

# **BOLIVIA - El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas**

José Luis López

Lunes 9 de abril de 2007, puesto en línea por [colaborador@s.extern@s](mailto:colaborador@s.extern@s)

## **¿Autonomías o libre determinación?**

Después de los cambios políticos y jurídicos de los años 90 en Bolivia, conocidos como “reformas de segunda generación”, nació un interés más generalizado por el tema de las autonomías indígenas. Normalmente se entendió que, por ejemplo, con la Ley de Participación Popular, que abre espacios de mayor participación política de los pueblos y comunidades indígenas en el gobierno local, se reconoció una forma de autonomía. Sin embargo, esta medida no deja de ser simplemente una política de descentralización que los pueblos indígenas supieron aprovechar para ganar mayores espacios en el escenario político (Assies, 2005).

Existen experiencias de reconocimiento formal de autonomías territoriales de los pueblos indígenas en América (Panamá, Colombia Ecuador y Nicaragua entre otros), como también de autonomías no formales. De lo que se trata es de garantizar el propio gobierno a una comunidad indígena dentro del ámbito de la soberanía del Estado. En este sentido, cuando los Estados emplean el término “autonomía” se refieren a la capacidad que un grupo tiene para reglamentar un cierto número de actos que el Estado supervisa habitualmente. Lo importante es destacar que los ámbitos de autonomía se definen Constitucionalmente o a través de la legislación interna, tal como se piensa para el proceso autonómico departamental que vive Bolivia.

Cuando los pueblos indígenas enfrentan su relación con el Estado desde la praxis y la teoría de las autonomías, saben que tienen que defenderse de las restricciones posibles y tienen que luchar por las ampliaciones necesarias para su buen desarrollo. ¿Pasaría lo mismo si los pueblos indígenas reivindicaran su derecho a la libre determinación antes que las autonomías? Ciertamente la situación de las autonomías y la libre determinación conllevan teorías y posibilidades totalmente diferentes.

## **La importancia de ser “pueblo” para los pueblos indígenas**

En el ámbito de las Naciones Unidas y el derecho internacional de los Derechos Humanos los pueblos indígenas han logrado recientemente ocupar espacios definitorios. Desde 1970 las Naciones Unidas, a través de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías, que tuvo el mandato de elaborar una investigación sobre el problema de la discriminación de las poblaciones indígenas, comenzaron actividades en relación a las cuestiones indígenas. El Relator especial, Sr. José Martínez Cobo, encargado de realizar este estudio presentó un informe revelador en 1986, en el que se desataca la alta vulnerabilidad de las poblaciones indígenas como grupos culturalmente diferenciados de otros grupos, además de describir algunas cualidades de los pueblos indígenas.

De este modo, a partir del informe “Martínez Cobo” se suscitaron variados y novedosos aportes sobre los pueblos indígenas que fueron confluyendo en la elaboración de normas jurídicas. Uno de los últimos y el más específico es el Convenio 169. En dicho Convenio, al referirse a la capacidad jurídica de derecho internacional de los pueblos indígenas, se limita el concepto de “pueblo” referido a los pueblos indígenas al de simplemente “población”: “La utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.” (Art. 1, parr. 3).

¿En qué sentido se entiende el término “pueblo” para el derecho internacional? El artículo 1 del Pacto sobre derechos civiles y políticos reconoce que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación...” y que en virtud de este derecho determinan su condición política y las bases de su desarrollo. Esto significa que para el derecho internacional, según los Pactos de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, las sociedades designadas como “pueblos” tienen derecho a la libre determinación.

El contexto histórico del nacimiento de este artículo está signado por los procesos de descolonización. Es decir, los Estados que se habían formado producto de la descolonización necesitaban reconocimiento internacional a su derecho de existir como tales, y esto involucra la no injerencia de otras fuerzas externas sobre su libertad.

Siendo éste el contexto, se llega a la afirmación que los derechos humanos adquieren una importancia política y jurídica primordial en la liberación de los pueblos sometidos, fundamentalmente, a procesos de colonización. De este modo asumimos para nuestro análisis de los derechos humanos un “enfoque emancipatorio” (Germán Gutiérrez, 2000). Según este enfoque el dinamismo de los derechos humanos depende no tanto de la capacidad imaginativa de los juristas, sino de las luchas emancipatorias de pueblos y comunidades, o, como diría Gutiérrez, de la influencia de los “nuevos movimientos sociales” actualmente. Entre ellos están los movimientos indígenas que reivindican derechos de libre determinación y desarrollo.

Definitivamente la condición reclamada por las organizaciones indígenas es la de ser sujetos del derecho a la libre determinación como pueblos. Hay dos interpretaciones del concepto “pueblo”. La primera proviene de una tradición política que identifica el concepto de pueblo con el conjunto de ciudadanos que conforman un país. Por ejemplo el principio de que “la soberanía radica en el pueblo”, afirmada por los Estados modernos, como Bolivia, hace referencia al conjunto de personas identificadas con el país. La segunda acepción del concepto pueblo está más cerca del concepto de “nación”. Se identifica al pueblo con la nación, por tanto un pueblo o una nación es el conjunto de personas que comparte una misma historia, un mismo lenguaje y un sentimiento común. El significado de pueblo, según la primera acepción, está identificado inevitablemente con el Estado; es decir, el pueblo es soberano cuando ha logrado conformar un Estado. En cambio, en la segunda acepción, un pueblo o nación existe independientemente de si su opción política es la de formar un Estado o no, el vínculo no es necesario.

Ciertamente, si el contexto de la formación del derecho a la libre determinación de los pueblos es el de los procesos de descolonización, los pueblos indígenas tienen razones de sobra para afirmar que han sido (y de alguna manera lo siguen siendo) pueblos colonizados. Sin embargo, como asegura Stavenhagen (2003), no existen razones jurídicas para negarle a los pueblos indígenas ser sujetos del derecho a la libre determinación por su condición de pueblos, mas bien los argumentos en contra son políticos, dado el miedo de los gobiernos por el peligro a su soberanía e integridad territorial. La última palabra sobre este tema no se ha escrito; pero lo que sí está claro es la falta de definición que algunos instrumentos de derecho internacional, comenzando por la Carta de Naciones Unidas, dejan del concepto “pueblo”, aunque hayan reconocido como nuevo sujeto de derecho internacional a los pueblos.

¿Por qué esta falta de definición?: “Porque la situación que tenían en mente [los creadores de esos instrumentos] era el proceso de descolonización. Y en ese momento, todas las partes tenían interés de dejar en la indefinición el concepto de “pueblo” para que pudiera interpretarse en el sentido de “Estado nacional”. Las nacionalidades colonizadas querían reivindicar su derecho a convertirse en nuevos Estados nacionales, según el modelo de los occidentales, y éstos evitaban que los distintos “pueblos” que componían las colonias reivindicaran un autogobierno capaz de romper la unidad de las antiguas divisiones coloniales.” (Luis Villoro, 2002: 214).

### **La libre determinación de los pueblos indígenas: un principio fundamental del derecho internacional**

En la evolución del derecho internacional se pueden observar dos datos significativos. El primero muestra que el derecho internacional poco a poco está dejando de ser “eurocéntrico”; es decir, la mayoría de

Estados que forman parte de la comunidad internacional son de Asia, África, América Latina, el Caribe y el Pacífico, que deja como resultado una apertura no sólo a nuevos actores estatales, sino al reflejo de nuevas aspiraciones y proyectos sociales. El segundo dato muestra que el derecho internacional está interesado en nuevos actores no estatales y en perspectivas no estatales; es decir, el derecho internacional ya no es meramente “estatocéntrico” y se afirma con más fuerza que la “personalidad jurídica internacional” ya no se limita a los Estados (James Anaya, 2005: 78-79).

De este contexto de vigorosa apertura del derecho internacional es parte importante el moderno movimiento de derechos humanos que busca revitalizar las cuestiones indígenas y convertirse en una fuerza significativa que defiende las aspiraciones de los pueblos indígenas. Así, las numerosas normas de derechos humanos propuestas por los Organismos de las Naciones Unidas apoyadas en significativas investigaciones oficiales dan cuenta de un progreso importante en materia indígena.

El desarrollo de los derechos indígenas en el derecho internacional implica que ninguna consideración acerca de esos derechos estaría completa sin la consideración del principio de libre determinación (Anaya, 2005). El principio de libre determinación responde a las demandas articuladas reiteradamente por los pueblos indígenas; pero, además, es un principio respaldado por instrumentos jurídico-internacionales numerosos y relevantes. Según Anaya, este es un principio consolidado en el derecho internacional consuetudinario, es obligatorio y universal, que no puede ni debe ser reivindicado sólo por los Estados, quienes se oponen tanto. Porque, a pesar de aquellas oposiciones paranoicas en el uso del concepto de libre determinación en referencia a los pueblos indígenas, ese término ya es un valor ampliamente compartido.

Esto quiere decir, primero, que el concepto de “libre determinación” es un principio fundamental en el derecho internacional, y no puede ser negado o rechazado por simple opción política. Segundo, que la naturaleza del principio de libre determinación está en su propiedad de ser un “derecho humano”, por tanto su aplicación es universal y debe entenderse que beneficia a todos los sectores de la humanidad. Tercero, aunque discutida la posición, los pueblos indígenas en virtud de su identidad diferenciada de otros pueblos son titulares del derecho a la libre determinación.

Los Estados se oponen a reconocer este derecho a los pueblos indígenas porque creen que se trata de una búsqueda de “estatalización”. La fuente de esta situación está, lo dijimos, en los procesos de descolonización de siglos pasados, por el cual los pueblos buscaban liberarse de una situación colonial. Es un error restringir el derecho a la libre determinación a la idea de estatalización, porque esta situación no es automática. Además, como advierte Anaya (2005), las normas que rigieron la descolonización no representan por sí mismas la “sustancia” del principio de libre determinación, sino que más bien suponen mediadas para “reparar” una desviación específica del principio, la de la condición colonial en su forma clásica.

De este modo, según el autor citado, el principio de libre determinación contiene dos aspectos: el sustantivo y el reparativo. En cuanto al aspecto “sustantivo” se puede establecer que contiene, a su vez, dos elementos normativos: 1) la capacidad que tiene el pueblo para otorgarse sus instituciones de gobierno, que refleje sustancialmente los procesos guiados por la voluntad del pueblo (aspecto constitutivo); 2) la libre determinación exige que el diseño de esas instituciones de gobierno propio le permitan al pueblo vivir y desarrollarse libremente de forma continuada (aspecto continuado).

Estas formas del principio de libre determinación, constitutiva y continuada, se corresponden con las dos partes del principio redactadas en el artículo 1 del Pacto de derechos civiles y políticos. El primero, constitutivo, en relación con el derecho a “determinar libremente su condición política”; y el segundo, continuado, en relación a la persecución libre de su “desarrollo económico, social y cultural”.

Algunas ideas finales al respecto. La primera, es que en el derecho internacional contemporáneo el principio o el derecho de libre determinación se aplica en alguna mediada a los pueblos indígenas. La segunda idea nos dice que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas no se restringe automáticamente, ni principalmente, a la obtención de Estados independientes. Esto es así no sólo por voluntad de los pueblos indígenas, sino porque el principio en sí mismo (sustancialmente) no es restrictivo

a ese fin. La tercera idea nos lleva a establecer que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas no puede ser aplicado como sinónimo de “autonomía” o “autogobierno”, porque su existencia no depende de la demanda de los pueblos indígenas y la aceptación de los Estados como si se tratara de una concesión.

## **A manera de conclusión**

Volemos a la pregunta inicial: ¿autonomías o libre determinación para los pueblos indígenas? La diferencia es grande. Primeramente, el detentor del derecho a la libre determinación (para nuestro caso son los pueblos indígenas) puede definir su condición política libremente e independientemente de sus negociaciones con el Estado del que hace parte. Conserva el derecho inherente de ampliar sus campos de actividad bajo los límites dados por el derecho internacional y sus tratados. No pasa lo mismo con una entidad autónoma, quién queda vulnerable a las restricciones de su autoridad que el Estado le imponga unilateralmente.

El derecho a la libre determinación adquirida por los pueblos indígenas, les hace susceptibles, también, de adquirir la personalidad jurídica internacional. Lo cual les posibilita poder negociar con los Estados sobre la base de una igualdad, aunque formal. Es importante esta relación, sobre todo cuando se trata del acceso y control de los recursos naturales que forman parte fundamental para el desarrollo de un pueblo. Otra cualidad de la personalidad jurídica internacional adquirida por los pueblos indígenas, estaría en las posibilidades de apelar a la comunidad internacional para pedir protección frente a cualquier abuso del Estado, llegado el caso.

Para los pueblos indígenas, ser miembros de la comunidad internacional, representaría una participación más activa y significativa en foros internacionales donde se toman decisiones importantes que afectan su vida.

---

## **Bibliografía**

ANAYA, James (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Paidós, Madrid. pp. 78-79.

ASSIES, Willem (2005). “Pluralismo, autodeterminación y autonomías”. En: *Revista Artículo Primero*, “Asamblea Constituyente, otra Bolivia es posible”, Año IX, Nº 17. CEJIS, Santa Cruz.

CLECH LAM, Miaban (2002). “El derecho a la libre determinación. Deudas con el pasado y promesas del porvenir”. En: *Derechos a la libre determinación de los pueblos indígenas*. Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático. Québec, pp. 22-23.

GUTIÉRREZ, Germán (2000). “Globalización y liberación de los derechos humanos”. En: *El vuelo de Ateneo, derechos humanos y crítica de la razón liberal*. Joaquín H. Flores (Ed.), Desclée, Bilbao.

HERRERA FLORES, Joaquín (2000). “Hacia una visión compleja de los derechos humanos”. En: *El vuelo de Ateneo, derechos humanos y crítica de la razón liberal*. Joaquín H. Flores (Ed.), Desclée, Bilbao. p. 23.

IWGIA (2004). *El mundo indígena*. IWGIA. Copenhague, pp. 103-104.

MARTÍNEZ COBO, José (1986). *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*. ONU. Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.1-4. parr. 30.

STAVENHAGEN, Rodolfo (2003). “Los derechos indígenas, algunos problemas conceptuales”, en: *Etnopolíticas y racismo, conflictividad y desafíos interculturales en América Latina*. Vladimir Zambrano (Editor). UNC. Bogotá.

VILLORO, Luis (2002). "Multiculturalismo y derecho". En: *Antropología jurídica, perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. Esteban Krotz (Editor). Átropos. Barcelona. p. 214.

---

Extracto del libro: *El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en Bolivia*. CEPA, 2007.

Propuesto por el autor (luislopez103[AT]hotmail.com).