

Artículos



Historización intertextual sobre la autonomía indígena en Bolivia y Ecuador, siglo XXI

Intertextual historicization of indigenous autonomy in Bolivia and Ecuador, 21st century

Diana Cristina Massa Manzanillas* y Felipe David Terán Romo Leroux**

Recibido: 28/11/2024 - Aceptado: 10/01/2025

239

Resumen

En el siglo XXI, los procesos constitucionales para establecer la autonomía indígena en Bolivia y Ecuador se basaron en la libre determinación de los pueblos y las nacionalidades; dicha autonomía se convirtió en una parte formal de ambos Estados. Más allá de las particularidades de cada país, la autonomía está supeditada al desarrollo territorial equitativo. El rol fundamental lo desempeña el Estado, mientras que los pueblos y las nacionalidades son representados como un apéndice, sin constituir una centralidad, puesto que los procesos constitucionales fueron realizados bajo condiciones políticas que formaron espacios de poder nacional matizados por las realidades internas. Tales espacios están descritos en los textos constitucionales. El Estado plurinacional ha sido planteado como el medio para la descolonización de las instituciones, de las relaciones sociales e interculturales y la afirmación de la autonomía de los pueblos y las nacionalidades. Ello debería manifestar un espacio de realización del territorio para ejercer el derecho autonómico, por lo que resulta necesario constituir entidades territoriales que sean parte de la organización estatal.

Palabras clave: autodeterminación, autogobierno, autonomía, constituciones, plurinacionalidad

Abstract

In the 21st century, the constitutional processes to establish indigenous autonomy in Bolivia and Ecuador were based on the self-determination of peoples and nationalities. This autonomy became a formal part of both states. Beyond the specificities of each country, autonomy is subject to equitable territorial development. The main role is played by the State, while peoples and nationalities are represented as an appendage, without constituting a central role, since the constitutional processes were carried out under political conditions, which formed spaces of national power nuanced by internal realities. The spaces of national power are described in the constitutional texts. The plurinational State has been proposed as the means for the decolonization of institutions, social and intercultural relations and the affirmation of the autonomy of peoples and nationalities. This autonomy should manifest a space for the realization of the territory to exercise the autonomous right, which is why it is necessary to establish territorial entities that are part of the territorial organization of the State.

Keywords: autonomy, constitutions, self-determination, self-government, plurinationality.

* Gestora Social por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Magister en Desarrollo Local y Territorial por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador y Magister en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de Buenos Aires UBA, dianacmassa@gmail.com

** Gestor Social por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Magister en Desarrollo Local y Territorial por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador y Doctor en Historia de los Andes por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador, felipedavid.teran@gmail.com

Introducción

En términos generales, la escritura de la historia es un proceso de creación que involucra elementos subjetivos y objetivos que exponen la interpretación de un autor sobre un pasado, que, en definitiva, siempre será una versión particular de la historia que intenta ubicarse en un plano generalizado. En este sentido, según Michel De Certeau (2000), historizar significa entender la manera en que fue escrita, ya que en términos “sencillos” la historia se halla en los textos, pero cuando encontramos una serie de documentos similares se los denomina historiografías y pasan a formar parte de tipologías. Clifford Geertz ([1973] 2001) afirma que las versiones sobre un mismo tema dotan de “densidad” a la historia que se posa en la invención de lo cotidiano. Así, algo “sencillo”, “normal” o “común” es la expresión e interpretación de un tejido de acciones, exhortaciones y significados que podrían pasar desapercibidos. Ejemplo de ello es que en el orden de lo constitucional hay una gran diferencia entre “regir” y “promover”. Lo primero muestra la sobreposición de una autoridad rectora con la capacidad de tomar decisiones, mientras que lo segundo indica una responsabilidad compartida en la autoría de las acciones decididas.

Ante la complejidad de la historia, la disciplina histórica plantea varias inquietudes. Entre muchas interrogantes, en el ejercicio académico que implica este artículo nos enfocaremos en dos. En primer lugar, cada texto pertenece a un grupo o a tipo de textos enmarcados en tendencias historiográficas. Por ejemplo, los textos constitucionales son parte de la historiografía constitucionalista, la cual es un tipo de documentos con características similares: jurídicas, normativas, discursivas y oficialistas. Aun así, las constituciones pueden tener matices muy significativos que brindan un sentido de heterogeneidad en el campo de la historiografía constitucionalista. En segundo lugar, cada texto, además de representar una tendencia historiográfica, es un compilado de coyunturas y de agentes que formaron parte del proceso elaborativo a nivel estructural. Los procesos constituyentes son producto de acontecimientos nacionales, regionales y globales que derivan en un posicionamiento discursivo de quienes escriben la Constitución, lo que demuestra, por ejemplo, distintas maneras en las que se despliega la presencia estatal en la sociedad y en las instituciones.

El resultado de la interacción entre coyuntura y agencia es denominado historicidad. Entonces, la historicidad es la estructura base de la historiografía, y la historiografía es la manifestación de la historicidad. Aunque la historicidad, además de textos, también conlleva versiones no escritas y muchas veces silenciadas por la intencionalidad historiográfica, sea para imponer o consolidar un modelo de Estado nación a través de la Constitución, sin que ello interfiera con el hecho de

que las constituciones son los espacios primarios y formales en los que se activan los pactos sociales a nivel general en las repúblicas contemporáneas.

La finalidad de este artículo es mostrar las características similares de los textos constitucionales de Bolivia y Ecuador que los convierte en una tendencia historiográfica para el siglo XXI, de ahí que además de historizar, se deba intertextualizar. El objetivo de esto último es explicar las implicaciones temáticas, conceptuales y exhortativas que ofrecen ambas constituciones sobre la autonomía, algo fundamental para comprender el marco referencial de las políticas públicas, que en este caso se instituyen en el proceso de autonomía indígena.

A partir del siglo XIX, y con una mayor fuerza en los siglos XX y XXI, en el contexto de los Estados republicanos, entre los afanes independentistas y las tensiones por establecer estructuras institucionales que consolidaran la unidad nacional, específicamente para el caso de los países hispanoamericanos, el ciclo de las políticas públicas, al ser un órgano sustancial de la institucionalidad, aparte de reflejar necesidades y propuestas de resolución de estas, proviene de un aparato estatal cuyo eje principal es la Constitución. Se trata de un texto con especificidades que marcan el sendero orgánico de las sociedades republicanas, las cuales, en el transcurso del tiempo, pueden transformar los contenidos constitucionales como un reflejo de la historicidad que atraviesa la sociedad en cada época. Justamente, estos factores de continuidad y cambio constitucional son los que pueden detectarse al analizar los textos en sus intenciones historiográficas y en medida de las presiones sociales por establecer un modelo de Estado.

Es preciso destacar que la historización intertextual gira alrededor de la intencionalidad narrativa de dos textos constitucionales debido al lugar que ocupan los procesos autonómicos indígenas en el escenario político normativo de Bolivia y Ecuador. Siguiendo el argumento de Elías Palti (2014, 15-16) acerca de la gran interrogante sobre “las ideas fuera de lugar”, se puede señalar que la recurrente manifestación de los grupos opositores de la autonomía indígena en el siglo XXI (por un lado, la derecha neoliberal, y por otro, la izquierda burocrática progresista no participante de los sentidos comunitarios), devuelve a los debates socioculturales latinoamericanos la relevancia de pensar si las ideas impregnadas en las constituciones de Bolivia y Ecuador están o no fuera de lugar.

Al respecto, este documento plantea que la autonomía indígena no está fuera de lugar en las constituciones, sino que se ha creado un entorno político, institucional y discursivo en el que no hallan un espacio idóneo para su aplicación, pero sí un lugar de interpelación (simultáneamente en contra y a favor de la autonomía indígena). Es más, hay un riesgo de desconstitucionalización que atenta contra los progresos alcanzados en esta materia, sobre todo en la negación orgánica de este proceso

como un primer marco para la validación del Estado plurinacional, más allá de ciertos ajustes que deberían incentivar el umbral de la territorialidad autonómica, pero no lo contrario. Por esto hay que analizar la textualidad de las constituciones.

Además, la autonomía indígena corresponde al lugar que le confiere el derecho internacional, la comunidad internacional y los principios de autodeterminación en las constituciones. Entonces, decir que la autonomía indígena no podría funcionar a nivel nacional es darle la razón al *statu quo* que pretende evadir los compromisos y los tratados internacionales sobre los derechos universales. Sin embargo, este análisis da a entender que hay posibilidades muy factibles de ejecutarla dentro del propio campo de la autonomía, algo que en cierta medida ya sucede en Bolivia, pero no en Ecuador en lo que se refiere a la obligación del Estado con la autonomía, no solo en su rol de agente rector del cambio constitucional, sino de participante o promotor del cambio, puesto que el sentido de la autonomía indígena debe ser comunitario. Ante esto, también surgen dudas sobre la pertinencia de una universalidad globalizante, relacionada con la transnacionalización de los Estados y con la interposición de postulados ideológicos y pragmáticos excluyentes, por delante de procesos que no solo receptan las exigencias de las minorías, sino también deconstruyen el poder nacional: la hoja de ruta para conllevar procesos más vanguardistas sería una interpretación más precisa de las condiciones constitucionales en las que se genera la agencia social.

El propósito de este artículo, en un sentido más abarcador, es entender que la autonomía indígena intenta superar la discusión sobre la autonomía a nivel general, ya que las acciones se han estancado para las políticas públicas e incluso se han criminalizado las iniciativas autonómicas en las consultas libres e informadas. La autonomía indígena tiene el reto de desafiar sus propios marcos de institución para que la agencia comunitaria sea cada vez mayor y sirva de modelo para ampliar el marco comparativo desde una metodología intertextual (en este caso entre los textos constitucionales de Bolivia y Ecuador). En esta línea, incluso los tipos de agencia, social en general y comunitaria en particular, tendrían que considerarse partes complementarias de un tejido de ciudadanía que explora y expresa los alcances de una condición de agencia mayor. Para Michel Rolph Trouillot (2017) esta sería la condición manifiesta del ciudadano en tanto sujeto histórico, no solo representado sino participante y consciente de su acción, de voz y de su voto en los procesos de constitución de los pactos sociales.

Si se observan los procesos constitucionales a manera de pactos sociales concebidos en el siglo XXI, hay cinco procesos o pactos de mayor concurrencia o trascendencia en esta época, los cuales son analizados desde la integridad de los textos constitucionales en Bolivia y Ecuador y de la construcción conceptual de varios autores

que se han enfocado en diferentes premisas, pasando por connotaciones históricas hasta apreciaciones semánticas que permiten analizar cada postulado que se deriva de la materia constitucional. Así, dentro de los aportes más sustanciales hay cinco conceptos fundamentales: la autonomía, el autogobierno, la autodeterminación, el territorio y la plurinacionalidad.

El lugar de los procesos constitucionales de autonomía indígena

El reconocimiento del Estado plurinacional en Bolivia y Ecuador implica un punto de inflexión en la historia de los pueblos indígenas respecto al lugar que ocupaban en la construcción del Estado nación. Hay un enclave de mucho interés entre los rezagos del siglo XX y lo hecho en el XXI. Elías Palti (2001, 217-219) argumenta que los procesos autonómicos surgidos en el siglo XX se han enfrentado, en algunos casos, a procesos de intensificación nacionalista, ya sea de derecha o de izquierda, de acuerdo con sus propios postulados ideológicos y pragmáticos. En la derecha, apostando por una unidad fascista marcada por la supremacía étnica, elitista, xenofóbica y racista, mientras que en la izquierda se motivó la aplicación de la internacional comunista para delinear el tipo de Estado al cual se deberían ceñir las nacionalidades. En estos sentidos, la autonomía indígena ha debido luchar ante los leviatanes que han moldeado todo un siglo de historia. Entonces, el universalismo no ha ofrecido las respuestas necesarias para una libre determinación de los pueblos y nacionalidades en un marco signado por las hegemonías antes mencionadas.

Boaventura de Sousa Santos (2010) afirma que la autonomía indígena estuvo en riesgo de ser desplazada en las últimas constituciones de Bolivia y Ecuador desde antes de entrar en los procesos constituyentes. En ambos países las élites neoliberales (minoritarias en las asambleas constituyentes) siempre han sido un obstáculo para impulsar la inserción de este tipo de autonomía en las constituciones, ya que la centralización del Estado nación les ha sido muy favorable para sostener y expandir la hegemonía de su poder político y económico a nivel nacional. Ante lo cual, la izquierda progresista (mayoritaria en las asambleas constituyentes) también en su afán hegemónico, sobrepuso las posibilidades de mantenerse en el poder mediante la ampliación y el control de las instituciones ordinarias, por encima de la generación de capacidades comunitarias para que el poder se construyera desde las bases sociales.

La creación del Estado plurinacional ha implicado la generación conceptual de la autonomía indígena. Esta constituye, al interior de los textos constitucionales, una pieza clave de reproducción de significados institucionales, lo cual sigue siendo un proceso de entendimientos y proyecciones por alcanzar, mas no una consecución

directa de las demandas en el territorio, puesto que la autonomía se ha constituido en un mecanismo limitado de descentralización territorial del poder. Sin embargo, la descentralización no implica necesariamente el reconocimiento o la creación de jurisdicciones étnicas territoriales, sino que podría sobreponer una transferencia de competencias desde el Estado a los diferentes niveles de organización política-administrativa ya constituidos a través de los municipios, provincias o departamentos.

De ahí que, en Ecuador y Bolivia se reconociera el carácter plurinacional del Estado luego de profundas reformas constitucionales llevadas a cabo en asambleas constituyentes que fueron la culminación de fases complejas que incluyeron etapas de organización colectiva, de construcción de agendas político-estratégicas y de momentos críticos de agitación social. La Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) establecieron un régimen de Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) dentro de los cuales constaban las circunscripciones territoriales indígenas (CTI) o regímenes especiales, espacios para el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas. Por su parte, la Constitución Política del Estado de Bolivia (CPE) de 2009 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley 031/2010) situaron un “estado de la autonomía” en el cual la autonomía indígena originaria y campesina (AIOC) son el nuevo espacio para el ejercicio de la autodeterminación. Aquí “se resalta la intertextualidad desde la flexibilidad de las interrelaciones que se producen en los textos jurídicos, desde la citación de términos o nociones hasta la relación con documentos previos” (González Vallejo 2021, 4). En este sentido, urge saber la aplicabilidad de las concepciones de autonomía, autogobierno, autodeterminación, territorio y plurinacionalidad. Estos cinco conceptos forman parte del tronco común de la autonomía en ambas constituciones y de otros documentos relacionados con ellas.

Autonomía

La noción de autonomía, desde las miradas coincidentes de López Bárcenas (2011) y de Gutiérrez (2010), tiene un origen colonial desde la marginación institucionalizada y por el común de vivencias históricas de sometimiento, opresión, condiciones de pobreza y exclusión social. De ahí que la autonomía indígena se interpreta desde el ejercicio de la autodeterminación y del autogobierno en el escenario estatal que permite la distribución del poder y el ejercicio en un mismo territorio. Asimismo, implica la coexistencia pacífica de los varios pueblos indígenas y de organizaciones territoriales propias del Estado. Las constituciones vigentes de ambos

países incluyeron en sus textos la noción de “autonomía indígena”, lo cual es el resultado de las luchas históricas de los pueblos y nacionalidades en ambos países.

En la Constitución ecuatoriana se aborda la autonomía para el desarrollo territorial (CRE 2008, art. 3) con el objetivo de “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”. También se hace referencia a la autonomía institucional que tienen los GAD.

Los Gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen Gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales (CRE 2008, art. 238).

En el caso boliviano, la “autonomía” hace referencia a una característica constitutiva del Estado plurinacional cuando establece que “se constituye en un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías” (CPE 2009, art. 1).

Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales (CPE 2009, art. 2).

El reconocimiento de la autonomía en Bolivia, por ende, responde a una serie de procedimientos y ejercicio de facultades institucionales del Estado en los diferentes territorios.

La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del Gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones (CPE 2009, art. 272).

A partir de estos enunciados, se puede inferir que la Constitución ecuatoriana y la boliviana configuran Estados territorialmente complejos, con un reconocimiento específico de la conformación de una autonomía indígena (Wilhelmi 2018). Sin

duda, el texto boliviano se muestra más ambicioso y abarcador al realizar un triple reconocimiento de la “autonomía”, característica del Estado plurinacional, un derecho y una institucionalidad territorial, además de relacionarla explícitamente con la condición precolonial de pueblos y nacionalidades indígenas. La Constitución ecuatoriana, en cambio, reconoce a la “autonomía” en sus proclamaciones generales, pero se trata de una característica intrínseca del desarrollo territorial y de la conformación de la institucionalidad en los territorios. En el caso de esta institucionalidad territorial, el vínculo autonómico se refiere más a los Gobiernos locales que a los pueblos y nacionalidades.

En los dos casos, la generación de espacios autónomos con características propias que las diferencien de otros niveles de Gobierno y del Estado central (principalmente en sus funciones ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de control social) que debería ser desconcentrado, ya que implica la generación de mecanismos democráticos e institucionales que promuevan la participación, que faciliten la toma de decisiones y que desarrollen una capacidad institucional de respuesta y deliberación frente a las necesidades o problemáticas específicas de cada población y de su territorio.

En el caso boliviano, opera un amplio proceso reivindicativo sobre el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la territorialidad a partir de la reconstitución de los indígenas y de las luchas de resistencia. Este reconocimiento de los derechos de los pueblos (originarios y campesinos) y de las naciones indígenas se hace visible en la Constitución de Bolivia desde la fundamentación de la plurinacionalidad alrededor de la base comunitaria. El texto constitucional boliviano contiene un capítulo específico de derechos indígenas titulado “De las naciones y pueblos indígena originario campesinos”. Según el enunciado constitucional quedan recogidos los derechos fundamentales de su existencia y desarrollo, en sintonía con los contenidos de la Declaración de la Organización de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.

Con respecto a Ecuador, el alcance de la autonomía indígena es limitado pues se trata de un apéndice y no de un principio. Se evidencia que el término autonomía está vinculado a un deber primordial del Estado ecuatoriano al momento de promover el desarrollo territorial (CRE 2008, art. 3), pero no se trata de una unidad territorial. En este sentido, desde la Constitución se dispone la creación de las circunscripciones territoriales indígenas como forma de Gobierno territorial con autonomía administrativa y con competencias en lo que respecta a educación y seguridad, lo cual debe realizarse en coordinación con la Policía y con las Fuerzas Armadas (CRE 2008, art. 257).

Es importante señalar que el contexto en el que se debatió y se aprobó la Constitución ecuatoriana coincidió con un momento de debilitamiento de la capacidad

política, organizativa y administrativa de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que es la organización nacional del movimiento indígena y reúne a las comunidades de base. De ahí que al comparar los avances de la Carta Magna vigente, en relación con la anterior, aprobada en 1998, el aporte en torno a la autonomía es limitado, pues únicamente se consiguió la definición del carácter plurinacional e intercultural del Estado.

En su construcción y en el rediseño institucional y territorial, entre los años 2010 y 2012, se plantearon propuestas de conformación de las CTI en los territorios kichwa amazónicos de las provincias Napo y Orellana y en los territorios kichwa amazónicos y achuar en la provincia Pastaza (Ortiz 2015). Sin embargo, se estancaron por las voluntades políticas a nivel estatal y de los Gobiernos locales, omitiendo la agenda de políticas públicas y la reconfiguración del marco institucional desde una perspectiva plurinacional.

Para el año 2014 en Bolivia, 15 nuevas unidades territoriales iniciaron los trámites para convertirse en AIOC. En 2016 se celebró el referéndum para la aprobación de estatutos autonómicos y cartas orgánicas. En aquel año Charagua Iyambae se convirtió en el primer Gobierno autónomo indígena originario campesino de la historia de Bolivia. Después, en enero de 2017 se realizó la toma de posesión de nuevas autoridades Charagua, lo que marcó el inicio del funcionamiento de la autonomía indígena en ese país. De la misma forma, en la conformación de Gobiernos indígenas mediante normas y procedimientos, se hallan el Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya (2017) y el Gobierno Indígena Originario Campesino de Raqaypampa (2017). De esta forma, se convirtieron en los tres territorios donde las naciones y pueblos indígenas finalizaron el proceso de reconocimiento y conformación de su autonomía indígena (Rousseau y Manrique 2019).

Autogobierno

El autogobierno se refiere al reconocimiento de las estructuras de gobierno propias, a la posibilidad de elección de sus propias autoridades y a la administración de justicia indígena a partir de la definición de facultades de carácter ejecutivo, normativo, administrativo y jurisdiccional. Además de incluir la posibilidad de definir políticas comunitarias, sistemas sociales, económicos, políticos y jurídicos (Fernández y Puente 2012, 61-62). Sin olvidar que la idea de autogobierno se expresa por medio del derecho a la autodeterminación (Cordero 2017). Al volver la mirada a los textos constitucionales se puede evidenciar que en el caso boliviano el autogobierno territorial indígena responde a un principio de reconocimiento y consolidación de entidades en el territorio.

Estas disposiciones son ampliadas en el artículo 270 de la Constitución boliviana, en la que se les denomina principios de la organización territorial sobre las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

Los principios que rigen la organización y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social (CPE 2009, art. 270).

De forma adicional, el carácter descentralizado del Estado se conforma desde el reconocimiento de diferentes planos de autonomía territorial, que pueden tener el mismo rango constitucional y sin subordinación entre ellos. De ahí que se cuenta con autonomía departamental, regional, municipal y también indígena originaria campesina. Es importante señalar que, según el texto constitucional, la autonomía indígena originaria campesina es el autogobierno de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos “cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (CPE 2009, art. 289). Esta autonomía se ejercerá a través de un conjunto de atribuciones y competencias que han sido establecidas de acuerdo con sus “normas, instituciones, autoridades y procedimientos” (CPE 2009, art. 290).

Resulta útil precisar que la noción de autogobierno contenida en la Constitución boliviana está concebida para “los territorios indígenas originarios campesinos, municipios y regiones” (CPE 2009, art. 291), los cuales también cuentan con la atribución de elaborar sus estatutos según sus “normas y procedimientos propios” (CPE 2009, art. 292). Se estipula también que la conformación del autogobierno indígena se llevará a cabo de acuerdo con una consulta popular que considere de forma previa “una serie de mecanismos de articulación, coordinación y cooperación”, pues, en más de una ocasión, se prevé la vinculación de unidades administrativas territoriales que limitan entre sí (CPE 2009, art. 293). Esta es la condición que justifica la necesidad de un referendo o de una serie de procedimientos de consulta normados antes de su aprobación y vigencia (CPE 2009, artículos 294 y 295).

El texto constitucional es declarativo y también constituye la formulación del deber ser. Por lo tanto, “el verbo utilizado en el texto es un elemento vinculante porque, en casos de diferencias de criterios en la aplicación de normativas se recurre en última instancia al texto constitucional” (Méndez 2008, 114). De manera particular, en los artículos que hacen referencia al autogobierno en la Constitución boliviana (270 y 290) y en la ecuatoriana (171 y 257), utilizan las formas ejercerán

y regirán, que responden a verbos ejercitativos, es decir, “corresponde a los actos que expresan capacidades, derechos o influencias, en particular, de algo que tienen que ser de determinada manera, en vez de algo que debe juzgarse que es así” (Austin 1996, 198-199).

Para Searle (1994) el enunciado es el verbo, el cual se refiere o determina un tipo de orden y acto de habla. No obstante, responderían a un verbo ilocucionario. De ahí que los verbos “ejercer” y “regir” aludan a un mandato de cumplimiento de distintos niveles de Gobierno territorial, en este caso los Gobiernos autónomos descentralizados, las autoridades de las comunidades, los pueblos y nacionalidades indígenas y otros organismos e instituciones estatales que requieran de la figura del autogobierno a través del deber o de una determinada manera (artículos 197, 270, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295 y 296 en el caso de Bolivia y 171, 242, 248 y 257 en el de Ecuador), por ejemplo, normas, procedimientos, requisitos (consulta popular), decisiones, funciones, principios (interculturalidad y plurinacionalidad), derechos (derechos colectivos) y competencias.

En la Constitución de Bolivia se dispone la conformación del órgano judicial, incluyendo la jurisdicción indígena. Además, deja explícita la igual jerarquía entre jurisdicciones indígena y “nacional”. La Constitución ecuatoriana, en cambio, realiza una distinción con respecto a estas jurisdicciones, marcando una separación entre la justicia indígena y la “nacional” (artículo 167). También precisa que “las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán sus funciones jurisdiccionales según normas, procedimientos y decisiones enmarcados en la Constitución y en los derechos colectivos de las leyes internacionales” (CRE 2008, art. 171). No hay una disposición explícita que subordine una jurisdicción bajo la otra en la carta constitucional ecuatoriana. Pese a prohibir que la función judicial revise las decisiones de la justicia indígena, sí otorga esta atribución a la Corte Constitucional, cuyo juzgamiento no prevé la exclusividad de lo plurinacional (Wilhelmi 2018).

Estos textos configuran un proceso modelizador de la noción de “autonomía”, que da cuenta de la estrategia discursiva (enunciación y expresión lingüística) de la operación y circulación de obligaciones y los deberes de distinta naturaleza. En ese sentido, la concepción del “autogobierno” sobrepasa a la idea de contar con autoridades propias y la capacidad de tomar decisiones sobre temáticas fundamentales. Al realizar una reflexión comparativa de ambos textos, es posible sostener que la Constitución boliviana elabora un discurso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas basado en la libre determinación, en su vínculo con el territorio y en la consolidación de sus instituciones (estrategia discursiva). El discurso construido por el texto constitucional ecuatoriano es más limitado y se concentra en un

enfoque desde el territorio, pero sin abordar el problema de la identidad con que este se vincula. De este modo, se reconocen derechos territoriales y la posibilidad de nuevas formas de organización y de Gobierno territorial intermedias (regímenes especiales), siempre y cuando se satisfagan una serie de características particulares en torno a la identidad, a las formas organizativas y al territorio a partir de dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales.

Al respecto, es pertinente remitirse a los aportes de Verón (1987), quien sostiene que el análisis no debe limitarse a examinar un discurso, sino más bien enfocarse en un campo discursivo e identificar las estrategias del juego que allí ocurren. Al considerar las diferentes concepciones de los textos constitucionales, se identifica el campo discursivo que diseña el tipo de institucionalidad estatal y de reconfiguración territorial. Este diseño de la institucionalidad estatal tiene su base en el principio de plurinacionalidad, el cual apunta a superar la referencia de la pluriculturalidad, que fue el término comúnmente utilizado en los textos constitucionales reformados en los años 90 en América Latina. Ir más allá de esta noción de finales del siglo XX sugiere plantear la reflexión en “la dimensión prescriptiva del reconocimiento de la existencia de distintas culturas”, por lo cual la “plurinacionalidad empujaría transformaciones estructurales institucionales y jurídicas del Estado” (Wilhelmi 2018, 121).

En otras palabras, hablar desde la plurinacionalidad permite pensar en que el Estado no solo reconozca las instituciones y las organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, además de promover, como se ha identificado dentro del texto boliviano, marcando una clara diferencia con la Constitución ecuatoriana, aquellas que sean el resultado de un ejercicio o gestión mancomunada de distintos colectivos originarios. De manera que la estructura estatal en sí misma incluya a instituciones y entidades que son parte del Estado y que están pensadas para ejercer el autogobierno en un territorio delimitado para proyectar una reorganización de la forma de ejercer poder territorial.

Una segunda diferencia importante entre las implicaciones prácticas del principio de plurinacionalidad entre las constituciones boliviana y ecuatoriana se encuentra en el ámbito jurisdiccional, descrito previamente. En todo caso, inclusive, asumiendo los avances del texto boliviano, que incluye parámetros mejor alineados con la plurinacionalidad de lo que logra la carta constitucional ecuatoriana, aún es posible identificar ciertas restricciones a la capacidad transformadora de este principio en la Constitución y demás normativa vigente.

Es preciso mencionar que la plurinacionalidad, más allá de las hibridaciones institucionales que puede originar, y con una pluralidad cultural cada vez más fuerte en entornos urbanos, encuentra su mayor capacidad de incidencia en el territorio.

“Tanto la Constitución ecuatoriana como la boliviana configuran Estados (territorialmente) complejos, con un reconocimiento específico de la conformación de autonomías indígenas” (Wilhelmi 2018, 124). El diseño institucional previsto en la Constitución boliviana presenta también instrumentos más concretos, pues, si bien ambas permiten la posibilidad de crear niveles o “circunscripciones” territoriales con un nivel intermedio de autogobierno, en el caso ecuatoriano está supeditado a la división política administrativa existente, sin facultar nuevas atribuciones con base en criterios de ancestralidad o de identidad, lo cual, para el caso boliviano, sí es una característica posible y relevante.

Autodeterminación

El concepto de autodeterminación es amplio y abarca diversos grupos y contextos, y su ejercicio legítimo podría dar lugar a la formación de un nuevo Estado independiente y soberano (López-Jacoiste Díaz 2019, 155). No obstante, su significado trasciende el ámbito jurídico al ser una noción que no encaja en todas sus aristas en el derecho. A nivel disciplinario, normativo y positivo, cuando la intencionalidad política del término está dirigida al reconocimiento de los derechos en su sentido de hecho, desde una visión fáctica que incluso interpela los marcos más rígidos del derecho. Un ejemplo de esto es la interpretación del derecho a la resistencia y a la protesta social como una forma atentatoria del poder y de la formalidad, las cuales pueden lesionar los derechos ciudadanos y la participación social en las calles o en manifestaciones sociales, estas últimas en tanto formas de democracia organizativa que también impulsan la autodeterminación.

De acuerdo con Albó (2010), Cordero (2017) y Barrera (2017), el concepto de autodeterminación se relaciona con el derecho a definir y a definirse a partir de un territorio que ha sido usurpado y negado desde la Colonia. Por tanto, la autodeterminación es una respuesta étnico-política que plantea la defensa del territorio desde los pueblos indígenas. Esta breve reflexión ayuda a entender la ausencia de la categoría autodeterminación en el texto constitucional boliviano. Al respecto, Plaza (2006 citado en Flores 2011, 38) menciona que, para los pueblos y nacionalidades indígenas, la posibilidad de tomar una postura libre sobre sus destinos va más allá de la autodeterminación, pues la consideran un canal de decisión mucho más amplio, vinculado con sus “sistemas jurídicos, sistemas sociales, culturales económicos, estructuras de gobierno y elección de autoridades”. Mientras que para García Linera (2008 citado en Flores 2011, 38) este proceso es “la participación equitativa que se traduce en correlación de fuerzas en igualdad de condiciones de

los sectores sociales que propicia el concepto de Estado plurinacional, entendiendo al Estado como un generador de participación y exclusión política”.

Ahora bien, aun cuando en el texto constitucional boliviano no se menciona la autodeterminación, sí es posible encontrar un término equivalente, que es el de “libre determinación de los pueblos” (CPE 2009, art. 2), expresado a manera de principio y de derecho. Además, en el artículo 30, que consta en el capítulo dedicado a los derechos, se incluye el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas “a la libre determinación y territorialidad”. Cabe indicar que, si bien la lucha por la libre determinación indígena tiene varios antecedentes en la historia boliviana, el apoyo a esta propuesta desde la formalidad del Estado es reciente.

En Ecuador, la autodeterminación se expresa en el texto constitucional de forma explícita a partir del derecho al autogobierno. Se dispone, además, un reconocimiento de diversas formas de organización de la sociedad para “desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones, políticas públicas y en el control social de todos los niveles de Gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos” (CRE 2008, art. 96). Asimismo, se establece que la autodeterminación constituye un principio que debe ser respetado en la generación y en la aplicación de políticas demográficas (CRE 2008, art. 391), en la producción del pensamiento y del conocimiento en el sistema de educación superior (CRE 2008, art. 351) y en las relaciones del país con la comunidad internacional (CRE 2008, art. 416).

La demanda por la autodeterminación indígena o por la libre determinación, término empleado por algunos autores, está atravesada por la experiencia colonial y por la continuidad histórica de los pueblos indígenas. De ahí que la autodeterminación tenga implicaciones orientadas hacia la exigencia de derechos de los pueblos y nacionalidades al Estado. No obstante, responde también a un principio respaldado por instrumentos jurídicos internacionales para que los pueblos y nacionalidades indígenas, desde sus capacidades y sus voluntades, puedan diseñar y constituir sus instituciones de Gobierno que les permitan vivir y desarrollarse libremente de forma continuada, en relación con la condición política y con el desarrollo económico, social y cultural. Al igual que a elegir directamente a sus autoridades, siguiendo normas y procedimientos propios.

De este modo, se entiende que en Bolivia la estrategia discursiva sea a través de la reconfiguración del poder en los territorios, de manera específica a partir del reconocimiento del derecho y del principio del autogobierno en la “libre determinación como pueblos” en el marco de la unidad del Estado. En contraste con Ecuador, donde la autodeterminación es motivada desde el Estado al transversalizar la protección de los derechos en las políticas públicas, garantizar la representación

plurinacional en ciertos órganos del aparato estatal e institucionalizar la justicia indígena, aunque separada de la justicia ordinaria estatal.

Territorio

La cuestión del territorio requiere una revisión de los aspectos claves que la componen, entre los que se destaca su connotación geográfica, biodiversa, simbólica e histórica, las cuales se vinculan de modo coherente con la construcción de una identidad colectiva. De ahí que los derechos territoriales “están lejos de tener un significado unívoco” (Gómez y Hadad 2007, 17). A esta afirmación, Bello (2004, 95-99) añade que el “territorio” es “un factor de cohesión” que va más allá de la posesión jurídica o efectiva que un pueblo indígena puede tener sobre un espacio determinado, pues la conciencia de la pertenencia es lo que sigue en pie y permite la unidad en torno al territorio histórico e incluso se convierte en un soporte político para la existencia de un pueblo. “El territorio dentro de la construcción del Estado nación responde a un proceso de administración o gestión de la organización social” (Pacheco de Oliveira 1999, 19).

La concepción del territorio en la Constitución de Bolivia, parte, al igual que las categorías anteriores, del reconocimiento de la existencia precolonial y de la construcción de un Estado plurinacional que reconoce las luchas históricas (CPE 2009, arts. 2, 30), por tanto, posee relación explícita con las unidades cognitivas de la autonomía y con la autodeterminación indígena. A diferencia de Ecuador, que vincula el desarrollo equitativo del territorio con la autonomía de los diferentes niveles de Gobierno. El campo discursivo está atado más a la autonomía institucional de los Gobiernos locales que a la autonomía indígena (CRE 2009, arts. 3, 4).

En términos generales, estas diferencias entre los textos constitucionales de las dos naciones son coherentes con los procesos colectivos y políticos que los anteceden y con los discursos que sustentaron y motivaron esos procesos. Es importante tener presente que la Constitución boliviana recogió las reivindicaciones de un proceso histórico con un componente indígena y campesino nuclear, con varios años de maduración en la participación política y social del país, más allá de presentar sus propias contradicciones y de no responder a una voz homogénea de sus pueblos y nacionalidades. La Constitución ecuatoriana de 2008 es un hito del gobierno de la Revolución Ciudadana, que, al momento de su discusión y promulgación, estaba aún compuesta por un colectivo heterogéneo de grupos entre los que no se estaba la CONAIE. Así se comprende su carácter burocrático y tecnicista que sitúa el énfasis de sus funciones en una comprensión de la autonomía desde la gobernabilidad y desde la gestión pública, la cual supera el componente identitario.

A propósito del sentido de propiedad sobre el territorio, la Constitución boliviana especificó una serie de derechos de los pueblos y nacionalidades, entre los que se encuentran la “titulación colectiva de tierras y territorios” y el derecho a “ser consultados mediante procedimientos apropiados a través de sus propias instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativa susceptibles de afectarles” (CPE 2009, art. 30). En complemento, se adicionó la obligación de respetar y garantizar, precisamente, “el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables” (CPE 2009, art. 30). En el texto se establece el derecho a “la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios y a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros” (CPE 2009, art. 30).

La Constitución ecuatoriana plantea en el artículo 57 una serie de derechos colectivos para los pueblos y nacionalidades que incluye “conservar y mantener la propiedad y posesión de sus tierras”, el derecho a la “consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de explotación de recursos no renovables” (CRE 2008, art. 57). Destacan también los derechos a “participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras” y a “conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia, de organización social y de ejercicio de autoridad en territorios legalmente reconocidos” (CRE 2008, art. 57).

En el caso boliviano se define el derecho a la “titulación colectiva de tierras y territorios” (CPE 2009, art. 30), mientras que en el ecuatoriano se plantea el derecho colectivo de “conservar y mantener la propiedad y posesión de sus tierras y territorios ancestrales” (CRE 2008, art. 57). Es decir, siguiendo la línea de Paolo Fabbri y Aurelia Macarino (2002) a través de los enunciados del territorio, en ambas constituciones se articula la programación del poder (estrategias discursivas o configuraciones enunciativas, debates, pactos, entre otros) que devela su funcionamiento. “El propio concepto de territorio es un configurador de identidad, imaginarios o representaciones, discursos y relaciones, pues se convierte en productor de significaciones y reglamentaciones basadas en determinados intereses e ideologías que proceden de un conjunto de afluentes políticos, jurídicos, productivos y comerciales” (Sosa Velásquez 2012, 2).

El territorio “hace referencia a un saber reconocido sobre el mundo” de una manifestación del poder. No obstante, desde una “modelización de ese saber con el fin de imponer un determinado saber compartido” puede tener varias interpretaciones. Se podría inferir que la estrategia discursiva, para ambos casos, se basa en

una concepción amplia del territorio que responde a lógicas integrales y holísticas en el campo espiritual y material. A pesar de esto, la diferencia se encuentra en la construcción textual de los artículos.

En la Constitución boliviana se expone de manera explícita que los territorios indígenas “comprenden áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural” (CPE 2009, art. 403). Por tanto, la titulación de los territorios trasciende a un derecho propietario con fines mercantiles. Pero, en lo relacionado con la Constitución ecuatoriana, esto no se encuentra de forma explícita. Aun así, en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales de 2016 se establece que el territorio en posesión y propiedad ancestral constituye el espacio físico sobre el cual una comunidad, comuna, pueblo o nacionalidad de origen ancestral ha generado históricamente una identidad a partir de la construcción social, cultural y espiritual, desarrollando actividades económicas y sus propias formas de producción en forma actual e ininterrumpida.

Además del derecho a la posesión y a la propiedad de las tierras y de los territorios, en ambos textos se define como derecho de los pueblos indígenas a la consulta y a la participación en el uso de los recursos renovables. En Bolivia, “la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios y la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros” (CPE 2009, art. 30). En Ecuador, en cambio, se dispone “participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. Así como conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia, organización social y de ejercicio de autoridad en territorios legalmente reconocidos” (CRE 2008, art. 57).

De acuerdo con esto, se observa que en el primer caso la participación incluye el aprovechamiento de los recursos renovables, mientras que en el segundo se hace referencia a la conservación. El manejo del discurso del derecho a la participación, en la Constitución ecuatoriana, a diferencia de la de Bolivia, delimita el derecho de desarrollar sus propias formas en un territorio legalmente reconocido, lo cual puede consentir o impedir las facultades de pueblos y nacionalidades poniendo en duda su autonomía. En lo que corresponde a Bolivia, se consiente el aprovechamiento directo de los recursos renovables. Sin embargo, en Ecuador hay restricciones sobre el uso de los recursos naturales, aunque se prioriza la conservación sobre el aprovechamiento.

Sin duda, lo anterior manifiesta el sentido de la participación, pues responde a la acción de involucrarse o de intervenir. Por ello, el campo de dominio participativo está vinculado a un modelo democrático que comprende instituciones, formas de

gobierno y sistemas de representación que, para ambos casos, permiten obtener recursos renovables que ayuden al desarrollo de los pueblos y nacionalidades indígenas, pero también articulan una participación trascendente a un imaginario colectivo de lo que implica la participación al legitimar el ejercicio de los derechos. En la línea de Searle (1994, 27), la participación será diferenciada según los conceptos y actos de habla de cada texto constitucional. En el caso boliviano, el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa en todos los asuntos que los afecte, y de manera específica en lo que refiere a la explotación de los recursos naturales no renovables, se aborda garantizando

ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. Se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan (CPE 2009, art. 30).

En el caso ecuatoriano se define también el derecho a “la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de explotación de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente” (CRE 2008, art. 57). Sin embargo, existen diferencias en el derecho a la consulta previa. En el primer caso es obligatoria para el Estado (la responsabilidad recae en el Estado) y sin restricciones temporales (cada vez que se prevean medidas que pueda afectarlos). Mientras que para el caso ecuatoriano se plantea la consulta libre e informada, pero sin recaer la responsabilidad explícita en el Estado, lo que podría interpretarse que debe ser motivada desde los pueblos y nacionalidades, y además, con el requisito de un plazo temporal.

Otra de las cuestiones medulares pasa por analizar la oración en la que está inscrita el enunciado o elemento “territorio”. De manera general, se podría decir que la estrategia discursiva de ambas constituciones cumple con el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas al momento de realizar la consulta previa de la explotación de los recursos naturales no renovables en las tierras y territorios. Sin embargo, existe una diferencia en el significado de los elementos “tierra” y “territorio”. Para el derecho internacional, la tierra responde a un espacio físico o geográfico determinado, mientras que el territorio es la reproducción social (vinculada con redes de parentesco) o manifestación de la vida cultural asociada a ese espacio. Esa vida cultural se expresa a través de diferentes formas de uso de la tierra y de sus recursos, de lazos ceremoniales en matrimonios o bautizos y espirituales entre los que sobresalen la religiosidad católica popular conectada con las festividades de

siembra, cosecha, recolección, pesca y cacería (dependiendo del lugar en cuestión). Asimismo, se destacan las múltiples maneras de ser y de concebir el hábitat y el mundo. Con el territorio no se protege un valor económico, sino el valor de la vida en general y de la vida cultural en particular.

Esta manera de entender ambas nociones resulta valiosa al momento de diferenciar que en la Constitución de Bolivia se hace énfasis en el territorio, pues se trata del hábitat donde se explotan los recursos naturales no renovables. En cambio, por el lado ecuatoriano se omite hablar del territorio, prefiriendo el término “las tierras”, para referirse al lugar ambiental o cultural que podría afectarse por la explotación de dichos recursos naturales no renovables. Por tanto, se vería una limitación conceptual al momento de interpretar el ejercicio al derecho de la consulta previa.

La Constitución ecuatoriana muestra más avances con respecto a los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario, pues declara que la posesión ancestral de estos colectivos sobre sus territorios es irreductible e intangible (CRE 2008, art. 57), prohibiendo todo tipo de actividad extractiva. Además, define que el Estado es el responsable de adoptar medidas para garantizar sus vidas y respetar su autodeterminación. Se añade que la violación de estos derechos es tipificada bajo delito de etnocidio. En el caso boliviano, se define la situación de aislamiento voluntario como un derecho, además de señalar la delimitación legal del territorio que ocupan y habitan (CPE 2009, art. 31). En la Constitución de Bolivia las estrategias y operaciones discursivas alrededor del territorio dan cuenta de una relación directa entre autonomía y territorio.

La autonomía indígena originaria campesina 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, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (CPE 2009, art. 289).

La consolidación de entidades territoriales forma parte de los enunciados de los derechos indígenas y, por tanto, se les reconoce la autonomía territorial en el mismo rango y sin subordinación a otros.

Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, y de acuerdo con las condiciones establecidas en la Constitución y en la ley (CPE 2009, art. 269).

Son entidades territoriales autónomas los territorios indígenas originario campesinos y los municipios y regiones que adoptan tal cualidad, de acuerdo con lo establecido en la Constitución (CPE 2009, art. 291). Esto implica el carácter descentralizador del Estado al reconocer que la estructura de Gobierno responde a normas propias y a formas de organización. El énfasis en la Constitución boliviana se otorga a la libre determinación, a diferencia del caso ecuatoriano, que en el campo discursivo tiene mayor peso el Estado en su rol de garante de territorios equitativos. La autonomía indígena queda limitada a la autonomía institucional de los niveles de Gobierno y a sus competencias específicas, el territorio es vital para el ejercicio de la autodeterminación y la administración de la justicia, política, economía y cultura.

Y en ese marco, en el que existen varias manifestaciones culturales, relaciones simbólicas y prácticas comunitarias, se denota el sentido ontológico de pertenencia y de valoración del territorio. Además, se responde a rasgos y elementos culturales que muestran formas de organización, procesos históricos diversos, relaciones internas y externas con la naturaleza y con poblaciones aledañas, en sí, el estilo y concepción de la vida. Es por eso que los territorios se caracterizan a partir de la memoria, de los imaginarios colectivos, de las necesidades, expectativas e intereses según la vivencia y experiencia, en este caso en la búsqueda de la autonomía, en el interior de procesos que son colectivos, pero además son particulares. Con esto último, la referencia es multidimensional porque abarca acuerdos y desacuerdos en las comunidades, entre comunidades, pueblos y nacionalidades en todo tipo de escala: local, regional y nacional.

Plurinacionalidad

La plurinacionalidad es una noción más compleja que se entreteje a partir de los conceptos de autodeterminación y autogobierno, quedando aún mucho debate en torno a su independencia o interdependencia jurídica con el Estado unitario. Pensar en términos de plurinacionalidad exige ir más allá de reconocer un territorio para un grupo determinado, es necesario pasar a un Gobierno conjunto sobre este territorio. Es decir, la propuesta plurinacional trata de identificar y construir una forma inédita de geopolítica democrática que no anteponga el derecho de alguien a cierto territorio, sino que comparta las decisiones acerca de los territorios que se piensan comunes. De ahí que este principio en el que se asienta el Estado plurinacional implica replantear la lógica de la doctrina nacional desarrollista en la que impera un sentido de nación único, homogéneo, titular de soberanía y que ejerce su autodeterminación a través de la rectoría del Gobierno nacional en un territorio determinado que coincide con el Estado.

Las constituciones de Ecuador y Bolivia incluyen la noción de un Estado plurinacional. A partir de esta unidad cognitiva se comprende y se reconoce la existencia de una diversidad cultural y de instituciones propias de los pueblos y nacionalidades indígenas. El texto boliviano define la construcción colectiva de un “Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. El énfasis de su propósito constitucional “se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (CPE 2009, art. 1).

La Constitución del Ecuador establece que se trata de un “Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (CRE 2008, art. 1). En la reflexión que precedió a la definición de plurinacionalidad que maneja la Constitución boliviana es posible revisar algunos aportes que ayudan a dimensionar un poco mejor la complejidad del debate.

Según Cordero (2015, 2020), el Estado plurinacional boliviano está sustentado en dos pilares: democracia intercultural y autonomía indígena. Esta situación implicaría que el Estado abandona el papel de ser el único y principal generador de la cultura y aquel que impulsa los procesos de construcción nacional, para dar paso a la posibilidad o a la realidad de que varias naciones que ocupan su territorio se crean en procesos de negociación, no solo respecto a elementos culturales, sino al mismo ejercicio del poder. Desde otro punto de vista más directo y pragmático, “la democracia debería partir de un ejercicio complementario y en igualdad de condiciones” (Mayorga 2013, 3) y derechos desde lo comunitario e intercultural.

García Linera puntualiza que se puede establecer que “las naciones constituyen fronteras sociales, territoriales y culturales que existen previamente en las cabezas de los connacionales, y que tienen la fuerza de objetivarse en estructuras materiales e institucionales” (García Linera 2015, 287-288). “Las naciones son también una forma de producir lo “común”, el bien común que une al grupo y lo diferencia de los “otros” grupos y, en ese sentido, se trata de comunidades políticas, pues su fuerza articuladora es precisamente la gestión, la distribución, la conservación de ese bien común” (García Linera 2015, 289).

Esta comunidad política, a criterio de García Linera (2019, 290), tiene sentido cuando es una construcción “desde abajo”. En este sentido, se conformaron tres procesos interconectados sobre los que se construyó la República boliviana: la conquista, la Colonia y la dominación cultural y racial, los cuales despojaban al indio de su ciudadanía, entendida como su capacidad de ejercer derechos. Vale destacar que se trataba de una ciudadanía de segunda clase, menospreciada en función de las

prácticas lingüísticas, culturales y de los sistemas organizativos de política a los que han tenido acceso (García Linera 2015, 271-279).

Más que una medida administrativa [estas prácticas en un conjunto] es una estructura cognitiva de la realidad incorporada, es la representación racializada o etnificada del mundo, y es la naturalización de las diferencias y aptitudes sociales a partir de determinadas propiedades culturales, históricas, geográficas o somáticas. La presencia del capital étnico, esto es, de un régimen de competencias en torno a bienes étnicos (contingentemente atribuidos al idioma materno, lugar de origen, color de piel y apellido) refuerza o devalúa a cada persona según su acercamiento a la etnicidad legítima o a la estigmatizada, para la adquisición de los otros bienes sociales de tipo económico, relacional o educativo (García Linera 2015, 285).

260

Es en un sentido comunal que se disputa el poder nacional, “donde la cuestión indígena ha sido el permanente signo emergente de la confrontación y ha logrado resistir como identidad del país ante el despojo, la explotación y la marginación” (Jiménez 2024, 5). Sin olvidar que para Rivera Cusicanqui y De Sousa Santos (2014), “lo plural responde a una realidad comunitaria propia de la sociedad boliviana contemporánea, con raíces indígenas, que irrumpe en el diseño territorial y las instituciones planteadas desde los gobiernos”.

Así, la concepción de la plurinacionalidad en el texto boliviano se fundamenta en su base comunitaria, que hace referencia a la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y al dominio ancestral de sus territorios (Wilhelmi 2018), lo que implica un entendimiento intercultural del Estado. En el caso ecuatoriano, se concibe a la plurinacionalidad como un principio de ampliación de derechos (CRE 2008, art. 6). En el texto boliviano se modela un sistema de cohesión y de convivencia comunitaria donde la diversidad cultural es la base del Estado, mientras que en el ecuatoriano se configura un sistema que garantiza la inclusión de pueblos y nacionalidades indígenas históricamente marginados para que formen parte del Estado, con énfasis en la eliminación de discriminaciones para garantizar dicha inclusión.

Se puede inferir que el texto boliviano da un reconocimiento orgánico a los pueblos y nacionalidades, pues entiende que se trata de agentes de sus propios procesos dentro del Estado. En Ecuador, la Carta Magna plantea un rol para los pueblos y nacionalidades en el rol de actores que deben ser incluidos por el orden estatal. En otras palabras, el protagonismo en el proceso está del lado del Estado y los pueblos y nacionalidades desempeñan un papel secundario.

En cuanto a la dimensión institucional, el texto boliviano establece en el artículo 197 que el Tribunal Constitucional Plurinacional debe asegurar la participación

específica de los pueblos y nacionalidades indígenas a través de la organización de instituciones compartidas para la garantía orgánica de la plurinacionalidad. En el diseño institucional ecuatoriano, la organización pública no se altera, si bien se dispone la obligatoriedad de garantizar una representación plurinacional.

En relación con los aspectos territoriales, ambas constituciones incluyen un reconocimiento de las jurisdicciones propias de los pueblos indígenas. Bolivia unifica dentro de su órgano judicial, (CPE 2009, art. 179) a las jurisdicciones de justicia “ordinaria”, entre ellas la indígena, sin definir una jerarquía. La ecuatoriana, si bien incluye explícitamente las dos jurisdicciones, les otorga un tratamiento diferenciado, además de subordinar la justicia indígena al Estado mediante el ejercicio regulatorio de la Corte Constitucional a través de sentencias interpretativas (que sugieren parámetros aprobatorios y reprobatorios), integradoras (que se incluyen en el marco legal ya establecido) o sustitutivas (que plantean otras vías de aplicación). Por ende, tienen la atribución de revisar las decisiones de la jurisdicción indígena (CRE 2008, art. 171).

A partir de la revisión analítica de las disposiciones constitucionales, es posible determinar que en Bolivia y Ecuador persiste un desafío respecto a la construcción de diseños institucionales que permitan la convivencia entre los diferentes pueblos y nacionalidades desde sus identidades, tradiciones, culturas y pertenencia territorial. Los modelos institucionales promueven la subdivisión de poderes para el ejercicio de la autodeterminación y del autogobierno, sin embargo, no sucede así en el caso del control total de la soberanía. El tránsito hacia el Estado plurinacional implica que la autonomía se desarrolle a nivel constitucional, pero es necesario insistir en su materialización territorial.

Conclusiones

Existe una contradicción significativa entre las constituciones de Bolivia y Ecuador, sin que esto implique que la autonomía indígena esté fuera de lugar en el ámbito constitucional en cualquiera de los casos. La cuestión es que a través del análisis intertextual se observa con mucha claridad que el “lugar” de las ideas está definido por la materialidad de las mismas, una materialización no solo aplicativa sino con la capacidad de desnaturalizar el “imperio” de los lugares determinados por ser el “origen” de las ideas nacionales. Esto no solo lleva a conectar los criterios conceptuales de cada Constitución en el siglo XXI, sino también a reconocer la importancia y los legados que produjeron los debates del siglo XX o las discusiones que confluyeron en la radicación del sujeto y de lo local en el rol de agentes primarios de los cambios

institucionales. Lo anterior, en los casos de estudio de este artículo, se encuentra en las características estatistas, neoliberales o comunitarias de la autonomía.

En el caso boliviano se establece una base comunitaria que reconoce la existencia precolonial de los pueblos indígenas, la cual garantiza la libre autodeterminación a partir del reconocimiento del derecho a la autonomía, al autogobierno, a las instituciones y a las entidades territoriales. De ahí que los pueblos indígenas sean agentes de sus propios procesos que son parte del Estado. En el caso ecuatoriano, el problema se encuentra al momento de interpretar el ejercicio de los derechos, entre las condiciones comunitarias y las prerrogativas del Estado. Se trata de un principio constitucional en el cual el Estado es el garante de la inclusión de los pueblos y nacionalidades indígenas que históricamente han sido marginados.

Por ello, la limitación en Ecuador está relacionada al rol protagónico del Estado como marco institucional, ya que los pueblos y nacionalidades indígenas deberían ser protagonistas sin tener que pasar por la “ventriloquía” estatal que impuso la burocracia de la izquierda progresista, la cual ostentó el poder estatal en el transcurso del proceso constituyente y una década después de la aprobación del texto constitucional. Sin embargo, esta transformación constitucional no permeó las estructuras sociales, más allá de las limitaciones textuales que expuestas en este artículo.

Se observa la prioridad subyacente del Estado, de la sociedad blanco-mestiza y de un sector del movimiento indígena que opera en las estructuras estatales, por ejemplo, en las áreas educativa y económica local dentro de la educación intercultural bilingüe y el cooperativismo. Pero esto ocurre no solo con las tendencias políticas de izquierda o de derecha, pues el objetivo es encapsular y darle continuidad al etiquetaje étnico del “indígena”. En este caso, solo tendría la posibilidad de optar, representar y ser interpretado en función de una sola tendencia (neoliberal, progresista o comunitaria) a pesar que la inclusión formal e informal de las comunidades y centros indígenas ha sido múltiple y constante bajo el sentido de subordinación al poder de turno, a través del control explícito de todas las instituciones.

El argumento de esta acotación es que los cuerpos constitucionales de ambos países contienen limitantes para la efectiva reconstitución territorial e identitaria. No obstante, sí se puede hablar de un mayor alcance del texto constitucional boliviano, pues la libre determinación constituye un principio regulador y un derecho. En contraste, el texto constitucional ecuatoriano se muestra menos ambicioso al acotar el sentido de autonomía únicamente a los derechos territoriales. Aunque el carácter plurinacional del Estado parece haber retomado las demandas de la lucha por la autonomía y la autodeterminación, las agendas y las decisiones políticas y económicas de los Gobiernos de turno, orientadas al control de los recursos naturales no renovables (los hidrocarburos) y a la preservación del control político

en las administraciones, en las concesiones y en las contrataciones, han reducido la promulgación y la creación de una autonomía indígena y de circunscripciones territoriales a un plano meramente ideológico, discursivo y normativo.

En este artículo se ahondó en un fenómeno peculiar: los regímenes autonómicos formalmente establecidos en las constituciones políticas de Bolivia y Ecuador son expresiones concretas de nuevas formas de articulación en la autonomía, ya sea manera de régimen de Gobierno que debería estar descentralizado o a modo de paradigma de un Estado plurinacional, incluso en un sentido más amplio de historiografía constitucional. Es preciso enfatizar que los regímenes de autonomía contemplan varios niveles de administración, los cuales reconocen espacios territoriales particulares para el ejercicio del autogobierno indígena desde ambos textos constitucionales.

La Constitución de Bolivia creó un nuevo ámbito territorial para los pueblos indígenas en la organización territorial del Estado: la AIOC. Solo la entidad territorial instituida en Bolivia se conforma constitucionalmente como autónoma. En cambio, la Constitución de Ecuador no dio paso a la conformación de entidades autónomas para los pueblos indígenas en la organización territorial del Estado. Se establece un régimen especial para las CTI para que puedan 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 tampoco son consideradas entidades autónomas.

Por tanto, el Estado plurinacional sigue siendo un proyecto constitucional más no una realidad. Así lo han expresado gran cantidad de representantes de los pueblos indígenas en Ecuador y Bolivia con base en sus luchas y experiencias para alcanzar la autonomía. En estas luchas han debido hacer frente a resistencias descolonizadoras por parte del Estado nación al reconocer y conjugar los distintos derechos colectivos que responden a la recuperación identitaria y del territorio. Incluso, a las propias travesías llenas de dificultades, contradicciones y desafíos dentro del movimiento indígena y de sus comunidades para implementar sus propias instituciones y luchas por la demanda de Gobiernos territoriales indígenas, pues la construcción y consolidación de la autonomía indígena responden a piezas claves múltiples en relación con la plurinacionalidad.

Finalmente, se evidencia un fortalecimiento del rol del Estado para la administración de los diferentes niveles de Gobierno o de unidades territoriales en Bolivia y Ecuador a favor del desarrollo nacional. En ese horizonte existiría una contradicción con la autonomía que representa un espacio de realización del territorio. En todo caso, con la finalidad de que los pueblos indígenas puedan ejercer su derecho autonómico sobre el territorio, es necesario constituirse en

una entidad territorial autónoma que sea parte de una organización territorial del Estado, un proceso que aún no ha sido concretado en las localidades ecuatorianas, pero sí en varios territorios de Bolivia.

Referencias

- Albó, Xavier. 2010. “Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia”. En *La autonomía a debate, autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz, 355-387. Quito: FLACSO Ecuador / GTZ / IWGIA / CIESAS / UNICH. https://iwgia.org/images/publications/0468_Libro_autonomia_a_debate_eb.pdf
- Austin, John. 1996. ¿Cómo hacer cosas con palabras? Madrid: Paidós.
- Barrera Pineda, Edith. 2017. “El sentido de comunalidad y la lucha del pueblo Mixe (Contrapunto)” o “The meaning of communality and the struggle of the the Mixe people”. Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial 11:115-128.
- Bello, Álvaro. 2004. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. 2010. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf
- Cordero, Sofia. 2015. “Autonomía indígena y Estado plurinacional en Bolivia. Apuntes a partir de una experiencia”. *Journal de Comunicación Social* 3 (3): 125-138. <https://jcomsoc.ucb.edu.bo/a/article/view/1065/999>
- 2017. “Estado plurinacional y autodeterminación en Bolivia y Ecuador: experiencias de construcción de autogobierno indígena”. Tesis doctoral, FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/11436>
- 2020. “Bolivia: el Estado plurinacional en disputa”. *Nueva Sociedad*: 1-6. <https://nuso.org/articulo/bolivia-Evo-Morales-plurinacional/>
- CPE (Constitución Política del Estado de Bolivia). 2009. Ciudad de El Alto de La Paz, 7 de febrero. <https://lc.cx/ZA11Xe>
- CRE (Constitución de la República del Ecuador). 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre. <https://lc.cx/7uiC4P>
- De Certeau, Michel. 2000. *La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana / Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2010. *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: Plurales Editores.

- Fabbri, Paolo, y Aurelia Marcarino. 2002. "El discurso político". *deSignis* 2: 17-31. <https://lc.cx/-2uoxJ>
- Fernández, Blanca, y Florencia Puente. 2012. "Configuración y demandas de los movimientos sociales hacia la Asamblea Constituyente en Bolivia y Ecuador". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 44: 49-65. <https://doi.org/10.17141/iconos.44.2012.330>
- Flores Medina, Alberto. 2011. Autoridad originaria y autonomía indígena en el municipio de Chaqui, Ayllu Chutahua (Prov. C. Saavedra dpto. de Potosí). Tesis de especialización, Flasco Ecuador.
- García Linera, Álvaro. 2015. *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Geertz, Clifford. (1973) 2001. *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa. <https://lc.cx/lpZZCi>
- Genete, Gérard. 1982. *Palimpsestes*. París: Éditions du Seuil.
- Gómez, César, y Gisela Hadad. 2007. "Territorio e identidad. reflexiones sobre la construcción de territorialidad en los movimientos sociales latinoamericanos". <https://www.academica.org/000-024/152.pdf>
- González Vallejo, Rubén. 2021. "La intertextualidad en el lenguaje jurídico. Reflexión y aplicación en una ley medioambiental italiana". *Anuari de Filologia. Estudis de Lingüística* 11: 1-15. <https://doi.org/10.1344/AFEL2021.11.1>
- Gutiérrez, Natividad. 2010. "El activismo político indígena y la institucionalización del Estado: ¿políticas de indiferencia o de reconocimiento cultural?" En *Los grandes problemas de México VII. Movimientos sociales*, editado por Ilán Bizberg y Francisco Zapata, 147-180. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Jiménez, Francisco. 2024. "Autonomía indígena en la actualidad boliviana. Dilemas y contradicciones". *Revista Erasmus* Vol.26. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/231199>
- Ley 031/2010. Ley Marco de Autonomías y Descentralización. La Paz, 19 de julio. <https://lc.cx/rNnR1K>
- López Bárcenas, Francisco. 2011. *Pensar las autonomías: alternativas de emancipación al capital y el Estado*. Ciudad de México: Bajo Tierra Ediciones.
- López-Jacoiste Díaz, Eugenia. 2019. "El derecho de autodeterminación según el derecho internacional y la reivindicación de Cataluña". *Anuario Español de Derecho Internacional* 35: 149-178. <https://lc.cx/LKTfHP>
- Mayorga, Fernando. 2013. "Democracia intercultural y representación política en las autonomías departamentales e indígenas". *Revista L'Âge d'or* [En línea], 6. URL: <http://journals.openedition.org/agedor/771>

- Méndez, Ana Irene. 2008. "Los derechos indígenas en las constituciones latinoamericanas". En *Cuestiones Políticas* Vol. 24. Nº 41, 101 - 125 EPDP-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas - LUZ ISSN 0798-1406 - Depósito legal pp 198502ZU132
- Ortiz, Pablo. 2015. "El laberinto de la autonomía indígena en el Ecuador: las circunscripciones territoriales indígenas en la Amazonía central, 2010-2012". *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 10 (1): 60-86.
<https://doi.org/10.1080/17442222.2015.1034440>
- Pacheco de Oliveira, Joao. 1999. "¿Una etnología de los indios misturados? Identidades étnicas y territorialización en el Nordeste de Brasil". En *A viagem da volta: religião, política e reelaboração cultural no nordeste indígena*, editado por Joao Pacheco de Oliveira, 13-31. Río de Janeiro: Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Palti, Elías. 2001. *Aporías: tiempo, modernidad, historia, sujeto, nación y ley*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- 2014. "Prólogo. La nueva historia intelectual y la anomalía latinoamericana". En ¿Las ideas fuera de lugar? Estudios y debates en torno a la historia político-intelectual latinoamericana, 9-16. Buenos Aires: Prometeo.
- Rivera Cusicanqui, Silvia, y Boaventura De Sousa Santos. 2014. "Conversa del mundo". Video de YouTube. Proyecto Alice, 12 de marzo.
<https://www.youtube.com/watch?v=xjgHfSrLnpU>
- Rousseau, Stéphanie, y Hernán Manrique. 2019. "La autonomía indígena tutelada en Bolivia". *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 48 (1): 1-19.
<http://journals.openedition.org/bifea/10314>
- Searle, Jhon. 1994. *Actos de habla*. Barcelona: Planeta DeAgostini.
- Sosa Velásquez, Mario. 2012. ¿Cómo entender el territorio? Ciudad de Guatemala: Editorial Cara Parens.
- Trouillot, Michel Rolph. 2017. *Silenciando el pasado. El poder y la producción de la historia*. Granada: Editorial Comares.
- Verón, Eliseo. 1987. "La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política". En *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, 13-26. Buenos Aires: Hachette.
- Wilhelmi, Marco Aparicio. 2018. "Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada?". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 27: 118-146.
<https://www.raco.cat/index.php/REAF/article/view/338600>