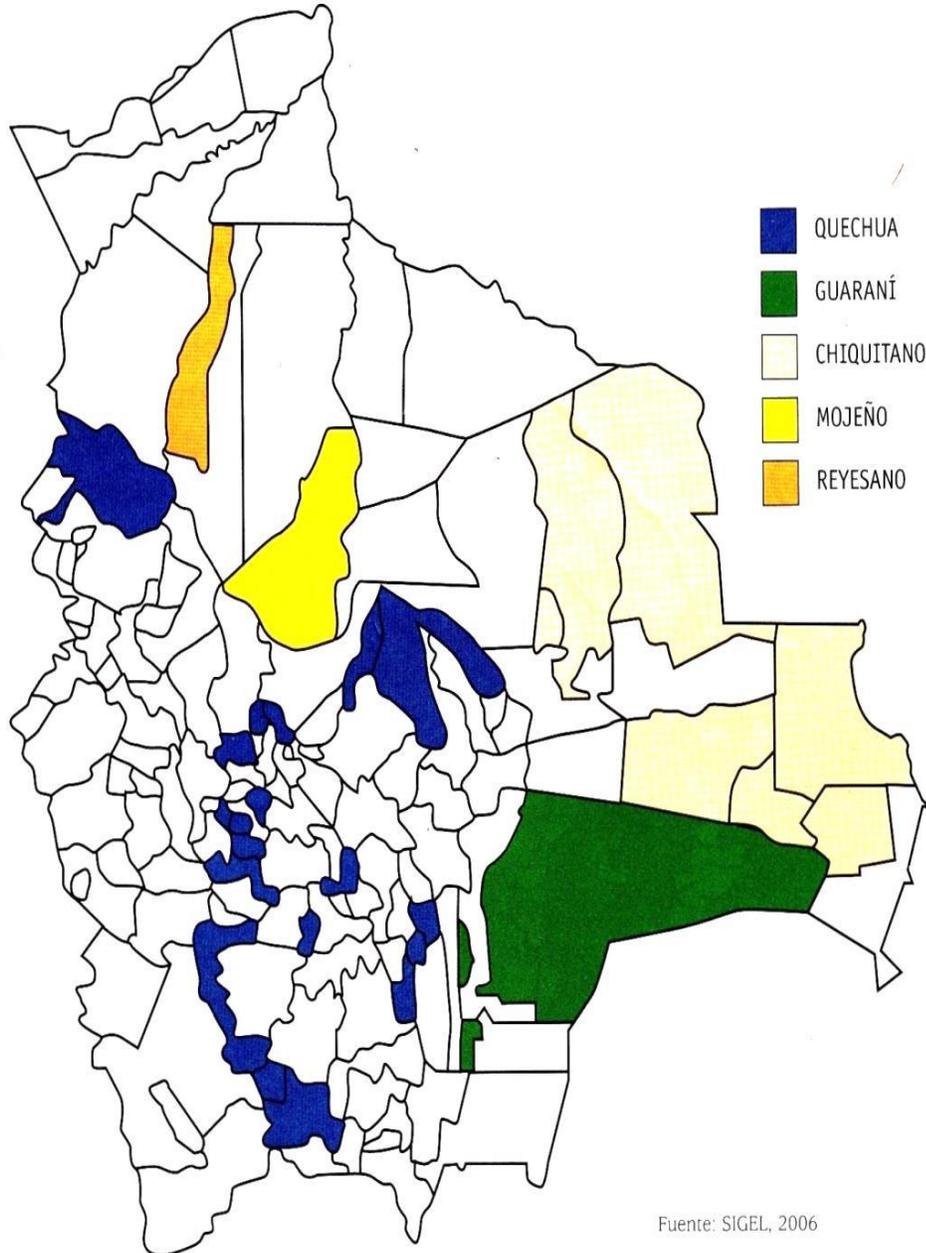
Municipios en que el 75% o más de población mayor de 15 años se autoidentifica con algún pueblo indígena



Fuente: SIGEL, 2006

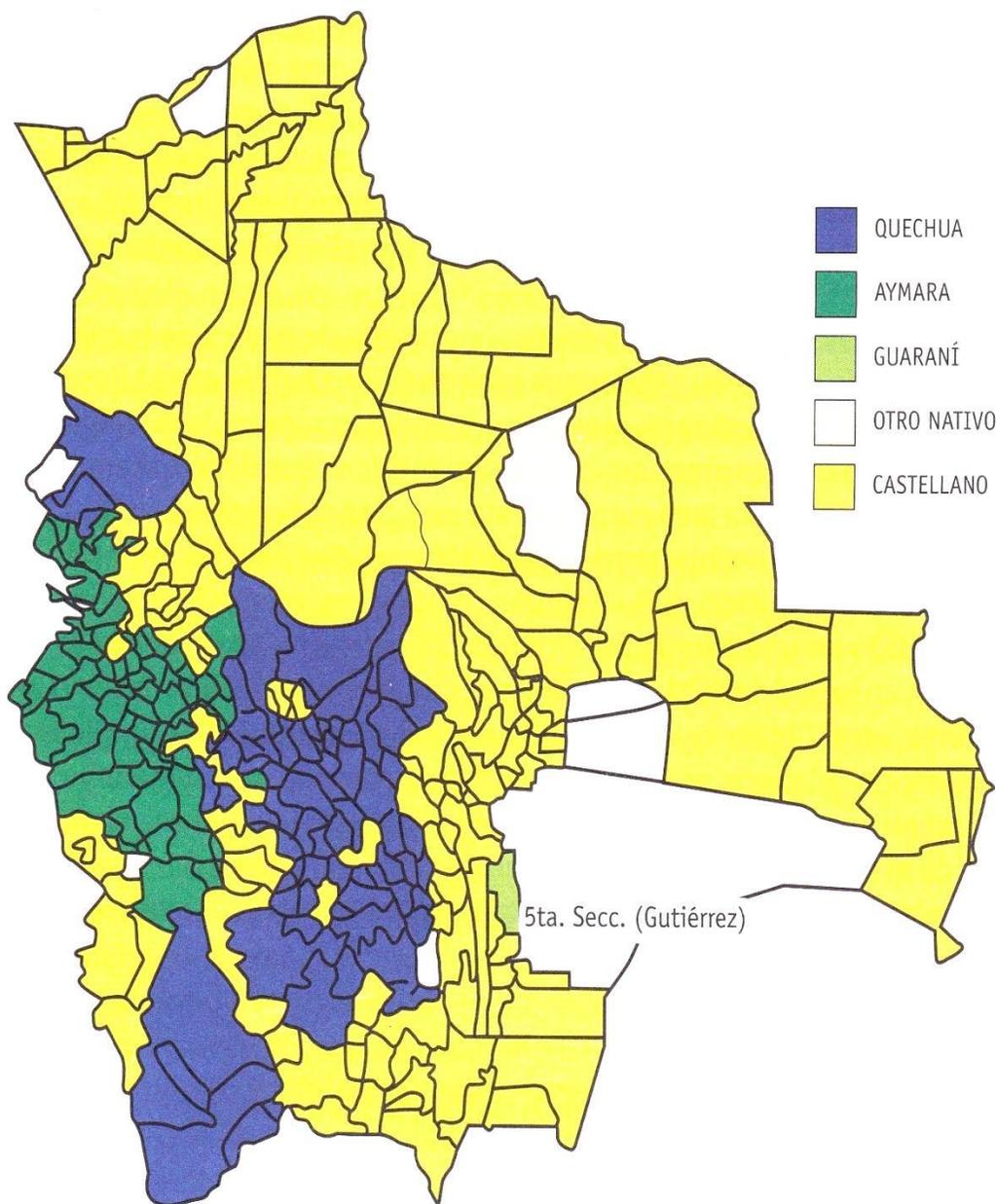
MAPA 1.2

Municipios en que el 50% a 74% de población mayor de 15 años se autoidentifica con algún pueblo indígena



MAPA 1.3

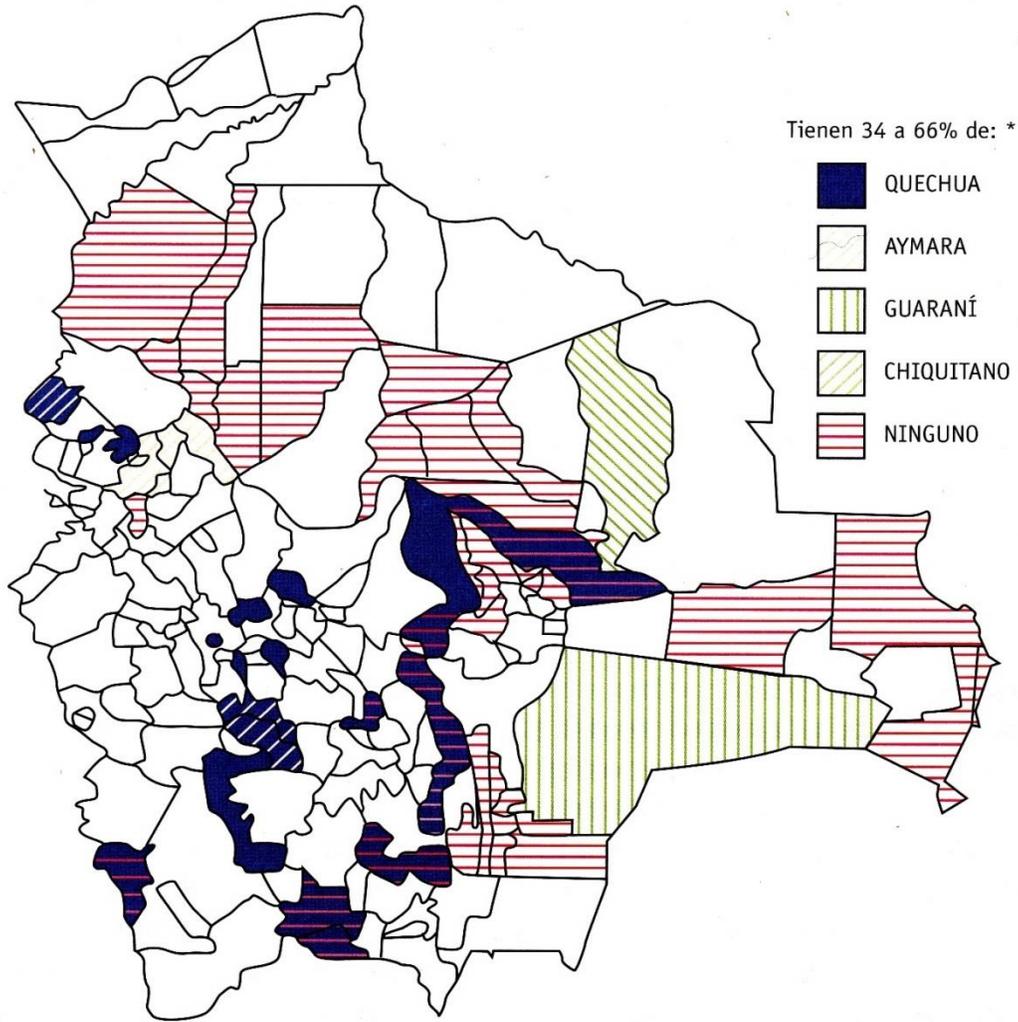
Municipios cuya mayoría aprendió a hablar en la primera niñez en determinada lengua



Fuente: SIGEL, 2006

MAPA 1.4

Municipios más pluriculturales, en que ningún grupo alcanza dos tercios de su población total



Fuente: SIGEL, 2006

*En varios municipios 2 grupos cumplen la condición. Por ejemplo, más de un tercio es quechua (azul) y más de un tercio es aymara (rayas diagonales) o no pertenece a ningún pueblo originario (rayas horizontales)