

ESTADO PLURINACIONAL Y PLANES DE VIDA PARA LA GESTIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS COMO ALTERNATIVA AL EXTRACTIVISMO*

Vladimir Aguilar Castro

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de los Andes (ULA).
Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI), Mérida, Venezuela
correo electrónico: vaguilar21@gmail.com

Linda Bustillos Ramírez

Carlos Grimaldo Lorente

Universidad de Los Andes (ULA). Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI),
Mérida, Venezuela

RECIBIDO: 15 DE DICIEMBRE DE 2018; ACEPTADO: 20 DE ENERO DE 2019

Resumen: La transformación del Estado-nación en un modelo de carácter plurinacional pasa por repensar la esencia moral y ética del aparato estatal junto a su estructura, cuyos pilares son: lo político, lo jurídico y lo económico. En este artículo se analizará el “deber ser” de su actividad productiva, rentabilidad a largo plazo, calidad de vida para todas sus nacionalidades y la sostenibilidad ambiental y cultural en el tiempo.

Palabras claves: Estado plurinacional, pueblos indígenas, diversidad cultural, modelo de desarrollo.

Abstract: The transformation of the Nation-State into a model of plurinational character necessarily needs the re-thinking of the moral and ethical essence of state apparatus including its structure, which bases are political, legal and economic. In this paper the «must be» of the State productive activity will be studied, its long-term profitability, quality of life for all its nations and its environmental and cultural sustainability in time.

Key words: Key words: Plurinational State; indigenous peoples; cultural diversity; development model.

* Este artículo es el resultado de un proyecto de investigación financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CDCHT), de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, bajo el código D-418-11-09-A, el cual se titula “Una propuesta metodológica para diseñar planes de ordenamiento sui generis en territorios y hábitat indígenas”.

INTRODUCCIÓN

Se deben conectar formas nuevas del trabajo
y formas nuevas de comunidad (...) con una
nueva imaginación constitucional (...).

Antonio Negri

La pregunta de partida sería si es posible conciliar en un Estado plurinacional políticas de reconocimiento y respeto por la diversidad cultural con un modelo de desarrollo extractivista. Esta interrogante surge porque en América Latina, desde la conformación de los aparatos estatales de corte mononacional, se buscó consolidar un modo de producción (según el marxismo) de carácter capitalista. Si bien es cierto que en el caso de los países que estamos estudiando: Bolivia, Ecuador y Venezuela¹, al principio de su desarrollo económico intentaron insertarse en el mercado internacional con la exportación de rubros como el café, el cacao, el guano o banana, en la actualidad estos aparatos estatales que reconocen constitucionalmente el respeto por la diversidad nacional en su discurso plantean un modelo de desarrollo comunitario, social y alternativo.²

No obstante, estos Estados (Bolivia, Ecuador y Venezuela) lejos de buscar otro modelo de producción (alternativo) lo han intensificado generando una matriz productiva más agresiva, que Gudynas (2012: 132-133) define como neoextractivismo progresista³ (minería, petróleo, gas y carbón).

¹ Bolivia y Ecuador son los únicos países de Latinoamérica que reconocen constitucionalmente su modelo estatal como plurinacional.

² En el caso de Bolivia la Constitución señala en su artículo 306 que su modelo económico es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todos los bolivianos y bolivianas. Esta economía está constituida por las formas de organización “comunitaria, estatal, privadas y social cooperativa”. Asimismo, en Ecuador, el “desarrollo se fundamenta en un régimen de sostenibilidad económica, política, socio-cultural y ambiental, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*” De esta forma, la actividad económica deberá realizarse en el marco de la “(...) interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica de la naturaleza” (art. 275 de su texto constitucional). En el caso de Venezuela, se protegerá y promoverá la economía popular y alternativa (art. 118).

³ Podemos definir el término de neoextractivismo progresista, como aquella actividad en la cual “(...) se profundiza, la extracción minera y petrolera, sea por un aumento en los rubros clásicos o por la incorporación de nuevos recursos (...). El Estado juega un papel mucho más activo (...) va más allá de la propiedad de los recursos, sean estatales o no, ya que termina reproduciendo la estructura y las reglas de funcionamiento de los procesos productivos capitalistas, volcados a la competitividad, la eficiencia, la maximización de la renta y la externalización de los impactos sociales y ambientales (...) Este estilo tiene fuertes efectos territoriales. Por unas vías, se mantienen o acentúa la fragmentación territorial que implica la existencia de sitios de explotación directamente vinculados a la globalización, mientras extensas zonas permanecen desatendidas por el Estado. Por otras vías, se impone una nueva geografía basada en bloques

Lo anterior es contradictorio si partimos de la premisa que en los lugares donde existe mayor diversidad de recursos en el Estado es paradójicamente en los territorios indígenas, resaltando además que son en estos espacios donde su cultura tiene sentido y pertinencia, es decir, que la dinámica de estos lugares se configura a través de lo cultural.⁴

Frente a este contexto que reconocen las constituciones plurinacionales,⁵ cuando reivindican el derecho al territorio de estos pueblos, se torna una cuestión dicotómica afirmar desde el gobierno que el modelo de desarrollo es y continuará siendo de carácter extractivista,⁶ pues lo anterior fragmenta los territorios indígenas y con ello su cultura, generando un posible *genocidio cotidiano* (Clavero, 2011) sin pertenencia ni arraigo a un espacio, desapareciendo el sentido de culturas diferenciadas de estas poblaciones.

De acuerdo a lo anterior, es importante valorar la necesidad en esa construcción del Estado Plurinacional de repensar su estructura económica desde un modelo de desarrollo distinto que apueste por el respeto de los territorios indígenas y por tanto de la diversidad cultural. De esto último, va a depender el cambio del aparato estatal en la medida en que la sostenibilidad ambiental y cultural sea transversal en este nuevo proyecto.

de concesión petrolera o licencias mineras que desplazan a comunidades locales, anulan otros circuitos productivos o rompen con territorios ancestrales delimitados. También hay fuertes impactos ambientales y sociales. Los problemas por contaminación, pérdida de biodiversidad y otros efectos ambientales persisten, y en algunos casos de agravan". Como perfectamente lo ha descrito Gudynas, las realidades de Bolivia, Ecuador y Venezuela apuntan hacia este neoextractivismo progresista. Existe un discurso de progreso, de reivindicación de derechos diferenciados, de implosiones sociales que se ve atrapado en la lógica económica, jerarquizando esta agenda por encima de cualquier otra.

⁴ "(...) La organización conservacionista Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) ha declarado que el 80% de las "ecorregiones" más ricas del mundo están habitadas por comunidades indígenas. Estas zonas son de vital importancia para todos nosotros, ya que son reservas de rica biodiversidad y sumideros de dióxido de carbono, por lo que su conservación es una prioridad global (...)" Información de contexto "Guardianes". Encontrado en <www.survival.es>.

⁵ Estas constituciones son de corte romanista, por lo que los recursos del subsuelo corresponden al Estado.

⁶ En el caso de Venezuela el Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2013-2019), señala en su objetivo 3, numeral 1: "consolidar el papel de Venezuela como potencia energética mundial. De igual forma Ecuador en su plan nacional 2013-2017, indica en el objetivo 10 el impulso de la transformación de la matriz productiva, específicamente el 10.1a, destaca la necesidad de "impulsar y fortalecer las industrias estratégicas claves y sus encadenamientos productivos, con énfasis en aquellas que resultan de la reestructuración de la matriz energética (...)". Así mismo, en Bolivia se intensificó la explotación de hidrocarburos, generándose del "2006 al 2013 ingresos por 22.218 millones de dólares (...) lo que supera en 15 veces el promedio correspondiente a la renta petrolera en el periodo 1997-2004". Programa de gobierno, "Juntos vamos bien 'Evo-Álvaro'", 2015-2020.

A continuación, realizaremos un debate necesario en torno a si es posible un nuevo modelo de desarrollo económico en los tres países de estudio como fundamento de la pluralidad nacional. De la misma forma, analizaremos la factibilidad de materializar las autonomías indígenas en un esquema productivo neoextractivista afirmando que son estas organizaciones político-territoriales las que dan sentido y coherencia al Estado plurinacional.

LA NECESIDAD DE PLANTEAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO EN LOS ESTADOS PLURINACIONALES

América Latina cuenta con una larga historia caracterizada por distintas iniciativas que buscan lograr el desarrollo en la región. No obstante, sus resultados no son óptimos debido a distintas razones, entre las cuales podemos señalar: 1) Las propuestas en esta materia siempre se han pensado desde la lógica de los países industrializados; 2) Las estrategias han sido diseñadas desde las instituciones como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), asumiendo que el único desarrollo posible es el que resulta de la modernidad logrado con los procesos de industrialización de los Estados-Nación; 3) Se creyó en la falacia de las vías o las etapas para lograr el progreso; 4) No se tomó en cuenta nunca una iniciativa “desde abajo” que se erigiera desde las potencialidades latinoamericanas como la diversidad biológica y cultural.

De esta forma (Connaughton, 1999; Turner y Acevedo, 2005; Sosa Bértola, 2010), Latinoamérica desde los procesos de colonización experimenta sus primeros desequilibrios en el ámbito económico influenciado por los lineamientos de la metrópolis. En esta etapa no se prefigura ningún modelo de desarrollo⁷ específico para la región sino que se padece de un proceso de expropiación de materia prima.

Posterior al proceso de colonización (Carreras; Hofman; Tafunell; Yáñez, 2003), en los tiempos de la independencia del continente, se caracterizó por una economía agro-exportadora que logra insertarse en el mercado internacional pero sin esperanza de consolidarse como bloque.⁸ No obstante, no se visualiza tampoco como un

⁷ En el contexto de este trabajo definimos *modelo de desarrollo* como “aquel proyecto a seguir para promover la calidad de vida de un pueblo. Por tanto, en el caso de América Latina, este debe construirse atendiendo a sus condiciones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales, afirmando que no debe existir un único modelo para todas las naciones de la región sino que cada uno debe ser pensado desde sus propias necesidades y realidades.”

⁸ “A pesar del auge exportador de estas décadas se tienen que hacer matizaciones. No todos los países disfrutaron por igual de las oportunidades del mercado internacional, los precios de los productos primarios que exportaba América Latina eran en excesos variables, provocando que no siempre el incremento de las ventas medidas en volumen representaran unos ingresos monetarios equivalentes. La

modelo de desarrollo ya que no se configura un proyecto de Estado en torno a las necesidades de todos sus ciudadanos, sino por el contrario, se mantuvo una lógica de dominación pero ahora en manos de una burguesía nacional. En esta etapa (Furtado, 1966: 19) la “(...) valorización de los excedentes creados por la economía tradicional tienden a traducirse en una elevación de la renta de la tierra, permitiendo que el grupo latifundario feudal aumente su participación en el ingreso global y consolide su posición en el sistema de poder (...)”.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la región siguiendo los lineamientos de la CEPAL, en esa idea de progreso para alcanzar la modernización de los países industrializados como única receta económica válida para todos los Estados-Nación latinoamericanos, emprendió un proyecto económico denominado “sustitución de importaciones” con el que se buscaba que todos los países desarrollaran una política de industrialización pues de acuerdo a esta institución era posible que la región superará su realidad de subdesarrollada.

Por supuesto que implementar esta política de industrialización en Estados con realidades tan distintas, sin un modelo que una vez más se aproximara a sus realidades sociales (sociedades rurales y urbanas), económicas, culturales (diversos), políticas y ambientales (materia prima), no traería consigo el tan anhelado “desarrollo” siendo así evaluado por la CEPAL (Rodríguez, 1980: 1362) para el decenio de los sesenta,

cuando se destacan una serie de problemas que entonces se hacen más visibles. Entre ellos, cabe mencionar la lenta transformación de la agricultura, el aumento continuo del desempleo y del subempleo, la proliferación de condiciones de marginalidad, la concentración del ingreso y la riqueza, la pertinaz tendencia al déficit comercial y el consecuente incremento de la deuda externa (...) según se aduce, ponen de manifiesto el llamado “proceso de industrialización por sustitución de importaciones (...)”.

Para la década de los ochenta y noventa del siglo XX la región se alinea con un modelo de desarrollo de carácter liberal (condicionado por las políticas del FMI y del BM), caracterizado por la privatización de la economía con lo que no se logran cambios sustanciales y de progreso del Estado-Nación.

De esta forma, el devenir de la historia Latinoamericana nos muestra que la consecuencia más inmediata de estas políticas económicas es la especialización en la producción, y con ello, la vulnerabilidad intrínseca de la mono-producción. De acuerdo con Ferrer (1998: 165), las variables sistémicas de América Latina no son del todo favorables ya que “(...) cuando se dan tales condiciones extremas de concentración de

dotación de recursos naturales fue decisiva por lo tanto para determinar las oportunidades que cada país pudo explotar en la fase de crecimiento primario exportadora (...)”.

la riqueza y del ingreso, fragmentación social y representatividad restringida e inestabilidad de los sistemas políticos, cabe esperar malas respuestas a los dilemas del desarrollo en el mundo global (...).”

Frente a este panorama nos insertamos en el siglo XXI con economías muy disimiles en la región. Si bien estamos en mejor posicionamiento que en décadas anteriores, en la actualidad se comprueba que (Espinoza, 2007: 116) “(...) no ha habido avances significativos en materias de carácter crucial como la pobreza, la distribución del ingreso, y la igualdad de oportunidades”.

En los tres países de estudio (Bolivia, Ecuador y Venezuela) el panorama no es muy halagador de no modificarse el modelo de desarrollo. Estos gobiernos que se autodefinen de izquierda, lejos de plantear desde la práctica políticas económicas alternativas incrementan el neoliberalismo más rapaz a través del neoextractivismo.

La preocupación por el cambio del modelo de desarrollo debe ser de carácter global partiendo de la premisa que América Latina es una de las regiones megadiversas de la tierra, exportadora no sólo de petróleo, metales y gas, sino sobre todo de CO₂, por lo cual es importante conservar sus ecosistemas y recursos naturales, ya que siguiendo a Enrique Leff (2010: 1-2) sobre la idea de los límites del planeta,⁹ si todos los países apostáramos por un proceso de desarrollo de tipo industrial agotaríamos la materia prima, y existiría un desequilibrio natural.

Los modelos de desarrollo implementados en América Latina se construyen desde la lógica de los países desarrollados que responden a: una mayor expropiación de recursos, procesos de industrialización y una mayor acumulación del capital con lo que se pretende llegar al proyecto de la “modernidad-civilizatoria”¹⁰ (Santos, 2000), único y valido para todas las culturas independientemente de sus afinidades o necesidades sociales.

⁹ Fue en la Cumbre de Estocolmo cuando se advierte por primera vez de los límites del planeta. “(...) Es en este momento cuando se señalan los límites de la racionalidad económica y los desafíos que genera la degradación ambiental al proyecto civilizatorio de la modernidad. La escasez, fundante de la teoría y práctica económica, se convirtió en una escasez global. Esta ya no es resoluble mediante el progreso técnico, la sustitución de productos escasos por otros más abundantes, o el aprovechamiento de espacios no saturados para la disposición de desechos generados por el crecimiento desenfrenado de la producción. En la percepción de esta crisis ecológica, se fue configurando un concepto de ambiente como una nueva visión del desarrollo humano, que reintegra los valores y potencialidades de la naturaleza, las externalidades sociales, los saberes subyugados y la complejidad del mundo negados por la racionalidad mecanicista, simplificadora, unidimensional, fraccionadora que ha conducido el proceso de modernización (...). Sin embargo, los límites del crecimiento como problema irreversible de la humanidad viene del Club de Roma en los años sesenta.

¹⁰ El paradigma de la modernidad en términos occidentales, se puede definir siguiendo a Santos (2000: 14), a partir de dos dimensiones: epistemológica y social. “(...) La transición social, menos visible, va desde el paradigma dominante-sociedad patriarcal; producción capitalista; consumismo individualista y mercantilizado; identidades-fortaleza; democracia autoritaria; desarrollo global desigual y excluyente (...).”

En la actualidad (Amin; Houtart, 2003: 135), hay múltiples razones que nos hacen pensar que el desarrollo occidental entendido como, “(...) la identificación de crecimiento (definido por las normas de la acumulación capitalista) y desarrollo, sometándose el conjunto de los valores colectivos a una racionalidad instrumental determinada por los objetivos del mercado (...)” ha fracasado, confirmándose cuando se comienza a teorizar sobre la crisis ecológica en la década de los sesenta y la realidad del cambio climático.

De igual manera, podemos ver que la periferia está muy lejos de aproximarse a la acumulación de capital de los Estados “desarrollados”. Por eso (Santos, 2000: 14),

(...) en lo que concierne a la promesa de igualdad, los países capitalistas avanzados con el 21% de la población mundial controlan el 78% de la producción mundial de bienes y servicios (...) En el siglo XX han muerto más personas por hambre que en cualquiera de los siglos precedentes. La distancia entre países ricos y países pobres y entre ricos y pobres en el mismo país no ha cesado de aumentar (...).

Las razones anteriores y el aumento de la brecha de desigualdad deja claro que el “subdesarrollo” de la periferia no es un paso previo para lograr el “desarrollo” occidental (Sagasti, 2014: 78), sino “(...) más bien una *condición* con múltiples dimensiones, complejas interacciones, causalidades indeterminadas, respuestas no lineales y dificultades para rastrear las fuentes de las que proceden las influencias. Si bien, no es posible “solucionar” una *condición*, sí es posible gestionarla para sacudirnos su yugo y avanzar a situaciones más favorables (...).

Por tanto, imitar un modelo de desarrollo occidental en América Latina siempre será una alternativa para el fracaso económico por varios motivos: 1) La región llegó tarde a los procesos de industrialización mundial. 2) La Tierra no tiene capacidad de carga para intensificar el expolio de las materias primas resultado de replicar todos los países el mismo modelo de progreso occidental. 3) Nuestras mayores reservas se contabilizan en diversidad natural y cultural y no en industrias. 4) Hasta ahora Latinoamérica no ha conseguido cambios significativos en torno a la calidad de vida o la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, sino por el contrario, estas políticas desarrollistas que aplican incluso los gobiernos de izquierda traen consigo la explotación de recursos que no se traducen en el bienestar de la sociedad y que generan fuertes inconformidades en el ámbito de la igualdad, la libertad, la justicia y la dignidad. Así como señala Morin (2014: 35), “(...) el desarrollo también ha supuesto la destrucción de las solidaridades tradicionales, nuevas corruptelas, el aumento de las desigualdades en todo el planeta y una gran pobreza (...).

Entendiendo entonces que la historia latinoamericana nos demuestra que no se pueden seguir modelos económicos que difieran a sus realidades estructurales, se hace

necesario repensarlos. Para ello definimos desarrollo como aquel proyecto social incluyente que se construye a partir de las condiciones del territorio orientado a su vez por el estilo de vida y el futuro que quieren tener los nacionales de un Estado.

A partir de este concepto se generan iniciativas propias como el buen vivir (Sumak Kawsay) en Ecuador ó el Sumak Qamaña Boliviano,¹¹ las cuales coinciden en el respeto por el ambiente, el uso racional de la materia prima y una economía basada en la equidad, la colaboración y la solidaridad, alejados de la lógica mercantilista.

Este modelo de desarrollo se presenta como una alternativa viable correspondiéndose a las formas tradicionales de la economía comunitaria indígena. No obstante, deberá ser repensado en la transversalidad de las necesidades de todos los nacionales del Estado. Por ello, una vez más la interculturalidad será el punto de partida para configurar las políticas económicas en torno a esta nueva perspectiva de desarrollo.

A pesar de que no está claro como debería evolucionar este proyecto pues dependerá de las condiciones y circunstancias de cada Estado, lo que sí se debe asegurar es la diversidad cultural y biológica; la libertad individual y colectiva; la equidad social y la justicia siendo su reto disminuir las brechas de pobreza, mejorar la calidad de vida de sus nacionales y resguardar nuestra biodiversidad.

Para que el modelo de desarrollo anterior sea posible existe una condición *sine qua non* para todos los países de la región y es superar el extractivismo. De esta forma el Suma Qamaña ó el Suma Kawsay, sólo pueden consolidarse en sociedades postextractivistas. Esto será factible cuando se desarrollen (Acosta; Martínez; Sacher, 2013)

(...) esquemas locales, nacionales y regionales que se sustenten en una mayor participación de la sociedad, y que excluyan el patrón actual en el cual la producción de energía queda centralizada alentando prácticas autoritarias y represivas.(...) Al igual se requiere un proceso plural de transición que significará ir decreciendo sistemáticamente el aporte de los combustibles fósiles aprovechando, en el marco del Sumak kawsay, de las reservas de energías renovables: hídricas, solar, geotérmica, eólica, mareomotriz (...).

ES POSIBLE SUPERAR EL MODELO EXTRACTIVO

De acuerdo a lo anterior, es posible superar el extractivismo por lo que este modelo de desarrollo puede conllevar dos etapas cuyo tiempo y espacio es definido por la propia dinámica social:

¹¹ No hacemos mención como modelo de desarrollo alternativo el sustentable, por dos razones: 1) No existen casos exitosos en Latinoamérica que den cuenta de esta alternativa por haber sido pensada fuera de las realidades de la región; 2) Como proyecto es muy amplio y disperso sin tener fundamentos que permitan iniciar un cambio, es decir, no presenta programas o planes que puedan ser aplicables en América Latina.

- *Consolidación intercultural de las políticas económicas*: en esta fase se mantiene el extractivismo pero en un nivel de decrecimiento. A la par se fomenta y apoya la economía comunitaria y las iniciativas locales, es decir, se configura un modelo de desarrollo con las alternativas que surjan desde “abajo”.

Mientras estas realidades toman forma y se hacen rentables en el tiempo mejorando la calidad de vida de los ciudadanos, el Estado invierte en el desarrollo de energías alternativas.

- *Consolidación del Sumak Kawsay ó del Sumak Qamaña*: en esta etapa, los valores sociales redefinidos bajo la idea del bien común son repensados en el Estado plurinacional, prefigurando una nueva visión del ciudadano cuyos principios deben versar en la solidaridad, la equidad y la cooperación entre las distintas nacionalidades.

En esta fase se consolidarían las iniciativas “desde abajo” fortaleciéndose las economías locales. Asimismo, se trabajará de forma sostenible con las empresas privadas o públicas que busquen desarrollar proyectos en el territorio nacional que serán ejecutados respetando el derecho ambiental. De esta manera, es indispensable que en países como Bolivia se consoliden las autonomías indígenas ya que estas son gobiernos autónomos capaces de gestionar los recursos de sus territorios. De esta forma las iniciativas locales, los proyectos alternativos, las economías comunitarias serán las que fortalezcan a nivel de Estado un modelo de desarrollo diferente.

Lo que sí es cierto es que las iniciativas deben venir “desde abajo” ya que le daría movilidad para trascender a un Estado plurinacional. Esta realidad sería así porque el aparato estatal mononacional y sus clases económicas dominantes, cómodas en la lógica mercantilista y extractivista, no harán ningún cambio para trascender hacia un proyecto económico distinto del que emergieron.

PROCESOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO “DESDE ABAJO”.

PLANES DE VIDA Y GESTIÓN TERRITORIAL

La conformación de los Estados plurinacionales en América Latina parten del ejercicio de las autonomías territoriales indígenas y del reconocimiento de su gobierno, las cuales podrán libremente desarrollar sus formas de vida tradicionales.

El gran reto es que el Estado-Nación cuya Constitución reconoce como plurinacional, en esta fase de reconocimiento no está preparado para realizar cambios estructurales que conlleven a un modelo de desarrollo distinto, incluyendo el reconocimiento desde “arriba” de las autonomías territoriales. Este contexto político y social en el que nace la idea de la pluralidad nacional, a pesar de que ya plantea un

gran avance en temas de igualdad y de respeto por la diversidad no trae *per se* una lógica societaria diferente.

Desde la perspectiva anterior, la gran tarea de construir la plurinacionalidad recae nuevamente sobre los sujetos de derecho convertidos en actores políticos, en este caso, los pueblos y comunidades indígenas.

Las iniciativas para el reconocimiento de las autonomías territoriales deben venir “desde abajo”, siendo evidente que este modelo de organización autonómica ya existía desde antes de la construcción del Estado-Nación. En este contexto, la tarea del aparato estatal es dar legalidad desde la óptica occidental a través de los títulos de propiedad o mediante decreto de municipios autonómicos.

En este mismo orden de ideas, los pueblos y comunidades indígenas en Latinoamérica han tenido que “organizar” sus modos de vida de tal forma que a la cultura dominante del Estado le parezca aceptable. Esta tendencia se comienza a dar desde finales de la década de los ochenta, cuando se intensifican las explotaciones de minerales en territorios indígenas y, a la vez, comienzan a aparecer los primeros textos constitucionales reconociendo los derechos territoriales de estos pueblos y comunidades.

Desde el punto de vista occidental, estas formas de organizar sus *modus vivendi* se denominan Planes de Vida (Bustillos, 2011; Espinoza, 2014) definidos como un instrumento de gestión territorial. Esta herramienta describe los diferentes usos de la tierra que se encuentran en la totalidad del territorio señalando sus potencialidades y limitaciones a partir de un enfoque cosmogónico, cuya simbología y misticismo es lo que impregna de identidad a ese espacio geográfico, y lo más importante, es el responsable de la dinámica territorial que estas poblaciones han desarrollado.

Lo interesante de los Planes de Vida es que además de traducir (de la oralidad a la escritura) los diferentes usos dentro del territorio, entre los cuales se pueden señalar los lugares sagrados, los de caza, pesca, conuco, recursos madereros, entre otros, los propios actores sociales (pueblos y comunidades indígenas) serían los encargados de diseñar a través de sus potencialidades (condiciones territoriales que puedan ser aprovechables) y limitaciones (amenazas que pueden convertirse en fortalezas), “políticas públicas desde abajo” que satisfagan las necesidades comunitarias.

Para ello es necesario elaborar proyectos de desarrollo comunitarios (económicos, de salud, educación, justicia, entre otros) que puedan llevarse a cabo, acompañados con programas de capacitación y asistencia técnica y financiera por parte de las instituciones competentes del Estado. La finalidad de los Planes de Vida es lograr que estas poblaciones indígenas puedan llegar a procesos consolidados de autogestión comunitaria. Son estas iniciativas las que permitirán el avance en las autonomías territoriales y en la conformación del Estado plurinacional.

En los países objeto de estudio (Bolivia, Ecuador y Venezuela) (Aguilar y Medina, 2008; Aguilar, Bustillos y Hernán, 2011; Aguilar y Bustillos, s/f) algunos pueblos y comunidades indígenas han llevado a cabo la traducción de sus Planes de Vida con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y académicos. El gran ausente en este proceso ha sido el Estado ya sea en su definición mononacional o plurinacional.

La importancia de los Planes de Vida es grande debido a sus múltiples utilidades pudiendo este instrumento servir para: 1) Establecer la delimitación territorial de un(os) pueblo(s) o una(s) comunidad(es) indígena(s); 2) La demarcación territorial a su vez ayuda a delimitar el espacio de la jurisdicción indígena; 3) Los planes de ordenamientos territoriales que desarrolla el aparato estatal tendrá que introducir dentro de su planificación, estas formas de organización territoriales originarias; 4) Mejoraría la calidad de vida de estas poblaciones con sus procesos de autogestión permitiendo disminuir la pobreza y evitar que el Estado la mantenga con políticas asistencialistas.

Por tanto, si se logran procesos de desarrollo autogestionarios con una justicia comunitaria cuyo ámbito de competencia esté delimitado y con un gobierno autonómico consolidado, se tendrán autonomías fortalecidas dentro del Estado, y mientras no tenga que realizar ninguna tarea para ello será más sencillo “desde abajo” transformar la estructura hacia una de corte plurinacional.

Como lo anterior forma parte del cambio en un modelo de desarrollo incluyente y más humano, queda claro que esta transformación en una primera etapa estará dirigida al fortalecimiento del desarrollo local, no obstante, no tiene por qué responder sólo a comunidades indígenas o rurales sino que su visión también debe motivar a las zonas urbanas. Estas “economías desde abajo” deben partir de la interculturalidad, de esta rediseñando de esta forma las relaciones distantes entre las diferentes nacionalidades llegando a crear lazos de solidaridad social y de respeto cultural.

Para lograr lo anterior, es necesario que el aparato nacional logre un fortalecimiento de sus instituciones desde el ámbito de la interculturalidad, que nuestras sociedades se sensibilicen por medio de la educación intercultural, que el Estado respete las políticas públicas diseñadas como consecuencia de iniciativas locales y que asista, en materia técnica y financiera, dichos proyectos que se gestan desde lo comunitario. Por tanto (Acosta, 2013: 130-131), esta alternativa de desarrollo lo que busca es “(...) la construcción de otro tipo de relaciones de producción, de intercambio, de cooperación y también de acumulación del capital y de distribución del ingreso y la riqueza (...) El objetivo final es construir un sistema económico sobre bases comunitarias y orientadas por la reciprocidad”.

Esto último es una tarea ardua en nuestras sociedades puesto que las políticas del Estado en Ecuador, Bolivia y Venezuela son de carácter paternalista. Cambiar esta lógica pasa también por apoyar realmente los procesos autogestionarios “desde abajo”.

ALGUNAS PREMISAS PARA NO CONCLUIR

La plurinacionalidad emerge en América Latina como una esperanza para consolidar un aparato democrático más justo y humano que se erigiría acorde con las condiciones de diversidad cultural de la región. Sin embargo, lo más sencillo de un Estado plurinacional es su reconocimiento, cuestión que apenas constituye el punto de partida de arduos procesos de cambios, cuya transformación apunta a la reingeniería de la estructura del Estado que debe dirigirse a: la redistribución del poder entre las distintas nacionalidades; una democracia de corte intercultural; un bien común que responda al interés colectivo; una sociedad que respete y tolere entre iguales las distintas dinámicas culturales; una justicia plural que equipare en igualdad de condiciones los distintos sistemas jurídicos y una economía que se construya desde “abajo”. Todo lo anterior sería posible en la fase de la reestructuración institucional del aparato estatal. Sin ella todo es etéreo e improbable.

Aunque es evidente que el Estado plurinacional debe configurarse en los ritmos y en los tiempos de las propias sociedades latinoamericanas su proceso de construcción necesitará por lo menos transitar dos fases.

*Primera fase: “hacia adentro” de las nacionalidades indígenas*¹²

En esta etapa es necesario que se fortalezcan las organizaciones indígenas “desde adentro” y “hacia afuera”, desprendiéndose del discurso de gobierno que en el caso de los países de estudio ha provocado la fragmentación de estas organizaciones de base. De esta manera, se busca conciliar el discurso indígena desde una visión intercultural como necesario e importante para toda la sociedad, a partir del cual las necesidades de estos pueblos no se vean como apartadas del contexto social o fuera de la realidad del otro, sino por el contrario, se entiendan como temas de interés colectivo. En este sentido, agendas como la explotación irracional de las materias primas, los megaproyectos, la privatización del agua o la soberanía alimentaria constituyen preocupaciones prioritarias para todos y no de un ámbito reducido, ya que en definitiva algunas reivindicaciones de estas poblaciones originarias son transversales a las necesidades de todos los ciudadanos.

El proceso de reingeniería deberá comenzar en esta fase. Las principales limitaciones en este proceso se encuentran en destrancar los procesos burocráticos, revertir las doctrinas conservadoras de los funcionarios públicos, pensar en el presupuesto para invertir en un cambio y, sobre todo, concientizar a todos los que hacen vida en el gobierno de turno en la idea de que sí es posible evolucionar hacia una sociedad libre de discriminaciones.

¹² Estas etapas que se proponen no son las únicas ni se estima un tiempo y un espacio determinado para materializarlas. Puede que existan más, no obstante, pensamos son las mínimas para trascender a un aparato estatal diferente y su evolución dependerá de la dinámica de cada sociedad.

Lo difícil o el reto más fuerte es lograr impactar en la misma sin caer en la asimilación de un aparato estatal que, siendo mononacional, intenta dar cambios a un proceso distinto que desconoce y de seguro, no están convencidos. Es por ello que, por ejemplo, en proyectos como el del ex Presidente Rafael Correa del Ecuador, señalaba que su proceso político traerá consigo una revolución ciudadana desestimando la diversidad cultural y colocando a los pueblos y comunidades indígenas en una igualdad que los discrimina de forma negativa, restándoles derechos en sus reivindicaciones como poblaciones diferenciadas.

Para que la transición sea viable es necesaria la incidencia y la movilización de los pueblos y comunidades indígenas, su reorganización y la solidaridad con los movimientos sociales. Esto último es difícil en los tres países de estudio ya que los gobiernos de corte “progresista” intensificaron una política común a lo largo de la historia de estos pueblos, que es la cooptación y la división de sus organizaciones de base.

Por tanto, si se espera que la plurinacionalidad progrese como modelo del aparato estatal es necesario volver a las bases, a las organizaciones comunitarias, consultar con los líderes y sabios, y movilizar de nuevo el discurso indígena que pareciera que quedó atemperado con el reconocimiento en el texto constitucional de la pluralidad nacional.

Asimismo, una de las condiciones que ha fragmentado al movimiento indígena en estos tiempos ha sido paradójicamente la oportunidad política en distintos ámbitos de poder, en el que el mecanismo de elección no respeta los usos y costumbres sino que sigue las formas occidentales de escogencia, y muchas veces la elección es por partidos políticos y no por movimientos de base. En el caso de Venezuela, las tres representaciones indígenas que se dan desde la Constitución de corte multicultural se eligen por elección popular pero esta votación tiene muchas incoherencias. Por ejemplo, se dan elecciones de diputados de esta categoría en Estados donde no existen población originaria y, además, son postulados por los partidos políticos sucumbiendo ellos también a la partidización.

De igual manera, en los tres países los procesos electorales son una constante lo cual pudiera ser una variable para afirmar que el Estado no tiene tiempo para planificar desde la diversidad o de diseñar políticas públicas diferenciadas, lo que hace que el mismo siga manteniendo, como en los gobiernos anteriores de corte liberal, políticas asistencialistas o paternalistas para estos pueblos o comunidades indígenas.

Además, Ecuador, Bolivia y Venezuela con gobiernos neopopulistas han incrementado la ayuda social a través de misiones, proyectos y otros lineamientos que traen consigo un paralelismo institucional, es decir, frente a las instituciones tradicionales indígenas se han creado en esos territorios otras concebidas por el gobierno. Por ejemplo, en Ecuador han desaparecido las escuelas comunitarias por las escuelas del Milenio ubicadas en las comunidades que están a favor del gobierno. Este proyecto de educación intercultural subsumió a la cultura originaria y fusionó en un solo modelo curricular a todos por igual (Sarango, 2009).

Pudiéramos asegurar que en la actualidad la penetración política en las comunidades indígenas es más agresiva que en cualquier otro gobierno ya que anteriormente existían igual estas políticas asistencialistas pero estos actores tenían una condición de pobres o campesinos. No obstante, ahora, se aplican los mismos lineamientos pero paradójicamente bajo la concientización de que son pueblos diferenciados.

En esta fase se debe subsanar las tensiones sociales que implica el reconocimiento territorial. Para trascender a otra etapa es necesaria la reorganización de estos pueblos, el fortalecimiento de sus autonomías comunitarias, regresar a las bases y el ejercicio de la justicia indígena. Frente a este escenario será posible avanzar en un cambio de carácter institucional, de lo contrario, la plurinacionalidad se quedará en el discurso.

Lo anterior implica conciliar los intereses de los terceros,¹³ pugnando con una clase dominante, enfrentando proyectos de grandes trasnacionales y acabando con negocios y corrupción de una clase parasitaria. Por tanto, construir la plurinacionalidad lleva consigo romper con los viejos fantasmas del Estado tradicional mononacional, pudiendo el tema económico percibirse como el más espinoso en este camino a seguir.

Segunda fase. La reingeniería institucional

En esta fase se asume una coherencia en el discurso indígena y el fortalecimiento de sus autonomías permitiendo nuevamente que estas poblaciones sean actores sociales capaces de impactar en las agendas del aparato estatal.

Esta movilización permitiría impactar nuevamente en aquellas reivindicaciones que se quedaron paralizadas con el reconocimiento de lo plurinacional. Se deberá cambiar las formas de pensar de los funcionarios públicos para lo cual se debe modificar los *pensum* de estudio en todos los niveles de educación. En las universidades se deberá reforzar el aprendizaje, que desde los niveles de educación inicial se han impartido sobre las tradiciones y el *modus vivendi* de estas poblaciones a fin de sensibilizar a la sociedad.

La distribución de poder entre las distintas nacionalidades deberá realizarse siguiendo los mecanismos de elección tradicional, sin imponer nada, y consensuado desde los pueblos y las comunidades indígenas. El tema de la burocracia y la corrupción deberá ser superado con el nuevo perfil del funcionario público.¹⁴ De igual manera, el fortalecimiento de la justicia comunitaria y el respeto por su ejercicio en

¹³ En los territorios indígenas se crean tensiones sociales con los llamados terceros siendo estos los que hacen vida en los hábitats de estos pueblos como los ganaderos, terratenientes, empresas mineras trasnacionales e inclusive del Estado, los cuales desarrollan una lógica de enriquecimiento y, en su mayoría, constituyen una amenaza en la consolidación de los derechos territoriales de estos grupos humanos.

¹⁴ Se pueden seguir los lineamientos que señala la Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), ratificado por Bolivia el 2 de abril de 1997, Ecuador el 6 de febrero de 1997 y Venezuela el 6 de febrero de 1997 respectivamente.

igualdad de condiciones con la occidental, dependerá del presupuesto que se reserve para ello desde el ámbito del Estado.

Es en esta etapa en la cual el aparato estatal juega un rol fundamental pues las iniciativas “desde abajo” como el fortalecimiento autonómico, deberán ser reconocidas por el Estado incorporándolas en la nueva política de reordenamiento territorial. La reingeniería institucional de corte intercultural, y con ello nos referimos a crear una nueva cultura institucional cuyo punto de encuentro sean las similitudes y desavenencias entre las distintas nacionalidades, será la base para continuar con los procesos de cambios social, económico, jurídico y político entre otros.

Será a partir de esta etapa en la cual se comience a apoyar “desde arriba” iniciativas distintas que se consolidan “desde abajo”, cambiando de forma decreciente un modelo de desarrollo de carácter extractivista a uno postextractivista, y una vez que la base económica del Estado apunte hacia otros objetivos creando nuevos valores sociales, será posible pensar en un cambio definitivo hacia lo plurinacional.

Hasta ahora, de los tres países, es Bolivia el que intenta realizar mayores esfuerzos por un cambio social tratando de generar un modelo de Estado, sino plurinacional, con las características y las condiciones que ello implica, al menos más justo e incluyente.

Es necesario aclarar que la plurinacionalidad es un proceso intercultural que no necesariamente debe incluir la ordinarización del modo de vida indígena. Con ello queremos señalar que este proceso de cambio no debe implicar, ni la transcripción de la oralidad de estos grupos humanos ni tratar de encuadrar sus procesos de forma forzada a nuestra institucionalidad. Por ejemplo, en Bolivia para reconocer las autonomías originarias se debe realizar un referéndum siguiendo la reglamentación del Tribunal Supremo Electoral (TSE), desestimando las formas tradicionales de elecciones de estos pueblos.

Es evidente que la propuesta teórica para la construcción del Estado plurinacional está pensada desde los cánones formales de la teoría del derecho y la política. De seguro, sí fuera proyectada desde la lógica Aymará, Kichwa ó Yekwana, la configuración de este modelo estatal sería más sencilla y sin duda forjada con fundamento en la participación y las opiniones colectivas.

No obstante, como se teoriza desde el conocimiento del otro, lo que se propone en este trabajo responde a ideas generales que darán forma a un discurso que ha comenzado a tomar forma en las sociedades latinoamericanas, pero que ciertamente puede variar de acuerdo a las condiciones de tiempo y espacio político, siendo seguro que la emergencia de un aparato estatal diferente dependerá de la visión de “afuera” y de “adentro”, es decir, de echar andar la interculturalidad.

El modelo plurinacional es más un proyecto que se construye mediante el desarrollo de los acontecimientos y no necesariamente sobre la base de un plan de cambio del aparato estatal con objetivos trazados previamente concebidos. Por tanto, es más el resultado de la espontaneidad que de la representación de una idea-fuerza que lo sostiene. De allí las permanentes interfaces entre el Estado

westfaliano y el plurinacional, lo que varía en cada uno de los países que hemos mencionado es el grado de intensidad en que la idea de la plurinacionalidad cobra sentido y, en consecuencia, encuentra aplicabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto
(2013) *El buen vivir. Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*, Icaria, Barcelona, 330 pp.
- Acosta, Alberto; Esperanza Martínez y Wiliam Sacher
(2013) “Salir del extractivismo: una condición para el Sumak Kawsay. Propuesta sobre petróleo, minería y energía en el Ecuador”, en Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo (2013), *Alternativas al capitalismo colonialismo del siglo XXI*, Universidad Politécnica Salesiana-Fundación Rosa Luxemburgo, Quito, 450 pp.
- Aguilar, Vladimir; Linda Bustillos y Nelson Hernán
(2014) “Plan de vida como expresión de los derechos territoriales del pueblo Uwottüja de la Cuenca del Sipapo”, en Morales, Carlos y Quispe, María, *El Territorio Uwottüja*, Wataniba, Organización Indígena del Pueblo Uwottüja del Sipapo, Bogotá, 200 pp.
- Aguilar, Vladimir y José Medina
(2008) *Conservación de la biodiversidad en los territorios indígenas Pemón*, TNC, Mérida, 180 pp.
- Amin, Samir y Francois Houtart (eds.)
(2003) *Globalización de las resistencias. El Estado de las luchas 2003*, Icara editorial, Barcelona, 135 pp.
- Bustillos, Linda
(2011) “Una propuesta metodológica para diseñar planes de ordenamiento (planes de vida) en territorios indígenas como herramienta de gestión territorial”, *Revista Venezolana de Gestión Pública*, año 2, núm. 2, enero-diciembre, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- Bustillos, Linda y Vladimir Aguilar (coords.)
(por publicar), *Plan de vida de los pueblos indígenas de Lagunillas. Municipio Sucre- Mérida*, ULA, Mérida, s/f.
- Carreras, Albert; André Hofman, Xavier Tafunell y César Yáñez
(2003) “El desarrollo económico de América Latina en épocas de globalización. Una agenda de investigación”, *Serie estudios estadísticos y prospectivas*, núm. 24, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 45-67.
- Clavero, Bartolomé
(2011) *¿Hay genocidios cotidianos? Y otras perplejidades sobre la América indígena*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGLA), Copenhage.

- Connaughton, Brian
(1999) *Historiografía Latinoamericana Contemporánea*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 320 pp.
- Espinoza, Juan
(2007) “La economía de América Latina a principios del siglo XXI. Una visión de economía política”, en Consani, Norberto; Sepúlveda, Alberto; Zeraoui, Zidane (2008), *Las Relaciones Internacionales de América Latina. Transitando los inicios del siglo XXI*, Universidad Nacional de La Plata-Tecnológico de Monterrey-Universidad de Viña del Mar, Santiago de Chile, 340 pp.
- Ferrer, Aldo
(1998) “América Latina y la Globalización”, *Revista CEPAL*, número extraordinario, p. 165.
- Furtado, Celso
(1966) “Desarrollo y estancamiento en América Latina (enfoque estructuralista)”, *Revista Desarrollo Económico*, núms. 22-23, vol. VI, p. 19.
- Gudynas, Eduardo
(2012) “Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 237, enero-febrero, Caracas, pp. 132-133.
- Leff, Enrique
(2010) *Saber Ambiental. Sustentabilidad, Racionalidad, complejidad y poder*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 115 pp.
- Morin, Edgar
(2014) “Hacia un pensar del Sur”, en Barlowen, Constantino; Rivera, Manuel y Töpfer, Klaus (coords.), *Desarrollo sostenible en una modernidad plural. Perspectivas Latinoamericanas*, Abya-Yala, Quito, 233 pp.
- Programa de Gobierno “Juntos vamos bien ‘Evo-Álvaro’”, 2015-2020.
- Rodríguez, Octavio
(1980) “La teoría del subdesarrollo de la CEPAL. Síntesis y Crítica”, *Revista Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 12, diciembre, México, p. 1362.
- Sagasti, Francisco
(2014) “Desarrollo, conocimiento y la condición humana en la era posbocniana”, en Barlowen, Constantino; Rivera, Manuel y Töpfer, Klaus (coords.), *Desarrollo sostenible en una modernidad plural. Perspectivas Latinoamericanas*, Abya-Yala, Quito, 178 pp.
- Sarango, Luis
(2009), “Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas ‘Amawtay Wasi’ Ecuador/Chinchaysuyu”, en Mato, Daniel (coord.), *Instituciones interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*, Instituto Nacional de la UNESCO, Caracas, 2009, 260 pp.

Sosa Bértola, Luis y José Ocampo

(2010), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Secretaria General Iberoamericana, Madrid, 225 pp.

Santos, Boaventura de Sousa

(2000), *Critica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Volumen 1. Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática*, Desclee de Brouwer, Madrid, 220 pp.

Turner, Jorge y Guadalupe Acevedo (coords.)

(2005) *Sergio Bagú. Un clásico de la teoría social latinoamericana*, Plaza y Valdes: México, 180 pp.

WWF, Información de contexto “Guardianes”, encontrado en <www.survival.es>.

