

# CONSTITUCIONALISMO INDÍGENA, MESTIZO Y FEDERALISMO\*

**Nilda Garay Montañez**

*Centro Studi sull'America Latina  
Università di Bologna, Italia*

## Sumario:

I. INTRODUCCIÓN. 1.1. El constitucionalismo excluyente. 1.2. Constitucionalismo y federalismo sin lo indígena. II. CONSTITUCIONALISMO MESTIZO. III. CONSTITUCIONALISMO INDÍGENA. IV. AUTONOMÍAS INDÍGENAS: EL CASO BOLIVIANO 4.1. Autonomías Indígenas: contradicciones. V. REFLEXIONES.

219

---

\* Ponencia en el *Curso on line: Lecciones constitucionales en tiempos de crisis. Federalismo territorial, federalismo identitario y federalismo intercultural: Un enfoque comparado*. Lección 8. Universidad de Jaén, CESJ-Sur de Europa, 28 de enero de 2021.

## **RESUMEN**

A partir de un repaso histórico del constitucionalismo indígena y del federalismo, en este trabajo se analiza una de las formas de descentralización del poder expresada en las denominadas Autonomías Indígenas. Se trata del estudio de las Autonomías Indígenas en el constitucionalismo boliviano señalando sus avances y retrocesos frente a la fuerza del constitucionalismo occidental.

### **Palabras clave:**

Constitucionalismo indígena; federalismo; constitucionalismo boliviano; organización territorial del poder.

## **ABSTRACT**

### **INDIGENOUS, MESTIZO CONSTITUTIONALISM AND FEDERALISM**

Based on a historical review of indigenous constitutionalism and federalism, this work analyzes one of the forms of decentralization of power expressed in the so-called Indigenous Autonomies. This work deals with the study of Indigenous Autonomies in Bolivian constitutionalism, pointing out their advances and setbacks in the face of the force of Western constitutionalism.

### **Key Words:**

Indigenous Constitutionalism; federalism; bolivian constitutionalism; territorial organization of power.

## I. INTRODUCCIÓN

Actualmente, cuando hablamos de constitucionalismo en los territorios de Abya Yala (lo que hoy conocemos como continente americano), se tiene que hablar también de otras formas de pensamientos relacionadas con la organización de las sociedades; de sus relaciones comunales; de otras formas de pensar el poder; de distintas formas de organización territorial. Es decir, ya no se puede ignorar o negar la existencia de muchos aspectos de los pensamientos no occidentales que han resistido varios siglos y que ahora entran a formar parte (muy a su pesar) del constitucionalismo occidental / hegemónico / dominante.

El constitucionalismo occidental hunde sus raíces en la historia de Europa Occidental. Inicia el desarrollo de su fundamentación teórica y práctica en el siglo XV cuando Europa invade Abya Yala. Es a partir de este hecho histórico cuando se desarrollan las ideas que darán fruto a categorías constitucionales tales como poder, soberanía, estado moderno, derechos naturales, ser humano (cristiano), libertad y también categorías como indio, raza, propiedad, guerra justa, etc. El constitucionalismo que se va gestando en el seno de una Europa conquistadora, invasora, guerrera y codiciosa<sup>1</sup> acabará consolidándose en el siglo XVIII, alcanzando una expansión trasatlántica precisamente por aquella invasión. No olvidemos que, en el contexto de desarrollo del constitucionalismo, América aparece a los ojos de Occidente “como un espacio libre, como un campo libre para la ocupación y expansión europea. El apoderamiento del suelo y del mar así como intentos de particiones del mismo deja en evidencia una forma de pensar europea”<sup>2</sup>. Esta forma de pensar y actuar impregnó tanto a la filosofía política (Maquiavelo, Bodin, Hobbes, Locke, etc.) que dio luz al movimiento del constitucionalismo, como a lo que hoy denominamos derecho internacional (De las Casas, Vitoria, Sepúlveda, Grocio, etc.), siempre sobre la base del pensamiento del colono europeo y el ejercicio del poder entendido como dominación (un poder distinto al poder obediencial que propone la filosofía náhuatl, hoy recuperada por el movimiento zapatista)<sup>3</sup>. En este contexto histórico del desarrollo del constitucionalismo, lo indígena, los pueblos originarios estarán presente, pero en condiciones de subordinación, de opresión.

### 1.1. El constitucionalismo excluyente

En los siglos XVII y XVIII este constitucionalismo se afianza arropado por el pensamiento liberal individualista-contractualista en una Europa colonizadora, patriarcal, racista y esclavista. Es entonces cuando esta construcción histórica –llamada constitucionalismo– se plasma en la praxis con las revoluciones liberales, con sus declaraciones de derechos y sus constituciones. Todas ellas establecen cómo se organiza una sociedad, siempre desde una visión jerárquica donde lo indígena no será el sujeto político. La Constitución liberal será la que ocupe el lugar supremo en la jerarquía jurídico-política<sup>4</sup> desconociendo toda manifestación de derecho que no sea la occidental. Estamos ante el estado liberal con su doctrina Estado de Derecho, con un sujeto individual, sujeto de derechos, inspirado en el colono europeo.

Así se irá desarrollando una idea de nación como un conjunto de individuos -sujeto de derechos- con una homogeneidad abstracta. La nación será entendida como aquella conciencia de formar parte de una comunidad civil (estado nación) y esta conciencia de pertenencia estará influenciada por algunos factores

1 Bartlett explica la construcción de la mentalidad europea: “los hábitos mentales y las instituciones del racismo y del colonialismo europeo nacieron en el mundo medieval: los conquistadores de Méjico conocían el problema de los mudéjares; los colonos de Virginia habían sido antes colonos en Irlanda”. Vid., R. BARTLETT, *La Formación de Europa. Conquista, colonización y cambio cultural, 950-1350*, Valencia, Universitat de València, 2003, pp. 406-407.

2 C. SCHMITT, *El Nomos de la Tierra en el Derecho de Gentes del “Jus publicum uropaeum”*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pp. 69-71.

3 N. GARAY MONTAÑEZ, “Las concepciones no occidentales en el constitucionalismo latinoamericano: acerca de la categoría poder”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, n° 27, IUSTEL, 2020. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7479428>

4 L. PEGORARO y A. RINELLA (directores), *Derecho Constitucional Comparado. Sistemas Constitucionales*, t. 2, Volumen A, Editorial Astrea, Buenos Aires, pp. 273-274.

históricos tales como el racial, así lo fundamenta, por ejemplo, Mancini<sup>5</sup>. Se consolida, pues, un estado nación constitucional abanderando la libertad, la igualdad y el derecho a la propiedad sobre la base del poder-dominación. Es un estado eurocéntrico con su cultura jurídica monista, es decir, es un estado nación que desconoce la diversidad de las personas, la pluralidad de los colectivos con otras formas de entender el mundo sacralizando al individualismo. Las vidas comunitarias de los pueblos originarios serán ignoradas y/o erradicadas del marco constitucional liberal que se fue imponiendo en las nacientes repúblicas del continente americano (y especialmente en el siglo XIX en la región que hoy conocemos como América Latina). He hecho aquí una brevísima referencia histórica del constitucionalismo occidental impuesto en tierras de Abya Yala. Tras muchos siglos de resistencia al orden constitucional establecido por la fuerza del poder-dominación, emerge una forma de *constitucionalismo indígena* que afectará a la organización territorial del estado constitucional.

## 1.2. Constitucionalismo y federalismo sin lo indígena

Pasando al asunto del federalismo, cabe decir que este tiene que ver con “una forma territorial de separación de los poderes políticos bajo un régimen constitucional, en el que se configura un poder plural”<sup>6</sup>. Una expresión histórica del federalismo la encontramos en la forma de estado que adoptan los Estados Unidos de América. Su historia constitucional incluye la institución confederal donde se unen diversos estados sin perder su individualidad y soberanía manteniéndose el derecho de secesión. Ante su poca practicidad, se inicia el proceso federal en el que se produce una división territorial del poder. El federalismo se plasma en la Constitución estadounidense siendo el Estado Federal una forma intermedia entre el Estado Unitario y la Confederación<sup>7</sup>. Recordemos que la defensa por la instauración de un Estado Federal en *The Federalist Papers* tenía como autores a reconocidos hombres blancos esclavistas tales como Hamilton y Madison<sup>8</sup>.

El antecedente histórico para que los colonos en América del norte inicien su debate sobre una Confederación y una Federación se encontraría en el pensamiento político indígena. Me refiero a la Confederación de Naciones Iroquesas cuya forma de organización política y territorial cautivaría a los “padres fundadores”. Se trataba de un tipo de estado compuesto por naciones originarias de los territorios en la parte norte del actual continente americano. El contacto entre las poblaciones aborígenes y los colonos ingleses dejaron un legado político significativo en la forma de estado que estos fundaron<sup>9</sup>. Se sabe que la unión de los pueblos iroqueses alcanzó una convivencia pacífica y estable en el marco de una pluralidad de naciones cuyas relaciones tendían a la reciprocidad, participación política directa en la toma de decisiones destacando la participación de las mujeres<sup>10</sup>. Los fundadores del constitucionalismo estadounidense no

- 5 D. LAVEN, “Italy”, in T. Baycroft y M. Hewitson, (Edit.), *What Is a Nation? Europe 1789-1914*, Oxford University Press, 2006, p. 259. Vid., además: A. HASTINGS, *La construcción de las nacionalidades*, Cambridge University Press, Madrid, 2000, pp. 13-42.
- 6 V. SUELT COCK, Rasgos generales y tendencias del Estado Federal en Latinoamérica”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, n° 23, IUSTEL, 2018. [Consulta: 11-11-2020], disponible en: [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=420593](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=420593) Una explicación amplia de los conceptos relativos al federalismo véase: L. PEGORARO, “Federalismo, regionalismo, descentralización: una aproximación semántica a las definiciones constitucionales y doctrinales”, *Pensamiento Constitucional*, n° 8, Vol. 8, Lima, PUCP, 2002. [Consulta: 14-11-2020], disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3283>
- 7 M. GARCÍA PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 215.
- 8 . BALL, “Ambition & Bondage: An Inquiry on Alexander Hamilton and Slavery”, *Columbia University and Slavery Project*, Columbia University, 2015. [Consulta: 21-11-2020], disponible en: <https://columbiaandslavery.columbia.edu/content/ambition-bondage-inquiry-alexander-hamilton-and-slavery> y J. BROADWATER “James Madison and Slavery”, (2020, October 6). In *Encyclopedia Virginia*. [Consulta: 29-11-2020], disponible en: [http://www.EncyclopediaVirginia.org/Madison\\_James\\_and\\_Slavery](http://www.EncyclopediaVirginia.org/Madison_James_and_Slavery)
- 9 J. RAKOVE, “Did the Founding Fathers Really Get Many of Their Ideas of Liberty from the Iroquois?”, *History News Network*, George Mason University, 2005. [Consulta: 07-12-2020], disponible en: <https://historynewsnetwork.org/article/12974> También: E. HOLMES PEARSON, *Remaking Custom: Law and Identity in the Early American Republic*, University of Virginia Press, Charlottesville, 2011. Vid. el documento político: Resolución concurrente del Congreso de los Estados Unidos: H. Con. Res.331-100th Congress (1987-1988), por la que se reconoce la influencia del sistema político desarrollado por la Confederación Iroquesa en el constitucionalismo estadounidense.
- 10 D. A. GRINDE and B. E. JOHANSEN, *Exemplar of Liberty: Native America and the Evolution of Democracy*, UCLA, Los

recogieron esas ideas de pluralidad y reciprocidad; pero sí copiaron la forma política adecuándolo a su filosofía individualista occidental, patriarcal y apoyándose en su supuesta supremacía racial<sup>11</sup>.

En la historia del constitucionalismo occidental la racialización de las comunidades políticas originarias/nativas, como son los pueblos indígenas, traerá como resultado su marginación, exclusión. Así, la histórica dominación de estos pueblos se mantendrá mediante la imposición de un constitucionalismo occidental instaurado en las Repúblicas americanas independizadas de las metrópolis. Algunas de dichas Repúblicas se organizaron en estados federales, estados descentralizados, etc. El federalismo apareció en el continente americano mediante pactos entre hombres oligarcas occidentales y occidentalizados (hombres blancos, criollos, mestizos). Lo que se buscaba era descentralizar el poder-dominación sobre la base del constitucionalismo eurocéntrico. Una de las exigencias básicas para llevar a cabo esta descentralización fue la exclusión de lo indígena.

## II. CONSTITUCIONALISMO MESTIZO

Antes de tratar sobre el constitucionalismo indígena –a propósito del título asignado a esta ponencia– hago una brevísima referencia al “constitucionalismo mestizo”. Tanto en el diccionario de la Real Academia de la Lengua, como el Diccionario de uso del español de María Moliner, mestizo es la persona nacida de padre y madre de raza diferente, en especial de blanco e india, o de indio y blanca. También, mestizo tiene que ver con la “mezcla de culturas distintas”. Desde un punto de vista general, lo mestizo se relaciona con la idea de raza<sup>12</sup>. Si hablamos de “constitucionalismo mestizo”, estaríamos ante un pensamiento que tiene que ver con la mezcla racial y/o la mezcla cultural en el cual lo occidental se mantiene como paradigma pues no hay que olvidar que desde la época colonial lo mestizo significaba escapar de la indianidad<sup>13</sup>. Indianidad que, según la visión europea, significaba un “cuerpo sin alma”. La historia del concepto mestizo es también la historia de la racialización de lo indio y de lo negro<sup>14</sup>. Además, mestizo, para el mundo colonizado, se refleja en el cuadro o pintura de castas del siglo XVIII que clasifica a la gente por la mezcla de razas. Entonces, desde una perspectiva latinoamericana, hablar de “constitucionalismo mestizo” significaría ocultar la existencia del constitucionalismo indígena –que es sincrético–, con el fin de mantener el paradigma occidental. En este trabajo no utilizaré la expresión “constitucionalismo mestizo” dado que voy a poner en el centro del debate a los pueblos originarios y sus contribuciones en lo político.

223

---

Angeles, 1991. [Consulta: 13-12-2020], disponible en: [https://ratical.org/many\\_worlds/6Nations/EoL/](https://ratical.org/many_worlds/6Nations/EoL/) y M. J. GAGE, *Woman, church and state: a historical account of the status of woman through the Christian ages: with reminiscences of the matriarchate*, [Microform], C.H. Kerr & Co, Chicago, 1893

- 11 Por ejemplo, los prejuicios hacia los iroqueses por parte de los colonos europeos en: B. FRANKLIN, “From Benjamin Franklin to James Parker, 20 March 1751 to James Parker”, Founders Online, National Archives. [Consulta: 15-12-2020], disponible en: <https://founders.archives.gov/documents/Franklin/01-04-02-0037>.
- 12 Concuerdo con la idea de raza que explican tanto Quijano como Segato. Según Quijano, la idea de raza es un constructo ideológico que no tiene nada que ver con lo biológico y sí, todo que ver con las relaciones de poder en el capitalismo mundial, *colonial/moderno*, eurocentrado. Se trata del cuestionamiento de la humanidad del otro, que va a establecer viejas ideas de superioridad-inferioridad “implicadas en toda relación de dominación”. A. QUIJANO, “¿Qué tal raza?”, *Revista Ecuador Debate*, n° 48, Centro Andino de Acción Popular - CAAAP, Quito, 1999, pp. 144 y 149. Segato explica que raza es signo de trazo, como huella en el cuerpo del paso de una historia otrificadora que construyó “raza” para constituir “Europa” como idea epistémica, económica, tecnológica y jurídico-moral que asigna valores y cánones de la vida. Entonces, para Segato, el no-blanco no es necesariamente el otro indio o africano, sino otro que tiene la marca del indio o del africano, la huella de su subordinación histórica. R. L. SEGATO, *La Nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007, pp. 23-24.
- 13 M. DE LA CADENA, “¿Son los mestizos híbridos? las políticas conceptuales de las identidades andinas”, *Universitas Humanística*, n° 61, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, enero-junio de 2006, pp. 51-84.
- 14 Ares Queija sostiene que mestizo fue el término usado para denominar al individuo nacido de las relaciones sexuales entre indios/as y negros/as. B. ARES QUEIJA, *Mestizos, mulatos y zambaigos (Virreinato del Perú, siglo XVI)*, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Madrid, 2000.

### III. CONSTITUCIONALISMO INDÍGENA

Entiendo por *constitucionalismo indígena* al desarrollado por los movimientos indígenas, descendientes de los pueblos originarios vinculados con los autodenominados campesinos. Algunos ejemplos de estos movimientos, en Ecuador: la Confederación Nacional Indígena de Ecuador (CONAIE) y el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik. En Bolivia: el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ); Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB); Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia (CSUTCB); Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (FNMCIOS-B). Efectivamente, este constitucionalismo está representado por los movimientos indígenas ecuatoriano y boliviano que participaron activamente –y por primera vez– en sus procesos constituyentes. Por ejemplo, el movimiento indígena lideró un proceso constituyente con miras a refundar el estado de Bolivia a la luz de los principios del pluralismo, la interculturalidad y la descolonización. Esta refundación implica el diseño de un nuevo modelo de estado, el cual “se estructura a partir del “pluralismo” como elemento fundante del estado y asegurar una real inclusión de estas colectividades en la estructura del modelo estatal bajo criterios de interculturalidad, complementariedad y a la luz de la doctrina de la “descolonización”<sup>15</sup>. Por este constitucionalismo, los pueblos indígenas originario campesinos lograron constituirse como *pueblo* debatiendo en sus Asambleas Constituyentes y redactando sus constituciones. Me refiero a los procesos constituyentes del siglo XXI de los cuales resultaron las Constituciones de Ecuador de 2008 y de Bolivia de 2009. Existen numerosos movimientos indígenas en el continente americano que buscan, desde hace mucho tiempo, cambiar el orden constitucional oficial que les excluye<sup>16</sup>. Es en Bolivia y es en Ecuador donde los pueblos originarios, por primera vez, fueron *poder constituyente* y protagonistas en sus Asambleas Constituyentes.

El *constitucionalismo indígena* es aquel pensamiento político construido desde abajo, desde la práctica, desde lo comunitario heredado de Abya Yala, que logra constitucionalizar sus valores y principios ancestrales buscando superar las barreras raciales del constitucionalismo occidental oficial. Reconocer como hace la Constitución boliviana en lengua originaria los tres principios ético-morales de la sociedad andina: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso, no seas ladrón) es una de las muchas manifestaciones del constitucionalismo indígena. Busca desmontar la democracia formal del constitucionalismo eurocéntrico para dar prioridad a la democracia real, participativa y directa. Para ello defiende la *democracia comunitaria* que se expresa en el ejercicio del autogobierno mediante la democracia directa. Esta democracia le otorga poder decisorio y responsabilidad a toda la comunidad. Quienes ejercen

15 Sentencia Constitucional Plurinacional 1422/2012, Sucre, 24 de septiembre de 2012.

16 Si nos detenemos en el siglo XX, son muchos los movimientos indígenas que contestan al modelo de estado nación constitucional moderno porque los margina e intentan llegar a un “acuerdo” o dialogar con el estado nación constitucional oficial. Sus reivindicaciones son históricas. Por ejemplo, en el norte de Abya Yala pensemos en los pueblos zapatistas y los diálogos de San Andrés. Estos diálogos o “acuerdos” fueron las negociaciones que se emprendieron entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional - EZLN “(acompañado por la sociedad civil) y el Estado mexicano entre octubre de 1995 y febrero de 1996 con la intención de lograr una nueva relación entre el Estado y la sociedad poniendo particular atención en revertir la explotación y marginación en la que se encuentra sumida la población indígena del país”. El llamado diálogos de San Andrés fueron posteriormente ignorados por el Estado mexicano por lo que “el EZLN decidió emprender un proyecto que le hiciera ejercer la autonomía por su propia cuenta”. Véase: Radio Zapatista, Acuerdos de San Andrés, Boletín n°3, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México, 16 de febrero de 2016. Disponible en: <https://radiozapatista.org/?tag=acuerdos-de-san-andres>. Pensemos ahora en el sur del continente americano donde también las luchas de los pueblos indígenas vienen dándose desde hace varios siglos. Actualmente podemos ver en Chile cómo distintos pueblos indígenas, por primera vez, han logrado formar parte de un proceso constituyente. Así, mediante la Ley n° 21.298 se reformó la Constitución de 1980 para establecer la reserva de 17 escaños o cupos para los pueblos originarios en la Convención Constitucional. La distribución de esta reserva de escaños es la siguiente: 7 escaños para el pueblo Mapuche, 2 para el pueblo Aymara, 1 para el pueblo Rapa Nui, 1 para el pueblo Quechua, 1 para el pueblo Lican Antay o Atacameño, 1 para el pueblo Diaguita, 1 para el pueblo Colla, 1 para el pueblo Kawashkar, 1 para el pueblo Yagán o Yámana, 1 escaño para el pueblo Chango. Véase: Ley 21298. Modifica la Carta Fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas en la Convención Constitucional y para resguardar y promover la participación de las personas con discapacidad en la elección de convencionales constituyentes, publicada el 23 de diciembre de 2020.

la política tienen que rendirle cuenta a la comunidad. Tiene como finalidad autogobernarse en comunidad para *vivir bien* (sumak kawsay / suma qamaña). La comunidad incluye como parte de todo ser vivo a la Pacha Mama, la Madre Naturaleza. El fundamento filosófico del constitucionalismo indígena está en sus valores y episteme ancestrales, en la historia de su subordinación y en sus luchas por su liberación.

Este constitucionalismo, consciente de su posición en el mundo moderno capitalista, se apropia de algunos conceptos del constitucionalismo oficial para cambiarlo y apela al derecho internacional. Reivindica el derecho a la libre determinación y a conformar sus propios gobiernos<sup>17</sup>. El concepto *pueblo soberano*, si bien conserva su carácter occidental, es concebido como la unión de los colectivos más oprimidos. Pretende cambiar el poder-dominación por uno más democrático. Defiende la Plurinacionalidad del estado lo que implica reconocer la existencia precolonial de los pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, implica también que las instituciones indígenas formen parte de la estructura general del estado constitucional moderno<sup>18</sup>, es decir, que su cosmovisión se integre en el orden constitucional oficial. El constitucionalismo indígena deconstruye la categoría occidental de sujeto individual titular de derecho reconociendo a los colectivos y a la Madre Naturaleza como sujetos de derechos.

Una de las metas del constitucionalismo indígena es descolonizar el estado ya que el estado heredado de la Colonia tiene una estructura racista. No es casual que el Preámbulo de la Constitución boliviana afirme: “jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia”. Propugna la participación de otro colectivo históricamente oprimido: las mujeres. Defiende el pluralismo jurídico. Busca cambiar la organización territorial del poder político. Plantea la recuperación de la vida comunitaria para lo cual reivindica las Autonomías Indígenas que se constitucionalizaron en Ecuador y Bolivia. No obstante, este estado, sobre el cual el constitucionalismo indígena quiere materializar cambios profundos, aún mantiene su carácter eurocéntrico.

Como he afirmado, es la primera vez (en el siglo XXI) que en el continente americano lo indígena llega a formar parte del poder constituyente en Ecuador y Bolivia buscando realizar cambios en el constitucionalismo oficial. Habrá que esperar unas décadas para ver los avances y resultados de los constitucionalismos donde los pueblos indígenas están participando.

#### IV. AUTONOMÍAS INDÍGENAS: EL CASO BOLIVIANO

Antes de enfocarnos en las autonomías indígenas de Bolivia, cabe señalar que, en la Constitución de 2008, Ecuador se configura como un estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y que se gobierna de manera descentralizada. En cuanto a la organización territorial del estado destacamos la constitucionalización de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI). Ello se hizo por razones de conservación ambiental y étnico-culturales. Las CTI no llegaron a materializarse por la inacción del estado, por la desconfianza del colectivo indígena de las instituciones estatales; ausencia de desarrollo legal y por falta de financiación.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 señala que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. Se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país<sup>19</sup>.

Respecto de la organización territorial del estado prevé que se organiza en autonomías territoriales: departamental, regional, municipal y la Autonomía Indígena Originaria Campesina (en adelante AIOC). Según la Constitución, la AIOC consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia,

17 Convenio 169 OIT y Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 2007.

18 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 30.II.5.

19 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 1.

lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias<sup>20</sup>. Se le 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<sup>21</sup>.

Son tres las vías de acceso a la AIOC. Por vía de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) las que fueron reconocidas en 1994. Estas, tras el procedimiento legalmente establecido, se pueden convertir en Autonomías Indígena Originaria Campesinas. Por vía municipal. Y por vía regional. El gobierno de las AIOC se ejerce 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<sup>22</sup>. El reconocimiento de las autonomías indígenas introduce el concepto de *democracia comunitaria* junto con la democracia participativa, representativa y paritaria (mujeres y hombres). Esta se expresa en la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos<sup>23</sup>.

Además de la Constitución, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”<sup>24</sup>, regula también el sistema de autonomías, ambas establecen las competencias. Esta Ley señala que la 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. Se entiende que es la estructura de gobierno que se hace autónoma por lo que la estructura del estado no sería de carácter autónomo. De ahí que se siga manifestando con fuerza el centralismo estatal. La Ley Marco establece que la Autonomía 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.

#### 4.1. Autonomías Indígenas: contradicciones

Por falta de espacio, se hace aquí un brevísimo resumen de algunas contradicciones de este régimen autónomo priorizando el régimen de la Autonomía Indígena. Mientras el territorio es fundamental tanto para la vida comunitaria indígena como para constituirse como una AIOC, el estado ha constitucionalizado el Régimen de la tierra como su competencia exclusiva<sup>25</sup>. Esta contradicción sigue reflejando el tradicional poder estatal boliviano. Un ejemplo se puede ver en que parte de las concesiones mineras otorgadas por el poder estatal se encuentran en territorios indígenas. La economía del estado sigue siendo capitalista y en este caso extractivista, lo cual se opone a la visión del constitucionalismo indígena. Recuérdese que para las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la tierra no es un “un simple bien o un medio de producción, sino parte de su vivencia, de su ser, de su existencia, concebida como una integralidad, la casa en la cual vivieron sus antepasados, el territorio que vio el comienzo de los tiempos, viviendo en comunidad con sus hermanos, plantas, animales y otros seres”. Entonces, su “hábitat comprende no solo la tierra, sino también el territorio; es decir, abarca el espacio ancestral en la que desarrolla sus específicas formas de vida, donde se desarrolla su cultura, espiritualidad, su organización social y política, así como sus conocimientos en relación a los recursos naturales y se despliegan todas sus instituciones. Ese espacio geográfico, es su casa grande, donde todas las cosas pertenecen a todos y a nadie en particular”<sup>26</sup>. Efectivamente, para los

226

20 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 289.

21 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 2.

22 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 296.

23 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 11.

24 Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés IBÁÑEZ”. Ley N° 031 Ley de 19 de julio de 2010.

25 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 298 II.

26 Sentencia Constitucional Plurinacional 0284/2018-S4, Sucre, 18 de junio de 2018.

pueblos indígenas “la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”<sup>27</sup>.

El procedimiento para el acceso a la Autonomía Indígena, al ser complejo obstaculiza su creación. La Ley marco, heredera del sistema de derecho moderno, es compleja y difícil de ser comprendida por la ciudadanía en general. Quienes legislan no cuentan con formación en derecho indígena y constitucionalismo indígena. De ahí la dificultad para desarrollar e implementar una AIOC y la poca financiación que se prevé para ello.

La posibilidad de que un municipio se convierta en Autonomía Indígena Originaria Campesina puede generar una merma en la forma eurocéntrica de hacer política. De las tres AIOC que existen hasta ahora, dos resultan de un largo y tedioso proceso de conversión de municipios a Autonomías Indígenas. Por ejemplo, en una asamblea electiva guaraní de Charagua Iyambae cabe la elección de autoridades por aclamación de la comunidad. Se trata de la elección de autoridades para la Asamblea Interzonal de esta Autonomía Indígena guaraní. La paridad de género está presente en el diseño de gobierno autonómico, en el Órgano Legislativo y en su Órgano de Decisión Colectiva de la Autonomía Indígena Charagua Iyambae, en ellos hay una total paridad de mujeres y hombres. Los Estatutos de las AIOC de Charagua Iyambae, Raqaypampa y Uru Chipaya reconocen la igualdad real de mujeres y hombres.

## V. REFLEXIONES.

El constitucionalismo indígena frente al racismo del constitucionalismo dominante intenta reconfigurar la organización territorial del estado mediante las autonomías indígenas sin necesidad de copiar los modelos de Estado Federal estadounidense y europeos. En este caso, los pueblos indígenas son sujetos políticos que reivindican su derecho a la libre determinación y el dominio ancestral de sus territorios.

No obstante, el constitucionalismo indígena y su objetivo de descentralizar el poder, parece no tener éxito ante el centralismo estatal. En Bolivia, tras más de diez años de vigencia de la Constitución, se encuentran en funcionamiento solo tres Autonomías Indígena Originario Campesinas: Charagua Iyambae en Santa Cruz; Raqaypampa en Cochabamba y Uru Chipaya en Oruro. Tal vez sea temprano establecer diferencias y similitudes de la experiencia del constitucionalismo indígena con otras experiencias constitucionales por encontrarse aún en desarrollo. La primera AIOC que se consolidó, tras un largo proceso, fue Charagua Iyambae y lo hizo en 2017.

El constitucionalismo indígena ha sido capaz de constitucionalizar a la Madre Naturaleza como sujeto de derecho (especialmente en Ecuador) lo cual puede cambiar el paradigma occidental de la organización territorial del estado. No se sabe qué derrotero tomará tal reconocimiento, pues hace falta consolidar mecanismos jurídicos, políticos y sociales para la protección eficaz de los derechos de la Pachamama. El camino se ha iniciado, por tanto, las AIOC posiblemente van a generar cambios profundos al estado boliviano.

El concepto de democracia comunitaria en las AIOC se aleja de la democracia representativa, la política se abre a otras posibilidades de legitimación democrática superando el clásico sistema de representación porque hay una participación directa y permanente en la toma de decisiones y control directo de la población. Esto implica un cambio importante en el sistema de representación política eurocéntrico que actualmente está en crisis. La autonomía indígena implica un gobierno paritario de mujeres y hombres. Ello hace que las mujeres indígenas originaria campesinas tengan la posibilidad de superar la intersección de opresiones y acceder al ámbito de la política.

27 Corte IDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 144.