

Entrevista a Bartolomé Clavero

Los Estados plurinacionales en América Latina

Bartolomé Clavero (Madrid, 1947) es doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla. Desde 1970, se dedica a la enseñanza y la investigación en el área de la historia del Derecho, en un campo donde se conjugan humanidades y ciencias jurídico-sociales. Su obra se caracteriza por ampliar el ámbito especializado de la historia jurídica hacia terrenos propios de otras ciencias históricas como también en la dirección de las ciencias políticas.

En América Latina se plantea la necesidad de un cambio en la concepción de un Estado-nación monocultural (westfaliano) a otro más incluyente y diverso como es el modelo de la plurinacionalidad. Para esta región, esto se vislumbra como el "modelo ideal" para un aparato estatal que esté acorde con las realidades multiétnicas de la población latinoamericana. Actualmente, en este ámbito geográfico existen nuevas constituciones que declaran a los Estados como pluriétnicos o plurinacionales. El primer término, daría cuenta del reconocimiento de derechos culturales diferenciados que deben ser implementados en el ámbito de la igualdad dentro de una estructura estatal monocultural, y, la segunda noción avanzaría al ejercicio de políticas públicas culturales en la medida que denota a los pueblos indígenas como naciones.

La emergencia del movimiento indígena y su inserción en las agendas internacionales y nacionales, así como el reconocimiento de sus derechos en distintos instrumentos jurídicos en el ámbito del Derecho internacional y constitucional en la región, aunado a todo un debate sobre el respeto por la diversidad cultural como parte de los derechos humanos, ha hecho que en América Latina se inicie un cambio hacia la configuración de un Estado que hasta ahora ha respondido a los parámetros de las nociones westfalianas monoculturales. No obstante, el tránsito hacia un aparato estatal incluyente y plurinacional no es una transición sencilla, pues para ello se debe dismantelar el Estado-nación que emergió en América Latina desde hace tres siglos y que todavía se mantiene. Asimismo, su configuración debe abordar temas tan conflictivos como el territorio y los recursos.

Linda María Bustillos y Vladimir Aguilar son profesores de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas e investigadores del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI) de la Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela)

LINDA M. BUSTILLOS Y VLADIMIR AGUILAR: ¿Qué significa para usted un Estado-plurinacional? ¿Es pertinente la idea de transitar hacia este modelo en América Latina?

Bartolomé Clavero: Como preliminar, antes de hablar de América Latina, quiero indicar que en los últimos años en Europa, específicamente en España, Reino Unido y Gran Bretaña, así como en otras latitudes como Canadá, se está también debatiendo bastante sobre este tema, solo que a nivel más académico que político. Muchas veces con el defecto de entrada de no mirar hacia América Latina o hacia las Américas en general, desaprovechando las experiencias constitucionales de establecimientos de Estados plurinacionales o intentos de estas formas estatales con pueblos indígenas, lo cual refleja que se están desarrollando debates muy separados. Resulta, pues, interesante constatar que el debate sobre la plurinacionalidad se ha iniciado desde diferentes ámbitos geográficos.

En España esta temática está muy presente, sobre todo en la problemática actual de Cataluña, pero también en relación a lo que se está discutiendo con la Unión Europea. Existe una interesante controversia teórica sobre Estados plurinacionales no sólo centrada en la necesidad de revisar la posición constitucional de Cataluña o el País Vasco en el seno de España, sino en términos de naciones dentro de una nación de naciones, en la que se incluyen, a diversos niveles, la capacidad de comprender a otras naciones con el correspondiente reconocimiento de derechos constituyentes concurrentes entre, por ejemplo, nación vasca, nación catalana o nación española.

También está presente en los debates en torno a la Unión Europea en la medida en que la UE es una organización –llamémosla– “internacional” de cierta tendencia federalista entre Estados que son mononacionales o ficticiamente mononacionales, porque son aparatos estatales que incluyen –como en el caso de España– a otras naciones. Muchas debilidades constitutivas relacionadas con la incapacidad que está mostrando la Unión Europea de controlar el propio ejercicio de sus poderes a nivel europeo –y las dificultades que está mostrando de control democrático respecto a los poderes que se ejercen por la Unión Europea–, pueden estar respondiendo al defecto de base de no contar con la contribución de naciones que no constituyen Estados, pero que reclaman un reconocimiento en cuanto naciones, lo cual supondría un replanteamiento en términos plurinacionales diferentes de los pluriestatales con los que se mueve la UE. Es claro en los casos vasco y el catalán, ante los cuales, de momento, la Unión Europea no tiene un horizonte.

Lamentablemente la contribución europea –y también euroamericana cuando pensamos particularmente en el caso de Canadá– a esta problemática del Estado se desarrolla de momento de espaldas al caso latinoamericano. Incluso va más allá, al no considerar siquiera la experiencia de lo que se está planteando en Ecuador y Bolivia.

LMB/VA: Nos interesaría saber si para usted existe alguna diferencia entre el término de plurinacionalidad y multiculturalidad. Desde nuestra perspectiva, lo plurinacional da cuenta de la existencia de los pueblos indígenas como naciones diferenciadas dentro de un Estado, mientras que el segundo término responde al reconocimiento de derechos culturales en general. A partir de estas definiciones, decimos que los Estados que emergieron en América Latina después de los procesos de independencia son de rasgos coloniales y monoculturales, anclados en la idea del Estado westfaliano. Bajo esta premisa se dificulta el ejercicio de los derechos indígenas reconocidos en las constituciones latinoamericanas. El caso de Bolivia es interesante porque ha realizado reformas institucionales capaces de accionar los derechos reconocidos a los indígenas en su texto constitucional. En este marco, la pregunta sería: ¿considera que es importante y viable hablar de un proceso de transición en América Latina, representado por la transformación del Estado monocultural-post independentista al plurinacional en el siglo XXI?

BC: Para empezar, ese término de “transición” lo pondría entre paréntesis o lo plantearía como un problema y no como respuesta o solución, al menos desde el punto de vista de que el Estado-nación es una ficción, y en consecuencia no puede existir transición entre una ficción y una realidad.

El Estado-nación es una construcción falsaria para dar poder a determinados elementos dentro de espacios políticos cuyas fronteras están determinadas no por principios nacionales, sino por eventualidades históricas muy variadas como es la conquista colonial. Ha sido el caso del África subsahariana donde el establecimiento de fronteras no ha tenido nada que ver con reconocer a naciones.

Los Estados-nación también son el resultado, como ha ocurrido en Europa, de eventualidades biológicas asociadas a dinastías que se agotan, que se suceden entre sí, que se reparten territorios por matrimonios o por sucesiones, entre otras causas. No podemos tomar en serio la idea de Estado-nación como un término a partir del cual, ni histórica ni políticamente, se puede plantear ninguna transición. La propia mitología westfaliana le da un reconocimiento a los Estados, pero esto es pura mitología si no responde siquiera a una historia efectiva de lo que fueron los tratados de Westfalia y de lo que fue luego la constitución efectiva de Estados en Europa a partir de finales del siglo XVIII. En la práctica las fronteras se establecían según la influencia de las monarquías (Borbón o Habsburgo) o de las religiones (católica romana o reforma protestante), y así, con un criterio u otro, aparecía un Estado plurinacional, como Bélgica, o ficticiamente mononacional como España o Francia.

Desde esta visión, creo que es muy importante no verlo como hechos dados a partir de los cuales planteamos necesidades futuras, pensamientos, ideas, cuestiones, que de hecho

se han movido en el terreno de la ficción, lo cual, no significa que no hayan sido reales, porque han sido ficciones que han producido poderes y que han establecido elementos tan importantes hoy como son las fronteras. Si partimos de la cuestión antropológica de que un mito no significa una falsedad, podemos señalar que esta construcción humana (Estado) puede ser perfectamente operativa y funcionar en determinado sentido. Por lo tanto, cuando nos planteamos lo de la plurinacionalidad del Estado no estamos defendiendo una alternativa entre otra, sino lo que estamos es poniendo de relieve la necesidad de que los Estados existentes se replanteen a sí mismos, y vengan al reconocimiento de la realidad y a su reacomodamiento. Esta es la única manera para que dejen de funcionar como estructuras legitimadoras de poderes sociales, bajo la apariencia de que esos poderes son representativos de la sociedad entera.

LMB/VA: En la actualidad, la mayoría de los países en América Latina han realizado reformas en sus constituciones donde se incluyen derechos indígenas. Estos textos constitucionales reconocen a algunos Estados como multiétnicos y a otros como plurinacionales. No obstante, estos aparatos estatales de acuerdo a nuestro criterio se han quedado en la fase del reconocimiento del derecho pero no han avanzado en el ejercicio del mismo, en cuanto al tema indígena se refiere. Para usted: ¿cuáles serían las constituciones más avanzadas en la región en torno al tema plurinacional?

BC: Con la Constitución de Venezuela se estaba cerrando un poco un pasado, pero no brinda un futuro con relación a los pueblos indígenas. Este texto constitucional está muy adaptado al contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, incluso repite que no era necesario reconocer la noción de pueblos indígenas como se concibe en el ámbito internacional; asimismo, niega el derecho a la libre determinación que, en cambio, está reconocido tanto en Ecuador como en Bolivia. El avance contenido en este texto es que permite el desarrollo jurisprudencial, legislativo y político para que el Estado abra nuevas posibilidades a estas poblaciones.

LMB/VA: ¿Considera que Venezuela pueda refundar su modelo monocultural a uno plurinacional con esta Constitución?

BC: Se han abierto mucho las posibilidades de evolución con esta nueva Constitución por vía del reconocimiento del Derecho internacional en materia de derechos humanos. Desde el año 2007 se aprueba la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre ellos el de la libre determinación. Así que aunque fuera contra la letra de la Constitución de Venezuela, la necesaria integración del texto constitucional con los instrumentos de derechos humanos abriría una nueva panorámica sobre el tema.

El caso de México, por ejemplo, es muy significativo. Con la Constitución de 1917 ya había un reconocimiento de derechos, aunque no como pueblos indígenas porque la terminología era muy confusa. En el año 2011, hubo una reforma constitucional situando los tratados relativos a los derechos humanos por encima de la propia Constitución; por esta vía México ahora mismo se puede plantear el reconocimiento de los derechos indígenas en términos de plurinacionalidad a través del valor constitucional que dicha reforma otorga a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Esto es algo que cabe también en Venezuela sin necesidad siquiera de hacer alguna reforma. Por eso los momentos que se han dado en Venezuela con la controversia entre el Gobierno y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y las amenazas por parte del Gobierno venezolano de retirarse, al menos del reconocimiento a la jurisdicción de la Corte, es muy preocupante porque es estar amarrando una evolución política en línea contraria a la evolución de los derechos de los que estamos hablando, no guardando sintonía con el reconocimiento de derechos humanos en el ámbito interamericano sino más bien con una visión “nacionalista” en el sentido más tradicional de esta noción.

LMB/VA: Partimos de la premisa de que existen dos modelos constitucionales en América Latina. El primero, pluriétnico (multiétnico) y el segundo el plurinacional, el cual para nosotros es mucho más profundo pues garantiza los derechos territoriales de los pueblos indígenas como nación, tal y como lo establece la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su Artículo 9. Desde esta afirmación: ¿usted estaría de acuerdo con estas diferencias terminológicas y de contenidos en las definiciones constitucionales de los Estados en América latina?

BC: Existe una gran diferencia de fondo y de alcance y podemos mostrarla con el caso de Nicaragua. Tanto en Nicaragua como en Venezuela, siguiendo el texto de la Constitución y su desarrollo, se reconocen derechos a los pueblos indígenas dentro de sus territorios, lo cual aparentemente es bastante similar con las constituciones de Bolivia y Ecuador que son de carácter plurinacional.

El caso de Nicaragua se expresa en términos muy parecidos a lo que es el caso de España, es decir, hay un Estado en principio unitario pero que tiene la conciencia de que no puede ser uniforme, y han tenido que reconocer ciertas diferencias. Es así como en el caso nicaragüense, por ejemplo, se han reconocido derechos territoriales por la diversidad de los pueblos indígenas, abriendo un procedimiento por medio del cual esos territorios donde hay presencia indígena significativa pueden dotarse con estatutos de autonomía. Nicaragua rebaja bastante el planteamiento español, porque en España es más fuerte la descentralización regional o territorial en las formulaciones de los estatutos de autonomía. Pero en cualquier caso, y por decirlo de manera más simple, el reconocimiento de los derechos terri-

toriales en términos de una autonomía que pueda beneficiar a los pueblos indígenas es una concesión del Estado.

LMB/VA: ¿De acuerdo a lo que usted señala entonces sería lo mismo definir al Estado como pluriétnico que como plurinacional?

BC: No. Existe una diferencia. En Nicaragua más claramente y con el contexto anteriormente descrito, en el momento en que la autonomía se plantea en términos territoriales, no es propiamente una autonomía del pueblo indígena en cuanto a tal, sino del territorio donde la presencia indígena es significativa. De hecho ha funcionado muy mal la autonomía indígena en Nicaragua porque, por ejemplo, las representaciones de estas autonomías son órganos que están dominados más por el contingente no indígena que por los propios pueblos indígenas.

¿Cuál es la diferencia entonces con relación a Ecuador y a Bolivia? Que Ecuador y Bolivia reconocen el derecho a los pueblos indígenas a la autonomía en términos de que esos derechos están por encima de la decisión del Estado.

Cuando Ecuador señala que se constituye como Estado plurinacional, está diciendo que se constituye en virtud del reconocimiento del derecho a la autonomía como forma de ejercicio del derecho a la libre determinación, algo que ya no depende de la decisión del Estado como en Nicaragua, sino que depende del imperativo del reconocimiento de derechos como principio no sólo legitimador sino también constituyente del propio Estado, de ese aparato estatal que respeta esos derechos que están por encima de la propia situación del Estado.

En Ecuador y Bolivia el Estado unitario y uniforme nunca ha respondido a la realidad de las cosas ni siquiera en términos políticos ni jurisdiccionales. El Estado de Ecuador o de Bolivia nunca tuvo en todo su territorio el poder y la presencia que le pretendían las constituciones anteriores, por toda la existencia de pueblos indígenas, jurisdicciones indígenas y organizaciones políticas-territoriales que estaban presentes en ambos países. Esta característica es algo que siempre ha estado allí. La gran diferencia en términos constitucionales en América Latina está en ese reconocimiento de la plurinacionalidad como principio constitutivo no disponible por parte del propio Estado. Las respectivas Asambleas Constituyentes, tanto en Ecuador como en Bolivia, entendieron que estaban obligadas a fundar la Constitución en esos principios de derechos humanos, entre ellos, el derecho a la libre determinación que concede autonomía a los pueblos indígenas.

Otra cosa es que nos preguntemos hasta qué punto los gobiernos de estos dos países están cada vez más alejados de este planteamiento de la Constitución. Las constituciones de ambos las hicieron Asambleas Constituyentes mucho más plurales y con una represen-

tación mucho más rica que lo que representan el Gobierno constitucional del Ecuador y de Bolivia. Además, existen problemas de fondo como que el reconocimiento de la plurinacionalidad lo hace una Asamblea Constituyente que es mononacional. Éstas nunca se constituyeron como asambleas plurinacionales con representaciones diferenciadas de las distintas naciones indígenas para poder discutir en términos de igualdad los principios constitucionales. Claro, la Asamblea Constituyente pudo haber dicho que como se estaba pensando en conformar un Estado plurinacional se autodisolvían para convocar una asamblea plurinacional constituyente. Teniendo en cuenta las circunstancias políticas, que eran más problemáticas en Bolivia que en Ecuador, esto hubiese sido un suicidio que seguramente no hubiese permitido esa segunda convocatoria para el texto constitucional plurinacional. Pero en el momento en que esa Asamblea mononacional constituyente dice somos y vamos a constituir un Estado plurinacional da respuesta al problema. El caso estuvo más claro en Bolivia porque en el texto constitucional que aprobó la Asamblea Constituyente no existía la idea ni el concepto de nación boliviana; naciones sólo eran las naciones indígenas. Con la modificación que se hizo por el Congreso ordinario después que se disolviera la Asamblea Constituyente, se reintrodujo la idea de nación boliviana como nación que constituye a Bolivia reconociendo la plurinacionalidad. El reconocimiento de la plurinacionalidad supuso la cancelación de la nación en singular como identificación del Estado. Fue un paso significativo pero en el que luego se dio marcha atrás. A partir de ahora el problema está en que la organización de los poderes –que en el caso de Ecuador se denominan funciones y en el de Bolivia órganos, de manera que la idea de poderes constitucionales han desaparecido textualmente– no responde a la plurinacionalidad.

En Bolivia se trató de hacer un esfuerzo al denominarlos Asamblea Plurinacional, Tribunal Constitucional Plurinacional, pero claro, es una plurinacionalidad que se predica pero cuya práctica se deja abandonada a unos procedimientos políticos que por sí mismos no garantizan la plurinacionalidad. En esta fase se debe cobrar conciencia de que las constituciones respectivas no han sido consecuentes con el principio de la plurinacionalidad y que no basta con que se predique un Estado como plurinacional para que lo sea. El constitucionalismo plurinacional sigue sin existir aun cuando en estos últimos años haya quedado planteado, poniendo en marcha dinámicas que en parte responden a la plurinacionalidad y en parte no, contradiciendo incluso la propia idea de plurinacionalidad.

LMB/VA: En la construcción de un Estado plurinacional en América Latina: ¿cuál (es) sería(n) el(los) derecho(s) más importantes que deben ser materializado(s) de inmediato para los pueblos indígenas?

BC: Es difícil si hablamos de ejercer inmediatamente y no de reconocer. Hablaríamos del desmontaje que debe realizar el Estado y en general de su estructura política, jurídica,

social, mental, económica y de todo tipo que se ha acumulado durante todos estos siglos de colonialismo, primero exterior y luego interior, para que se abra un espacio de vida y de ejercicio para los derechos de los pueblos indígenas. Si estas poblaciones llevan más de 500 años de subyugación, de sufrimiento, de exterminio, de expolio, no podemos pensar que esos 500 años se van a superar de la noche a la mañana.

Cuando hablo de desmontar impedimentos también me refiero a ir quitando causas del conflicto, por ejemplo, una cosa que creo está muy bien en la Constitución de Bolivia en principio, pero que en cambio no está en la del Ecuador, es una cuestión muy ligada al reglamento de la plurinacionalidad. Según el texto constitucional de Bolivia la jurisdicción indígena es una jurisdicción ordinaria que no está sujeta a la jurisdicción no indígena, es decir, que nada se puede situar por encima de esta. Esto es parte de la autonomía indígena. Por eso el Tribunal Constitucional tiene que ser plurinacional, porque es la única instancia de tipo jurisdiccional que se sitúa por encima de cualquier tipo de jurisdicción, sin embargo, este asunto es más complicado de lo que parece porque Bolivia ha mantenido una jurisdicción aparte, que es la agroambiental, que tiene su propio orden institucional de instancia. Pero haciendo abstracción de estas complicaciones, la jurisdicción indígena sólo se debe someter al control del Tribunal Constitucional Plurinacional, no puede haber un tribunal constitucional que no responda al principio de plurinacionalidad porque entonces no está legitimado para ejercer funciones con respecto a la jurisdicción indígena.

LMB/VA: ¿Un Estado plurinacional creado bajo la lógica de la monoculturalidad podría traer la cooptación política y el debilitamiento de pueblos indígenas, generando una suerte de genocidio cultural?

BC: El genocidio cultural, desde el punto de vista jurídico, es algo bastante problemático en la medida en que el proyecto de Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio fue corregido en el texto final, eliminando la noción de genocidio cultural. Algunos representantes de las Américas, como el representante de Brasil, argumentaron que tipificar esta categoría en términos de delito era impedir las políticas de igualación ciudadana entre indígenas y no indígenas. Esta categoría era una buena concepción pues no era genocidio en el sentido físico sino cultural, es decir, dejaron las manos libres para introducirnos en territorios indígenas, hacernos cargos de los recursos de los territorios indígenas, extinguir poblaciones indígenas, establecer políticas educativas y de promoción social que acaben con las culturas indígenas, entre otros aspectos. Había Estados que defendieron esta noción de genocidio cultural en la Convención sobre Genocidio, ahora con el agravante de que el actual estatuto de la Corte Penal Internacional que es la actual norma que tipifica delitos internacionales, ha mantenido la mismísima calificación de genocidio para evitar problemas, con lo cual el genocidio cultural que es una realidad está fuera de la tipifica-

ción de delitos en el orden internacional. Asimismo, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas hubo Estados que no aceptaron el Proyecto de Declaración hasta que se eliminara esta categoría de genocidio cultural porque esto era *casus belli*.

LMB/VA: ¿Considera usted que puedan existir nudos gordianos en la configuración del Estado plurinacional en América Latina?

BC: No tendría por qué haberlos pero existen. En los dos casos que hemos hablado (Ecuador y Bolivia) hay nudos gordianos muy fuertes pero por la propia falta de consecuencia, a mi juicio, de la implantación de Estados plurinacionales conforme a lo que exige la plurinacionalidad. Tiene que ver con lo que decíamos antes: es la nación ecuatoriana o boliviana la que reconoce la conformación de un Estado plurinacional pero ejerce el poder constituyente como tal nación boliviana o ecuatoriana. Es decir, se podría hacer una reforma constitucional que incluso eliminase el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía sin que los pueblos indígenas tuvieran voz ni voto, tanto en Ecuador como en Bolivia. Esos son nudos gordianos muy fuertes de desatar.

LMB/VA: ¿Cree usted que los Estados en América Latina están preparados para una configuración hacia un modelo más incluyente como el plurinacional, o por el contrario, presenciaremos una deriva hacia una nueva forma de adaptación del Estado moderno frente a los retos de la diversidad cultural?

BC: Para contestar mejor a esta pregunta debo remitir a mi artículo sobre «Estado Plurinacional. Aproximación a un nuevo paradigma constitucional americano», publicado en el libro *De Cádiz al siglo XXI*.¹ Dije aproximación en el sentido también de la duda, pues no está muy claro. Lo que sí es cierto es que en América Latina se está dando un nuevo paradigma, y al final del artículo aunque no lo desarrollo, voy a los problemas de los nudos gordianos concluyendo que hasta ahora ni en Ecuador ni en Bolivia ha sido consecuente la Constitución con la práctica de la plurinacionalidad.

¹ B. Clavero, «Estado Plurinacional: Aproximación a un nuevo paradigma constitucional americano». En: *De Cádiz al Siglo XXI. Doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica, 1812-2012*, Taurus, 2012, pp. 421-453.