

# En la ruta del Estado plurinacional Derechos autonómicos de los pueblos indígenas en las constituciones latinoamericanas

Consuelo Sánchez\*

Escuela Nacional de Antropología e Historia

**RESUMEN:** *En los últimos lustros, en América Latina se han emprendido cambios constitucionales en los que se reconocen importantes derechos de los pueblos indígenas. En este trabajo se aborda el derecho a la libre determinación y las formas como los pueblos indígenas quieren ejercerlo, del cual han derivado los temas de autonomía y del Estado plurinacional. Asimismo, se exponen las modificaciones constitucionales con las que se intenta incorporar las reivindicaciones de autonomía de las colectividades indígenas y las características generales de los medios instituidos en cada país, como las regiones autónomas en Nicaragua, la Autonomía Indígena Originaria Campesina en Bolivia, las Entidades Territoriales Indígenas en Colombia, las Circunscripciones Territoriales Indígenas en Ecuador, las comarcas o reservas en Panamá o los Municipios Indígenas y las Comunas en Venezuela*

**PALABRAS CLAVE:** *libre determinación, Estado plurinacional, regiones autónomas, Autonomía Indígena Originaria Campesina, Circunscripciones Territoriales Indígenas, Entidades Territoriales Indígenas, comarcas o reservas, y municipios indígenas.*

On the route to a plurinational state. The autonomous rights of the indigenous peoples in the Latin American constitutions

**ABSTRACT:** *Over the last few decades in Latin America, changes have been undertaken to recognize important rights of the indigenous peoples in the respective constitutions. This paper covers the theme of the right to self-determination, and the ways that the indigenous peoples wish to exercise the said right, which, in turn, has brought up the themes of autonomy and the Plurinominal State. Furthermore, the constitutional amendments which are intended to incorporate the demands for autonomy of indigenous communities are discussed, along with the general characteristics of the actions instituted in each country, such as the autonomous regions in Nicaragua, the Rural Native Indigenous Autonomy in Bolivia, the Indigenous Territorial Entities in Colombia, the Indigenous Territorial Constituencies in Ecuador, the Regions (or Reservations) in Panama, and the Communes in Venezuela.*

\* konsuelomx@yahoo.com.mx

**KEYWORDS:** *Self-determination, Plurinational state, Autonomous regions, Rural Native Indigenous Autonomy, Indigenous Territorial Constituencies, Indigenous Territorial Entities, Regions or reserves, Indigenous municipalities*

## INTRODUCCIÓN

La definición de las aspiraciones de los pueblos indígenas en términos de derechos es relativamente reciente. Es a partir de la década de los años setenta cuando se produce un despertar de la conciencia étnica, los indígenas crean organizaciones propias y, a partir de la identidad, elaboran un nuevo discurso para expresar sus reivindicaciones. El eje de este discurso es el de los derechos colectivos que les corresponden como *pueblos*, y uno de los objetivos de las movilizaciones políticas de las organizaciones indígenas es el reconocimiento de sus derechos. A finales de los años ochenta, la urgencia por la aceptación de sus derechos fue reforzada por los desafíos que presentaba para la supervivencia de los pueblos indígenas el modelo neoliberal que se implantaba en sus países.

En las declaraciones de numerosos encuentros nacionales e internacionales (foros, asambleas, congresos, talleres, etc.) promovidos por las organizaciones indígenas de los países latinoamericanos se advierte un proceso de ampliación de las reivindicaciones de los pueblos indígenas y su articulación con la problemática nacional. Así, las organizaciones indígenas convergen cada vez más respecto de temas como el derecho a la libre determinación y autonomía, la democracia, los derechos territoriales y de propiedad intelectual colectiva de los saberes y conocimientos indígenas, recursos naturales, educación bilingüe e intercultural, el pluralismo jurídico, igualdad, participación política en la toma de decisiones, consulta, el buen vivir, entre otros.

Algunos de estos derechos se han *nacionalizado*, en el sentido de que han sido reconocidos en las constituciones políticas de distintos países latinoamericanos, y determinadas fuerzas políticas y sociales han adoptado en sus programas los principios, como el buen vivir, la diversidad cultural y el respeto a la naturaleza, que los pueblos indígenas forjan como parte central de una nueva concepción y modelo de nación que se quiere construir.

También se han *internacionalizado* en la medida en que distintos organismos mundiales de derechos humanos han reconocido reivindicaciones de los pueblos indígenas como derechos legítimos en declaraciones, convenios, tratados, etcétera. Sin embargo, la formulación de los reclamos de los pueblos indígenas en el lenguaje de los derechos conlleva, por lo menos, tres riesgos entrelazados: la omisión de los temas claves que están en la

base de las reivindicaciones indígenas; la desvinculación de los derechos de los pueblos indígenas de los cambios políticos, económicos y socioculturales del ámbito nacional y global, necesarios para su realización, y la desarticulación del carácter integral de las demandas de los pueblos indígenas en una multiplicidad de derechos.

Tales riesgos se han manifestado en las reformas constitucionales realizadas en América Latina. Por tal motivo, las organizaciones indígenas han insistido en la necesaria transformación del marco jurídico y político de sus respectivos países, esto es, de las constituciones y del Estado, como paso imprescindible para crear las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de sus derechos. Esta posición se ha reforzado a últimas fechas por las organizaciones indígenas, particularmente de Ecuador y Bolivia, que proponen nuevos proyectos de país que tienen como horizonte dos ejes centrales: cambiar la forma del Estado y de la economía capitalista, mediante la configuración del Estado plurinacional y de una economía fundada en el buen vivir y la armonía con la naturaleza.

Las reivindicaciones indígenas constituyen un desafío político y un reto intelectual. El reto intelectual consiste en pensar en el problema del Estado y de su transmutación y, al mismo tiempo, en el problema de la economía capitalista y su modificación.

En el examen de los cambios constitucionales en los países latinoamericanos en los que se han incorporado derechos de los pueblos indígenas se debe considerar básicamente: si las normas constitucionales sobre derechos de los pueblos logran atender realmente los temas centrales que están en la base de sus reivindicaciones; qué derechos se reconocen en el ordenamiento constitucional y qué nuevos principios y dispositivos políticos, institucionales y normativos se crean para que los pueblos puedan ejercer efectivamente sus derechos; si las reformas constitucionales buscan transformar la organización y estructura del Estado y en qué sentido; qué mecanismos se instituyen respecto de las formas de gobierno y la participación política en la toma de decisiones.

Por otra parte, si el reconocimiento de derechos va acompañado de cambios en el modelo económico del país, qué nuevas disposiciones se establecen en torno a los recursos naturales, a los bienes comunes, a los bienes públicos, a las formas de producción social, popular y comunitaria, a los derechos territoriales indígenas y de propiedad comunal, estatal, colectiva, a los derechos sobre recursos genéticos de semillas y biodiversidad, a los derechos de los trabajadores, entre otros.

En este trabajo nos centramos en la reivindicación del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y los medios instituidos

en las constituciones de Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá y México, con el propósito de atender tales derechos.

#### EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN

Después de más de tres décadas de intensos debates en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Organización de Naciones Unidas (ONU), los pueblos indígenas lograron que la Asamblea General de la ONU adoptara la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* el 13 de septiembre de 2007, y que por este medio se les reconociera en el sistema jurídico internacional como sujetos de derecho a la libre determinación (también llamado derecho de autodeterminación). La *Declaración* de la ONU establece en su artículo 3: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

En el preámbulo de la declaración se asienta que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y, en consecuencia, tienen idénticos derechos de acuerdo con el sistema jurídico internacional. También reconoce el derecho que tienen como “todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales”. Y previniendo cualquier otra interpretación se advierte que “nada” de lo contenido en la declaración “podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación, ejercido de conformidad con el derecho internacional”. Así, el reconocimiento de los indígenas en tanto pueblos y su derecho colectivo a la libre determinación constituye una conquista histórica de las comunidades indígenas en el derecho internacional.

Pero cabe advertir dos cuestiones clave. Primero, que el reconocimiento internacional del derecho a la libre determinación —como de cualquier otro derecho— es formal; su ejercicio depende de la capacidad política de los pueblos indígenas para hacerlo efectivo en el ámbito del Estado donde se encuentran insertos. Por tanto, el reconocimiento internacional sólo proporciona legitimidad o una base legal-moral a las luchas de los pueblos indígenas por su autodeterminación.

Segundo, que esta conquista ético-política en el sistema jurídico internacional puede ser neutralizada si no se atiende a su significado y alcances. El derecho a la libre determinación es un principio general del que disponen los pueblos para *elegir libre y colectivamente* su “condición política”. Esto es, la libertad para decidir, en tanto pueblo, la forma o el régimen político en el que desean ejercer su derecho a la autodeterminación y, a la vez,

definir su propio modelo de desarrollo económico y sociocultural. La elección de su condición política queda abierta, no está fijada *a priori*, si se estableciera de antemano no tendría sentido la libre determinación y el acto ético-político de la elección sería nulo.

Por ello, y en oposición a las instancias de poder que pretenden reducir o restringir arbitrariamente el derecho de libre determinación a un *único camino*, y que éste, además, sea definido por el Estado y no por los propios pueblos, se insiste en la diferencia crucial entre el principio general o abstracto del derecho a la libre determinación y los diversos sentidos concretos que pueden derivarse de este principio [Díaz-Polanco 2006: 159].

Las formas concretas de ejercicio de la libre determinación están históricamente condicionadas. En las condiciones históricas actuales, dichas formas se enmarcan en los Estado-naciones. Por tanto, cualquiera de las formas concretas que decidan los pueblos tienen necesariamente que vérselas con el Estado, pero esto no significa que deban sujetarse a la estructura contemporánea del Estado. La libre determinación cuestiona la idea dominante de que el Estado sea algo natural e inmodificable, y que toda subjetividad política deba girar en torno a éste.

La libre determinación es un medio y una condición de la emancipación, tanto respecto de la opresión política como de la dominación económica. De ahí que la noción de autodeterminación colectiva plena sea potencialmente transformadora del Estado, de la sociedad y de la economía. Así lo han entendido las organizaciones indígenas que han dado la batalla política en sus respectivos países, incluso antes de la declaración de la ONU.

Un referente importante en las reflexiones en América Latina en torno a la libre determinación y autonomía es el régimen de autonomía regional instituido en la constitución nicaragüense de 1987. Este hecho se explica por el triunfo de la revolución popular sandinista en Nicaragua en 1979, que abrió condiciones favorables a la incorporación de las aspiraciones autonómicas de los pueblos indígenas y de concebir una nación más acorde con la diversidad étnico-nacional del país [González Pérez 1997].

La solución nacional a las reivindicaciones de los indígenas nicaragüenses influiría en la perspectiva seguida por los movimientos indígenas autonomistas en Latinoamérica. Veamos en qué sentido. En el Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios —efectuado en Quito, Ecuador, en julio de 1990—, los representantes de las organizaciones indígenas manifestaron en el documento final, Declaración de Quito, “que en los actuales Estados nacionales de nuestro continente, las constituciones y las leyes fundamentales son expresiones jurídico políticas que niegan nuestros derechos socioeconómicos, culturales y políticos. De ahí que en nuestra estrategia

general de lucha consideramos prioritario exigir las modificaciones de fondo que permitan el ejercicio pleno de la autodeterminación a través de gobiernos propios de los pueblos indios y del control de nuestros territorios". Para ello, agrega, "es necesario una transformación integral y a fondo del Estado y la sociedad nacional; es decir, la creación de una nueva nación" [Declaración de Quito: 1990].

Esta declaración puede considerarse como uno de los primeros pronunciamientos de las organizaciones indígenas en Latinoamérica en la cual fijaron su posición política en torno a cómo querían ejercer su derecho a la libre determinación. Éste se resume en la exigencia de la transformación de fondo de la constitución y leyes de sus respectivos países, y la transformación integral del Estado con el fin de posibilitar el ejercicio pleno de la autodeterminación de los pueblos a través de gobiernos propios. En otras palabras, la solución a sus reivindicaciones implicaba la transmutación del Estado.

En ese sentido se pronunciaron en México las organizaciones indígenas, destacadamente en el marco del diálogo de San Andrés entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal (realizado entre octubre de 1995 y febrero de 1996). Los zapatistas y los representantes de pueblos indígenas plantearon la necesidad de una renovación del pacto federal y hacer una reforma profunda del Estado y de la Constitución de la república como condiciones para la instauración y realización de la autonomía de los pueblos indígenas. Las reformas a la carta magna debían reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y, para el ejercicio de este derecho, el establecimiento de un régimen de autonomía con sus elementos fundamentales (ámbito territorial, autogobierno, competencias, representación en los órganos de decisión nacional, etcétera).

El movimiento indígena coloca en el centro del debate político nacional su voluntad de ejercer su derecho a la libre determinación mediante un régimen de autonomía, en el marco de una profunda reforma de la constitución y del Estado. La forma de Estado que proyectaban es la de un Estado pluriétnico, incluyente, democrático y federauonómico.

Cabe señalar que, antes del diálogo, el EZLN propuso en la II y III Declaración de la Selva Lacandona la necesidad de arribar a un nuevo constituyente y a una nueva constitución, lo cual no cuajó. En la III Declaración, los zapatistas reafirmaron el vínculo entre lo étnico y lo nacional —que el gobierno mexicano pretendía mantener separado—: "La cuestión indígena no tendrá solución si no hay una transformación radical del pacto nacional. La única forma de incorporar, con justicia y dignidad, a los indígenas de la Nación, es reconociendo las características propias de su organización

social, cultural y política. Las autonomías no son separación, son la integración de las minorías más humilladas en el México contemporáneo” [CCRI-CG del EZLN 1995].

En la primera década del siglo XXI las organizaciones indígenas de Ecuador y de Bolivia retomaron la idea del Estado plurinacional, que ya había sido planteada en los programas políticos de éstas y de otras organizaciones indígenas de Latinoamérica. Pero con la propuesta de Estado plurinacional los indígenas ecuatorianos y bolivianos recolocaron de manera novedosa la reflexión en el problema del Estado y de la solución transformadora.

Las organizaciones indígenas y campesinas de Bolivia, que integraron el Pacto de Unidad,<sup>1</sup> elaboraron dos documentos de propuesta de Constitución Política del Estado para la Asamblea Constituyente instalada en 2006. En la primera versión de la propuesta del Pacto de Unidad (del 5 de agosto de 2006) aclaran qué entienden por Estado plurinacional y su vínculo con la autodeterminación y autonomía. El Estado plurinacional “es un modelo de organización política para la descolonización de nuestras naciones y pueblos, reafirmando, recuperando y fortaleciendo nuestra autonomía territorial, para alcanzar la vida plena, para vivir bien, con una visión solidaria”.

Y agregan que “nuestra decisión de construir el Estado plurinacional basado en la autonomía indígenas originarias campesinas debe ser entendida como un camino hacia nuestra autodeterminación como naciones y pueblos” [El Pacto de Unidad 2010: 145]. En la segunda versión (del 23 de mayo de 2007) reafirman que la constitución “garantiza su libre determinación que se expresa en la voluntad de conformar y ser parte del Estado Unitario Plurinacional Comunitario”, y la autonomía “es la condición y el principio de libertad de nuestros pueblos como categoría fundamental de descolonización y autodeterminación” [El Pacto de Unidad 2010: 169 y 200].

La elección adoptada por los pueblos bolivianos para el ejercicio de su libre determinación es la de construir el Estado plurinacional basado en la autonomía y como medio para la descolonización. Por esta vía se pronuncian los indígenas de otros países latinoamericanos. En el Encuentro Internacional

<sup>1</sup> En el “Pacto de Unidad” participaron, entre otras organizaciones, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCIOSB-BIS) y el Bloque de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Norte Amazónico de Bolivia (BOCINAB).

“Pueblos Indígenas, Estados Plurinacionales y Derecho al Agua”, celebrado en la ciudad de Quito en marzo de 2008, los participantes de organizaciones indígenas de Ecuador, Bolivia, Perú, Argentina, Guatemala, Chile y Colombia concluyeron “que el concepto de Estado plurinacional es una propuesta política viable para nuestros países, que parte del reconocimiento de la diversidad de Nacionalidades, pueblos y culturas, de valorarlas y promoverlas y es una propuesta que busca alcanzar la unidad en la diversidad, generando relaciones interculturales que nos permitan construir un futuro común para todos”.

Por lo cual convinieron defender “la propuesta de Estado plurinacional porque es la manera más democrática de resolver los problemas que nuestros países arrastran históricamente, ya que es una nueva forma de organización política, económica, territorial, jurídica, cultural y administrativa del Estado, en un marco de democracia intercultural y directa, equidad y justicia económica” [Declaración final 2008].

De todo lo anterior se desprende que los pueblos indígenas en Latinoamérica no están interesados en la independencia, secesión o establecimiento de un Estado-nación propio. Lo que quieren es propiciar una *nueva forma de Estado* (al que llaman Estado plurinacional) en sus respectivos países, lo cual significa una *nueva forma de organización del Estado* y de su funcionamiento de modo plurinacional (en todos los aspectos: políticos, económicos, territoriales, jurídicos, culturales y administrativos, como señalan en la declaración mencionada) y dar origen a nuevas formas de relación social e intercultural basadas en el reconocimiento y respeto mutuo, la diversidad, la autonomía, la igualdad, la complementariedad, la solidaridad, la democracia participativa, etcétera. Buscan impulsar una solución no sólo a sus reivindicaciones particulares, sino también *para el conjunto de la sociedad* de sus propias naciones. En esto radica la aportación innovadora del movimiento indígena, activar una solución transformadora en beneficio de todos.

#### PROCESOS CONSTITUCIONALES

En la década de los años ochenta y noventa se desencadenó una oleada de reformas constitucionales y la promulgación de nuevas constituciones en Latinoamérica, en las cuales se reconocen derechos de los pueblos indígenas, como en las constituciones de Nicaragua (1987), Brasil (1988), Colombia (1991), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1995), Ecuador (1998) y Venezuela (1999) [González Guerra 1999].

Los derechos reconocidos y sus alcances varían según las condiciones históricas y sociopolíticas de cada país, y conforme a las fuerzas políticas

que logran reunir los pueblos indígenas en favor de sus derechos. Algunas de estas constituciones volvieron a modificarse años después, como veremos adelante.

En este trabajo nos ceñiremos a los derechos de autonomía. Pero antes, señalaremos dos características de este primer ciclo de reconocimiento constitucional. La primera es sobre derechos de tierras y territorios. Al respecto se observan dos tendencias generales: una es el acatamiento de derechos colectivos territoriales de los pueblos indígenas, como en las constituciones de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, en la mayoría de las cuales se adoptan los derechos comprendidos en esta materia en el Convenio 169 de la OIT.<sup>2</sup> La otra, como los casos de México y Perú, procura cancelar conquistas alcanzadas por los pueblos indígenas en materia de reconocimiento de derechos agrarios especiales y revertir el sustrato comunitario de la territorialidad.

La segunda característica es la falta de reconocimiento de derechos políticos relativos a la libre determinación y autonomía (salvo en la constitución de Nicaragua). Un rasgo común de la mayoría de las constituciones es la desvinculación de los derechos territoriales del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas. Al respecto, cabe señalar dos tipos de derechos territoriales en relación con los pueblos indígenas: el territorio como entidad autónoma y el territorio como posesión y propiedad colectiva.

Los países que han reconocido en sus constituciones los derechos autonómicos de los pueblos indígenas incluyen los dos tipos de territorio: las entidades territoriales autónomas y los derechos de propiedad colectiva de los territorios indígenas, como en Nicaragua y en Bolivia, en su constitución de 2009. En éstos los territorios de propiedad comunitaria o comunal pueden configurarse como entidades territoriales autónomas, pero también se han instituido otros ámbitos territoriales autónomos, como el municipal y regional, que permiten la articulación de los pueblos indígenas en espacios más amplios.

Este primer ensayo de reconocimiento constitucional de derechos indígenas lo pusieron a escrutinio las organizaciones indígenas. En México

---

<sup>2</sup> México fue el primer país de Latinoamérica que ratificó el Convenio 169 de la OIT en 1990, aunque ese hecho no significó un cambio en la situación de los indígenas; por el contrario, con la reforma neoliberal a la legislación agraria mexicana, en 1991, negaba los derechos contemplados en el convenio. Colombia ratificó el Convenio 169 en 1991; Bolivia, en 1991; Costa Rica, en 1993; Paraguay, en 1993; Perú, en 1994; Honduras, en 1995; Guatemala, en 1996; Ecuador, en 1998; Argentina, en 2000; Venezuela, en 2002; Brasil, en 2002 y Chile, en 2008.

los zapatistas reaccionaron en contra de la cancelación de los derechos agrarios y encabezaron el rechazo a la orientación culturalista de la reforma constitucional de 1992 y las exigencias indígenas de transformación de la Constitución para restituir los derechos agrarios y establecer los derechos territoriales y autonómicos de los pueblos, entre otros temas de alcance nacional. Las organizaciones de Bolivia y Ecuador desplegaron fuertes movilizaciones en favor de nuevas constituciones que dieran lugar a la fundación del Estado plurinacional y, como cimiento de éste, de la autonomía. En Chile —uno de los pocos países de Latinoamérica donde no se ha hecho un reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas— los mapuches desplegaron una enérgica lucha por sus territorios, su autodeterminación y autonomía.

Como resultado de esas movilizaciones, en México se hizo una reforma constitucional en 2001 en materia de derechos y cultura indígenas. En Ecuador y Bolivia se crearon nuevas constituciones, en 2008 y 2009, respectivamente, en las que destaca la definición del Estado plurinacional. Este proceso ha dado lugar a un segundo ciclo constitucional. En Chile, el Estado ratificó el Convenio 169 de la OIT en 2008 (fue de los últimos países en hacerlo), pero sin realizar, hasta hoy, ningún cambio constitucional relevante.

En México la reforma constitucional de 2001 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía. Ésta fue una conquista importante del EZLN y del movimiento indígena, el problema es que no fue acompañado del mandato para la creación del régimen de autonomía. En su lugar, la reforma constitucional establece derechos restringidos y transfiere a las legislaturas de las entidades federativas su reconocimiento y regulación; además, dispone de políticas gubernamentales de carácter heterónomas. Por esas razones, el EZLN y las organizaciones indígenas rechazaron la reforma por considerarla una burla y traición a los “Acuerdos de San Andrés” firmados por el gobierno federal y los zapatistas en 1996.

El ensayo mexicano muestra que no basta con el simple reconocimiento constitucional del derecho a la libre determinación y autonomía, se requiere instituir en la Constitución el ordenamiento de su realización: el régimen de autonomía que permita a los pueblos indígenas ejercerla efectivamente, lo cual implica cambios en la organización política del Estado y, de modo cada vez más evidente, la ruptura con el neoliberalismo.

En Bolivia las organizaciones indígenas articuladas en el llamado Pacto de Unidad lograron afianzar la idea de un pacto constituyente y que su propuesta de carta magna la asumieran la mayoría de los constituyentes. De modo que el diseño de la nueva constitución y del Estado plurinacional

boliviano es, en esencia, una obra del Pacto de Unidad. La nueva constitución política comprende tanto la regulación del régimen de autonomía de los pueblos y naciones indígenas como la regulación plurinacionalidad del Estado (de las instituciones y estructuras del Estado).

El modelo de Estado configurado en la constitución tiende a ser congruente con la calificación del Estado de “plurinacional comunitario” y con autonomía que hace la misma constitución. Cabe señalar que el texto original de la nueva constitución, ratificada por la Asamblea Constituyente en 2007, tenía una orientación más transformadora. El documento sufrió modificaciones antes de que fuera revalidado por los bolivianos en el referéndum aprobatorio.

Los cambios introducidos se debieron a que las oligarquías de los departamentos de la llamada “media luna” (Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija) se rebelaron y el gobierno resolvió llegar a un acuerdo político con esas fuerzas para destrabar el proceso. De este acuerdo derivaron modificaciones importantes al texto de la carta magna sancionada por los constituyentes, los cuales consistieron en la eliminación de varias disposiciones y la introducción de procedimientos para la configuración de municipios y regiones autónomas indígena originaria campesina.<sup>3</sup> No obstante, el Estado plurinacional que configura la Constitución boliviana —aprobada y vigente desde 2009— es una aportación innovadora, se ha convertido en un referente central en la reflexión política e intelectual en América Latina.

En Ecuador el movimiento indígena articulado principalmente en la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) logró, no sin dificultades, que la nueva Constitución de 2008 calificara al Estado de plurinacional e intercultural. Pero en Ecuador, el Estado plurinacional no tiene la misma trascendencia constitucional que en Bolivia porque, por

<sup>3</sup> Entre los cambios pactados e introducidos al texto constitucional están que la conformación de una región autónoma no podrá “trascender límites departamentales”; si la conformación de una autonomía indígena originaria campesina “afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación”; de igual manera “para conformar una región indígena originaria campesina que afecte límites municipales deberá previamente seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional”. Estas modificaciones dificultaron el propósito de los pueblos indígenas de fundar una nueva delimitación territorial del país. Las nuevas entidades territoriales deberán hacerse en el marco de las divisiones territoriales preexistentes. Además, se introdujo una disposición que establece que las competencias de las regiones autónomas “deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental” (art. 280.III). Esto contradice el precepto constitucional que establece que “las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre sí” (art. 276).

ejemplo, la Constitución ecuatoriana no reconoce claramente a los pueblos y nacionalidades indígenas como sujetos de derecho a la libre determinación y autonomía. Tampoco configura entidades territoriales autónomas para los pueblos y nacionalidades indígenas, y escasamente regula la estructura e institucionalidad del Estado en correspondencia con la plurinacionalidad e interculturalidad.

La Constitución ecuatoriana instituye dentro del marco del Estado unitario las “circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorinas”, y dispone que éstas se rijan por principios de interculturalidad y plurinacionalidad. Estas circunscripciones conforman un régimen de administración especial, donde los pueblos indígenas pueden ejercer un conjunto de derechos colectivos. Pero este sistema no favorece la creación de entidades *políticas* autónomas.

La diferencia entre entidades administrativas y entidades autónomas es crucial: la autonomía implica fundamentalmente una descentralización política o el traspaso de poder político, para que los pueblos cuenten con la capacidad política y de autogobierno no sólo en los asuntos de la vida colectiva de sus pueblos, sino también en los asuntos y decisiones del Estado.

En suma, el ensayo ecuatoriano muestra que no es suficiente con que la constitución califique al Estado de plurinacional, se requiere configurar el Estado plurinacional. ¿Qué significa entonces la conformación del Estado plurinacional desde el punto de vista de los indígenas bolivianos y ecuatorianos? De acuerdo con lo que ellos han declarado, transformar la totalidad del *Estado-nación* y estructurar un nuevo Estado, de forma que la organización (política, económica, jurídica, territorial, cultural, institucional y administrativa) y su funcionamiento sean plurinacional, intercultural y democrático.

El proyecto de Estado plurinacional planteado por los pueblos indígenas en Latinoamérica es un campo abierto, en proceso de experimentación, particularmente en Bolivia, y en construcción.

#### DERECHOS DE AUTONOMÍA

Para lograr este objetivo se requiere: 1) la creación de entidades territoriales autónomas como nuevos órdenes de gobierno —autónomos— en la organización territorial del Estado. Una condición del Estado plurinacional es que la organización territorial de éste sea plurinacional y funcione como articulador de la plurinacionalidad; 2) la configuración constitucional de entidades territoriales autónomas obliga a que éstas sean parte de la descentralización territorial del poder y de los recursos. La autonomía entraña descentralización, en el sentido de devolución política, administrativa y de recursos

económicos y fiscales que garantice el ejercicio del autogobierno y de las potestades otorgadas a cada una de las entidades autónomas; 3) el establecimiento de nuevas relaciones entre las entidades territoriales, en las que no exista subordinación de unas con respecto a las otras. También se buscan nuevas relaciones entre el gobierno central (o federal) y las unidades territoriales autónomas, basadas en el cogobierno y la coordinación y, 4) la disposición de nuevos principios que regirán la organización territorial y a las entidades territoriales.

La autonomía implica un espacio de realización: un territorio. Pero para que el territorio se configure como un ámbito donde los pueblos indígenas ejerzan sus derechos autonómicos (de autogobierno, jurisdicción, instituciones propias, territorialidad, derechos culturales, definición de su desarrollo económico, social y cultural, etc.), éste requiere instituirse como entidad territorial autónoma y como parte constitutiva de una nueva organización territorial del Estado. Asimismo, como la autonomía implica la devolución de competencias y facultades (de orden político, de justicia, jurisdiccional, cultural, económico, social, etc.), la creación jurídica de las entidades territoriales autónomas obliga constitucionalmente al Estado a transferirles poderes y funciones.

En esta sección expondremos cómo las constituciones de Nicaragua, Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Venezuela abordan las reivindicaciones de autonomía de los pueblos indígenas.<sup>4</sup>

### *Regiones autónomas*

La Constitución Política de Nicaragua (de enero de 1987) establece un régimen de autonomía regional para el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (miskitos, sumos y ramas) y comunidades étnicas (creoles, garífunas y mestizos) de la Costa Atlántica. El texto constitucional instituye un nuevo nivel de gobierno: las regiones autónomas, como parte de la nueva organización del territorio del Estado. Establece el principio

---

<sup>4</sup> Cada constitución denomina a las colectividades indígenas de diferente manera. En la constitución de Colombia se les denomina indistintamente grupos étnicos y pueblos indígenas; en la de Bolivia, naciones y pueblos indígena originario campesinos; en la de Ecuador, pueblos y nacionalidades indígenas; en la de Nicaragua, pueblos indígenas y comunidades étnicas; en la de Panamá, comunidades indígenas; en la de Venezuela, pueblos y comunidades indígenas; en la de Brasil, indios y poblaciones indígenas.

general de que el territorio nacional se divide para su administración en “departamentos, Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y municipios”.<sup>5</sup>

El Estatuto de Autonomía define el ámbito territorial de dos regiones: la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN), y la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS), que constituyen en conjunto aproximadamente la mitad del territorio nacional, con una población indígena muy reducida demográficamente. Esto último muestra que lo decisivo en la búsqueda de soluciones a las exigencias de autodeterminación y autonomía de los pueblos indígenas es eminentemente político y no demográfico.

El régimen de autonomía comprende tres niveles internos: la autonomía regional, municipal y comunal. La Ley 28 o “Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua” establece: 1) el ámbito territorial de las dos Regiones Autónomas; 2) los órganos de gobierno regional; 3) las atribuciones, facultades y competencias de las regiones autónomas y de las autoridades regionales; 4) la autonomía de los municipios y de las comunidades comprendidas dentro de la jurisdicción territorial de cada región autónoma; 5) la asignación de recursos públicos a los entes autónomos y, 6) los derechos culturales, educativos, etc., de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, entre otras disposiciones fundamentales.

### *Autonomía indígena originaria campesina*

La Constitución de Bolivia de 2009 instituye una nueva estructura y organización territorial del Estado<sup>6</sup> basada en un régimen de autonomía para todas las entidades territoriales del país, la cual comprende cuatro niveles o pisos autonómicos (en principio, con igual rango constitucional y no subordinados unos a otros): la autonomía departamental, la autonomía regional, la autonomía municipal y la autonomía indígena originaria

<sup>5</sup> La constitución incluye dos artículos que son los principales fundamentos del régimen de autonomía: en el artículo 180 se indican los derechos de las comunidades de la Costa Atlántica, y el artículo 181 establece que “el Estado organizará por medio de una ley, el régimen de autonomía en las regiones donde habitan las Comunidades de la Costa Atlántica para el ejercicio de sus derechos”. La norma a la que hace mención es la Ley 28 o Estatuto de Autonomía (aprobado por la Asamblea Legislativa en octubre de 1987). En 1995 se reformó la constitución, afirmando el régimen de autonomía. La constitución establece el pluralismo étnico como uno de los principios de la nación nicaragüense (art. 5) y que el “pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica” (art.8), pero no define al Estado de pluriétnico.

<sup>6</sup> Además de las disposiciones constitucionales sobre el régimen de autonomía se aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (o Ley no. 031) del 19 de julio de 2010.

campesina.<sup>7</sup> Esta última engloba tres niveles simultáneos: la autonomía de los territorios, de los municipios y de las regiones indígenas originarias campesinas. Las regiones autónomas indígenas se conformarían con la agregación de municipios o autonomías indígena originaria campesinas.

En Bolivia todas las entidades autónomas poseen *relevancia* constitucional, pues la carta magna se refiere a: 1) los procedimientos para la configuración de las entidades territoriales autónomas; 2) la existencia de sus órganos de gobierno autónomo; 3) sus funciones, competencias y organización y, 4) la potestad de los órganos deliberativos de las entidades autónomas para elaborar sus respectivos estatutos de autonomía.

Asimismo, establece un conjunto de principios y disposiciones que consagra para los pueblos y naciones indígenas originarios campesinos un régimen de autonomía distinto de las demás entidades territoriales autónomas del país, debido a que responden a justificaciones de diferente orden. Las autonomías indígenas atienden constitucionalmente al ejercicio de la libre determinación y a la voluntad de autogobierno de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos.

### *Entidades territoriales indígenas y resguardos*

La Constitución colombiana, adoptada en 1991,<sup>8</sup> dispone una nueva organización territorial del país, conformada por las entidades territoriales de departamentos, distritos, municipios y *territorios indígenas* (art. 286). Las entidades territoriales indígenas disfrutarían de las disposiciones generales atribuidas a todas las entidades territoriales,<sup>9</sup> además de que constituirían un régimen especial. En tanto régimen especial, la Constitución establece que su estructuración “se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), y su delimitación se hará por el

<sup>7</sup> La Constitución boliviana establece en el artículo 2, dentro de las bases fundamentales del Estado, garantizar el derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Y respecto a la “Estructura y organización territorial del Estado” regula la autonomía indígena originaria campesina (artículos 289 al 296), así como sus competencias (artículos 297 al 305).

<sup>8</sup> La constitución de Colombia (1991) establece que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana” (artículo 7).

<sup>9</sup> La constitución precisa que las entidades territoriales “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”, y establece que tendrán los siguientes derechos: “1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales” (art. 287).

Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial” (art. 329). Por tanto, la creación de las Entidades Territoriales Indígenas está sujeta a una ley orgánica (la LOT), la cual no se ha expedido. En consecuencia no se han conformado las ETI.

Sin embargo, en la Constitución se introdujeron varias disposiciones para que los pueblos indígenas disfruten de ciertos derechos colectivos en sus territorios (comunidades y resguardos) mientras se expide la ley.<sup>10</sup> De hecho, la constitución establece tres categorías de territorios para los pueblos indígenas: las entidades territoriales indígenas, los territorios indígenas o resguardos, y los resguardos con rango de municipio para efectos fiscales.<sup>11</sup>

Los territorios indígenas o resguardos pueden ejercer un conjunto de derechos y funciones sin necesidad de constituirse en entidades territoriales, por lo que no dependen de la expedición de la LOT. De acuerdo con la Constitución, los territorios indígenas “estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades”, los cuales podrán ejercer funciones administrativas dentro de su territorio (enumerados en el artículo 330), además de las funciones jurisdiccionales (artículo 246).

La diferencia entre los territorios indígenas y las entidades territoriales indígenas consiste fundamentalmente en que estas últimas formarían parte de la división territorial del Estado y, en tal virtud, tendrían los derechos y las competencias que la Constitución asigna a las entidades territoriales, además de los derechos, funciones y competencias especiales (jurisdiccionales y de gobierno) para el sostenimiento de la identidad y cultura de los pueblos indígenas. En cambio, los territorios indígenas no son parte de la división territorial del Estado y no pueden gozar de los mismos poderes y capacidades que las entidades.

Constitucionalmente, ninguna de las entidades territoriales del país (departamentos, distritos, municipios y entidades territoriales indígenas)

<sup>10</sup> En el artículo transitorio 56 de la constitución dice que “mientras se expida la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales”. En este marco, el gobierno expidió una ley-decreto en 1993 que permite la creación de asociaciones de cabildos o autoridades indígenas para determinadas acciones (proyectos de salud, educación, vivienda y de “carácter industrial y comercial”) reguladas por la misma ley (Ley núm. 1088 de 1993).

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-257/93, 30-VI-93, M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero, en Roldán Ortega y Gómez Vargas, 1994: 46, nota 13.

tiene autonomía política, por lo que, en rigor, no son entidades autónomas. Asimismo, la Constitución colombiana instituye un régimen especial tanto para las entidades territoriales indígenas como para los territorios o resguardos indígenas. Éste no configura un sistema de autonomía, lo cual significa que los territorios y resguardos indígenas no constituyen entes políticos autónomos. De ahí que toda acción de los pueblos indígenas encaminada a afirmar la autonomía de sus gobiernos y territorios sea constantemente afectada por el gobierno nacional y otros órdenes de gobierno (departamental, distrital y municipal).

### *Circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales*

La Constitución de Ecuador de 2008 establece una nueva organización territorial del Estado en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales,<sup>12</sup> y dispone tratamientos diferentes para realidades territoriales distintas. Para esto último instituye dos tipos de regímenes de gobierno: uno de “gobiernos autónomos descentralizados” para las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, y “regímenes especiales” en los territorios con características “ambientales, étnico-culturales o de población”, como son los distritos metropolitanos, la provincia de los Galápagos, las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales y el territorio de las provincias amazónicas. La trascendencia jurídico-constitucional de estas categorías es diferente.

Respecto a las Circunscripciones Territoriales Indígenas y pluriculturales, la Constitución (art. 257) establece que en las “parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales” podrán instaurar circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas y adoptar el régimen de administración especial, lo cual significa que además de “que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente” (parroquias, cantones o provincias), “se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”. También considera que “dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción”, transfiriendo a

<sup>12</sup> También prevé la posibilidad de que se puedan formar mancomunidades con la agrupación de dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley (artículo 243 de la Constitución).

una ley el establecimiento “de las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones”.<sup>13</sup>

La Constitución ecuatoriana sólo califica a las regiones y a los distritos metropolitanos de autónomos y los dota de potestades estatutarias. En cambio, los territorios bajo “régimen de administración especial”, definidos para los pueblos indígenas y regiones ecológicas (como la provincia de los Galápagos, las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales y el territorio de las provincias amazónicas), no tienen potestad estatutaria, no son calificados de autónomos y sus funciones y atribuciones están limitadas en la propia Constitución, así como por leyes generales y particulares del país.

### *Comarcas y reservas*

Las legislaciones de Panamá y de Costa Rica establecen comarcas o reservas indígenas. En Panamá —a raíz del levantamiento de los indígenas kunas de San Blas y su declaración de constituirse en la República del Tule en 1925— el gobierno dictó varias leyes y decretos en la década de los años treinta que crearon algunas reservas y comarcas indígenas,<sup>14</sup> sin generalizarse a todos los grupos indígenas del país. Con el tiempo se han creado otras comarcas.

Las comarcas son concebidas básicamente como una forma de propiedad territorial de los pueblos indígenas con protecciones especiales. Las leyes de comarcas o reservas reconocen la estructura de gobierno indígena, pero ésta no goza legalmente de potestades autonómicas sobre su respectiva comarca o reserva; el territorio está sujeto a una autoridad administrativa que depende del Ejecutivo nacional.

La Ley 16 de 1953, por la cual se organiza la comarca kuna de San Blas, expresa tal orientación, reconoce la existencia del Congreso General Kuna

<sup>13</sup> Pero en ningún caso se trata de una entidad distinta a las parroquias, cantones o provincias. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) asienta que el objetivo de la fusión de circunscripciones es el “de ir reconstruyendo los territorios ancestrales” (art. 96 del COOTAD), pero “siempre en el marco de la organización político administrativa” instituida en la Constitución. En este mismo sentido, el COOTAD establece que en las circunscripciones “habrá un gobierno autónomo descentralizado que corresponderá al nivel provincial, cantonal o parroquial, según sea la circunscripción territorial en la que se hayan constituido” (art. 98 del COOTAD).

<sup>14</sup> La Ley 18 de 1934 creó las reservas indígenas ngobe de Cricamola, Cusapín y Bluefield, y la reserva kuna de Alto Bayano. La Ley 20 de 1938 instituyó las comarcas de Barú y San Blas.

y de los Congresos de pueblos y tribus, y les atribuye “jurisdicción en los asuntos concernientes a infracciones legales, exceptuando lo referente a la aplicación de las leyes penales” (art.12); también reconoce otras autoridades indígenas kuna.<sup>15</sup> La ley no atribuye a las autoridades indígenas las potestades para gobernar y administrar la comarca, pues otorga a un intendente “la autoridad administrativa superior” de ésta, la cual estaría sujeto al Ejecutivo nacional.

Dicho enfoque, que reconoce derechos territoriales y excluye los derechos autonómicos, se afirma en la Constitución panameña de 1972, así como en la reforma constitucional de 2004. Aquella introduce los derechos territoriales indígenas en el capítulo sobre régimen agrario. En este marco, establece el deber del Estado de garantizar a “las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de la misma para el logro de su bienestar económico y social” (art. 123 de la Constitución de 1972).<sup>16</sup>

La Constitución no considera a las comarcas indígenas en la división político territorial del Estado (dividida en provincias, distritos y corregimientos); tampoco las menciona en los capítulos referidos a los regímenes municipal, provincial y de representantes de corregimientos. La Constitución panameña (de 1972 y las sucesivas reformas constitucionales que se han efectuado, incluyendo la de 2004) descarta el reconocimiento de las comarcas como entidades políticas y como órdenes de gobierno en la organización del país. Como ya se mencionó, las comarcas están comprendidas solamente en el régimen agrario.

Esta orientación se afirma en las pocas comarcas creadas después de la Constitución de 1972, como son la Comarca Emberá-Wounaan, organizada por la Ley 22 de 1983; la Reserva Kuna de Madungandi, por la Ley 24 de 1996, y la comarca Ngöbe-Buglé por otra ley de 1997.<sup>17</sup> La ley que crea la Comarca Emberá-Wounaan la subdivide en distritos y corregimientos, reconoce a distintas autoridades indígenas y organismos (“de expresión y decisión”) propios del pueblo Emberá Wounaan, y adjudica la

<sup>15</sup> La ley señala en el artículo 11 que “habrá en la Comarca de San Blas tres Sáhilas principales, los que residirán en Tubualá, Ustupu y Narganá, tendrán como jurisdicción las que tradicionalmente ejercen sobre sus respectivas tribus. Las facultades de los tres Caciques Principales y de los Sáhilas de islas y pueblos serán determinadas en la Carta Orgánica de la Comunidad”.

<sup>16</sup> La reforma constitucional de 2004 ratifica este precepto, pero en el artículo 127.

<sup>17</sup> Cada comarca es creada por una ley particular, en la cual se especifica la demarcación territorial del área comarcal, su estructura administrativa y los fines económicos y sociales de la misma.

administración comarcal a “un jefe” que se denomina gobernador comarcal, “cuyo nombramiento y remoción hará el Órgano Ejecutivo, y quien será un representante en la Comarca” (art. 14). El reconocimiento del territorio y de la diversidad de autoridades e instituciones de los emberá-wounaan es de suma importancia, pero la comarca y las autoridades del pueblo no alcanzan el rango autonómico al asignar al órgano ejecutivo del país el poder de nombramiento y remoción del “gobernador comarcal”.

Legalmente el objetivo del sistema de reservas y comarcas de Panamá —y también de Costa Rica—<sup>18</sup> es resguardar ciertos territorios para los indígenas, pero ello no incluye derechos autonómicos. Se reconoce la existencia de autoridades indígenas para el gobierno de sus propios asuntos, pero esto no se acompaña del otorgamiento de potestades políticas, por lo cual difícilmente pueden constituir gobiernos autónomos dentro del ordenamiento territorial del país.

Esta carencia de poder político dificulta el control de los indígenas sobre sus territorios. Por tanto, se debe considerar que pese al intento de los pueblos indígenas por gobernar autónomamente sus comarcas, el ordenamiento jurídico y político nacional no se los permite efectivamente.<sup>19</sup> No es casual que en la actualidad los pueblos indígenas de Panamá reivindiquen un régimen de autonomía [Jordán Ramos 2010].

### *Municipios indígenas y comunas*

En el marco del proceso sociopolítico bolivariano de Venezuela se ha creado una legislación sobre derechos de los pueblos indígenas. En primer lugar figuran los derechos reconocidos en la carta magna y en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de Venezuela (2005), la cual crea la figura de municipios indígenas, para ello establece que “la forma de gobierno y administración de los municipios indígenas responderá a las características socioculturales, políticas, económicas y al derecho y costumbres propias de estos pueblos y comunidades” (art. 72). En congruencia con lo anterior, dispone que los requisitos de postulación y el procedimiento de la elección de las autoridades municipales indígenas se basen en los usos y

<sup>18</sup> La legislación de Costa Rica crea reservas indígenas restringidas al ámbito de cada comunidad indígena.

<sup>19</sup> La falta de claridad de lo que constituye un régimen de autonomía ha llevado a algunos antropólogos a sostener que con el sistema de reservas o comunas, los pueblos indígenas de Panamá han adquirido la autonomía. El marco jurídico-político del país no permite sustentar tal aseveración.

costumbres de los pueblos y comunidades indígenas. Estos municipios se regirán por una ley específica y por las normas que dicte el Consejo Nacional Electoral (art. 73).

En segundo término, la legislación venezolana reconoce a los pueblos y comunidades indígenas derechos sobre la propiedad colectiva de su “hábitat y tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan”, así como “jurisdicción especial” dentro de su hábitat y tierras.<sup>20</sup> Pero el reconocimiento de autoridades, instituciones, normas y procedimientos de justicia indígena supondría una delimitación del ámbito territorial de jurisdicción indígena, y el término “hábitat” es muy ambiguo. La Constitución venezolana no reconoce explícitamente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas ni instituye entidades territoriales autónomas.<sup>21</sup>

Por último, en el proceso sociopolítico de Venezuela se ha planteado la necesidad de “transformar el Estado burgués y burocrático en un nuevo Estado popular y comunal” [Álvarez R. 2010]. Con este propósito la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela emitió en diciembre de 2010 la Ley Orgánica de las Comunas, la cual instituye a la comuna como la base del poder popular y de la organización del “Estado comunal”. La comuna es una nueva institucionalidad político-administrativa territorial que tiene como finalidad organizar y empoderar al pueblo, mediante el autogobierno de todos los ciudadanos venezolanos, incluidos los pueblos indígenas.<sup>22</sup> Para

<sup>20</sup> El artículo 260 constitucional establece que “las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”. La Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas incorpora en el “Título VII. De la Administración de Justicia” dos capítulos: uno sobre la Jurisdicción Especial Indígena, en el que establece, entre otras cuestiones relevantes, la competencia de la jurisdicción especial indígena, y otro capítulo sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes ante la jurisdicción ordinaria.

<sup>21</sup> La Constitución Bolivariana de Venezuela reconoce a los indígenas como pueblos, pero deja claro que “el término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional” (artículo 126, 2° párrafo). Esta restricción (establecida en los mismos términos que en el Convenio 169 de la OIT) significa que no reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

<sup>22</sup> La ley define la comuna en el artículo 5 de la siguiente manera: “Es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación

ello, la ley regula la configuración, organización y funcionamiento de las comunas; cada una estaría conformada por un parlamento comunal, un consejo ejecutivo, un consejo de planificación comunal, un consejo de economía comunal, un banco de la comuna, un consejo de controlaría comunal y comités de gestión.<sup>23</sup> También crea una jurisdicción especial comunal y establece un “sistema de agregación comunal”. La ley dispone que la república, los estados y municipios “transferirán a las comunas y a los sistemas de agregación que de ésta surjan, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras” (art. 64).

Esta propuesta es un intento de construcción de una sociedad participativa y deliberativa con capacidad de decisión en materia económica y social, fundamentalmente. Se han creado comunas en territorios de los pueblos indígenas, lo cual muestra el intento de adaptación de éstas a la diversidad sociocultural del país,<sup>24</sup> aunque las normas que regulan las comunas y el Estado comunal se enriquecerían con la incorporación de una perspectiva pluriétnica, que implique pluralidad sociocultural, político-territoriales y de gobierno de los pueblos indígenas.

### *Comunidades indígenas*

En México la reforma constitucional de 2001 establece un conjunto de derechos de los pueblos indígenas sin los medios para su realización, pues transfiere a las constituciones y leyes de las entidades federativas establecer el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas; el reconocimiento y regulación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, enumerados en la Constitución (artículo 2, apartado A); el establecimiento de las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en

---

protagónica como expresión del Poder Popular, en coordinación con un régimen de producción social y el modo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación”.

<sup>23</sup> En el artículo 31, relativo a los comités de gestión, se agrega que “Las comunas que se conformen en los pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a sus culturas, prácticas tradicionales y necesidades colectivas, podrán crear, además de los comités de gestión establecida en este artículo, los siguientes: a. comité de ambiente y ordenación de la tierra; b. comité de medicina indígena; c. comité de educación propia, educación intercultural bilingüe e idiomas indígenas.”

<sup>24</sup> De hecho, la ley menciona la diversidad cultural entre los principios y valores que rigen a las comunas (artículo 5).

cada entidad, y las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Las leyes adoptadas en las entidades federativas sólo reconocen a las comunidades indígenas y su existencia dentro de los municipios (en tanto agrupaciones submunicipales), pero no son reconocidas como comunidades autónomas. Además se violentó el derecho de los pueblos indígenas de cada entidad a decidir, participar o ser consultados sobre las leyes que sean directamente de su interés, por lo cual no pudieron expresar sus aspiraciones como especifica la Constitución. La reforma no ha implicado modificación alguna de la organización territorial del Estado.

La pobreza de las disposiciones de la reforma constitucional contrasta con la riqueza del proyecto autonómico elaborado por las organizaciones indígenas que participaron en la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) y que en parte asumió el EZLN durante el diálogo de San Andrés (1995-1996). La propuesta de autonomía consistía, a grandes rasgos, en establecer en la Constitución el régimen de autonomía con sus características básicas y las vías de acceso a la misma.

De acuerdo como lo plantearon los indígenas, debía establecerse un sistema que dejara a la libre determinación de sus pueblos la definición de las escalas de autonomía a la que quisieran acceder, para lo cual tales ámbitos debían disponerse en la Constitución como opciones. Estas escalas eran la comunal, municipal y regional, cada una de ellas reconocida como entidades autónomas. Debían acompañarse con la creación de un nivel adicional de gobierno en la organización político territorial del Estado mexicano (aunado con la federación, los estados y municipios); los indígenas propusieron la creación de un cuarto nivel de gobierno: las regiones autónomas. En consecuencia, la autonomía en cualquiera de sus escalas implicaba la disposición en la Carta Magna de las siguientes características: la base territorial de las entidades autónomas, los órganos de gobierno de las entidades autónomas y las competencias, funciones y recursos que les serían reconocidos y transferidos [Sánchez 1999].

## CONCLUSIONES

Desde la década de los años ochenta las organizaciones indígenas en Latinoamérica han desarrollado, ampliado y enriquecido el contenido de sus reivindicaciones. La lucha por el reconocimiento y el ejercicio efectivo de los derechos de sus pueblos, en especial, de su derecho político a la autodeterminación, en clave colectiva, ha sido ardua. En este esfuerzo, las organizaciones indígenas han expuesto su decisión de ejercer su derecho a la libre

determinación por medio de un régimen de autonomía en el marco de necesarias transformaciones de la Constitución y del Estado de sus respectivos países.

Este planteamiento colocaba la solución a los reclamos indígenas en la esfera *nacional*, en el entendido de que si no cambiaba el país en su conjunto no se modificaría su situación de exclusión, opresión y heteronomía. Las organizaciones indígenas de Bolivia y Ecuador han enriquecido el proyecto de los pueblos, naciones y nacionalidades indígenas con la idea del *Estado plurinacional*. En este caso, el acento se ubica en la necesidad de cambiar la naturaleza del Estado para dar origen a uno cuya organización y funcionamiento sea plurinacional, democrático (con la incorporación de nuevos mecanismos participativos) y con autonomías. Es un proyecto de transformación que incluye a toda la sociedad.

El Estado plurinacional sería el medio para la descolonización de las instituciones y de las relaciones sociales e interculturales, para la afirmación de la autonomía de los pueblos indígenas y la creación de las condiciones materiales para el “buen vivir” de todos. En suma, el Estado plurinacional ha abierto un nuevo horizonte político e intelectual. Hoy Bolivia es el centro más potente de experimentación de este proyecto.

En la década de los ochenta —como producto de las luchas indígenas y de su articulación con otras fuerzas sociopolíticas de sus respectivos países que buscaban cambios nacionales— comenzó un proceso de reformas constitucionales y de creación de nuevas constituciones en algunos Estados de Latinoamérica, en los que destaca el reconocimiento de la diversidad socio-cultural de las naciones y de derechos colectivos de los pueblos indígenas. Los alcances de las modificaciones constitucionales y de los derechos reconocidos variaron en cada país. En México, Ecuador y Bolivia se volvieron a hacer modificaciones constitucionales en la primera década del siglo XXI. En este trabajo expusimos las diversas formas adoptadas por las constituciones de Nicaragua, Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Venezuela y México para responder al reclamo de autonomía de los pueblos indígenas. La cuestión clave en nuestro análisis fue observar si las constituciones dieron origen a una nueva organización territorial del poder del Estado con el fin de instituir entidades territoriales autónomas, como nuevos órdenes de gobierno —gobiernos autónomos— que garantizaran a los pueblos, naciones o nacionalidades indígenas su capacidad de autogobierno.

Las constituciones de Nicaragua, Bolivia y Colombia crearon un nuevo ámbito territorial para los pueblos indígenas en la organización territorial del Estado: las Regiones Autónomas en Nicaragua, la Autonomía Indígena Originaria Campesina en Bolivia y las Entidades Territoriales Indígenas en

Colombia. Pero sólo las entidades territoriales instituidas en Nicaragua y Bolivia se conforman constitucionalmente como *entidades autónomas*. Las constituciones de Ecuador, Venezuela, Panamá y México no crean entidades autónomas para los pueblos indígenas en la organización territorial del Estado. Hay diferencias importantes en los alcances de los derechos de los pueblos indígenas y de las normas establecidas en el marco jurídico de estos últimos países.

La Constitución de Ecuador establece un régimen especial para las circunscripciones territoriales indígenas, las que podrán instituirse en “el marco de la organización político administrativa” del Estado. Las circunscripciones no constituyen un nivel de gobierno adicional en la organización territorial del Estado ni constituyen entidades autónomas. En Venezuela, la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (2005), que deriva de los derechos establecidos en la Constitución, creó la figura de “municipios indígenas” pero éstos no se instituyen en municipios autónomos, y la ley de comunas perfila un proceso hacia la configuración de una nueva forma de organización del Estado, orientada hacia el empoderamiento social y popular, en el cual se advierte la ausencia de un claro enfoque pluriétnico. En Panamá, las comarcas o reservas indígenas no son consideradas como parte de la organización político territorial del Estado ni se constituyen como entidades autónomas.

En México, la Constitución no precisa el ámbito de ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas establecidos. Debido a que la Carta Magna no crea una entidad territorial autónoma, las legislaturas de las entidades federativas asumen que es la comunidad indígena el sujeto de los derechos constitucionales, pero sin atribuirle capacidad de autogobierno; nulificaron el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y su derecho a la libre determinación y a ejercerlo en un marco de autonomía.

En suma, las experiencias constitucionales en estos países y los argumentos esgrimidos de los pueblos indígenas nos permiten clarificar los problemas y los retos, así como los cambios imprescindibles para la fundación del Estado plurinacional y el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas, en especial su *derecho político* a la autodeterminación en clave *colectiva*.

## REFERENCIAS

**Álvarez R., Víctor**

2010 *Del Estado burocrático al Estado comunal: La transición al socialismo de la Revolución Bolivariana*. Centro Internacional Miranda. Caracas.

**CCRI-CG del EZLN**

1995 *III Declaración de la Selva Lacandona*, ms. México.

**Declaración Final**

2008 Encuentro Internacional “Pueblos Indígenas, Estados Plurinacionales y Derecho en al Agua”. <[www.nacionmulticultural.unam.mx/mezinal/docs/4078.pdf](http://www.nacionmulticultural.unam.mx/mezinal/docs/4078.pdf)>. Consultado el 4 de octubre de 2015.

**Declaración de Quito**

1990 Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios “Declaración de Quito”, en *Servicio Mensual de Información y Documentación*, separata (130), ALAI Quito.

**Díaz-Polanco, Héctor**

1998 *La rebelión zapatista y la autonomía*. Siglo Veintiuno Editores. México.

2006 *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas*. Siglo Veintiuno Editores. México.

**González Guerra, Gisela (comp.)**

1999 *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México.

**González Pérez, Miguel**

1997 *Gobiernos pluriétnicos: La constitución de las regiones autónomas en Nicaragua. Estudio sobre el Estado nacional y el proceso de autonomía regional en la Costa Atlántica-Caribe*. URACCAN/ Plaza y Valdés. México.

**Jordán Ramos, Osvaldo**

2010 “Entré durante el día y salí por la noche”: relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado, en *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor *et al.* (coord.). FLACSO/GTZIWGIA/CIESAS/UNICH. Quito.

**El Pacto de Unidad**

2010 *El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado, Sistematización de la experiencia*. La Paz.

**Rojas, José María**

2000 Ocupación y recuperación de los territorios indígenas en Colombia. *Análisis Político*, (41): <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/>

assets/own/analisis%20politico%2041.pdf>. Consultado en septiembre de 2015]

**Roldán Ortega, Roque y John Harold Gómez Vargas (compil.)**

1994 *Fuero indígena colombiano*. Ministerio de Gobierno-Dirección General de Asuntos Indígenas. Bogotá.

**Ruiz, Margarito Xib y Araceli Burguete**

1996 Los pueblos indígenas y la refundación del Estado, en *La autonomía de los pueblos indígenas*. Cámara de Diputados-Grupo Parlamentario del PRD-LVI Legislatura. México.

**Sánchez, Consuelo**

1999 *Los pueblos indígenas: Del indigenismo a la autonomía*. Siglo Veintiuno Editores. México.

Recepción: 1 de diciembre de 2014.

Aprobación: 25 de septiembre de 2015.

