

El Estado Plurinacional: antecedentes y revisión de los casos de Bolivia, Ecuador y Nueva Zelanda

La Plurinacionalidad es una de las respuestas que han esbozado diversos países para configurar su Estado ante nuevas necesidades de representación en sociedades plurales y diversas, especialmente en aquellos casos en que la cultura mayoritaria coexiste con comunidades de origen pre-colonial. Así, se adapta la dispersión territorial del aparato estatal, las instancias de participación política, los espacios jurisdiccionales, y otras modalidades de acción estatal, a las reivindicaciones de representación de las diversas culturas dentro del mismo territorio soberano.

Los casos de Bolivia y Ecuador son pioneros en Latinoamérica, pasando de constituirse como Estados Pluriculturales, a ser Pluri-nacionales tras sus últimos procesos constituyentes. En Nueva Zelanda, el Estado ha ido disponiendo de instancias de fomento de la cultura y del desarrollo de la población maorí, sin necesariamente constituirse como un Estado que se reconozca como pluri-nacional, propiamente tal. Se observa además, que no existe una necesaria vinculación entre el modelo de estado unitario o federal y la conformación del pluralismo en sus textos constitucionales.

Tabla de Contenidos

Introducción.....	1
I. Estado Plurinacional.....	2
1. Elementos conceptuales	3
2. Arreglos institucionales.....	4
II. Los casos de Bolivia, Ecuador y Nueva Zelanda	5
1. Autonomía	8
2. Estructura Estatal	9
III. Antecedentes para el caso chileno	11
Conclusiones	12

Introducción

Las diversidades culturales y la heterogeneidad de las sociedades es uno de los mayores desafíos a los que se ven sometidas en la actualidad tanto la teoría política como el constitucionalismo contemporáneo. Esto "se debe a los problemas teóricos y prácticos planteados por la coexistencia de grupos humanos con diversas culturas en el territorio de un mismo Estado"¹.

Al respecto, el presente documento da cuenta de las principales consideraciones referentes a la conceptualización del Estado Plurinacional. Para ello, se parte

¹ GRIJALVA, Agustín. Constitucionalismo en Ecuador. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, Año 2011, p. 91.

explicando las definiciones propias del objeto, y su diferenciación de otros términos que aluden a la naturaleza del Estado-nación en sociedad plurales. Posteriormente, se presentan los casos de Bolivia, Ecuador y Nueva Zelanda, con el fin de explicitar el cómo se constituye el aparataje del Estado en aquellos países que han optado por la adhesión de sociedades originarias en el seno de sus órdenes políticos. Posteriormente, se muestran algunos breves elementos para considerar en eventuales aplicaciones al caso chileno; finalmente se presentan algunas breves reflexiones finales y conclusiones.

Se ha recurrido principalmente a la literatura especializada, y la revisión de los textos constitucionales de los casos en estudio. Además se ha hecho uso de material puesto a disposición por los gobiernos correspondientes, a través de sus instituciones públicas.

I. Estado Plurinacional

En la teoría y práctica político-constitucional moderna, la mayor parte de los modelos constitucionales "no reconocen a las minorías derechos colectivos de identidad cultural, y para las cuales todos los derechos constitucionales son individuales"². De esta manera, para Grijalva es posible vislumbrar un marcado cuestionamiento político y teórico al entendimiento habitual del concepto «nación» como única e indivisible, concibiéndole "como realidad coincidente con un solo Estado, y planteando frente a ella la coexistencia democrática de varias naciones o nacionalidades en el marco de un mismo Estado"³. En la misma línea, para Sousa Santos, en la tradición intelectual liberal se ha hecho una insoslayable coincidencia en la connotación atribuida tanto a «nación» como a «Estado», considerando a "la nación como el conjunto de individuos que pertenecen al espacio geopolítico del Estado y, por ende, los Estados modernos se llaman Estado-nación: una nación, un Estado"⁴.

A este respecto, para Tully, en los sistemas constitucionalistas modernos: "ciudadanos iguales son tratados de manera igual, no de manera equitativa. Los teóricos modernos consideran la «irregularidad» del antiguo constitucionalismo como la causa principal de la inestabilidad política y de la guerra. La segunda característica del constitucionalismo moderno que pone en peligro la diversidad cultural es, entonces, una concepción progresiva de la historia humana, y la tercera es la centralización y uniformidad de las estructuras políticas y jurídicas que defiende"⁵. De todas formas, según Tapia "lo que algunos llaman globalización o mundialización han puesto en cuestionamiento o han ido relativizando la importancia del estado-nación en la organización de la vida política de los diferentes países"⁶.

² GRIJALVA, Agustín. Constitucionalismo en Ecuador. *Op. Cit.*, p. 92.

³ GRIJALVA, Agustín. Constitucionalismo en Ecuador. *Op. Cit.*, p. 92.

⁴ DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *La reinvencción del Estado y el Estado plurinacional* en OSAL, N° 22, Año 2007, p. 31.

⁵ Citado en BONILLA, Daniel. *La Constitución multicultural*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Año 2006, p. 85.

⁶ TAPIA, Luis. *Consideraciones sobre el Estado Plurinacional* en Bolivian Research Review/RevistaE N° 2, Año 2010, p. 11.

En algunos casos, se han generado instancias de representación de identidades culturales diversas en las instituciones del Estado –escaños reservados en el Poder Legislativo, cargos en el Ejecutivo, derechos especiales de educación multicultural, etcétera-, o en los componentes del sistema político –sistema de partidos que absorbe la representación de grupos étnicos-. Sin embargo, en el caso de los Estados plurinacionales la situación es distinta; para Tapia “la idea de un estado plurinacional emerge donde la construcción de un estado nación no ha sido cumplida o completa”⁷. Así, las reivindicaciones por reconocimiento permanecen vigentes, abarcando consideraciones más amplias que el reconocimiento de la lengua y la identidad, incluyendo estructuras y formas de gobierno propias y distintas a la de la cultura dominante.

Por tanto, “como el eje central del desarrollo de la teoría política moderna ha sido la idea de estado-nación, por lo menos para los últimos dos siglos, no hay definiciones muy trabajadas de estado plurinacional”⁸. De todas maneras, es posible concebir “la idea de que la plurinacionalidad obliga, obviamente, a refundar el Estado moderno; porque el mismo (...) es un Estado que tiene una sola nación”; así, el término “conlleva un concepto de autodeterminación, pero no de independencia (...)”⁹.

De esta manera, para Walsh casos de democracias plurinacionales occidentales como Bélgica y Suiza –en que voluntariamente las culturas se federan-, Finlandia y Nueva Zelanda –con una incorporación por fuerza a los pueblos indígenas- o Canadá –con una incorporación voluntaria de los pueblos originarios-, muestran que “no hay una sola manera de concebir lo plurinacional. Tampoco es lo plurinacional un remedio en sí mismo para disolver los conflictos históricos o las relaciones de poder. No obstante, lo que estos países han aprendido es que su sobrevivencia como país requiere la lealtad a la comunidad política más amplia, es decir a un Estado unitario y plural que permite aglutinar y articular a todos”¹⁰.

1. Elementos conceptuales

Para Bustillos la característica principal del Estado Plurinacional es “aquella organización político-territorial que se ha configurado en torno al reconocimiento de los pueblos indígenas como «naciones» de un mismo Estado”¹¹. Su principal característica es el “reconocimiento de la diversidad nacional por parte del aparato estatal, siendo este capaz de diseñar estructuras que garanticen los derechos indígenas en un ámbito de igualdad con el resto de la población dominante”¹².

⁷ TAPIA, Luis. *Consideraciones sobre el Estado Plurinacional*. Op. Cit., p. 12.

⁸ TAPIA, Luis. *Consideraciones sobre el Estado Plurinacional*. Op. Cit., p. 12.

⁹ DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *La reinención del Estado...* Op. Cit., p. 31.

¹⁰ WALSH, Catherine. Estado plurinacional e intercultural. Complementariedad y complicidad hacia el “Buen Vivir” en Plurinacionalidad: Democracia en la diversidad. Santiago de Chile: Editorial Universidad Bolivariana, Año 2009, p. 169.

¹¹ BUSTILLOS, Linda. *Algunos elementos para la configuración de Estados-Plurinacionales en América Latina desde la mirada de los derechos indígenas* en Revista Jurídica de la UAM, Año 2014, p. 37.

¹² BUSTILLOS, Linda. Op. Cit., p. 37.

Similar connotación le otorga Will Kymlicka, quien define el concepto de «nación» como “una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y una cultura diferenciadas”¹³. A partir de esto, “un país que contiene más de una nación no es, por tanto, una nación-Estado, sino un Estado multinacional, donde las culturas más pequeñas conforman las «minorías nacionales»”¹⁴.

Como se ha mencionado, el Estado Plurinacional surge tras el debilitamiento de la concepción clásica del Estado-nación, derivado de “la imposición de fronteras territoriales, desestimando los límites de cada pueblo dentro de aquel, lo cual ha acarreado conflictos como consecuencia de estructuras que emergieron sobre la base de una población plurinacional, no reconocida como tal”¹⁵.

Entendiendo esto, el Estado Plurinacional se diferencia de otras formas de organización socio-política; por ejemplo, el Estado Pluriétnico “respeto la noción de pueblos indígenas en el ámbito de «culturas diferenciadas» dentro del aparato estatal. (...) En este contexto, lo plurinacional identifica a los pueblos indígenas como naciones y en consecuencia, se replantea el aparato estatal. En el caso de lo pluriétnico, que caracteriza a la mayoría de las constituciones de América Latina, se diferencia culturalmente a estas poblaciones, reconociéndoles ciertos derechos especiales dentro del Estado, sin necesidad de que este se reconfigure”¹⁶.

Finalmente, Touraine distingue también el Multiculturalismo, el que “procura combinar la diversidad de las experiencias culturales con la producción y la difusión masivas de los bienes culturales”¹⁷. De esta forma el concepto abarca un espacio mucho más amplio, pues dentro de sus dimensiones se cuentan todos los grupos diferenciados dentro del orden social, como indígenas, migrantes, minorías, etcétera.

2. Arreglos institucionales

Son diversos los medios por los que los Estados, más allá de las Plurinacionalidad, pueden extender espacios de reconocimiento de la igualdad entre culturas. Para Cruz¹⁸, los principales son el federalismo y la autonomía territorial.

El federalismo, por su parte, “no está vinculado con la gestión del pluralismo cultural. Dado que tiene como objeto la protección de los derechos individuales, de las actuaciones arbitrarias del Estado central, y la uniformidad de derechos a lo largo del país, atiende, principalmente, a criterios territoriales”¹⁹. Sin embargo, más allá de su fundamento eminentemente territorial, el federalismo sí puede servir como instrumento para atender reivindicaciones de autogobierno; según Kymlicka: “Allá

¹³ KYMLICKA, Will. Estados, naciones y culturas. Córdoba (España): Almuzara, Año 2004, p. 26.

¹⁴ KYMLICKA, Will. Estados, naciones y culturas. *Op. Cit.*, p. 26.

¹⁵ KYMLICKA, Will. Estados, naciones y culturas. *Op. Cit.*, p. 36.

¹⁶ BUSTILLOS, Linda. *Algunos elementos... Op. Cit.*, p. 37.

¹⁷ Citado en BUSTILLOS, Linda. *Algunos elementos... Op. Cit.*, p. 38.

¹⁸ CRUZ, Edwin. *Multiculturalismo, interculturalismo y autonomía* en Estudios Sociales, N° 43, Año 2014.

¹⁹ CRUZ, Edwin. *Multiculturalismo, interculturalismo y autonomía. Op. Cit.*, p. 256.

donde las minorías nacionales están concentradas territorialmente, se pueden trazar los límites de las subunidades federales de manera que la minoría nacional forme una mayoría en una de estas subunidades. Bajo estas circunstancias, el federalismo puede ofrecer un amplio autogobierno a una minoría nacional, garantizando su capacidad de tomar decisiones en determinadas esferas sin sufrir el rechazo de la sociedad global²⁰.

De todas maneras, en muchos federalismos la razón para adoptar tal configuración tiene relación con instancias de descentralización o por razones históricas, sin que la diversidad cultural juegue un rol en ello. Las dificultades surgen al intentar mantener el equilibrio entre las atribuciones del gobierno central y las entidades federadas, y entre las de los estados miembros de la federación que, dada su diversidad cultural, cuenten con mayores competencias de autogobierno en relación al resto de las entidades federadas, generando una suerte de federalismo «asimétrico», en circunstancias que el federalismo tiende a la representación igualitaria de las entidades territoriales que componen la unión.

En lo referente a la autonomía territorial, "categoría más usada en el contexto latinoamericano, alude a una forma de pluralismo jurídico en el ordenamiento territorial del Estado"²¹. Esto quiere decir, que el Estado se re configura de manera tal de permitir la representación y la participación política de las comunidades que comparten ciertas tradiciones socio-históricas o lingüísticas, integrando las modalidades propias de conducción de sus modos de vida. De esta forma, la autonomía territorial "reproduce, a escala regional, el esquema del Estado nación con un parlamento y un ejecutivo"²²; a través de ella pueden crearse circunscripciones territoriales monoétnicas o pluriétnicas. Asimismo, puede tener lugar en sistemas unitarios y federales; por ejemplo, en EE.UU se han desarrollado «reservas indígenas» para promover el autogobierno. Para Sánchez, ello "implica una reforma del Estado que puede comprender la creación de nuevas entidades territoriales, la asignación de competencias y facultades, mediante descentralización política y administrativa y su participación en instancias con competencias sobre la autonomía"²³.

II. Los casos de Bolivia, Ecuador y Nueva Zelanda

En los casos de Bolivia y Ecuador, es en la carta magna donde se reconoce la configuración plurinacional del Estado. En Nueva Zelanda, al no contar con un solo documento considerado como su carta constitucional propiamente tal, es el Tratado de Waitangi (1840) el documento con el que se inicia la historia institucional neozelandesa.

El reconocimiento de la pluralidad cultural es expreso en los primeros artículos de las constituciones tanto de Bolivia como de Ecuador. Para Bustillos, dichos casos "al señalar a los pueblos indígenas como nacionalidades dentro del Estado, están

²⁰ KYMLICKA, Will. *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona: Paidós, Año 1996, p. 48.

²¹ CRUZ, Edwin. *Multiculturalismo, interculturalismo y autonomía*. *Op. Cit.*, p. 257.

²² CRUZ, Edwin. *Multiculturalismo, interculturalismo y autonomía*. *Op. Cit.*, p. 257.

²³ Citado en Cruz, Edwin. *Multiculturalismo, interculturalismo y autonomía*. *Op. Cit.*, p. 257.

reconociendo la existencia de unos lazos afectivos con el territorio, producto de sus propios procesos históricos, que los diferencian de otras culturas. En este orden, la plurinacionalidad admite no sólo la existencia de la diversidad cultural sino también la idea de que el sentimiento nacional no se puede abordar desde una perspectiva exclusivamente orientada en la trilogía – ciudadano – nación – Estado –, sino que el concepto evoluciona para dar cuenta que el indígena primero tiene un sentido de pertenencia a su pueblo, que además se encuentra estrechamente vinculado con su territorio, (indígena – territorio – pueblo) y que, a su vez, dentro de este posee una identidad hacia el Estado”²⁴.

Tabla 1. Reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad del Estado

Bolivia	Ecuador
<p>Art. 1.- Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.</p> <p>Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.</p>	<p>Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.</p>
<p>Art. 2.- Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario 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, conforme a esta Constitución y la ley.</p>	<p>Art. 6.- Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.</p> <p>La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional.</p>
<p>Art. 3.- La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto</p>	<p>La nacionalidad ecuatoriana se obtendrá por nacimiento o por naturalización y no se perderá por el matrimonio o su disolución, ni por la adquisición de otra nacionalidad.</p>

²⁴ BUSTILLOS, Linda. *Algunos elementos... Op. Cit.*, p. 39.

constituyen el pueblo boliviano.	
----------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia.

El texto constitucional boliviano se caracteriza por la intensidad con la que presenta el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado. Dentro de las innovaciones introducidas en el proceso constituyente que culminó con la carta de 2009, "hay una propuesta de definición de pueblo. En efecto, el artículo 30. I. señala que «es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la colonia española»²⁵. Aun así, para Aguilar y otros, "La definición sugerida por la nueva Constitución boliviana dejó fuera el elemento del deseo de conservar y transmitir su identidad cultural a las generaciones futuras"²⁶.

Asimismo, para lo acaecido en Ecuador, la Constitución reconoce que la titularidad de ciertos derechos se extiende no solo a las comunidades indígenas sino que también a los grupos afro descendientes y al pueblo montubio. Además, tal como en el caso boliviano, se establecen títulos y párrafos completos en el catálogo de derechos, que se aplican mediante discriminaciones positivas a las poblaciones indígenas, "en relación al derecho a la educación (Título II "Derechos", Capítulo Segundo "Derechos del Buen Vivir", sección quinta), en relación a los Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales (Capítulo tercero del Título V sobre Organización Territorial del Estado), y en los Principios Fundamentales del Estado, en relación al reconocimiento de los idiomas indígenas"²⁷.

En el caso de Nueva Zelanda, "la relación entre los maorí y el Estado se basa en el Tratado de Waitangi celebrado entre los jefes maorí y la Corona británica en 1840, cuyo estatuto legal y constitucional es objeto de controversia"²⁸. El documento, "posee dos versiones (una en maorí y la otra en inglés) y sólo 39 jefes de 500 firmaron la versión en inglés. La existencia de dos versiones del Tratado ha creado dificultades en relación a la interpretación, pues una no es una traducción de la otra, de modo que no tienen el mismo significado"²⁹.

Sin embargo, en las últimas décadas la política neozelandesa de relación entre el Estado y el pueblo maorí, se sustenta en tres ejes:

²⁵ AGUILAR, Gonzalo; LAFOSSE, Sandra; ROJAS, Hugo y STEWARD, Rébecca. *Modelos de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en América Latina* en Participación y Nuevos Desafíos Político-Institucionales. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Año 2009, p. 157.

²⁶ AGUILAR, Gonzalo *et al.* *Modelos de reconocimiento constitucional... Op. Cit.*, p. 157.

²⁷ GREENE, Francisca; MEZA-LOPEHANDÍA, Matías y WEIDENSLAUFER, Christine. *Reconocimiento constitucional de pueblos indígenas en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y México*. Biblioteca del Congreso Nacional: Asesoría Parlamentaria, Año 2014, p. 16.

²⁸ PALMER, Matthew, citado en MEZA-LOPEHANDÍA, Matías; GREENE, Francisca. *Autonomía indígena: Derecho internacional y experiencia extranjera*. Biblioteca del Congreso Nacional: Asesoría Parlamentaria, Año 2014, p. 7.

Tratado de Waitangi 1840 (Actualizado). Disponible en: <http://bcn.cl/nwrb> (Agosto, 2015).

²⁹ MEZA-LOPEHANDÍA, Matías; GREENE, Francisca. *Autonomía indígena... Op. Cit.*, p. 7.

- **Devolución de tierras:** Principalmente a través de dos mecanismos; uno de carácter mayormente individual y otro de acuerdo con grupos maoríes, con el objeto de propender a la devolución de la propiedad de tierras y a la garantía del acceso a sitios sagrados u otros recursos de particular interés para las comunidades en las áreas respectivas.
- **Biculturalismo:** Por otra parte, los valores propios de la cultura maorí han ido sostenidamente siendo adaptados y adheridos a la a los instrumentos legales, principalmente a aquellos referentes a la conservación de recursos naturales como el agua y la tierra, además de “la prestación de servicios sanitarios y educativos; el reconocimiento de la lengua maorí como lengua oficial del Estado; el establecimiento de radiodifusoras y de televisión maorí. Por otra parte, el sistema político contempla mecanismos de representación y consulta indígena en las decisiones públicas, en todos los niveles, desde el Parlamento hasta los diferentes organismos del sector público en su conjunto”³⁰.
- **Desarrollo y Emprendimiento:** Finalmente, “el gobierno fomenta el emprendimiento indígena a través del Ministerio de Desarrollo Maorí, que cuenta con un fondo de fomento y una servicio para la facilitación de los negocios Maorí (Māori Business Facilitation Service)”³¹. Tras las negociaciones para la reformulación del Tratado de Waitangi, “la mitad de los activos de pesca comercial neozelandeses son controlados por maorí”³².

1. Autonomía

El territorio boliviano se divide política y administrativamente en departamentos, provincias, municipios y un nivel diferenciado denominado «territorios indígena originario campesinos». Para entender la vocación plurinacional de su Constitución, es necesaria la comprensión del significado de las «autonomías».

El censo del año 2001 mostró que en Bolivia un 62% de la población se auto identificó como parte de alguno de los pueblos originarios del país, aunque “la figura jurídica de autonomía indígena, sin embargo, sólo se aplica a aquellos que siguen vinculados a sus territorios, mayormente en el área rural, donde actualmente vive sólo algo menos de la mitad del total mencionado”³³. La Constitución en su artículo 289° define a la autonomía indígena como “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”. Las competencias que se les confieren, dado su carácter autonómico, están estipuladas en el artículo 304°, entre las que cabe destacar la definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político,

³⁰ MEZA-LOPEHANDÍA, Matías; GREENE, Francisca. *Autonomía indígena... Op. Cit.*, p. 7.

³¹ MEZA-LOPEHANDÍA, Matías; GREENE, Francisca. *Autonomía indígena... Op. Cit.*, p. 7.

³² MEZA-LOPEHANDÍA, Matías; GREENE, Francisca. *Autonomía indígena... Op. Cit.*, p. 7.

³³ ALBÓ, Xavier. *Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia* en La Autonomía a debate: Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina. Quito: FLACSO Ecuador, Año 2010, p. 36.

organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo. Además, les permite la gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.

Sin embargo, no corresponde verlo "como una lista fija ni mínima ni exhaustiva sino más bien sólo como algo indicativo y flexible, que podrá ser más o menos amplio según la realidad de diversos lugares. Por ejemplo, en algunos pueblos la lengua propia es muy importante pero otros ya la han perdido en parte o del todo (sobre todo si ya están en centros urbanos) sin que por ello dejen de ser indígena originarios"³⁴.

Por otra parte, para Bustillos, "La Constitución ecuatoriana reconoce también autonomías (artículo 60 de la CPE) para los pueblos indígenas, de manera más limitada en su concepción, que la boliviana"³⁵. Esto se expresa mediante la permisión de constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura, reconociendo la propiedad colectiva de la tierra –al igual que en el caso boliviano– como una de sus formas de organización territorial. Sin embargo, "estas modalidades no se plantean desde la lógica de la descentralización. Por ejemplo, con la asignación de un presupuesto o con la posibilidad de que dichos gobiernos autonómicos puedan formar parte en la toma de decisiones colectivas"³⁶.

En el caso de Nueva Zelanda no se vislumbran modalidades de autonomía similares a lo establecido por las constituciones boliviana y ecuatoriana. Más bien, se ha tendido a la adhesión de las comunidades maoríes a los regímenes jurídicos y formales de la sociedad y de la burocracia neozelandesa. De todas maneras, en el artículo 2º del Tratado de Waitangi "a los maoríes les es garantizado *tiro rangatiratanga* o jefatura y autoridad y el dominio inalienable de sus tierras, bosques, zonas pesqueras y tesoros (artículos de valor espiritual y cultural) poseídos individual o colectivamente, pero se entrega un derecho exclusivo preferente a la Corona británica para comprar tierras maoríes"³⁷.

2. Estructura Estatal

La conformación de un Estado plurinacional "implica un reconocimiento de la diversidad cultural que se proyecta institucional y políticamente en la estructura del Estado"³⁸. A este respecto, cabe destacar la incorporación de instancias de representación de los pueblos originarios en los organismos del poder público, así como la jurisdicción indígena.

³⁴ ALBÓ, Xavier. *Las flamantes autonomías... Op Cit.*, p. 361.

³⁵ BUSTILLOS, Linda. *Algunos elementos... Op. Cit.*, p. 40.

³⁶ BUSTILLOS, Linda. *Algunos elementos... Op. Cit.*, p. 40.

³⁷ VOIGHT, Alejandra; WEIDENSLAUFER, Christine. Experiencias comparadas para la solución de conflictos indígenas: Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Biblioteca del Congreso Nacional: Asesoría Parlamentaria, Año 2009, pp. 10-11.

³⁸ GRIJALVA, Agustín. Constitucionalismo en Ecuador. *Op. Cit.*, p. 30.

En lo referido a la adaptación de la estructura política y de administración del Estado, en Bolivia se observa la existencia de circunscripciones especiales indígenas para las elecciones a la cámara baja. Además, se establece que el Gobierno Central o los gobiernos departamentales deben adoptar como lenguas oficiales el español y al menos una de las más de treinta lenguas originarias reconocidas en la constitución.

En Ecuador, una de las innovaciones de la carta constitucional de 2008 es "la incorporación de la jurisdicción indígena, en relación a la cual el Estado garantizará el respeto de sus decisiones por parte de las instituciones y autoridades públicas"³⁹. De hecho el artículo 171° del texto señala que las funciones jurisdiccionales se ejercerán con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio⁴⁰, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

En el caso neozelandés, se da la existencia del Ministerio de Asuntos Maoríes cuya misión inicial "fue integrar a las poblaciones aborígenes en las políticas públicas y en la conformación del aparato estatal, el sistema educativo, salud y los medios de comunicación. Si bien se concibió como una política oficial para el biculturalismo, la trayectoria de esta institución se ha centrado en explicar las brechas socioeconómicas cuya causa principal es la pertenencia a los grupos étnicos maoríes"⁴¹. Si bien, las instancias de ayuda a la población maorí en el ministerio son amplias, su principal eje versa sobre el fomento productivo, principalmente turismo, actividad forestal y pesquera.

En cuanto a la jurisdicción indígena, en Bolivia "se reconfigura el mecanismo de justicia y el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). En cuanto al primero se agrega la jurisdicción especial indígena, reglamentada en la ley de deslinde jurisdiccional, potencialmente aplicable si concurren los tres ámbitos de vigencia: el personal (que sea un miembro de la respectiva nación o pueblo); el material (pueden conocer de los asuntos que históricamente han solventado) y el territorial (sólo dentro de los territorios indígenas)"⁴². Además, se amplía la participación de miembros de pueblos indígenas en la composición del mismo.

En Ecuador, la Constitución en su artículo 171° establece la existencia de funciones jurisdiccionales en las autoridades de las comunidades, las que deberán sustentarse en sus tradiciones ancestrales, con garantías de participación de mujeres en sus mecanismos de decisión, lo que no deben ser contrarios a la Constitución ni a los tratados sobre derechos humanos suscritos por Ecuador. Tales decisiones deben ser sometidas a control de constitucionalidad. Similar es lo ocurrido en Nueva Zelanda; durante los siglos XIX y XX las disposiciones del Tratado de Waitangi fueron ampliamente ignoradas por las autoridades neozelandesas; sin embargo durante el año

³⁹ BUSTILLOS, Linda. *Algunos elementos... Op. Cit.*, p. 42.

⁴⁰ Constitución del Ecuador. Disponible en: <http://bcn.cl/1s5op> (Agosto, 2015).

⁴¹ Disponible en: <http://bcn.cl/1s5ec> (Agosto, 2015).

⁴² BUSTILLOS, Linda. *Algunos elementos... Op. Cit.*, p. 42.

1975 la reforma al Tratado crea el Tribunal de Waitangi “que se encarga de recibir y resolver las reclamaciones relativas a incumplimientos del tratado, por parte de la Corona, a través de acciones, omisiones, leyes o políticas que han resultado en perjuicios para los maorí”⁴³. Así, según el gobierno neozelandés, “entre 1990 y 2014 se han completado 52 de estos acuerdos grupales, involucrando un monto aproximado de \$711.400.000 (dólares americanos), y otros 34 reclamos se encuentran actualmente en distintas etapas del proceso de acuerdo”⁴⁴.

III. Antecedentes para el caso chileno

En diversas ocasiones, han sido presentados al Congreso Nacional proyectos de ley iniciados tanto en Mensaje presidencial o como Moción parlamentaria, relativa al reconocimiento de los pueblos originarios. La Tabla 2 sintetiza algunas de las principales propuestas:

Tabla 2. Proyectos de Reforma Constitucional para el reconocimiento de los pueblos originarios

Boletín N° 4069-07, 2006	Boletín N° 5324-07, 2007	Boletín N° Boletín 5522-07, 2007
<p>Art. 1.- La Nación chilena es una e indivisible.</p> <p>Especialmente, la ley garantizará el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones espirituales, sociales y culturales de los pueblos indígenas que forman parte de la Nación chilena.</p>	<p>Art. 2.- La Nación chilena, una e indivisible, reconoce y valora la contribución de los pueblos indígenas originarios, definidos como grupos de culturas anteriores a la organización del Estado y a la conformación del pueblo chileno. Es deber del Estado respetar la identidad, cultura y tradiciones de sus raíces ancestrales.</p>	<p>Art. 3.- La nación chilena es multicultural.</p> <p>El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de los pueblos, comunidades y personas indígenas a conservar, desarrollar y fortalecer su identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales.</p>
	<p>Art. 19.- 2) Entre otras, no se podrán establecer diferencias arbitrarias que se funden en el origen étnico o racial de las personas.</p>	<p>Art. 19.- 10) Con todo, la ley deberá proteger las tierras y derechos de aguas de las personas y comunidades indígenas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

⁴³ MEZA-LOPEHANDÍA, Matías; GREENE, Francisca. *Autonomía indígena... Op. Cit.*, p. 7.

⁴⁴ NEW ZEALAND GOVERNMENT citado en MEZA-LOPEHANDÍA, Matías; GREENE, Francisca. *Autonomía indígena... Op. Cit.*, p. 7.

Por otra parte, el Proyecto de Ley Boletín N° 2360-07⁴⁵ propone el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, así como su participación en las principales instancias de representación política. Se suma a ello, la creación del Parlamento Indígena, y su correspondiente Registro Electoral Indígena. La iniciativa fue ingresada a trámite durante el año 1999, y no ha avanzado de su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

Cabe destacar que modificaciones al Capítulo I de la Constitución, relativo a Bases de la Institucionalidad, requiere para su aprobación del acuerdo de dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio, y debe necesariamente pasar por control preventivo del Tribunal Constitucional⁴⁶. Por otra parte, es necesario considerar el alcance de la conformación de un Estado Plurinacional; para De Sousa Santos, la institucionalización de un Estado Pluri-nacional debe contar con al menos dos elementos importantes: la institucionalidad y la territorialidad⁴⁷; así, "El primero, responde a un gobierno descentralizado y a una nueva geometría del poder (...) Desde la territorialidad el autor expresa el reordenamiento del Estado como consecuencia de la materialización de las autonomías. Debemos entender que estos procesos no son uniformes y dependerán de la presión que puedan ejercer los pueblos indígenas, así como de la voluntad del Estado"⁴⁸.

Conclusiones

La teoría política progresivamente ha ido adaptando sus consideraciones tradicionales sobre el Estado-nación, a los nuevos planteamientos que conlleva el avance de la globalización y los reconocimientos de los pluralismos en las sociedades modernas.

En este sentido, los casos más representativos en la región latinoamericana corresponden a Bolivia y Ecuador, quienes en sus procesos constituyentes de 2009 y 2008 respectivamente, que produjeron nuevas cartas constitucionales, pasaron de conformarse como Estados Pluri-culturales a ser Estados Pluri-nacionales. Por otra parte, en Nueva Zelanda no se identifican disposiciones que aludan formalmente a la plurinacionalidad de su Estado; por lo demás, el término que suele usarse es el de *biculturalismo* y no implica una nueva re configuración de su estructura estatal, como en algún grado en Ecuador, y en mayor medida en Bolivia.

La conformación de la naturaleza plurinacional del Estado, abarca muchos más elementos que el reconocimiento como tal dentro de la carta política. Puede considerar, entre otros, la adopción como lenguas oficiales a idiomas originarios, la enseñanza pluri-cultural o propia de culturas pre-coloniales en las políticas educativas, regímenes de justicia especiales, formas de organización territorial y de comunidad paralelas al Estado, etcétera. De hecho, los textos constitucionales de Bolivia y

⁴⁵ Disponible en: <http://bcn.cl/1s5em> (Agosto, 2015).

⁴⁶ Art. 93°. Constitución Política de la República. Disponible en: <http://bcn.cl/1lzdy> (Agosto, 2015).

⁴⁷ DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *La reinvenición del Estado y el Estado plurinacional*. Revista OSAL, N° 22, Año 2009.

⁴⁸ BUSTILLOS, Linda. *Algunos elementos... Op. Cit.*, p. 43.

Ecuador les dedican capítulos completos, y tal como en Nueva Zelanda, se crea la institucionalidad pública y jurisdiccional correspondiente.

Además, puede observarse que no existe una relación directa entre el reconocimiento de la plurinacionalidad, interculturalidad o noción clásica del Estado-nación moderno (uninacional), y el hecho que este se configure como unitario o federal. El caso de Bolivia y de Ecuador demuestra que, siendo Estados unitarios, son los que mayor preponderancia le otorgan al reconocimiento de las culturas originarias; asimismo, el federalismo puede actuar únicamente como instrumento de gestión político-administrativa, sin extender en su funcionamiento la plurinacionalidad; por otro lado, puede constituirse también como medio para la representación indígena en cuanto se le vincula con la gestión territorial y la relación de las comunidades indígenas con el Estado central. El federalismo pluralista, puede constituirse en una alternativa para el ordenamiento pluri-nacional en tales condiciones⁴⁹, pero como lo muestran los casos en estudio, no es una condición estrictamente necesaria.

⁴⁹ CAMINAL, Miguel. El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional. Barcelona, Paidós, Año 2002.