

# Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada?

**Marco Aparicio Wilhelmi**

Profesor agregado Serra Húnter de Derecho Constitucional, Universitat de Girona

## **State, territorial organization and plurinational constitutionalism in Ecuador and Bolivia. A winning decade?**

**ABSTRACT** Ten years have passed since the Ecuadorian and Bolivian constituent processes, which formally concluded with the approval of two constitutional texts that could be described as the most ambitious proposals of the entire continent with regard to the reconfiguration of state power. The transforming horizon of such texts is condensed in the definition of the State as a Plurinational State and in the objective of achieving justice in three dimensions: social, ecological and cultural. This work addresses, first of all, the way in which, broadly speaking, the Ecuadorian and Bolivian Constitutions assume the proposal of cultural justice, as the recognition and purpose of equalization, formal and material, of indigenous cultures, peoples or nations and of the way in which such equalization must be carried out through the achievement of the plurinationality of the State. After that, the text deals with one of the main achievements of plurinationality, which is the territorial reconfiguration of power based on recognition of the right of self-government of indigenous peoples. Finally, some conclusions are highlighted, also intended as proposals for a debate that should be kept alive.

**KEYWORDS** Plurinational state; territorial organization of power; Constitution of Ecuador; Constitution of Bolivia; rights of indigenous peoples; indigenous autonomy; new Latin American constitutionalism.

**RESUMEN** Se cumplen diez años de los procesos constituyentes ecuatoriano y boliviano, que formalmente concluyeron con la aprobación de dos textos constitucionales que bien podrían ser calificados como las propuestas más ambiciosas de todo el continente por lo que se refiere a la reconfiguración del poder estatal. El horizonte transformador de tales textos se condensa en la definición del Estado como Estado Plurinacional y en el objetivo de la consecución de la justicia en tres dimensiones: social, ecológica y cultural. Este trabajo aborda, en primer lugar, el modo en que, a grandes rasgos, las Constituciones ecuatoriana y boliviana asumen la propuesta de justicia cultural como reconocimiento y propósito de igualación, formal y material, de las culturas, pueblos o naciones indígenas y del modo en que tal igualación debe realizarse a través de la consecución de la plurinacionalidad del Estado. Tras ello, el texto se ocupa de una de las principales realizaciones de la plurinacionalidad, cual es la de la reconfiguración territorial del poder a partir del reconocimiento del derecho de autogobierno de los

pueblos indígenas. Finalmente, se apuntan algunas conclusiones, entendidas también como propuestas para un debate que debería mantenerse vivo.

**PALABRAS CLAVE** Estado plurinacional; organización territorial del poder; Constitución de Ecuador; Constitución de Bolivia; derechos de los pueblos indígenas; autonomía indígena; nuevo constitucionalismo latinoamericano.

## 1. Introducción

Se cumplen diez años de los procesos constituyentes ecuatoriano y boliviano, que formalmente concluyeron con la aprobación de dos textos constitucionales que bien podrían ser calificados como las propuestas más ambiciosas de todo el continente por lo que se refiere a la reconfiguración del poder estatal. El horizonte transformador de tales textos se podría condensar en tres dimensiones de la justicia: social, ecológica y cultural.<sup>1</sup>

En efecto, más allá de suponer una profundización del compromiso redistributivo, el compromiso por la igualdad material se desarrolla en el plano ambiental y cultural. En el plano ambiental, ambos textos fundamentales, aunque especialmente el ecuatoriano, incorporan principios, derechos y mandatos dirigidos a los poderes públicos que buscan condicionar el desarrollo económico a las exigencias de protección de los ciclos de vida, a partir de una suerte de giro biocéntrico.<sup>2</sup> Algunos de sus productos más novedosos los encontraríamos en la consagración del principio de Buen Vivir o en la consideración de la naturaleza como sujeto de derechos (para el caso ecuatoriano, en el propio texto constitucional).<sup>3</sup>

Sin lugar a dudas, tanto las previsiones orientadas a la justicia social como las referidas a la justicia ambiental o ecológica suscitan un enorme interés y, diez años después del inicio de su vigencia, merecen un análisis capaz de valorar sus alcances. Ahora bien, el presente texto opta por centrarse en la tercera de las dimensiones apuntadas, en la justicia cultural y, dentro de los ámbitos que la misma incluye, la distribución territorial del poder como aspecto básico en la realización del horizonte plurinacional del Estado.

---

1. Esta idea se encuentra desarrollada en Aparicio Wilhelmi, “Ciudadanías intensas”, 461-479.

2. Gudynas, “La ecología política del giro biocéntrico”, 34-46.

3. Ver Aparicio Wilhelmi, “El constitucionalismo de la crisis ecológica”.

En lo que sigue abordaremos, en primer lugar, el modo en que, a grandes rasgos, las constituciones ecuatoriana y boliviana asumen la propuesta de justicia cultural, como reconocimiento y propósito de igualación, formal y material, de las culturas, pueblos o naciones indígenas. Al hacerlo, veremos cómo dicho propósito queda condensado en la incorporación a la forma del Estado del atributo de la plurinacionalidad, al que se suma, de modo necesario, el de la interculturalidad. Tras ello, nos referiremos a una de las principales realizaciones de la plurinacionalidad, cual es el de la reconfiguración territorial del poder a partir del reconocimiento del derecho de autogobierno de los pueblos indígenas (que para el caso boliviano se reconoce en términos de libre determinación como pueblos). Finalmente, trataremos de apuntar algunas conclusiones, entendidas también como propuestas para un debate que debería mantenerse vivo.

## 2. La justicia cultural como reto de la igualdad: el Estado plurinacional

Como señala Fraser, la injusticia cultural o simbólica

está arraigada en los modelos sociales de representación, interpretación y comunicación. Ejemplos de la misma incluyen la dominación cultural (estar sujeto/a a modelos de interpretación y comunicación que están asociados con una cultura ajena y son extraños y/o hostiles a la propia); la falta de reconocimiento (estar expuesto/a a la invisibilidad en virtud las prácticas de representación, comunicación e interpretación legitimadas por la propia cultura); y la falta de respeto (ser difamado/a o despreciado/a de manera rutinaria por medio de estereotipos en las representaciones culturales públicas y/o en las interacciones cotidianas).<sup>4</sup>

Sin duda, la conformación de los Estados liberales tras los procesos de descolonización en América Latina no logró, ni pretendió, hacer desaparecer las condiciones de dominación económica y cultural de la sociedad dominante, de origen criollo o mestizo, sobre los pueblos indígenas (y poblaciones afrodescendientes). Los nuevos Estados se fundaron, y se han desarrollado hasta

---

4. Fraser, “¿De la redistribución al reconocimiento?”, 68-93.

nuestros días, a través de la continuidad colonial<sup>5</sup> o, en palabras del sociólogo mexicano González Casanova, del “colonialismo interno”.<sup>6</sup>

Los proyectos constituyentes de Ecuador y, sobre todo, de Bolivia incorporan un horizonte de descolonización entendido en buena parte como reconocimiento de igualdad entre culturas, entendidas estas en sentido amplio.<sup>7</sup>

Hay que anotar que ambos procesos irrumpen en un contexto en el que los pueblos indígenas, sus organizaciones y espacios políticos cercanos advierten con claridad el agotamiento, o inocuidad, que para las condiciones de supervivencia y desarrollo de tales pueblos había supuesto el constitucionalismo multicultural latinoamericano de los años noventa.<sup>8</sup>

La fórmula del reconocimiento aislado de derechos indígenas, por mucho que en algunos casos fueran derechos colectivos e incluso de orden territorial, se venía demostrando incapaz de alterar las condiciones de ejercicio de un poder estatal que apenas se reconfiguraba. Así, la estructura del Estado liberal, y de la democracia de tipo representativo, permanecía incólume, y apenas concedía la posibilidad de reconocer algunos derechos y en buena parte de los casos a *comunidades* o *colectividades*, esto es, sin abordar su subjetividad política y jurídica como pueblos.<sup>9</sup>

En efecto, en estas reformas, al lado de las referencias al carácter multicultural o multiétnico de la “sociedad nacional”, y de reconocimientos más o menos

---

5. Clavero, *Derecho indígena*, 35.

6. González Casanova, *Sociología de la explotación*.

7. El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General n.º 21 sobre el derecho a participar en la vida cultural, considera que la cultura “comprende, entre otras cosas, las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas. La cultura refleja y configura los valores del bienestar y la vida económica, social y política de los individuos, los grupos y las comunidades”.

8. Van Cott, *The Friendly Liquidation of the Past*.

9. Al respecto, Aparicio Wilhelmi, *Los pueblos indígenas y el Estado*.

amplios de derechos especiales para los integrantes de los pueblos indígenas, nos encontramos con que el reconocimiento de la pluralidad no conlleva una reforma de la organización institucional y de los modos de producción jurídica, quedando lejos la superación, en definitiva, de la disociación entre la realidad formal (Estado nacional basado en una sociedad homogénea) y fáctica (base multicultural y existencia de un pluralismo jurídico fáctico).<sup>10</sup>

Frente a ello, las Constituciones de Bolivia y Ecuador pretenden ir más allá y, para empezar, incorporan el principio de la plurinacionalidad como parte de la definición de la forma del Estado, según el artículo primero de ambos textos. La plurinacionalidad sería el concepto utilizado para superar la referencia a la pluriculturalidad, término común en los textos constitucionales latinoamericanos reformados a lo largo de los años noventa. Con ello, se pretende asentar la dimensión prescriptiva del reconocimiento de la existencia de distintas culturas o grupos culturales. Frente a la comprensión descriptiva de la existencia de distintas culturas, propia del constitucionalismo multicultural, la plurinacionalidad empujaría a transformaciones de las estructuras institucionales y jurídicas del Estado.

Así es, la plurinacionalidad no se queda anclada a una dimensión meramente descriptiva o desiderativa, sino que, de un modo más intenso para el caso boliviano y de manera mucho más tímida en el ecuatoriano, se implanta en el diseño institucional. Resulta útil señalar que la plurinacionalidad se integra en la configuración del Estado a través tanto del reconocimiento de instituciones propias de pueblos o naciones indígenas, como de instituciones compartidas por las distintas colectividades que conforman la Nación (plural).

Se modifica el paradigma multicultural liberal según el cual las instituciones indígenas son consideradas como derechos que la institucionalidad ordinaria, el Estado, reconoce. En el paradigma plurinacional, las instituciones propias de los pueblos indígenas no se reconocen *frente al* Estado sino que son parte del mismo, y las conforman instituciones ligadas a un autogobierno de dimensión

---

10. Como señala Clavero respecto de la Constitución del Ecuador, una de las más celebradas por la amplitud del reconocimiento en materia de derechos indígenas, “no sólo no hay en la Constitución del Ecuador traza alguna de autonomía indígena como expresión institucional del reconocimiento de nacionalidad, sino tampoco viso alguno de revisión del propio edificio institucional, el de unos poderes constitucionales, a la luz del derecho a la identidad y en aras del pluriculturalismo y de la interculturalidad”, Clavero, “Antropologías normativas”, 103-141.

territorial que reconfigura así la ordenación territorial del poder del Estado. Las instituciones comunes se presentan como compartidas, o bien a través de la presunción de que la existencia de autogobierno e instituciones propias asegura la plurinacionalidad del conjunto de las instituciones estatales, o bien, como hace el texto boliviano, asegurando una participación específica de los pueblos y naciones indígenas como tales en dichas instituciones.

En efecto, el texto boliviano organiza instituciones que se pretenden compartidas a partir de la garantía orgánica de la plurinacionalidad. Así sucede para el caso de la Asamblea Legislativa Plurinacional,<sup>11</sup> el Tribunal Constitucional Plurinacional<sup>12</sup> y el Órgano Electoral Plurinacional.<sup>13</sup> En cambio, el texto ecuatoriano opta por no alterar la composición de tales órganos en un sentido que busque de modo explícito una representación plurinacional.

En el ámbito jurisdiccional, aunque en ambos casos existe un reconocimiento de las jurisdicciones propias de los pueblos indígenas, aparecen diferencias también de calado. El texto boliviano regula el Órgano Judicial (título III) incluyendo en él la jurisdicción indígena (jurisdicción indígena originario campesina, capítulo IV). En cambio, en el texto ecuatoriano el capítulo que lo regula (capítulo IV, título IV) es denominado “Función Judicial y justicia indígena”, de modo que se sigue mostrando una separación entre justicia indígena y justicia estatal. Por otra parte, en el caso boliviano se explicita la igual jerarquía entre jurisdicciones (art. 179 II), mientras que para el caso

---

11. La regulación constitucional de la Asamblea Legislativa Plurinacional exige para la elección de sus integrantes la existencia de circunscripciones especiales indígenas (indígena originario campesinas, de acuerdo con la terminología constitucional), y deriva su desarrollo a la legislación posterior, con el límite que no trascienda las fronteras departamentales y que “se establecerán solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional” (artículo 146 VII).

12. Sus miembros estarán “elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino” (artículo 197 I), mediante sufragio universal (artículo 198). Se establece, asimismo, que las candidaturas podrán ser propuestas “por organizaciones de la sociedad civil y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (artículo 199 II).

13. Estará compuesto por siete miembros, seis de elección parlamentaria y uno de elección presidencial, respetando que “al menos dos de los cuales serán de origen indígena originario campesino” (artículo 206 II). También se garantiza representación indígena para los tribunales electorales departamentales (de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 206 V).

ecuatoriano no se menciona literalmente, aunque se deriva de la regulación, pues sí se establece que el Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena “sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas” y que sus resoluciones solo “estarán sujetas al control de constitucionalidad” (art. 171). Sucede que, aunque se asegure que la Función Judicial no pueda revisar las decisiones de la justicia indígena, tal papel le corresponderá a una Corte Constitucional cuya configuración no incluye formalmente la plurinacionalidad.<sup>14,15</sup>

Sin duda, resultaría necesario abordar con mayor detenimiento los alcances de la configuración plurinacional de las instituciones de los casos sometidos a comentario. Veríamos, en tal caso, cómo en el caso más decidido, el boliviano, a pesar de la apuesta por asegurar el derecho de los pueblos indígenas “a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado” (artículo 30.II.5), la propia Constitución, en ocasiones, y la normativa de desarrollo han optado por restringir su capacidad transformadora, acotando el ámbito material de desarrollo.<sup>16</sup>

---

14. Para ser designada miembro de la Corte Constitucional se exige “tener título de tercer nivel en Derecho” y “haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años” (art. 433). La designación se realizará por medio de una comisión calificadora integrada por dos miembros de cada una de las funciones legislativa, ejecutiva y de transparencia y control social. Solo respecto de la última podría darse un cierto grado de plurinacionalidad (ver la regulación de los artículos 204 y siguientes).

15. Una importante sentencia de la Corte Constitucional es la recaída en el asunto de “La Cocha” (Sentencia n.º 113-14-SEP-CC, de 2014). Se trata de una sentencia en la que se aborda el reconocimiento constitucional de los sistemas jurídicos indígenas. En ella, la Corte ecuatoriana establece que la justicia indígena no puede conocer de los delitos contra la vida aun cuando se hayan producido entre miembros de una misma comunidad y en su ámbito territorial. Considera la Corte que “[...] la justicia indígena del Pueblo Kichwa Panzaleo no juzga ni sanciona la afectación a la vida, en tanto bien jurídico protegido y derecho subjetivo de la persona, sino que lo asume, lo juzga y lo sanciona en tanto genera un conflicto múltiple entre las familias y en la comunidad, que debe ser resuelto con el fin de restaurar la armonía de la comunidad; en este sentido, no se juzga el atentado contra la vida considerada individualmente. Por tanto, esta Corte constata que la justicia indígena, cuando conoce casos de muerte no resuelve respecto de la afectación al bien jurídico vida, como fin en sí mismo, sino en función de las afectaciones que este hecho provoca en la vida de la comunidad”. Por ello, resuelve la Corte que será competente el sistema penal ordinario.

16. Un buen ejemplo lo tendríamos en la Ley de deslinde (Ley 073, de 11 de enero de 2011). Según su art. 10.II, en el plano penal quedarían excluidas, entre otras, materias como los delitos por corrupción o cualquier otro delito cuya víctima sea el Estado, trata y tráfico de personas, tráfico de armas y delitos de narcotráfico. Los delitos cometidos en contra de la integridad

Pero como ya ha sido advertido, el presente trabajo se quiere centrar en la regulación y desarrollo del autogobierno territorial indígena y sus implicaciones, ámbito al que nos referimos a continuación.

### **3. Estado plurinacional, organización territorial del Estado y autonomías indígenas**

La plurinacionalidad, más allá de su posible realización en el marco de instituciones compartidas de ámbito estatal, se fundamenta en el reconocimiento de instituciones propias. Si bien es cierto que se puede dar cabida a institucionalidad indígena sin dimensión territorial (especialmente en contextos urbanos cada vez más híbridos culturalmente), lo cierto es que es en la distribución territorial del poder estatal donde de manera más intensa, y con mayor capacidad de transformación, tiene lugar. Así es como tanto la Constitución ecuatoriana como la boliviana configuran Estados complejos territorialmente, con un reconocimiento específico de la conformación de autonomías indígenas.

De nuevo, al menos por lo que a las proclamaciones generales se refiere, el texto boliviano se muestra más ambicioso, y lo hace partiendo del reconocimiento de la libre determinación como principio regulador y como derecho. Como principio aparece en su art. 2: “Dada la existencia pre colonial 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”. El capítulo de derechos incluye el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas “a la libre determinación y territorialidad” (art. 30 IV).

---

corporal de niños, niñas y adolescentes, los delitos de violación, asesinato u homicidio; en materia civil, cualquier proceso en el cual sea parte o tercero interesado el Estado, a través de su administración central, descentralizada, desconcentrada, autónoma y lo relacionado al derecho propietario, y todo lo referente a derecho laboral, derecho de la Seguridad Social, derecho tributario, derecho administrativo, derecho minero, derecho de hidrocarburos, derecho forestal, derecho informático, derecho internacional público y privado, y derecho agrario, excepto la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas.

Muy lejos se encuentra de tales proclamaciones la Constitución ecuatoriana, que prefiere reconocer derechos territoriales sin mencionar literalmente su naturaleza como derechos: “los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La Ley regulará su conformación” (art. 60).

### 3.1. Reconocimiento y desarrollo de las circunscripciones territoriales indígenas en Ecuador

En Ecuador, el proceso constituyente irrumpe en un momento de fuerte deslegitimación del sistema de partidos y del ciclo de políticas de orden neoliberal. Sin embargo, este contexto propicio para la transformación (contexto *destituyente*) coincide con un momento de debilitamiento de la capacidad política del que había sido uno de los principales movimientos indígenas del continente, representado por la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). Ello explica que, más allá de la definición del carácter plurinacional e intercultural del Estado, el alcance del reconocimiento del autogobierno indígena sea limitado o, cuando menos, no suponga un excesivo avance respecto de la Constitución de 1998.

La Constitución ecuatoriana de 2008 establece en su título V una organización territorial que distingue como “gobiernos autónomos descentralizados” entre regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, así como la posibilidad de la mancomunidad entre los distintos niveles de gobierno. Junto con ello, prevé la conformación de otro tipo de realidades territoriales distintas, “regímenes especiales” para territorios con características “ambientales, étnico-culturales o de población”, entre las que se encuentran, además de los distritos metropolitanos y la provincia de Galápagos, las *circunscripciones territoriales indígenas* (CTI, en adelante).<sup>17</sup>

El art. 257 prevé la posibilidad de conformar tales circunscripciones indígenas, “que ejercerán competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad

---

17. No se encuentra explícitamente en el texto constitucional sino en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización la existencia de otra circunscripción territorial especial conformada por las provincias amazónicas, que deberá ser regulada por ley especial (art. 11 del mencionado Código).

y de acuerdo con los derechos colectivos”. Dicho “régimen de administración especial”, continúa el mismo precepto, se puede desarrollar en entidades territoriales inferiores a la región, esto es, en parroquias, cantones y provincias, que se hallen “conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales”. Para lograrlo, será necesario su aprobación en una consulta en la que así lo acuerden al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Pese a que queden fuera las regiones, se admite que dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales conformen una nueva circunscripción, de acuerdo con las determinaciones que establezca una ley de desarrollo (el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al que enseguida nos referiremos).

Pese a que las CTI son calificadas como “régimenes de administración especial”, en realidad el reparto competencial constitucionalmente establecido no incorpora ninguna previsión específica para las mismas, sino que opta por establecer un listado competencial para cada uno de los ámbitos territoriales genéricos (Estado central, gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales). Las especificidades de tal régimen especial las encontramos no en el texto constitucional sino en la ley general de desarrollo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado por ley de 19 de octubre de 2010.

Según dicho Código, las CTI “son régimenes especiales de gobierno autónomo descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la organización político-administrativa del Estado, que ejercerán las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente. Se regirán por la Constitución, los instrumentos internacionales y por sus estatutos constitutivos” (art. 93 COOTAD). También dispone el Código que aquellas comunidades que se encuentren separadas territorialmente de las CTI propias de sus nacionalidades de pertenencia “se integrarán en el sistema de gobierno de la nacionalidad o pueblo correspondiente para el ejercicio de los derechos colectivos sobre la totalidad de sus comunidades” (art. 97, segundo párrafo).

El mismo precepto, en su primer párrafo, prevé el caso de los pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas que no puedan constituirse en CTI, que podrán igualmente ejercer sus derechos colectivos constitucionales, “en espe-

cial sus propias formas de convivencia, organización social y su autoridad”, y lo harán “en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral”. Para garantizarlo, los gobiernos autónomos descentralizados “establecerán un proceso de planificación conjunto y podrán delegar competencias a las autoridades legítima y legalmente establecidas por los pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas indígenas”.

Se establecen previsiones especiales para pueblos recientemente contactados que tengan “características socioeconómicas especiales que se deriven de su dependencia a los ecosistemas presentes en su territorio”, caso en el que “tendrán derecho a organizarse y a administrar su territorio, de la manera que mejor sirva para mantener su cultura y su forma de subsistencia, de acuerdo con la Constitución y la ley”, mientras que para los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario se establece que “son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva” (art. 101 COOTAD).

Finalmente, de acuerdo con el respeto del derecho a una consulta previa libre e informada,<sup>18</sup> el Código obliga a todos los gobiernos territoriales autónomos que alberguen en su territorio a pueblos indígenas a garantizar un procedimiento de consulta previa a la aprobación de normas “que directa y objetivamente pudieren afectar derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias de sus respectivas circunscripciones territoriales” (art. 325 COOTAD).

Como hemos señalado, el régimen competencial no parece experimentar ninguna particularidad respecto de las CTI. Ahora bien, existiendo en la Constitución un listado de derechos colectivos de los pueblos indígenas (título II, capítulo IV, “Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades”), la naturaleza de los derechos recogidos, que incorporan la protección misma

---

18. Recordemos que la consulta previa, libre e informada es el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados de modo previo a toda decisión legislativa o administrativa que pueda afectarles, siendo su principal ámbito de aplicación el relativo a las concesiones de explotación minera, petrolera o de infraestructuras en general. Se trata de un derecho reconocido por el Convenio de la OIT n.º 169, de 1989, ratificado por Ecuador, y se encuentra también en la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007). Igualmente, es un derecho constitucionalmente reconocido en Ecuador, concretamente en el art. 57.7.

del autogobierno, derechos de tipo territorial y jurisdiccional,<sup>19</sup> hace que, en realidad, tales previsiones reconozcan, al mismo tiempo, derechos colectivos subjetivos y también, para aquellos pueblos o nacionalidades que cuenten con una CTI, competencias a ejercer por sus órganos de gobierno territorial (de modo exclusivo o de manera compartida, en función de los casos, a partir de una interpretación sistemática con el sistema de reparto competencial establecido).

Por lo que respecta al proceso de conformación, ha existido una discusión alrededor de la interpretación del marco constitucional. Si bien el art. 257 establece con claridad en su segundo párrafo que será necesaria una consulta popular que deberá obtener dos tercios de los votos válidos, siendo el censo el relativo a los habitantes de la circunscripción, diversas organizaciones indígenas han señalado que en virtud de los arts. 56 y siguientes, esto es, los que recogen los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y concretamente del art. 60, el sujeto que debe decidir la conformación de la CTI no debería ser otro que los propios pueblos. Esta última interpretación concordaría, además, con las previsiones del derecho internacional y concretamente del Convenio n.º 169 de la OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007.

Hasta el momento, se ha impuesto la interpretación que privilegia la previsión específica recogida en el art. 257, lo que, en buena parte, ha llevado a que las iniciativas se hayan formulado en el nivel territorial más básico, el de las

---

19. El art. 57 establece un amplio listado de derechos, muchos de los cuales pueden ser entendidos como funciones o competencias a desarrollar, en exclusiva o de manera compartida, por sus gobiernos autónomos. Así, el punto 1: “Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social”; el punto 6: “Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras”; el 8: “Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural”; 9: “Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral. 10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario [...]”; 12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora”; el 14: “Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe [...]”.

parroquias, al margen del hecho de que, en buena medida, la población de la parroquia es la que mejor se adapta a las características de los territorios indígenas realmente existentes. De hecho, varias comunidades indígenas han comenzado el proceso de constituirse primero como parroquias para seguir más adelante con el proceso para ser reconocidas como CTI.<sup>20</sup>

Por lo que respecta a la garantía de la configuración de sus propias formas de gobierno, sorprende que la Constitución no le dedique ningún tipo de atención en todo el título V (“Organización territorial del Estado”). Lo mismo sucede en el COOTAD, que solo se refiere al asunto en relación con las comunas, comunidades y recintos (entendidas como unidades básicas de participación, según el art. 248 constitucional) donde exista propiedad colectiva sobre la tierra, caso en el que “se reconocen las formas de organización comunitarias en el marco del presente Código y la Ley de Comunas” (art. 308 COOTAD).

La reiterada omisión de las especificidades indígenas tanto en el plano competencial como en el procedimiento de conformación y en el de la configuración de la propia institucionalidad abre dos opciones interpretativas. La primera estaría en la línea ya apuntada de entender como marco regulatorio privilegiado el de carácter específico, esto es, aquel referido a la ordenación territorial (título V constitucional y el COOTAD), donde se equipara las CTI al resto de circunscripciones territoriales. La segunda trataría de poner en primer plano el conjunto de previsiones garantes de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, entre los que se encuentra el derecho “a conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral” (art. 57.9 constitucional).

Aunque nos pueda parecer más sólida la segunda línea interpretativa, pues además se complementa con la previsión del art. 417 de la Constitución, en el que se garantiza la aplicabilidad directa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, lo cierto es que hasta el momento la indefinición del marco normativo que debe regular el desarrollo de las CTI ha llevado a que su impulso, y también los frenos, haya dependido de la acción gubernamental.

---

20. Así se recoge en Chirif, “La normativa sobre territorios indígenas”.

Así, el primer impulso del proceso tuvo lugar entre mediados del 2009 e inicios del 2010, meses en los que se abrió un proceso de diálogo con la mayoría de las organizaciones indígenas amazónicas. Este diálogo concluyó con la suscripción de un convenio entre el Estado y 26 organizaciones indígenas que definió una hoja de ruta para establecer las CTI. Se identificaron un total de 34 parroquias, de las que el mismo gobierno consideró solamente a 8 como de mayor viabilidad.<sup>21</sup>

Señala Ortiz que la dificultad del proceso se debería a la fragilidad de las comunidades y organizaciones indígenas en su relación con el Estado, “derivada de su alto fraccionamiento organizativo y disputas internas, así como de la pérdida gradual de legitimidad y control sobre sus territorios”. Aún así, en algunos procesos se llegó a definir los contenidos básicos de lo que debía ser el Estatuto autonómico, que incluían principios generales tales como la naturaleza, sede, denominación y conformación de la CTI; una estructura de gobierno autónomo, sistema administrativo, y disposiciones en los campos de justicia, electoral y de control, así como presupuesto y financiamiento, territorio y recursos naturales (donde se señalan criterios para el ordenamiento y gestión territorial, incluyendo formas de propiedad comunitaria o colectiva, privada, estatal, etc.).<sup>22</sup>

En buena medida, los procesos iniciados para la conformación de CTI vendrían a ejemplificar las resistencias del Estado, a través de las dificultades técnicas y procedimentales impuestas especialmente por el Consejo Nacional Electoral, encargado de organizar la consulta popular, y la Corte Constitucional, que debe validar tanto las condiciones de la consulta como el Estatuto autonómico. Tampoco el ejecutivo parece haber querido impulsar con de-

---

21. Ortiz, “El laberinto de la autonomía indígena”.

22. Concretamente, se trataría del caso de la CTI y Pluricultural Wami del cantón Loreto, en la provincia de Orellana, y el de la CTI del cantón Arajuno, en la provincia de Pastaza. En este último caso se cuenta incluso con un Estatuto totalmente elaborado. Al margen de estos dos supuestos, habría otros casos con potencialidad para constituirse en CTI: en la sierra en la provincia de Chimborazo, los cantones de Colta y Guamote; en la provincia de Cañar, en Suscal. En la Amazonía, en la provincia de Napo, el cantón Archidona; en Pastaza, Arajuno; en la provincia de Orellana, en Aguarico; en la provincia de Morona Santiago, los cantones Huamboya, Tiwintza y Taisha, y en Zamora Chinchipe, el cantón Yacuambi. Un desarrollo de esta cuestión puede hallarse en el trabajo de Giannina Elizabeth Zamora Acosta, en su tesis de maestría en estudios socioambientales: “La gestión del territorio en un Estado plurinacional: retos de la implementación de las circunscripciones territoriales indígenas como regímenes especiales en el Ecuador”.

terminación la conformación de CTI. Pese a la puesta en marcha de algunos programas gubernamentales, ha tomado decisiones como el Decreto ejecutivo n.º 1168, de 4 de junio de 2012, donde desarrolla los requisitos para la creación de parroquias rurales. Pues bien, en tal Decreto, de manera indiferenciada el Gobierno establece que para constituir nuevas parroquias rurales haya una población residente inicial no menor a diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la nueva parroquia (art. 26.a). De esta manera, queda vetada la posibilidad de constituirse como parroquias rurales, que podría ser el paso previo para una posterior conformación como CTI, de numerosas comunidades indígenas que no suelen alcanzar tal población.

Otro de los bloqueos o dificultades existentes se hallaría en la falta de correspondencia de los límites territoriales ancestrales con la estructura político-administrativa estatal. Dicha situación es especialmente notoria en regiones amazónicas: para el caso de los huaorani, su presencia está repartida en un total de tres provincias, ocho cantones y una multitud de parroquias. “Tal sobreposición *de iure, de facto*, desconoce los límites ancestrales y faculta además a la población mestiza —con frecuencia desentendida y lejana con respecto a la realidad y demandas político-territoriales de los pueblos indígenas— a decidir, en un eventual referéndum aprobatorio, sobre el destino de territorios y pueblos que les son extraños y desconocidos”.<sup>23</sup>

Si bien es cierto que la anterior circunstancia se hace especialmente visible en regiones amazónicas, de población más dispersa y desagregada, para regiones de la sierra el estancamiento de las CTI se debería a factores como el

---

23. Ortiz, “El laberinto de la autonomía indígena”, quien añade: “La persistencia de estas dificultades, más allá de la coyuntura política existente en Ecuador durante este proceso de reformas, incluye otros factores como el profundo desencuentro entre la territorialidad ancestral de los pueblos y nacionalidades y la organización política territorial nacional del Estado. Hay que considerar que los límites parroquiales, cantonales y provinciales, históricamente han fragmentado y dividido las unidades territoriales ancestrales de su carácter como unidades espaciales continuas. Adicionalmente el sistema político-administrativo del Estado en una región periférica y fronteriza como la Amazonía, ha ignorado y pasado por alto tanto las configuraciones naturales (cuencas hidrográficas, formaciones ecológicas, etc.), así como los procesos de construcción identitaria de los territorios por parte de las distintas nacionalidades. A ese sistema político-administrativo se agrega incluso —como variable y factor de desterritorialización— el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) establecido de manera vertical, inconsulta y conforme la perspectiva de conservacionistas de raíz occidental, no indígena ni amazónica”.

crecimiento de espacios de convivencia entre población indígena y población mestiza, o el hecho de que, en realidad, son muchos los municipios en los que existiendo ya una mayoría indígena se ve innecesario formalizarlo como CTI; por otro lado, resultaría visible la desconfianza recíproca entre el Estado y las organizaciones indígenas y la percepción de estas que transitar hacia CTI en realidad, lejos de garantizarles mayor autonomía, les podría generar una mayor dependencia del Estado.<sup>24</sup>

Cabe señalar, no obstante, que las dificultades para la conformación de entidades territoriales no son solo tributarias de las CTI. En este sentido, la última reforma del COOTAD (por Ley de 18 de julio de 2016) viene a alargar el periodo para la conclusión del proceso de regionalización de los ocho años inicialmente previstos hasta un total de veinte (disposición transitoria tercera, COOTAD). Bien podría concluirse que el proceso de construcción no solo del Estado plurinacional sino en su conjunto de un verdadero afianzamiento de una estructura territorialmente compleja habría sucumbido a algo que el propio COOTAD ya advierte en el primero de los principios que se recogen en su art. 3, el de unidad: “a) Unidad. Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano”. En el apartado final tendremos ocasión de apuntar alguna reflexión adicional.

### **3.2. Estado plurinacional comunitario y autogobierno indígena en Bolivia**

La Constitución Política del Estado (CPE), aprobada en referéndum en enero de 2009, al fijar la forma de Estado establece que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías” (art. 1). La plurinacionalidad, por tanto, se fundamenta en su base comunitaria, esto es, en “la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios”, a quienes “se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobier-

---

24. Chirif, “La normativa sobre territorios indígenas”.

no, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley” (art. 2). Contiene la CPE además un capítulo específico de derechos indígenas (“de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”, según el enunciado constitucional), donde quedan recogidos los derechos vertebradores de su existencia y desarrollo como tales, en sintonía con los contenidos de la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas (2007).

El carácter descentralizado del Estado se constituye a partir del reconocimiento de distintos planos de autonomía territorial, con igual rango constitucional y sin subordinación de unos a otros. Contamos con la autonomía departamental, la regional, la municipal y la autonomía indígena originaria campesina (AIOC), tal y como la propia CPE se encarga de desarrollar en su tercera parte, título I, capítulo séptimo (artículos 289 y siguientes). En su artículo 289, la CPE define la AIOC como “el autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”.

Las autonomías de carácter político (descentralización política) y no meramente administrativo (desconcentración administrativa) y, por tanto, con poder legislativo (capacidad de innovación en el ordenamiento jurídico), la CPE las limita a los departamentos, los municipios y las naciones y pueblos indígena originario campesinos, ya sea a través de AIOC o municipios y regiones con dicha cualidad (el art. 291-I precisa que tienen el mismo rango “los territorios indígena originario campesinos y los municipios y regiones que adoptan tal cualidad”). Quedan al margen las provincias y los distritos municipales, así como las regiones —formadas por un conjunto de municipios o provincia(s)— que quedan “como un espacio de planificación y gestión” (art. 280), sin que el art. 301 defina ninguna competencia propia de la autonomía regional, salvo las que “le sean transferidas o delegadas”.

La vía prevista por la CPE para la conformación de autonomías indígenas pasa fundamentalmente por realidades preexistentes al nuevo marco constitucional. Por un lado a través de los municipios, y por otro a partir de la transformación de las “Tierras Comunitarias de Origen” (TCO). A estas dos realidades se suma la de las regiones (art. 291). Lo explica Morell: “el municipio como espacio con capacidad efectiva de decisión política en el área rural boliviana fue impulsado el 1994 por la Ley de Participación Popular (LPP), que vino a

desarrollar la reforma constitucional del mismo año [...]”. Se descentralizó la Administración local del Estado en 311 municipios “tomando como base territorial anteriores divisiones estatales inoperantes (el ‘cantón’, la ‘sección de provincia’), y dotándolos de autonomía mediante la transferencia directa de recursos económicos (hasta el 20% del presupuesto general del Estado) y competencias propias”. Asimismo, la LPP “instituyó mecanismos específicos de participación política y reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho a través de los Comités de Vigilancia o las Organizaciones Territoriales de Base”.<sup>25</sup>

En segundo lugar, las TCO, que dan reconocimiento a la propiedad colectiva indígena y a su gestión comunitaria (como expresión de cierto autogobierno), fueron reconocidas a partir de 1994 en el art. 171 de la Constitución y desarrolladas por “la Ley INRA” (Instituto Nacional de Reforma Agraria) de 1996, “como respuesta del Estado a las crecientes demandas territoriales de los pueblos indígenas del oriente del país donde [...] la estructura territorial latifundista apenas había sido alterada tras la reforma agraria de 1953”.<sup>26</sup>

La CPE distingue los supuestos en los que la AIOC surge de TCO, caso en el cual será necesaria una consulta “en conformidad a sus normas y procedimientos” (art. 293.I), aunque en caso de afectar a límites municipales será necesario seguir un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional (art. 293.II). Respecto de los municipios, el camino pasa por la celebración de un referendo (art. 294.II); para conformar una región indígena originario campesina, por agregación de municipios, distritos municipales o AIOC, deberá decidirse por referendo y/o acuerdo según las propias normas (art. 295.II).

Morell nos aclara que la vía municipal y la vía de los TCO “fueron pensadas para dar respuesta a realidades indígenas diferenciadas dentro del país: territorialmente concentrada y mayoritaria en la región andina, dispersa y minoritaria en el oriente o tierras bajas. De esta forma, la ruta municipal a la autonomía indígena, que exige la victoria por mayoría en un referéndum municipal, estaría pensada para los municipios de los valles y altiplano, donde los pueblos indígenas representan más del 50% de la población en 215 de

---

25. Morell, “La (difícil) construcción de autonomías indígenas”, 110.

26. *Ibidem*.

los 252 municipios, mientras que la vía territorial sería la opción más viable para los pueblos indígenas del oriente, que, con excepciones [...], constituyen minorías dentro de las demarcaciones municipales”.<sup>27</sup> Finalmente, la vía regional “parece intentar dar respuesta —tímidamente— a las demandas de reconstitución de los territorios indígenas más allá de espacios locales”.<sup>28</sup>

Sea como sea conformada, toda AIOC contará con una estructura cuyo gobierno se ejercerá “a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y la Ley” (art. 296 CPE).

Vemos cómo, a diferencia de lo que vimos para el caso ecuatoriano, la CPE de Bolivia sí especifica tanto una forma propia de gobierno como una serie de competencias específicas, que se suman a las que le corresponda como municipio, en su caso. Así, son competencias exclusivas de las AIOC, entre otras: “1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley; 2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo; 3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución; 4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales; [...] 7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción en el marco de la política del Estado; 8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley; [...] 15. Planificación y gestión de la ocupación territorial; [...] 21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten; 22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus prin-

---

27. *Ibidem*, 113. A la misma conclusión llegan en un pormenorizado estudio Albó y Romero, *Autonomías indígenas en la realidad boliviana*, 57.

28. Aunque, como señala el propio autor, “las cláusulas constitucionales que establecen que las regiones no podrán alterar límites departamentales (art. 280.I), o que las AIOC vía TIOC que afectaran límites municipales deberán iniciar un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional (art. 293.II), complican o directamente cierran la autonomía indígena”. *Ibidem*, 113.

cipios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas; 23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios” (art. 304.I CPE).

Como competencias compartidas (legislación básica del Estado, y legislación de desarrollo y ejecución de las AIOC), destaca la referida a intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado o “el resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma” (art. 304.II), y como concurrentes (legislación en su totalidad del Estado), la conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente, o la promoción y fomento de la agricultura y la ganadería (art. 304.III).

Sin tener que recurrir al desarrollo normativo de las previsiones constitucionales, efectuado por la Ley marco de autonomías y descentralización Andrés Ibáñez (aprobada en julio de 2010), saltan a la vista las diferencias entre los casos ecuatoriano y boliviano en lo relativo al reconocimiento e impulso normativo de las autonomías indígenas.

Ahora bien, si nos trasladamos a los resultados, esto es, al modo en que efectivamente tales previsiones se han materializado, veremos que, en realidad, las diferencias son menores. En efecto, aunque para 2015 se habían realizado cinco consultas para la aprobación de estatutos autonómicos departamentales, tres consultas sobre cartas orgánicas municipales y dos consultas de estatutos autonómicos indígena originario campesinos, nueve años después de la entrada en vigor de la CPE tan solo un municipio, el de Charagua, ha logrado sortear todo el procedimiento hasta convertirse en AIOC.

De nuevo aparecen obstáculos referidos a la ausencia de voluntad gubernamental, junto con el carácter excesivamente formalizado, lento y burocrático (*occidental*, en definitiva) del conjunto de pasos que deben darse. Igualmente, la falta de cohesión interna de las organizaciones y pueblos indígenas, junto con los intereses partidistas, que a menudo han visto los procesos autonómicos desde el temor a la pérdida de influencia política, estarían detrás de tal fracaso.

No obstante, debe resaltarse que, pese a la escasez de procesos autonómicos concluidos, para el caso boliviano contamos con un recorrido tanto político como jurisprudencial que ha dejado ya algunos resultados relevantes. Así, el

Tribunal Constitucional Plurinacional ha tenido ocasión de pronunciarse en la revisión plena de seis estatutos (Totorá Marka, Charagua, Mojocoya, Huacaya, Uru Chipaya y Raqaypampa). Existe pues una jurisprudencia constitucional en la materia, de la que se pueden derivar, a juicio de Exeni, los siguientes aspectos: a) La construcción jurisprudencial de la noción de Estado compuesto, con distintos niveles de autonomías asimétricas que asume la convergencia de dos (cosmo)visiones reconocidas en términos de complementariedad: la occidental (republicana) y la comunitaria (precolonial); b) el reconocimiento de la autonomía en tres niveles: la elección directa de autoridades, la administración de recursos económicos y el ejercicio de funciones de autogobierno (legislativas, ejecutivas, reglamentarias y de fiscalización); c) la administración de justicia, con arreglo a sistemas jurídicos y autoridades propios.<sup>29</sup>

También se pueden trazar conclusiones sobre la diversidad de las propuestas autonómicas, en el sentido de señalar cómo algunos de los textos estatutarios apostarían por una forma de autogobierno más comunitaria, mientras que otros se inclinan por una forma más liberal-municipal (“liberal” en el sentido clásico de priorizar los derechos individuales, incluyendo el voto secreto y la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como también la preeminencia de los partidos políticos).<sup>30</sup>

En el ejemplo de Jesús de Machaca, uno de los primeros procesos autonómicos en ponerse en marcha (hasta el momento de modo infructuoso), al lado de previsiones que claramente surgen de las propias formas, ancestrales, de autogobierno, el Estatuto ofrece elementos que recogerían de manera más clara la impronta occidental. En algunos casos se trata de exigencias planteadas por la propia CPE o la Ley marco de autonomías y descentralización, pero en otros casos no resulta así. Se podría pues entender que se trata del resultado o bien

---

29. Exeni, “Bolivia: Las autonomías indígenas”.

30. Así lo señala Tockman, “La construcción de la autonomía indígena”. Señala el autor que “mientras todos los sistemas de gobierno AIOC involucran la hibridación de normas liberal-municipal y comunitarias, algunas de las autonomías indígenas emergentes son claramente discernibles como más liberales o municipales (Mojocoya, Tarabuco, Charazani y el territorio indígena de Raqaypampa), mientras otras son más comunitarias (Totorá, Charagua, Chipaya y Pampa Aullagas). Un patrón que se observa es que las comunidades Quechuas dominantes en los valles centrales han producido estatutos más liberal-municipales que aquellos elaborados por los pueblos Aymara y Uru en las tierras altas del oeste o por las comunidades Guaraníes en las tierras bajas —los cuales han escrito estatutos con características más comunitarias”.

de una cierta inercia mimética, o bien una decisión si se quiere táctica para afianzar el espacio autonómico frente a posibles tendencias recentralizadoras que pueda llegar a protagonizar el Estado (en su nivel central o en el plano departamental).<sup>31</sup>

En cualquier caso, dicha diversidad orgánica u organizativa vendría a expresar el principio de *demodiversidad*,<sup>32</sup> esto es, la apuesta constitucional por la convivencia de tres formas de democracia: la directa y participativa, la representativa y la comunitaria (art. 11 CPE). En efecto, esa demodiversidad se muestra también en la comparación entre distintos proyectos estatutarios. Así, en el caso de la Autonomía Originaria de Totorá Marka, su Estatuto asume el modelo tradicional de *ayllu* (comunidades o grupos de comunidades, modo de organización social y productiva de los pueblos andinos),<sup>33</sup> y se identifica como una democracia “comunitaria originaria dual, directa, participativa, *muyu* (rotación de cargos) y *sarathaqui* (recorrer el camino, pasar cargos)”; en cambio, para el Estatuto Indígena Originario Campesino de Mojocoya, el sistema de gobierno se conforma sobre la base organizativa del sindicato campesino, como agrupación de los sindicatos agrarios de las comunidades. Ello hace que se trate de una AIOC cuya estructura de gobierno se asemeja más a los municipios no indígenas, a través de formas que incluyen la representatividad.<sup>34</sup>

Aunque sea necesario destacar los mayores avances de Bolivia en el camino de la plurinacionalidad a través de la conformación de autonomías indígenas, lo

---

31. Así, se establece una estructura de gobierno que más allá del Magno Cabildo (asamblea de autoridades comunitarias), incluye la clásica división entre órganos (legislativo, ejecutivo y judicial, además del control social), que no resulta exigida por la CPE para las AIOC. Recordemos que el art. 296 establece que “El gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley”. Un mayor desarrollo se puede encontrar en Aparicio Wilhelmi, “La (re)construcción de la autonomía indígena”, 133-146.

32. Santos, *La refundación estatal en América Latina*.

33. El proyecto de estatuto autonómico de Jesús de Machaca, antes mencionado, contiene una definición: “Los Ayllus son espacios territoriales bien definidos compuestos por varias Comunidades Originarias y tienen sus propias autoridades de acuerdo a las normas y procedimientos propios y la máxima autoridad es el Jilir Mallku Awki y Jilir Mallku Tayka” (artículo 12 III).

34. Exeni, “Bolivia: las autonomías indígenas”.

cierto es que hasta el momento los frenos han mostrado mayores fortalezas que los impulsos. Para Exeni, ello se debería a la suma de distintos factores.<sup>35</sup>

Existiría una tensión entre las autonomías indígenas como esencia del Estado plurinacional y la base (neo)extractivista y (neo)desarrollista de dicho Estado;<sup>36</sup> por otra parte, las AIOC implicarían también una disputa en la (re)distribución del poder dentro de la propia autonomía (correlación de fuerzas internas en la que intervienen diferentes *ayllus*, zonas, centros poblados, comunidades, residentes —migrantes—, sectores —transportistas, por ejemplo—, minorías no indígenas...); aparece una inercia estatal hostil o desconfiada, con procedimientos burocráticos y muy formalistas, alejados de las prácticas indígenas; habría que añadir el rechazo de los partidos políticos y de determinadas organizaciones sociales de ámbito estatal, que ven a las AIOC como pérdida de espacios de poder; otra tensión estaría en el reto de la interculturalidad en el interior de las propias AIOC, esto es, la dificultad de asumir la inclusión del “otro-no-indígena”.<sup>37</sup>

Por su parte, Tockman apunta específicamente hacia la responsabilidad del Gobierno del MAS (Movimiento Al Socialismo, el partido del presidente Evo Morales). Considera que “a menudo ha fallado en apoyar la elaboración de los estatutos de autonomía de varias maneras. Esta falta de apoyo es resultado de la creciente ambivalencia en el liderazgo del MAS hacia la implementación de la autonomía indígena, lo cual se puede apreciar en los obstáculos legales que han limitado la conversión de las AIOC, en los pocos recursos disponibles para apoyar estos procesos, y en la abierta oposición a la conversión por parte de los masistas a nivel local”.<sup>38</sup>

---

35. Exeni, “Autogobierno indígena”, 102-103.

36. Al respecto, ver Cameron, “Identidades conflictuadas”.

37. Un ejemplo claro de estas dificultades se muestra en el caso de la autonomía guaraní de Charagua Iyambae, que como vimos es la única que ha logrado hasta el momento su reconocimiento como AIOC. A ello hace referencia Morell en su estudio, ya citado, “La (difícil) construcción de autonomías indígenas”.

38. Se debería a dos razones: “(1) las presiones electorales por no ser más una organización social de oposición sino un gobierno electo que quiere retener el poder en un terreno diverso y conflictivo; y (2) el programa de desarrollo del partido, que trata de responder a las amplias demandas para el crecimiento económico y a la reducción de la pobreza por medio de la extracción de recursos naturales. El MAS ha buscado la próxima fase del desarrollo a través de una forma popular de capitalismo —enmarcado por palabras y símbolos andinos. En este contexto, la agenda de desarrollo del partido y las presiones electorales algunas veces

Finalmente, e incluso una vez que se hayan conformado mayor cantidad de AIOC, no hay que olvidar que subsistirá “el reto de asentar la conformación de los gobiernos indígenas con todas las dificultades y retos que implica en torno al imperativo de una gestión pública intercultural diferente, mejor, a la actual gestión municipal”.<sup>39</sup>

#### 4. Reflexiones finales

En 2010, un año después de la aprobación y entrada en vigor de la Constitución boliviana, uno de los por entonces miembros del Gobierno (y hoy uno de sus principales críticos) se preguntaba si se podía llegar a afirmar la muerte del Estado-nación, sustituido por el Estado plurinacional, comunitario y autónomo. Y afirmaba: “¿Cuáles son las condiciones, las características, la estructura, los contenidos y las formas institucionales de este Estado? Su condición plurinacional, no en el sentido del multiculturalismo liberal, sino en el sentido de la descolonización, en el sentido de la emancipación de las naciones y pueblos indígenas originarios [...], a partir de la creación de un nuevo mapa institucional, encaminado a la incorporación de las instituciones indígenas a la forma de Estado”.<sup>40</sup>

Casi una década después no parece tan claro que se pueda afirmar que nos hallamos ante una “década ganada”<sup>41</sup> en el camino de la (re)construcción plurinacional del Estado para los casos ecuatoriano y boliviano. El análisis precedente nos habla de los obstáculos, muchos de ellos no superados, que ha tenido que enfrentar la construcción de las autonomías indígenas, entendidas como piezas clave del proyecto plurinacional.

---

chocan con el proyecto de autonomía indígena, ya que las comunidades indígenas quieren tener control sobre su propio desarrollo y sobre los recursos en sus territorios”. Tockman, “La construcción de la autonomía”.

39. Exeni, “Autogobierno indígena”, 103.

40. Prada, “Umbral y horizontes de la descolonización”, 43-96.

41. La alusión a la “década ganada” se ha extendido en ciertos debates políticos y académicos como contrapunto a la anterior “década perdida” que habrían provocado las políticas neoliberales en el continente. Se entendería “ganada” a la vista de los datos de crecimiento económico y reducción de la pobreza, ciertamente notables en la primera década del presente siglo en los países partícipes del llamado “ciclo progresista” (sobre todo en ellos, aunque no solo en ellos, pues en parte es resultado de un periodo alcista de precios en las materias primas).

Podríamos extraer una serie de conclusiones al respecto. En primer lugar, habría que entender la lentitud y los sobresaltos de los procesos de reconocimiento efectivo del autogobierno indígena como consecuencia directa de su potencial transformador. En efecto, el reto consiste en la superación del paradigma liberal basado en el reconocimiento de derechos para, junto con ellos, abordar un efectivo reconocimiento de los sujetos, lo que apuntaría al fin del Estado nación y de su obsesión por superar (u ocultar, al menos) la heterogeneidad de los ámbitos y sujetos en que toma cuerpo la soberanía popular. Como señala Clavero, se trata de la necesidad de superar el mero “constitucionalismo de derechos” para garantizar un “constitucionalismo de poderes”.<sup>42</sup>

En este sentido, las dificultades con las que se han tenido que enfrentar los procesos estatuyentes nos hablarían de que pueden llegar a suponer, por sí mismos, una continuidad constituyente, realidad siempre difícil de ser aceptada por los poderes constituidos derivados de un proceso constituyente (formalmente) concluido.

De modo contundente, emerge una contradicción que puede entreverse en uno de los objetivos que establece el COOTAD. El Código descentralizador ecuatoriano señala como objetivo (art. 2): “c) El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos”.

Pues bien, la contradicción estaría en que el impulso del desarrollo nacional y la prestación de servicios públicos se entenderían, para los casos de Ecuador y Bolivia, necesitados de un Estado fuerte, eficaz administrativamente, y dicha fortaleza se vería reñida con la construcción de autonomías cuya razón de ser puede incluso llegar a oponerse a la idea misma de *desarrollo* (nacional). Habría, pues, una tensión en la realización simultánea y no infraordenada de las tres dimensiones de justicia apuntadas al inicio de este trabajo: la justicia social, la cultural y la ambiental.

---

42. Clavero, “Estado Plurinacional o Bolivariano”.

Con claridad el vicepresidente boliviano, Álvaro García Linera, expresa los factores en tensión: “el tema se complica cuando los campesinos-indígenas, anteriormente excluidos de la ciudadanía y del poder económico, se vuelven bloque dirigente y conducente del Estado, y las comunidades devienen parte del Estado [...] por una parte, se lleva hacia el ámbito estatal esta lógica de relación dialogante con la naturaleza; pero a la vez, en cuanto eres Estado, necesitas recursos y excedentes que crezcan para atender las necesidades básicas de todos los bolivianos, y de los más desprovistos, como las comunidades indígenas y populares urbano-rurales”. Por tanto, “tienes que caminar con los dos pies: expandir como política de Estado la protección del medio ambiente, el uso sostenible de la naturaleza, pero a la vez necesitas producir a gran escala, implementar procesos de industrialización expansiva que te habiliten excedente social para su redistribución y para el apoyo de otros procesos de modernización campesina, comunitaria y artesanal”.<sup>43</sup>

No obstante, y con espíritu de mantener vivo un debate que permita proyectar escenarios de superación de los obstáculos advertidos, merece la pena subrayar que esta década de vigencia de los textos constitucionales ecuatoriano y boliviano nos ofrece interesantes aprendizajes. En definitiva, las dificultades que está enfrentando el Estado Plurinacional nos hablarían de las resistencias a un proyecto que, en efecto, persigue horizontes descolonizadores. Tales horizontes impugnarían la incapacidad mostrada por el Estado nación para conjugar las distintas justicias y hacer efectiva la igualdad entre sujetos, individuales y colectivos.

Como indica Bauman, los operadores políticos y los portavoces culturales de la actual “fase líquida” de la modernidad habrían “abandonado el modelo de justicia social como horizonte último de una secuencia de ensayo y error, sustituyéndolo por una norma/estándar/medida de ‘derechos humanos’ concebida para guiar la inacabable experimentación con formas de cohabitación satisfactorias, o al menos aceptables”. Tales operadores políticos, prosigue el mismo autor, “no han podido abandonar, en cambio, el modelo de justicia cultural por la sencilla razón que jamás lo incorporaron, ni tan siquiera de manera discursiva”. En efecto, respecto de la secular exclusión y desigualdad de los pueblos indígenas la respuesta se ha formulado tan solo muy recientemente y de manera

---

43. García Linera, “Entrevista”, 159.

exclusiva ligada al reconocimiento de derechos humanos, que, cuando mucho, se vincularían a tratar de lograr “formas de cohabitación al menos aceptables”.<sup>44</sup>

Frente a la fragilidad de dicha propuesta, la (aparente) cohabitación entre sujetos que se relacionan desde la desigualdad y a quienes amparan derechos desiguales, se erige el Estado plurinacional, aún más como proyecto que como realidad, y el efectivo despliegue de una descentralización territorial del poder basada en la realización de la libre determinación de los pueblos indígenas.

## Bibliografía citada

- Albó, X., y C. Romero. *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado, 2009.
- Aparicio Wilhelmi, M. “Ciudadanías intensas. Alcances de la refundación democrática en las Constituciones de Ecuador y Bolivia”. En: César Augusto Baldi. *Aprender desde o sul. Novas constitucionalidades, pluralismo jurídico e plurinacionalidade*. Brasil: Fórum, 2015, 461-479.
- . “El constitucionalismo de la crisis ecológica. Derechos y Naturaleza en las Constituciones de Ecuador y Bolivia”. En Pigrau, En: A. Pigrau (ed.). *Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental. Un estudio de las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.
- . “La (re)construcción de la autonomía indígena como parte del proyecto de descolonización en Bolivia: el caso de Jesús de Machaca”. *Umbral. Revista de Derecho Constitucional*, n.º 2 (2014): 133-146.
- . *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina*. Barcelona: CEDECS, 2002.
- Bauman, Z. *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI, 2006.
- Cameron, J. D. “Identidades conflictuadas; conflictos internos en las autonomías indígena originario campesinas en Bolivia”. Seminario Interdisciplinario en Clase y Etnicidad en los Andes. Instituto para el Estudio de las Américas, 2012. Disponible en <http://191.98.188.189/Fulltext/15340.pdf> (visitado en enero de 2018).

---

44. Bauman, *Comunidad*, 89.

- Chirif, A. “La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en el Ecuador”. Proindígena, 2014. Disponible en Servindi: <http://infoindigena.servindi.org/attachments/article/331/2014-GIZ-A.Chirif-ECUADOR-Normativa-territorios-indigenas.pdf> (visitado en enero de 2018).
- Clavero, B. “Antropologías normativas y derechos humanos: ¿Multiculturalismo constituyente en el Ecuador?” *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 74 (2006): 103-141.
- . “Estado Plurinacional o Bolivariano: Nuevo o viejo paradigma constitucional americano”. Disponible en <http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2011/05/EstadoPlurinacional.pdf>.
- . *Derecho indígena y cultura constitucional en América*. Madrid: Siglo XXI, 1994.
- Exeni, J. L. “Autogobierno indígena. El desafío pendiente”. *La Migraña. Revista de Análisis Político*, n.º 14 (2015): 96-103.
- . “Bolivia: Las autonomías indígenas frente al estado plurinacional”. Fundación Rosa Luxemburg, agosto de 2015. Disponible en <http://www.rosalux.org.ec> (visitado en diciembre de 2017).
- Fraser, N. “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era ‘postsocialista’”. *New Left Review*, n.º 0 (2000): 126-155. [Traducción del texto original, “From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a ‘Postsocialist’ Age”. *New Left Review*, núm. 212 (julio-agosto 1995): 68-93.]
- García Linera, A. “Entrevista”. En: M. Svampa, P. Stefanoni y B. Fornillo. *Debatir Bolivia. Perspectivas de un proyecto de descolonización*. Uruguay: Taurus, 2010.
- González Casanova, P. *Sociología de la explotación*. México: Grijalbo, 1969.
- Gudynas, E. “La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador”. *Revista de Estudios Sociales*, n.º 32. Colombia: Universidad de los Andes (2009): 34-46.
- Morell, P. “La (difícil) construcción de autonomías indígenas en el Estado plurinacional de Bolivia. Consideraciones generales y una aproximación al caso de la autonomía guaraní de Charagua Iyambae”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 22 (octubre de 2015): 94-135.
- Ortiz, P. “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*, número especial “La autonomía indígena en América Latina” (2014).

- Prada, R. “Umbrales y horizontes de la descolonización”. En: A. García Linera, R. Prada, L. Tapia, O. Vega Camacho. *El Estado, campo de lucha*. La Paz: La Muela del Diablo. 2010: 43-96.
- Santos, B. de S. *La refundación estatal en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: Plural Editores, 2010.
- Tockman, J. “La construcción de la autonomía indígena en Bolivia”, noviembre de 2016. Disponible en <http://www.ftierra.org/index.php/component/attachments/download/152> (visitado en diciembre de 2017).
- Van Cott, D. L. *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002.
- Zamora Acosta, G. E. “La gestión del territorio en un Estado plurinacional: retos de la implementación de las circunscripciones territoriales indígenas como regímenes especiales en el Ecuador”. Tesis de maestría. Disponible en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/9640/2/TFLACSO-2016GEZA.pdf> (visitada en enero de 2018).