

Retos para la construcción del Estado plurinacional en América Latina

Consuelo Sánchez.
Construir comunidad.
El Estado plurinacional en América Latina.
Siglo XXI editores.
México. 2019.

*Umberto Lombardo Di Blasi**

ESCUELA NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA. INAH

El libro *Construir comunidad. El Estado plurinacional en América Latina* es un valioso compendio sobre el tema de la pluralidad sociocultural, cómo ha sido concebida a partir de los estados y los movimientos populares de Latinoamérica en las últimas décadas, al mismo tiempo que analiza el impacto y alcance de estos movimientos en sus respectivas reformas jurídicas y constitucionales.

En cada uno de los nueve capítulos de esta obra se ofrecen argumentos informados sobre las experiencias reales de los pueblos promotores de la autodeterminación y de los derechos colectivos en el contexto de un modelo de Estado que, desde su conformación, los excluye en aras de una homogeneización insensible para toda cultura distinta a la del modelo occidental. También se visibilizan las formas del gobierno de tradición comunitaria como distintas maneras de ver y recrear el mundo; imposible eludir, dice la autora, que el punto de partida para una transformación de

* umbertolombardo@hotmail.com

la práctica negadora y excluyente de los Estados nacionales debe ser una crítica desde América Latina al liberalismo donde se sostiene el Estado en su organización política, jurídica y jurisdiccional.

El capítulo 1 informa sobre la población originaria (más de 350 millones de personas) que actualmente habita territorios colonizados en condiciones de opresión y privación de sus derechos como pueblos. Estas “minorías políticas” han levantado la voz con el objetivo de sostener y reproducir formas de vida originarias y desde allí abocarse a la lucha por la autodeterminación, el reconocimiento de los derechos colectivos y una transformación socio-política, como respuesta ante la presión capitalista expresada en las políticas neoliberales.

También trata la relación que guarda el activismo político de estos pueblos con los organismos internacionales: el reconocimiento formal de su derecho a la autodeterminación y organización, porque son poseedores de una lengua, territorio, descendencia y pasado común; y es que el conjunto de tradiciones, costumbres y herencia cultural, señala la autora, los legitiman como grupos nacionales, incluso oprimidos por una nacionalidad dominante.

El carácter de pueblos indígenas es distinto de las otras minorías nacionales; para ello la autora propone un concepto de comunidad a partir de una definición de cultura como factor de unidad y eje de las formas de apropiación del territorio de los grupos. En este sentido la diversidad es entendida como una disposición distinta de consensuar la convivencia interna y la relación con el conjunto de la sociedad nacional y global, basada en el diálogo y la solidaridad intercultural; es un valor potencialmente emancipador en el proceso de autorrealización de la comunidad y de su autogobierno.

El pluralismo étnico y nacional no entraña exigencias de separación de la sociedad nacional, más bien, pretender ser el ejercicio de la autodeterminación como derecho y la reformulación de los términos de la convivencia en función de las diversas identidades nacionales para llegar a una efectiva transformación hacia el Estado pluriétnico o plurinacional.

Para Consuelo Sánchez, a pesar de que haya padecido algún grado de alteración, aún es posible revelar una lógica comunitaria propia en las formas originarias de producción y distribución de los pueblos indígenas sometidos a las relaciones capitalistas; de allí que las diferencias históricas entre pueblos indígenas y pueblos europeo-occidentales plantean formas de pluralismo étnico o nacional sustancialmente distintas.

El capítulo 2 está dedicado a la cuestión de los derechos humanos en la escena internacional. Los organismos internacionales son portadores de una visión liberal de los individuos y de la sociedad, al grado que los

objetivos de esos derechos y su aplicación obstaculizan la justicia social o las concepciones pluralistas del buen vivir que los movimientos indígenas han defendido; porque si los derechos humanos no están para garantizar la justicia social sino para proteger la agencia humana y sus libertades, habría que cuestionar su pretendida universalidad, dado que se limita una posible escalada de los derechos humanos más allá de la protección a la persona.

Existiría una jerarquización de la agencia, de los derechos individuales sobre los derechos colectivos que se impone incluso en el campo de los valores y la moral, desde el momento que queda definido que un pluralismo moral con distintas creencias y fundamentos metafísicos y culturales, sólo sería aceptable si fuera compatible con la visión liberal.

En el capítulo 3 se analiza el multiculturalismo en el ámbito académico cuya producción teórica orienta las políticas que tratan los derechos de los grupos locales.

Al igual que el caso de los derechos humanos, el debate académico se ha decantado en una universalidad sesgada por la tendencia a justificar formas de dominación que, por un lado, apuntan a la individualización de los pueblos y a la asimilación de las culturas no-liberales y, por otro, a la negociación de algunos derechos a cambio de la renuncia a los principios y valores comunitarios.

En el debate sobre el levantamiento zapatista de 1994, por ejemplo, se desvió la atención de la opinión pública, escamoteando la cuestión de las relaciones de dominación existentes en el país al centrar la discusión en las relaciones de dominación dentro de los pueblos indígenas, que volvería impensable el reconocimiento de sus derechos como pueblos indígenas, se harían efectivos sólo los derechos individuales –visión liberal de los derechos.

Cierra el capítulo la advertencia de diferenciar al Estado-nación multiculturalista del Estado multicultural. El primero adopta la estrategia política del multiculturalismo: reconocer la pluralidad cultural y sólo determinados derechos -los que no pongan en riesgo la estructura del liberalismo y obliguen a adaptarse al molde legal de carácter liberal. En el Estado multicultural, por el contrario, los grupos socioculturales se organizan de acuerdo con concepciones, normas e instituciones propias. En México la política culturalista que coincidió con la neoliberal de Carlos Salinas implicó la adopción del multiculturalismo.

En la globalización se observaría el mismo patrón al pretender universalizar como civilizatorio el modelo cultural occidental; una “versión local” de cultura al tiempo que se rechazan demás referentes culturales en aras de la construcción de un modelo verdaderamente universal.

Desde la antropología identificada como ciencia de las etnicidades se

ha señalado la necesidad de “descolonizar” Latinoamérica de los referentes de las teorías del progreso, de la modernidad, de la posmodernidad y recientemente del multiculturalismo, por llevar implícita una concepción universal de valores occidentales que ha incidido en las estructuras del conocimiento y de las instituciones académicas, conduciendo también a que las modalidades de abordaje de las problemáticas no respondieran a los intereses y necesidades de las sociedades latinoamericanas.

Lo propio sería explicar la diversidad cultural considerando las asimetrías en lo económico, lo político y lo social. La crítica al eurocentrismo debería apuntar tanto al análisis de la actual fase global del capitalismo, como de las perspectivas posmoderna y multiculturalista que ven las particularidades de los grupos socioculturales ensalzadas por una identidad sin correlación con los sistemas de poder económico y político. La política global está dirigida para allanar los caminos a la posesión de los recursos, promoviendo a la vez el dismantelamiento de las funciones sociales del Estado; se vuelve necesario entonces trascender las tendencias localistas y ampliar el rango incluyendo en la observación los efectos de la relación entre global y local.

Cierra el capítulo 4 el reporte, en las últimas décadas, de las transformaciones que provocaron cambios en las identidades nacionales e indígenas en Latinoamérica, sus estrategias reivindicativas en los campos de la economía, la política y lo sociocultural.

El capítulo 5 aborda el tema del colonialismo como proceso que niega la autodeterminación al pueblo sometido, establece normas, formas de organización social, conjunto de ideas y prácticas que justifican su operar y su superioridad.

La autora subraya que la política del multiculturalismo no ha ofrecido un verdadero cambio de ruta, pues aunque reconoce ciertos derechos a los grupos “minorizados” en el marco de las instituciones, principios y valores liberales, sigue suprimiendo la libre determinación de los pueblos. Plantea entonces la idea de interculturalidad tal como se ha manejado en Bolivia y Ecuador —con todo y sus límites—, en el sentido de un cambio de relaciones y un diálogo de iguales en el respeto a las diferencias culturales. También en este capítulo se ofrece una cronología de los momentos más relevantes de la descolonización del Estado en Latinoamérica a partir de la década de 1970.

Hay dos preguntas eje en el capítulo 6: ¿Hacia donde debe apuntar el proyecto del Estado plurinacional que plantea la transformación del Estado liberal capitalista y la creación de una nueva forma estatal?, ¿cuáles serían los nuevos principios, procedimientos, funciones y fines que coadyuven a la emancipación de los pueblos y a un nuevo orden civilizatorio?

Se trataría de dos procesos contiguos: la ruptura con las bases conceptuales e institucionales del Estado liberal capitalista, desmitificando la concepción racionalista y no histórica de su origen, y la identificación de las bases conceptuales e institucionales de una nueva forma del Estado, ya no ente hacia el cual el pueblo transfiere la soberanía, sino otro donde las decisiones y acuerdos sociopolíticos se toman durante la participación colectiva —un Estado plurinacional que precisa otra concepción de sociedad—, “una que revalore las configuraciones de lo comunitario, de los vínculos sociales, de la complementariedad y de la reconciliación con la naturaleza y el bien común”.

Para pensar qué principios y valores orientarían la organización de la sociedad en el Estado plurinacional se articula una reflexión sobre la convivencia entre culturas distintas, sobre cuáles serían las normas mínimas de esta convivencia para que quede asegurada la participación de todos los pueblos y que entre todos se puedan definir los “universalizables” de la convivencia.

La universalidad, elemento irrenunciable, se aprecia como resultado de las relaciones gestadas en el mismo proceso social y es concebida políticamente sobre la base de la diversidad y de lo particular. La participación política sería la que permite sortear las dificultades que presenta un mundo dividido y atomizado donde cada cultura parece estar envuelta en una capa de aislacionismo defensivo hacia lo diverso.

En el cierre del capítulo se ilustran los ejemplos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, países donde ha habido algún avance en el tema de la redefinición de las instituciones rumbo al Estado plurinacional.

En el capítulo 7 se plantean las posibilidades de transformación por medio de una mirada comparativa entre países latinoamericanos y la relación que guardan con las nuevas institucionalidades basadas en la pluralidad y la diversidad. El ejercicio ilustra un mapa del tipo de Estado en países como Brasil, Venezuela, Argentina y México, con una organización federal en contraste con el resto de países latinoamericanos de organización estatal centralizada. Siguen los casos de Nicaragua, Colombia, Ecuador y Bolivia como países que, tras una serie de movilizaciones indígenas, emprendieron procesos constituyentes que apuntan a la autonomía de los pueblos y a la descentralización tanto del Estado como de los poderes políticos y administrativos otorgados a las entidades territoriales.

Cierra la reflexión en torno a qué tanto el Estado plurinacional y el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas, aún dista de superar el reto de hacia dónde orientar los esfuerzos futuros.

Los dos últimos capítulos se concentran en los temas del régimen de autonomía desde una perspectiva sociopolítica y de los derechos de

propiedad colectiva de tierras y territorios. Al no haber un modelo único, habría de prestar atención a las coyunturas históricas, evitar el relativismo absoluto y reconocer que la autonomía también se define conjuntamente a la visión *emic* de los pueblos indígenas, ya que implica una situación política y sociocultural desconocida como tránsito de un contexto de sujeción y dependencia a otro de libre decisión y determinación colectiva sobre asuntos de los propios pueblos. Se trata de un reordenamiento jurídico-político del Estado que ha quedado consagrado en la carta magna y de una transformación de la estructura política, administrativa, territorial y distributiva del Estado, que además definiría estatutos, asignación de poderes y adecuaciones institucionales con miras a garantizar también el derecho a la diferencia como expresión política de la heterogeneidad sociocultural y territorial.

En el capítulo 8 resulta sumamente ilustrativa la diferencia entre las particularidades del régimen de autonomía y el de propiedad comunal indígena como condiciones jurídicas y políticas distintas. La primera vinculada al autogobierno y al derecho público —jurisdicción en ámbito territorial—, la segunda observa una naturaleza jurídica que la enmarca a un régimen especial agrario sujeto al control de los gobiernos centrales; es por ello que la exclusión de los pueblos indígenas de las determinaciones político-territoriales del Estado ha resultado en dependencia y sujeción a los distintos órdenes de gobierno —estatal en el caso de México— tradicionalmente indiferentes a sus necesidades. El régimen de autonomía entonces modificaría la relación asimétrica independientemente de la posesión comunal de las tierras.

Destaca la conveniencia de reivindicar un solo tipo de autonomía en territorios heterogéneos para así eludir las dificultades de una autonomía monoétnica asentada en criterios lingüísticos; la experiencia de las regiones zapatistas de Chiapas en México, por ejemplo, condujo a la demarcación de territorios disconforme a su realidad socio-histórica, ya que se trata de comunidades hablantes de distintas lenguas, que comparten algunos rasgos culturales pero que han desarrollado identidades territoriales distintas.

El análisis de las múltiples escalas territoriales de las autonomías que se volvieron realidad jurídica se antoja sumamente ilustrativo: la transformación del Estado no es consecuencia obvia del otorgamiento de autonomía y considerarlas enriquece la formulación de propuestas sociopolíticas que vana instituirse en los respectivos marcos constitucionales. Por lo que el establecimiento del Estado plurinacional debe contribuir también a una redistribución justa, equitativa y democrática de poderes y recursos.

En el capítulo 9 se trata el tema de los derechos de propiedad colectiva de tierras y territorios de los pueblos indígenas y del por qué distinguirlos de los políticos que son relativos a la libre determinación y la autonomía. Se recurre a dos documentos del derecho internacional más reivindicados a la hora de hablar de derechos indígenas: el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2007.

Explorando los alcances del Convenio 169, la autora resalta que establece derechos sobre tierras, territorios, recursos naturales y medio ambiente, comprometiendo a los estados firmantes a respetar la relación de los pueblos con el territorio en sus aspectos colectivos, culturales y espirituales. El Convenio también se ocupa del derecho a definir las prioridades del propio proceso de desarrollo y a la consulta previa e informada sobre medidas legales que prevean proyectos de explotación de recursos naturales en los territorios de los pueblos indígenas. De este Convenio, también se señalan las limitaciones significativas de todos los derechos apenas mencionados. La clave, dice la autora, está en la definición del término “territorio” contenida en el artículo 13.2 —lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados utilizan de la manera que sea— Sánchez coincide con otros en que asociar territorio indígena al ámbito regional omite considerar aquellos aspectos políticos y jurisdiccionales del territorio que facultarían a los pueblos indígenas para ejercer sus derechos al autogobierno; estas omisiones vuelven frágiles las medidas de protección del territorio incluyendo sus recursos naturales.

Será hasta 18 años después que para reparar esta omisión se emite la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007); en ella se asevera el derecho colectivo de estos pueblos a la libre determinación y autonomía. Es en últimas fechas cuando los pueblos indígenas recurrieron a ella para sustentar su derecho a la consulta y al consentimiento libre e informado antes de que los Estados adopten medidas que les afecten.

En lo que resta del capítulo se expone la manera en cómo la legislación sobre derechos de propiedad colectiva de tierras y territorios se ha expresado en países como Bolivia, Nicaragua, Panamá y el de los pueblos indígenas del Amazonas. A esto se contrapone lo que parece una tendencia uniforme entre el resto de los países latinoamericanos, que en diferentes grados y modalidades se disponen a la creación de la comunidad agraria siempre y cuando los indígenas renuncien a sus formas culturales integrándose a la

cultura nacional como campesinos. En esta tónica, se presenta un desglose detallado de la situación en Latinoamérica, sin embargo, excedería los límites de este trabajo detallar lo que los lectores podrán encontrar en el texto original respecto de estas experiencias latinoamericanas hechas de dificultades y de contradicción de las fuerzas e intereses que conspiran contra esos procesos; actores y entes que quieren conservar los privilegios y la explotación.

La última reflexión del capítulo centra en la pregunta ¿a qué sujeto colectivo o colectividad indígena se atribuye la propiedad? La pregunta es pertinente por el hecho que las constituciones establecen los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pero “el sujeto jurídico colectivo... no siempre corresponde con el sujeto de los derechos colectivos (esto es, con el pueblo indígena)”. ¿Qué significó esto para los distintos países latinoamericanos? Para ello se ilustran los casos de Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Colombia, así como los de Venezuela y Brasil.

CONCLUSIONES

En un mundo social cada vez más complejo y una conciencia humana cada vez más sabedora de su intervención en un campo que los académicos llaman la *construcción social de la realidad*, Consuelo Sánchez trae a discusión las modalidades de dicha construcción, al tiempo que prescribe la necesidad de discernir —acaso seleccionar— cuáles de ellas inscriben más que otras las bases del buen vivir. La autora decididamente ofrece un panorama amplio y a la vez puntual como detallado para que los lectores tengan en sus manos un acervo sobre la problemática sociocultural que hoy atañe a los pueblos indígenas —y no sólo a ellos— de Latinoamérica en este siglo XXI. Permite comprender desde una mirada muy informada las líneas de fondo de la tarea sociopolítica hacia la construcción de la comunidad y el Estado plurinacional, plausibles distintivos del buen vivir. El análisis de los caminos y dificultades de los países que han afrontado esta situación revela los alcances de las experiencias vividas en Latinoamérica y ofrece una plataforma para ulteriores reflexiones teóricas como políticas que enriquecen el debate aún en curso sobre la problemática.