

Conceptos de plurinacionalidad e interculturalidad

Serie Minutas N° 108-21, 28-12-2021

por Víctor Soto Martínez

Resumen

En este trabajo se analizan los conceptos de plurinacionalidad e interculturalidad a partir de lo dispuesto por el derecho internacional y el avance de la discusión en la doctrina jurídica y en el derecho comparado. El objeto de esta revisión es aportar al actual debate sobre el reconocimiento de los pueblos originarios y sus derechos colectivos en la nueva Constitución.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes	3
1. Antecedentes históricos	3
2. Marco jurídico internacional.....	6
3. Origen del concepto de plurinacionalidad	7
4. Algunas definiciones de Estado plurinacional	8
5. Interculturalidad y otros conceptos anexos	11
6. Críticas usuales a la plurinacionalidad.....	13
Conclusión	14

Antecedentes

Se ha solicitado a la Sección de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional un documento que explique en términos generales el concepto de plurinacionalidad y Estado plurinacional. Se trata de un tema que está siendo debatido en el espacio público y, especialmente, al interior de la Convención Constitucional, en el marco del actual proceso constituyente. Por ello es preciso dilucidar su significado y sus consecuencias jurídico-políticas más relevantes.

Para ello, empezaremos con un repaso histórico que nos permita entender cómo hemos llegado hasta acá (1). Y es que la plurinacionalidad tiene sentido dentro de un contexto de cuestionamiento del Estado liberal por parte de grupos, pueblos y/o naciones que se sienten ya sea excluidos o invisibilizados por este. Luego de este repaso, se enunciarán las normas más relevantes sobre autonomía de los pueblos indígenas en el derecho internacional (2). En el tercer acápite se indicará el origen del concepto de plurinacionalidad (3), para luego pasar a un análisis del concepto y de sus correlatos institucionales (4). Posteriormente se analizará un concepto que suele asociarse a este incipiente modelo de Estado, la interculturalidad, así como otros conceptos análogos (5). Finalmente, se hará una breve síntesis de las críticas que ha suscitado el modelo de Estado plurinacional (6).

1. Antecedentes históricos

En Chile no hay actualmente una norma constitucional que reconozca a los pueblos originarios. En efecto, en varias ocasiones se han presentado proyectos de reforma constitucional para incorporar dicho reconocimiento, pero han sido una y otra vez rechazados o simplemente abandonados¹.

Este vacío estatal es un diagnóstico extendido en la actualidad y fue constatado incluso oficialmente por el Estado a través del *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas*, expedido el año 2004².

Dicho informe, en sus *Principios Generales y Bases para un Nuevo Trato*, señaló, por ejemplo, que la identidad de los pueblos originarios en Chile se ha constituido en relación y conflicto con el proyecto de construcción del Estado nacional, construcción

¹ Véase: MEZA-LOPEHANDÍA, Matías. "Proyectos de reforma constitucional y consulta indígena constituyente", documento de Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, 2018.

² El año 2001, por decreto supremo, el Presidente Ricardo Lagos constituyó una comisión encargada de elaborar un informe sobre nuevo trato hacia los pueblos originarios. La comisión fue presidida por el expresidente Patricio Aylwin, y participaron en ella variados profesionales y representantes de diversos ámbitos. Para una mayor eficiencia se trabajó en subgrupos que abordaron distintas áreas, entre las cuales contamos la histórica, de legislación e institucionalidad, de desarrollo económico y social y de los distintos pueblos indígenas. A partir de este trabajo de análisis surgieron las propuestas contenidas en el informe, entregadas el 16 de abril de 2004.

que habría entrañado una asimilación y una integración forzosa a la comunidad nacional.

Frente a ello, la comisión propuso ya en esos años el reconocimiento de su condición de "pueblos", significando por esto, los grupos que "teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en estos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales, y su identidad étnica como base de su existencia continuada como Pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales"³.

Asimismo, se reclamó el reconocimiento de esta calidad a través de la Constitución Política, en la sección Bases de la Institucionalidad. Allí, aparte del imperativo estatal de garantizar la preservación de la diversidad étnica y cultural de la nación, se propuso garantizar una serie de derechos, de los cuales enumeraremos aquí aquellos que pueden vincularse con el problema de fondo:

a) *Derechos políticos*. Aquí se destaca el reclamo de la elección por parte de los indígenas de sus propios representantes para el Congreso, afines a los intereses de la comunidad indígena, con reconocimiento de una diferenciación en los registros electorales.

b) *Derechos territoriales*. Se instó a proteger las tierras pertenecientes a indígenas, cuestión señalada en la ley de 1993, pero añadiendo un mecanismo de reclamación de tierras en el ordenamiento legal.

c) *Derechos culturales*. Se llamó a promover estatalmente la *educación intercultural* -tema, como veremos, clave para la consagración de la plurinacionalidad- en las regiones donde exista una amplia población indígena. Además, se estableció la necesidad del reconocimiento y protección de las prácticas de estos pueblos, especialmente en lo referente a *comercio*, liberando a los indígenas del pago de impuesto en sus relaciones comerciales; *salud*, aceptando las prácticas médicas de los indígenas, reconociendo su validez para el otorgamiento de licencias médicas y *religión*, aceptando sus costumbres religiosas, aunque estas incluyan el consumo de especies prohibidas por la legislación, como la hoja de coca.

d) *Reconocimiento a sus sistemas legales*. Reconocimiento del derecho consuetudinario en las relaciones entre indígenas de un mismo pueblo. En su relación con individuos no indígenas o de otros pueblos, se propuso utilizar el derecho vigente. Además, se planteaba reconocer el derecho propio de los pueblos, es decir, el derecho de estos para "autogestionar su vida colectiva". Este término -derecho propio- es más

³ GOBIERNO DE CHILE, *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas*, p. 126.

amplio que derecho consuetudinario y, por lo tanto, más afín a los intereses de los indígenas.

Como se indicó más arriba, estas propuestas han quedado invariablemente entrampadas durante el proceso legislativo. Un ejemplo interesante puede apreciarse en los boletines N°s 5.324-07 y 5.522-07, refundidos, donde -paradojalmente- "lo primero que [reconocía] el proyecto de reforma constitucional de reconocimiento de los pueblos indígenas no [era] precisamente a éstos, sino a "la Nación chilena" como "una, indivisible y multicultural"⁴.

Esto puede ilustrar un temor a cuestionar o alterar ciertas nociones sobre el Estado y la nacionalidad chilena. Se teme que la inclusión de los pueblos originarios pudiera amenazar el concepto decimonónico de "nación", que presupone la vinculación de ésta con lo estatal y que suele cristalizarse bajo el lema "una nación, un Estado". Se trataría, en otras palabras, del manido problema del Estado nacional, cuestionado en este caso no desde el plano externo -la globalización, el derecho internacional de los derechos humanos- sino desde el plano interno -la existencia de otros pueblos con rasgos culturales propios (o "nacionales") al interior del territorio del Estado de Chile-.

El último intento relevante por enmendar esta situación se aprecia en el proyecto de reforma constitucional de Michelle Bachelet del año 2018, que incluyó tres innovaciones respecto de los pueblos originarios:

- i) los reconocía constitucionalmente;
- ii) les asignaba una cuota de representación parlamentaria; y
- iii) reconocía sus derechos culturales y lingüísticos, así como el derecho a su patrimonio cultural, material e inmaterial⁵.

Cabe mencionar que este proyecto tampoco fue discutido. Por lo tanto, el debate en Chile se ha trasladado desde el plano parlamentario directamente al plano constituyente, lo que se ha visto reflejado en los debates que se han dado al interior de la Convención Constitucional, en particular, aquellos relativos a la autoorganización de la Convención, donde se han aplicado cuotas favorables a los representantes de estos pueblos y se han considerado sus problemáticas dentro de las comisiones ya creadas.

Esta situación nos permite prefigurar la progresiva relevancia de este debate y la posibilidad de que, al término del proceso constituyente, Chile se mueva en dirección

⁴ Eso es lo que sostuvo, en su momento, el Consejo de Pueblos Atacameños en su *Carta Pública de rechazo a reforma constitucional*, Consejo de Pueblos Atacameños Lickanantay, desde La Lickana a 09 de marzo de 2009, citado en: FERRERO, Mariano. "Proyecto de Reforma Constitucional sobre reconocimiento de los pueblos indígenas. Críticas provenientes del mundo de las organizaciones indígenas", Serie Minutas N° 36-09, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, 2009.

⁵ Véase, para más detalle: SOTO MARTÍNEZ, Víctor. "Cuadro comparado constitución vigente y proyecto constitucional de Michelle Bachelet", Serie Informes 21-19, Biblioteca del Congreso Nacional, 2019.

hacia una reconfiguración del Estado, en términos similares a los que se han dado en países vecinos.

En este sentido, es relevante observar el caso de Ecuador y Bolivia, que -durante sus respectivos procesos constituyentes, en 2007 y 2009- lograron reconocer la autonomía de sus pueblos indígenas e, incluso, en el caso boliviano, definirse como un Estado plurinacional. En la siguiente sección revisaremos a vuelo de pájaro algunas de las nociones que se han dado de este verdadero cambio de paradigma que implica la plurinacionalidad.

2. Marco jurídico internacional

Como ha indicado Meza-Lopehandía, el Convenio N° 169 “es el único tratado internacional que se refiere explícitamente a los pueblos indígenas. Su adopción en 1989 implicó un cambio de paradigma respecto del tratamiento que el derecho internacional había dado hasta entonces a los pueblos indígenas. Este supuso una valorización de la diversidad cultural al interior de los Estados nacionales, y el consiguiente reconocimiento de ciertos *derechos colectivos especiales* para su protección y fomento. Entre estos se encuentran (i) los derechos de participación en los asuntos susceptibles de afectarlos, cuya expresión más conocida, es la consulta previa indígena; (ii) los derechos territoriales; (iii) los derechos en materia de desarrollo; (iv) derechos sociales; y (v) pluralismo jurídico”⁶.

Asimismo, la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, de 2007, en su artículo 3º, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, en virtud del cual “determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. En tanto, el artículo 4º consagra, como parte del ejercicio del derecho a la libre determinación, el derecho de estos pueblos “a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con

⁶ MEZA-LOPEHANDÍA, Matías. “Pluralismo jurídico penal en materia indígena. Estándar internacional y normativa chilena”, Documento de Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, 2021, p. 4. El énfasis es mío. Al respecto, cabe señalar que los derechos fundamentales han pasado por diversas etapas en cuanto a su formulación y desarrollo. Primero se habría dado su *positivización*, es decir, su consagración en normas de derecho positivo, como las declaraciones de derechos o las Constituciones. Luego, se habría producido su *generalización*, aplicándose los derechos a toda categoría de personas, sin distinción de raza, sexo, posición social, ideas políticas, etcétera. En tercer lugar, se habría producido su *expansión*, es decir, la ampliación del catálogo de derechos desde los civiles y políticos, hasta los sociales, económicos y culturales. Luego, habría venido su *internacionalización*, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, con la creación de los diversos instrumentos que componen el derecho internacional de los derechos humanos. Finalmente, la última etapa de su desarrollo sería la *especificación*, es decir, el surgimiento de derechos atribuibles sólo a categorías o grupos de ciudadanos que se encuentran en una situación de desventaja respecto de sus semejantes. Véase: SQUELLA, Agustín. *Introducción al derecho*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000 pp. 179-202.

sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”.

Por otra parte, la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2016, reconoce, en el artículo XXI, su derecho a la autonomía o al autogobierno. Mientras el numeral 1 de este artículo es una mera reproducción del artículo 4° de la Declaración de las Naciones Unidas, su numeral 2 lo especifica, traduciéndolo en tres derechos: i) derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión; ii) derecho de participar, directamente o a través de sus representantes, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos; y iii) el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena y efectivamente *como pueblos* en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes.

Destaco, una vez más, el carácter colectivo de este derecho. Se podría especular, al respecto, que un probable correlato institucional de este derecho pareciera ser necesariamente la consagración de escaños reservados o la integración de sus representantes en los diversos órganos decisorios del país.

Una mirada rápida a estos instrumentos internacionales nos muestra, pues, el contraste entre el consenso internacional y el desarrollo del Estado de Chile en la materia.

3. Origen del concepto de plurinacionalidad

Una primera cuestión que hay que tener clara es que este concepto se construye *políticamente* antes que académicamente. En otras palabras, surge como una reivindicación colectiva por parte de los pueblos indígenas en Sudamérica (particularmente en Bolivia, donde se acuña el término, aunque existían demandas similares en otros países, como Ecuador).

En concreto, este concepto apareció por primera vez en Bolivia en la Tesis Política de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) de 1983⁷: “No implicaba la fragmentación del Estado, sino el reconocimiento de la existencia de distintas naciones indígenas y de autogobierno como condición para alcanzar la descolonización. Era un cambio radical en la forma como se había concebido la integración nacional, ya no como la asimilación del indio sino como el reconocimiento de su identidad y de la diversidad de la sociedad boliviana. Bajo esta demanda, los movimientos coincidían en reivindicar aspectos como el reconocimiento de sus formas tradicionales de gobierno, los derechos colectivos y las autonomías territoriales, entre otros”⁸.

⁷ CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin. “Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: Una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador”, Revista Via Iuris, N° 14, 2013, p. 57.

⁸ Ibid.

Un punto clave aquí es, por tanto, el marco colonial en el que se desenvuelve la lucha indígena y su reivindicación de la pluralidad de naciones como una respuesta a dicho sistema de dominación⁹.

Por otra parte, se pueden notar conexiones con procesos parecidos en países europeos que, durante el siglo XX, también debieron enfrentar movimientos centrifugos al interior de su organización estatal, como es el caso de Bélgica. En estos casos, se aprecia una reivindicación de un significado distinto de nación al que era dominante hasta entonces y que resumimos más arriba como "una nación, un Estado". Boaventura de Sousa Santos esquematiza el concepto dominante como "concepto liberal" y lo confronta con un concepto que denomina "comunitario" de nación, "que no conlleva necesariamente al Estado" y que conlleva autodeterminación, pero no independencia¹⁰. Así, nos dice este autor, los pueblos indígenas exigen que, junto a la nación cívica, "se reconozca la nación étnico-cultural, la nación fundada en un modo de pertenencia colectivo que comparte el mismo universo cultural y simbólico, la misma ancestralidad, la misma relación con la tierra y el territorio. Este reconocimiento de la existencia de diferentes conceptos de nación y de su coexistencia en el mismo Estado es el *quid* del proyecto de Estado plurinacional: la nacionalidad boliviana o ecuatoriana coexistiendo con las nacionalidades quechua, aymara, guaraní y otras"¹¹.

4. Algunas definiciones de Estado plurinacional

Según José Rivera el Estado plurinacional es un "[modelo] de Estado que se organiza política, social y jurídicamente sobre las bases de la *unión* de varias naciones y pueblos indígenas originarios campesinos bajo una misma Constitución y gobierno estatal, pero con el reconocimiento a esas naciones de su territorio propio, su régimen económico, idioma, sistema jurídico y el *derecho de autogobernarse*, con competencias administrativas, económicas y culturales"¹². En otras palabras, se trata de la idea de una pluralidad de naciones bajo un mismo orden estatal.

⁹ Como ha señalado Meza-Lopehandía, repasando la literatura sobre el tema, se ha desplegado en los últimos años "una agenda de reivindicación de derechos políticos, económicos y culturales, expresada principalmente en autonomía indígena y reconstrucción territorial, y más actualmente, en la demanda por la *descolonización* del Estado a partir del concepto de plurinacionalidad". En: MEZA-LOPEHANDÍA, Matías. "Los pueblos indígenas y tribales en Chile. Una introducción al tratamiento jurídico de la cuestión indígena", Documento de Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 2. El énfasis es mío.

¹⁰ SOUSA SANTOS, Boaventura de. *La reinención del Estado y el Estado plurinacional*, CENDA, Santa Cruz de la Sierra, 2007, p. 18.

¹¹ SOUSA SANTOS, Boaventura de. "Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad", en: SOUSA SANTOS, Boaventura de; GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín (editores). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Fundación Rosa Luxemburgo, Quito, 2012, p. 25.

¹² RIVERA, José. "Análisis De La Nueva Constitución Política Del Estado", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 1, no 1 (2008): 91-163. Citado en: ACEITUNO ZAMORANO, Eduardo. "Estado plurinacional y protección del medio ambiente en

Para Cruz Rodríguez, el Estado plurinacional “se concibe como un arreglo institucional que dota a los distintos grupos culturales, pueblos o naciones indígenas de márgenes de autonomía y autogobierno, así como de formas especiales de representación y derechos específicos en función del grupo, con el fin de hacer más igualitarias sus relaciones. No implica, pues, una desmembración del Estado o una fragmentación de la nación, sino una forma de *integración* que reconozca la diferencia indígena y la igualdad entre cultura”¹³.

Estas dos definiciones coinciden en destacar los elementos de unión o de integración, por sobre los eventuales elementos disgregadores de la plurinacionalidad.

Asimismo, en ambos casos se destaca la consagración constitucional de derechos *colectivos* de autonomía o autogobierno a las diversas naciones que se reconocen dentro del Estado. En este sentido, como veíamos en el marco internacional, esto se traduce no sólo en la posibilidad de participar de aquellas cuestiones que les atañen - como ocurre actualmente con la consulta indígena- sino, además, de regirse por sus propias normas, lo que se ha denominado como *pluralismo jurídico*.

En términos muy generales, este pluralismo significa “la existencia de diversos órdenes normativos jurídicos” dentro de un mismo Estado¹⁴. En el ámbito de los pueblos indígenas, el estándar más elevado de este pluralismo “es el reconocimiento de la jurisdicción propia indígena, el cual está asociado al auto-gobierno indígena. Esto significa que el Estado reconoce la facultad de las autoridades indígenas para impartir justicia conforme a su propio derecho en determinado ámbito territorial y/o personal”¹⁵.

Chile: el reconocimiento constitucional del pueblo mapuche como solución para una protección más eficaz de la naturaleza”, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2021, p. 15. Los énfasis son míos.

¹³ CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin. Op. Cit., p. 58. El énfasis es mío.

¹⁴ En términos polémicos, esto quiere decir “que la generación del Derecho no es un monopolio del estado”, lo cual supone una ruptura del paradigma jurídico moderno. Véase: ROSILLO, Alejandro. “Constitución y pluralismo jurídico”, en: LUÉVANO, Guillermo; ROSILLO, Alejandro y NAVARRO, Urenda (coordinadores). *La Constitución a debate*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, San Luis de Potosí, 2017, p. 174. Como ha señalado E. Liliana López, las teorías que proponen este pluralismo jurídico surgieron por primera vez en la década de 1930 -es decir, el problema no es nuevo- y distan de ser homogéneas. Con todo, su núcleo común “es el cuestionamiento de la centralidad y el monopolio estatales en la formación sociojurídica moderna, en medio de grandes diferencias que alcanzan la significación misma de lo que ha de considerarse como derecho”. LÓPEZ, E. Liliana, “El pluralismo jurídico: una propuesta paradigmática para repensar el Derecho”, *Revista Umbral*, N° 4, 2014, p. 37. En un sentido similar, el filósofo del derecho Robert Cover considera que el derecho surge del *nomos*, un proceso cultural y no necesariamente estatal. Véase: COVER, Robert. *Derecho, narración y violencia. Poder constructivo y poder destructivo en la interpretación judicial*, Gedisa, Barcelona, 2002, pp. 25-26.

¹⁵ MEZA-LOPEHANDÍA (2021), pp. 6-7.

Por último, en ambos casos se habla de un modelo estatal o de un arreglo institucional. Este último punto es clave, ya que se trata precisamente de *institucionalizar* la relación de estas naciones con el Estado con el objeto de conjurar eventuales movimientos centrífugos. Esto se puede apreciar claramente en el caso boliviano, donde el aspecto plurinacional pasa a ser uno de los elementos basales en la configuración de sus instituciones.

Un ejemplo interesante aquí es la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. Este se encuentra integrado por siete jueces titulares y siete suplentes. Al menos dos de estos magistrados deben provenir del sistema indígena originario campesino, por autoidentificación personal.

Por otra parte, entre las múltiples atribuciones de este tribunal -en la norma, al menos, uno de los más poderosos del mundo¹⁶- le corresponde dirimir los diversos conflictos de competencia que se presenten: i) entre órganos del poder público; ii) entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, y entre éstas; y iii) entre la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental. Asimismo, le corresponde un rol *consultivo*: debe conocer las consultas de las autoridades indígenas originario campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas aplicadas a un caso concreto.

La necesidad de entes estatales que sean capaces de -y cuenten con la legitimidad necesaria para- resolver los diversos conflictos de competencia que se susciten, es algo bastante común en el derecho constitucional comparado. Esto se puede ver reflejado, por ejemplo, en la extensa constitución suiza, que realiza un verdadero trabajo de relojería en el ajuste de las atribuciones e interacciones entre los diversos órganos federales. Lo novedoso de la regulación boliviana es que esta pluralidad de órganos y ordenamientos se da en el marco de un Estado unitario.

Por lo tanto, la plurinacionalidad no implica solamente un complemento al proceso de configuración de la voluntad estatal en sus diversos poderes, sino una nueva forma de concebir e integrar a los órganos responsables de dicho proceso.

En síntesis, los elementos claves para entender el Estado plurinacional serían la integración de diversas naciones bajo un orden constitucional común, la autonomía (traducida en derechos colectivos de autogobierno para las diversas naciones) y la incorporación de arreglos institucionales para lograr este complejo equilibrio.

¹⁶ Véase: SOTO MARTÍNEZ, Víctor Javier. "Tribunales Constitucionales en el derecho comparado", Serie Estudios 01-21, Biblioteca del Congreso Nacional, 2021.

5. Interculturalidad y otros conceptos anexos¹⁷

Un concepto que se asocia generalmente a la plurinacionalidad es la interculturalidad. Así, en términos institucionales se ha hablado de la "democracia intercultural", como un modelo democrático que "se refiere a la combinación –variable y heterogénea– de reglas de democracia representativa, democracia participativa y democracia comunitaria; esta última se refiere a la utilización de los usos y costumbres de los pueblos indígenas en la elección de representantes y autoridades, así como en la formación de gobiernos autónomos indígenas"¹⁸. Sin embargo, la interculturalidad rebasa este plano formal/institucional.

Para entender su significado más hondo, debemos ponderarla con otros conceptos que suelen considerarse como sus análogos.

En primer lugar, tenemos la multiculturalidad, concepto principalmente descriptivo, que se refiere a una situación preexistente: "la multiplicidad de culturas que existen dentro de un determinado espacio"¹⁹. Así, se trataría de un concepto descriptor "de una situación en que coexisten o conviven dos o más culturas diferentes"²⁰. Con todo, se ha dicho que este concepto "va más allá del mero reconocimiento de la diversidad en una sociedad, sino que también implica al menos tres cosas:

- a. Una positiva o al menos neutral actitud de los gobiernos hacia la diversidad cultural
- b. Apoyo público para mantener y desarrollar prácticas e identidades culturales.
- c. Esfuerzo público para superar las inequidades basadas sobre dimensiones culturales."²¹.

El origen del concepto se encuentra en Estados Unidos, y dice relación con la yuxtaposición de diversas culturas al interior de dicho país. Sin embargo, se ha criticado que esta noción no garantiza la *interrelación* entre dichas culturas, sino la conservación de la cultura originaria y la integración de dicha cultura en el marco de la sociedad dominante²².

¹⁷ Para una revisión más detallada de este y otros conceptos, véase el informe: RIVERA, Felipe. "Multiculturalismo, Interculturalidad y Plurinacionalidad: enfoques para entender las relaciones entre los pueblos originarios y los estados nacionales", Serie Informes 19-21, Biblioteca del Congreso Nacional, 2021. Disponible en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32690/1/N_19_21_Multiculturalidad_Interculturalidad_y_Plurinacionalidad.pdf [consultado el 28-12-2021]

¹⁸ MAYORGA, Fernando. "Estado Plurinacional y democracia intercultural en Bolivia", Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 32, N° 94, p. 2.

¹⁹ WALSH, Catherine. "La interculturalidad en la educación", Ministerio de Educación (Perú), Programa Forte-Pe, 2001, p. 5.

²⁰ RIEDEMANN, Andrea. "La educación intercultural bilingüe en Chile: ¿ampliación de oportunidades para alumnos indígenas?", Revista Indiana, N° 25, 2008.

²¹ POBLETE, Mario. "Políticas de inclusión multicultural Índice de Política Multicultural para Pueblos Indígenas", Documento de Asesoría Técnica Parlamentaria, 2018, p. 2.

²² WALSH, Catherine. Op. Cit., p. 5.

En el mismo sentido se ha entendido la llamada pluriculturalidad, concepto que podríamos entender como el equivalente latinoamericano de la multiculturalidad. Se ha dicho, así, que este concepto "sugiere una pluralidad histórica y actual, en el cual varias culturas conviven en un espacio territorial y, juntas, hacen una totalidad nacional"²³.

En otras palabras, si bien la plurinacionalidad presupone la existencia de la pluriculturalidad del país -puesto que la nación se entendía en términos predominantemente culturales- este concepto no agota el modelo de Estado plurinacional, que debe ser complementado por la interculturalidad. Este concepto significa "entre culturas" y se refiere típicamente a "complejas relaciones, negociaciones e intercambios culturales", por medio de los cuales se busca "desarrollar una interacción entre personas, conocimientos y prácticas culturalmente diferentes"²⁴.

Unesco la define como "la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo. Esto significa que no hay culturas superiores o de mayor jerarquía, sino que todas las culturas merecen igual respeto y consideración"²⁵.

Los principios de la interculturalidad serían²⁶:

a) *Encuentro*: todas las personas tienen derecho a tener una identidad y ser parte de una cultura desde la cual nos relacionamos con otras personas;

b) *Respeto*: todas las personas deben ser tratadas en igual dignidad, libre de prejuicios y de manera respetuosa;

c) *Diálogo*: establecer un diálogo respetuoso con las personas de otras culturas, tratando de generar una comunicación horizontal;

d) *Comprensión*: el respeto y horizontalidad debe llevar al entendimiento mutuo, que enriquezca a todos y todas; y

e) *Diversidad*: valorar la diversidad como un aprendizaje y enriquecimiento de nuestro mundo.

En otras palabras, la interculturalidad podría ser entendida como el *ethos* de la plurinacionalidad, su aspecto teleológico. Esto supone, por otra parte, una visión de la

²³ *Ibíd.*, p. 6.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. "¿Qué es la interculturalidad? Guía sobre Pueblos Originarios en Chile y su representación en la Convención Constitucional", 2021, p. 2.

²⁶ *Ibíd.*, p. 3.

Constitución como algo más “que el marco jurídico que determina las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y de éstos entre sí”. Bajo esta visión, esta sería, más bien, “la manifestación del pacto social que da origen a la *Organización Política de la Sociedad*, cuya legitimidad depende del hecho de ser un reflejo de la diversidad social y cultural de la que emerge”²⁷.

La propia presidenta de la Convención Constitucional, Elisa Loncón, ha plasmado este *ethos* en las siguientes palabras: “Lo intercultural del Estado implicará el conocimiento y la valoración de los pueblos en la sociedad chilena y la instauración de políticas de diálogo no represivas. Ello requiere de una educación cívica y pública permanente que conduzca a conocer los pueblos, saber sus lenguas, historias y filosofías, identificar sus contribuciones al país. La condición intercultural del Estado dará sentido común y colectivo a la plurinacionalidad, permitiendo las identidades diversas y la valoración de las raíces indígenas del país”²⁸.

6. Críticas usuales a la plurinacionalidad

Se pueden sintetizar estas críticas en dos grupos. En primer lugar, tenemos la crítica de la tradición jurídica hegemónica, que cuestiona el potencial disgregador o desestabilizador de este incipiente modelo de Estado. En efecto, se teme la posibilidad de una ruptura entre las diversas naciones que habitan en el territorio, rupturas que, por lo general, entrañan el peligro de la violencia y del conflicto bélico. Así, como vimos al repasar el concepto de pluralismo jurídico, la negación -o, al menos, relativización- del monopolio jurídico del Estado, podría dar pie a la disolución del monopolio estatal de la violencia.

El otro grupo de cuestionamientos se refiere, por el contrario, al hecho de que el ejercicio de los derechos colectivos “se [definan] con relación al Estado. Esto implica que cada pueblo o comunidad debe establecer acuerdos con el Estado Plurinacional de manera particular y específica, un hecho que pone en cuestión la existencia del movimiento indígena como actor político”²⁹. Es decir, se critica aquí la plurinacionalidad como una posibilidad desmovilizadora de los sujetos plurinacionales caracterizados por su nueva integración dentro del Estado.

Más allá de estas voces críticas, es evidente que el establecimiento del Estado plurinacional no es algo sencillo. Se requiere una ingeniería constitucional bastante fuerte, que permita alcanzar un equilibrio -siempre complejo- entre los diversos órganos que convivirán en el Estado. Asimismo, debe existir claridad de que su

²⁷ MEZA-LOPEHANDIA, Matías. “Territorio y autonomía de los pueblos originarios en Chile. Una mirada desde el ordenamiento jurídico chileno y la urgencia del reconocimiento”, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2009, p. 171.

²⁸ LONCÓN, Elisa. “La coexistencia entre Chilenos y Mapuche. Chile, Estado plurinacional e intercultural”, ARQ (Santiago), N° 106, 2020, pp. 152-153.

²⁹ MAYORGA, Fernando. Op. Cit., p. 3.

consagración no se dará de una vez y para siempre, sino que es, en realidad, un proceso. O, como ha llamado Santos, un proyecto a largo plazo³⁰.

Conclusión

Según hemos repasado en esta minuta, la configuración de un Estado plurinacional surge en Chile como posibilidad ante la ausencia de una política estatal clara de reconocimiento de los pueblos originarios, a pesar de la existencia de un marco jurídico internacional potente en esta materia y documentos oficiales del Estado que reclaman este reconocimiento. Así, la cuestión ha pasado directamente al proceso constituyente en curso, donde es probable que se mire a la solución adoptada por países con problemáticas similares, como Ecuador y Bolivia.

En este breve documento sólo hemos visto a vuelo de pájaro algunos conceptos de plurinacionalidad, pero la discusión jurídica y filosófica es bastante más compleja. Con todo, podemos extraer algunas conclusiones. Así, si bien es un concepto que desafía la comprensión liberal de la nación y del Estado, no apunta realmente a la disgregación del ordenamiento estatal, sino a la integración en él de los diversos pueblos indígenas que hasta ahora no han sido plenamente reconocidos. Asimismo, este concepto se juega concretamente en la consagración de ciertos derechos colectivos a la autonomía o al autogobierno, que también repasamos a grandes rasgos. Sin embargo, el concepto no se agota en un reconocimiento simbólico, ni en la incorporación de estos derechos, sino que presupone además la configuración de un arreglo institucional complejo, que permita generar un equilibrio entre los diversos órganos que participarían, eventualmente, de la configuración de la voluntad estatal. Esto debe ser visto, pues, como un proceso y no como un resultado.

Finalmente, el aspecto ético, comunitario y, en último término, teleológico de la plurinacionalidad, es decir, su otra cara, es el concepto de *democracia intercultural*. Aquí se manifiesta la idea de diálogo entre culturas diversas e integración de estas en el marco de un mismo Estado, lo que políticamente se ha visto traducido como configuración de un nuevo *pacto social*.

³⁰ SOUSA SANTOS (2012), p. 26.