

EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y AUTONOMÍA DE PUEBLOS INDÍGENAS

Carlos M. Ayala Corao

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto, realizar algunas consideraciones en torno al Estado Constitucional de Derecho, particularmente en relación con su organización político-territorial, y las posibilidades de desarrollo en su seno de diversos grados de autonomía de los Pueblos Indígenas.

El Estado de Derecho se organiza sobre la base de su objetivación en la norma jurídica. Esta se convierte en la fuente del poder y de las competencias, lo que significa al mismo tiempo, un límite su ejercicio. Esa "norma jurídica" está integrada en primer lugar, por la Constitución como norma suprema de la organización estatal y del resto del ordenamiento jurídico. Es precisamente en la Constitución, donde tiene lugar la normación suprema de la vida del Estado, en relación con sus elementos fundamentales: territorio, población y poder político. Sin embargo, desde un principio el Constitucionalismo continental europeo (Francia 1789 y 1791) y el latinoamericano, consagraron formalmente -además de normas sobre el poder- normas sobre los derechos (individuales) de la persona. Así por ejemplo, en el caso de Venezuela, primera nación latinoamericana en declarar su independencia en 1810 de la Monarquía española, el Congreso de Diputados Provinciales electos en ese año y reunido en 1811, estatuyó durante ese año los actos fundacionales del Estado, consistentes en: 1) la Declaración formal de independencia; 2) Declaración de los Derechos del Pueblo; y 3) Constitución de Venezuela.

Los "derechos" ciudadanos, consistirán durante el siglo XIX, los llamados derechos "individuales": libertad, igualdad jurídica, seguridad y propiedad. Durante el siglo XX, bajo la

influencia de la Constitución Mexicana de 1917 y la Alemana de 1919, se inicia una segunda generación de derechos constitucionales, constituida por derechos sociales y culturales: trabajo, educación, vivienda, salud, cultura, etc. Finalmente, en la última mitad del siglo XX, comienzan a nacer en el ámbito internacional, una serie de declaraciones y pactos sobre derechos humanos, que consagran una tercera generación de derechos: derecho a la paz, medio ambiente, desarrollo, etc.

En relación con los derechos de los Pueblos Indígenas, el constitucionalismo latinoamericano del siglo XIX, dedicó poca atención. En efecto, la creación de los Estados Nacionales en la antigua América Española, implantó los criterios estatales, sin tomar en cuenta en muchos casos, las realidades particulares preexistentes. Quizá ello se debió a una confusión en muchos casos del Estado Nacional, como una unidad sin particularismos, olvidando que el proceso de formación de los Estados nacionales en Europa, tuvo que pasar por varios siglos de evolución dialéctica y compromisos finales.

Así por ejemplo, en la primera Constitución Política Nacional de Latinoamérica, como fue la Constitución Federal de Venezuela de 1811¹, en relación con los “ciudadanos que hasta hoy se han denominado *indios*”, se estableció que en virtud de las bases de la “justicia y la igualdad” consagradas en esa Constitución, se encargó muy particularmente a los gobiernos provinciales de “proporcionarles escuelas, academias y colegios”, respetándole “los derechos de que gozan por el hecho de ser hombres iguales a todos los de su especie”. Así mismo, se les permitió el “reparto en propiedad de las tierras que les estaban concedidas y de que están en posesión para que la proporción entre los padres de familia de cada pueblo, las dividan y dispongan de ellas como verdaderos señores ...”. Sin embargo, en el caso de Venezuela, la preocupación por el tema de los derechos de los indígenas va a desaparecer por más de ciento treinta y seis años de la Constitución, relegándolo a leyes de misiones y baldíos y reforma agraria. A partir de la Constitución de 1947 se retoma a ese nivel la consagración

normativa, con un artículo (el 72) curiosamente ubicado en el Capítulo “De la Economía Nacional”, el cual dispuso²:

“Artículo 72: Corresponden al Estado procurar la incorporación del indio a la vida nacional.

Una legislación especial determinará lo relacionado con esta materia, teniendo en cuenta las características culturales y las condiciones económicas de la población indígena”.

Finalmente, la Constitución de Venezuela de 1961 (vigente) consagró un artículo (el 77) dentro del Capítulo de los Derechos Sociales, con la siguiente norma³:

“Artículo 77: El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina.

La ley establecerá el régimen de excepciones que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación”.

A nivel Latinoamericano, algunas Constituciones como es el caso de Guatemala, Brasil y Paraguay, consagraron durante los siglos XIX y XX, algunas normas dispersas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, es curioso advertir, como el movimiento normativo sobre los derechos de los Pueblos Indígenas avanzó en mucho mayor grado, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente mediante convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Es el caso, en primer lugar, del Convenio 107 relativo a la Protección e

Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribuales y Semi-Tribuales de los países independientes, aprobado en la Conferencia General de la OIT el 5-7-57⁴. En segundo lugar, está el Convenio 169 de la OIT de 1989, sobre Pueblos Indígenas y Tribuales, el cual aún no ha sido ratificado por algunos países latinoamericanos⁵.

Sin embargo, en las últimas dos décadas, se ha producido en América Latina, un movimiento constitucional de reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, representado -aunque en diverso grado- por Nicaragua, Colombia, Paraguay y Perú en primer lugar; y luego -de manera menos desarrollada- por México, Bolivia, Brasil, Guatemala, Panamá y Ecuador. Estas Constituciones reconocen el derecho de esos Pueblos a su identidad étnica y cultural propia, dando paso así reconocimiento del pluralismo étnico-cultural dentro del Estado de Derecho Latinoamericano. Tal es el caso de Guatemala, cuya Constitución reconoce el derecho de personas y comunidades "a su identidad cultural de acuerdo con sus valores, su lengua y sus costumbres"; Nicaragua, la cual reconoce el derecho de las Comunidades de la Costa Atlántica, a "preservar y desarrollar su identidad cultural y a la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres"; lo cual incluye el uso oficial de sus lenguas según la ley; Brasil, la cual reconoce a los "indios" su "organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones"; Colombia, conforme a la cual el Estado reconoce y protege "la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana"; México, la cual reconoce que esa Nación tiene "una composición pluricultural al sustentarla originalmente en sus pueblos indígenas"; Paraguay, la cual reconoce el derecho de los pueblos indígenas en virtud de estar definidos como "grupos de culturas anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo", a preservar y desarrollar su identidad étnica, definiendo al país como "pluricultural y bilingües" cuyos idiomas oficiales son el "castellano y el guaraní"; Perú, la cual reconoce el derecho de toda persona a "su identidad étnica y cultural" en virtud de lo cual el Estado reconoce y protege "la pluralidad étnica y cultural de la Nación

y particularmente “la identidad cultural de las comunidades Campesinas y Nativas”, lo cual incluye que además del castellano como lengua oficial, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley⁶. En el caso de Venezuela, el Informe de la Comisión Bicameral para la Revisión de la Constitución presentado al Congreso de la República en 1992, incluyó dentro del Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1961, un nuevo artículo del siguiente tenor⁷:

“Artículo 23: Se agrega un nuevo artículo, después del artículo 77, así:

Las etnias, comunidades y pueblos indígenas tienen derecho a la conservación de su cultura e identidad. El Estado protegerá el hábitat natural que utilizan para su bienestar y desarrollo según sus costumbres y tradiciones. Tendrán derecho a que la educación que se les imparta sea en idioma castellano y en su lengua.

La ley establecerá el régimen de excepción que requiere la protección de la etnias, comunidades y pueblos indígenas”.

Ahora bien, todas estas declaraciones jurídicas internacionales y constitucionales, suelen tener efectos sobre el régimen del suelo, división político-territorial, jurisdicción, cultura, educación y otros.

En el presente trabajo nos concentraremos a continuación, acerca de algunas reflexiones sobre el régimen de la forma de Estado y de gobierno, en relación con los espacios de autonomía dentro del Estado constitucional de Derecho.

I. La estructura estatal

La estructura estatal en sentido clásico supone la organización de los poderes públicos bajo la ordenación constitucional.

Pareciera en principio, que los espacios de autonomía dentro de la vida del Estado, que puedan ser capaces de adaptarse a los Pueblos Indígenas, podrían darse tanto en el Estado Unitario como en el Federal, el Regional o el Autonómico. En este sentido, Willemsen ha sostenido, que “en ambos tipos de estructura estatal puede, sin embargo, establecerse mediante el proceso pertinente en cada caso, territorios regionales autónomos indígenas de mayor significación e identidad”⁸. Sin embargo, ese mismo autor reconoce, que en el caso del Estado Unitario, se requiere su transformación en un Estado autonómico, lo cual en la práctica, configura a un grado de descentralización equivalente al Estado de tipo federal. En definitiva, las formas de autonomía político-territorial dentro de la vida del Estado, requieren un grado de descentralización en sus estructuras, que en la práctica puede resultar irrelevante la distinción teórica entre el Estado Unitario Descentralizado y Estado Federal. En su lugar, habrá que prestar más atención a la estructura real de la organización estatal, sus contenidos competenciales, y sus consecuencias prácticas.

Lo importante en la teoría federal (adaptable por tanto al Estado Unitario Descentralizado, o al propiamente Federal, Regional o Autonómico), es que en ella la estructura del Estado responde a la necesidad de integración de unidades autónomas en una unidad superior. En palabras de García Pelayo, “en este aspecto la organización federal es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de naciones culturales en el marco de una organización estatal o nación política, pues aquí, cada nación cultural posee, simultáneamente a su patrimonio histórico, un cierto grado de organización política, a través de la cual puede salvaguardarse su propia existencia nacional”⁹. En este sentido, el grado de autonomía de las unidades

componentes de la organización estatal, puede responder no solo a motivos de índole técnica (mejor funcionamiento de la organización), sino también a motivos de índole axiológica, (el reconocimiento y el respeto a entidades de ámbito local), como vía para la realización de la libertad, trasladado a personalidades colectivas, aunque no constituyan naciones culturales.

De este modo, la teoría federal del Estado tiene como supuesto de existencia y permanencia del Estado Federal dos momentos contradictorios: “unidad y diversidad”, o “cohesión y particularismo”, los cuales dependen de factores extraconstitucionales de índole natural, cultural, económica, social, etc. Es en definitiva, la relación dialéctica entre particularismo y universalismo, ha afirmado Moles Caubet¹⁰:

“Particularismo y universalismo constituyen los términos extremos de la relación dialéctica. En efecto, hay dos maneras antagónicas de encontrarse dispuesto acomodado el género humano. Bien como una unidad, cuando se acentúa lo que le es común, formando, al menos virtualmente, una “república *generi humani*”. O, por el contrario, destacando aquello que es peculiar en los múltiples grupos, “*plúribus differentiae*”. De aquí, por tanto, dos actitudes polarizadas: una, la de destacar lo diferencial, promoviendo entonces la solución particularista. Otra, la de afirmar lo que es común en la variedad, “*ad unum reduciuntur*”, con lo cual adviene la solución universalista. Es decir, manifestando esa doble posición que un gran humanista, Juan Luis Vives (1492-1540), ha pretendido expresar en el título mismo de su magnífica obra “*De concordia et Discordia in humano genere*” (1529).

Este es el movimiento alternativo que registra la Historia Universal con el que quedan interpretadas los dos momentos dialécticos de todos los tiempos y lugares. La unidad del universalismo a la variedad del particularismo cualesquiera que sean sus denominaciones literales en las distintas etapas históricas”.

Por ello, junto a los factores cohesivos del Estado Federal, operan factores particularizadores, que como lo ha afirmado García Pelayo, en ciertos casos “es de gran importancia que las partes constituyan naciones en sentido cultural o simplemente comarcas diferenciadas por notas de índole cultural, como la lengua, las costumbres, el derecho, etc.”¹¹.

Ahora bien, esa relación dialéctica del Estado Federal entre unidad y diversidad, se resume en una unidad dialéctica caracterizada por una conexión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación que se complementan y condicionan recíprocamente¹²:

1. Relaciones de coordinación

Consiste en una distribución competencial, en el sentido de que las funciones estatales son organizadas con arreglo a un principio corporativo territorial entre la Federación y las entidades miembros, de modo que su cumplimiento se lleva a cabo por una acción coordinada entre ambos. Ello implica, que para ciertas materias existe un solo poder para la totalidad del territorio y de la población, mientras que para otras exista una pluralidad de poderes. De manera que los ciudadanos están inmediatamente sujetos al poder central en algunas materias, mientras que en otras lo están al poder estatal o local.

2. Relaciones de supra subordinación

Estas relaciones afirman la supremacía del poder central, bajo cuyo supuesto se desarrollan las relaciones de coordinación. Ello va a significar, que en las materias de la competencia nacional, el Derecho Federal tiene primacía sobre el de sus miembros; y en caso de conflicto decide un Tribunal o una Comisión de Arbitraje.

3. Relaciones de inordinación

Estas relaciones representan la síntesis dialéctica entre el poder central y los miembros: la inordinación de las entidades

particulares en el conjunto total. Estas relaciones se manifiestan en la participación de las entidades político-territoriales en la formación de la voluntad general, y en la reforma de la Constitución Federal. La participación de entidades en la formación de la voluntad nacional suele llevarse a cabo, a través de una Cámara compuesta por representantes de éstas, vgr. Cámara Federal, Senado, Consejo Federal, etc.

Mientras que la participación de las entidades miembros en la reforma de la Constitución Federal tienen lugar, en alguno o algunos de los procedimientos para su iniciativa por la Cámara Federal, o por la ratificación de las propuestas por la Cámara Federal, por el pueblo de las entidades, o por órganos de éstas, vgr. Asambleas Legislativas.

II. Las consecuencias de la estructura descentralizadora: la autonomía

Los entes político-territoriales descentralizados del Estado son iguales y autónomos (entre sí) en los términos consagrados en la Constitución. La autonomía de estos entes está referida fundamentalmente a los elementos político, normativo, administrativo, tributario y jurisdiccional.

1. Político

La autonomía política es la posibilidad de que las autoridades del ente federal sean electas por los ciudadanos (electores) que habitan en ella -y no designados con interferencia del Poder Nacional. En este sentido, los órganos que ejercen el Poder Público del ente descentralizado gozan de autonomía política al ser electos por sufragio popular.

2. Normativo

La autonomía normativa es la potestad del ente federal para dictar sus propias normas, es decir, las leyes que regulan las materias de su competencia. En este sentido, le corresponde a

la autoridad legislativa, legislar en las materias de su competencia. Como consecuencia, de la autonomía normativa, las leyes y normas emanadas de los entes descentralizados, únicamente están sometidas al control jurisdiccional (nacional y del propio ente).

3. *Administrativo*

La autonomía administrativa es la potestad del ente federal de gestionar libremente las materias de su competencia. En este sentido, la Constitución le asigna a los entes potestades administrativas necesarias para realizar sus competencias. La consecuencia de la autonomía administrativa es que los actos administrativos emanados de sus autoridades únicamente pueden ser controlados jurisdiccionalmente.

4. *Tributario*

La autonomía tributaria es la potestad del ente federal de crear (organizar), recaudar e invertir impuestos, tasas y demás contribuciones, con la finalidad de obtener ingresos propios dentro del ámbito de sus competencias. Ello implica como consecuencia, la autonomía presupuestaria, para aprobar su presupuesto de gastos públicos.

5. *Jurisdiccional*

La autonomía jurisdiccional es la potestad del ente federal, para resolver las controversias o conflictos que se derivan de la aplicación de sus propias normas, decidiéndolos con fuerza de verdad legal.

En otras palabras, así como a nivel nacional existe un cuerpo normativo y los correspondientes tribunales competentes para resolver sus conflictos; también a nivel inferior, los conflictos que se derivan con ocasión de la aplicación o interpretación de las normas emanadas de los entes político-territoriales, deben ser resueltos por los órganos jurisdiccionales

correspondientes. La regla es que a cada nivel de legislación debe corresponder un nivel de jurisdicción.

Ahora bien, la consecuencia de la “autonomía” en el orden estatal, es la organización de órganos independientes a través de los cuales, los entes miembros de la federación ejercen sus competencias en forma autónoma e independiente de los órganos propios del Poder Nacional, dentro de los límites establecidos por la Constitución. Ello normalmente conlleva al establecimiento a nivel inferior, de órganos que conforme al principio de separación de poderes, ejercen el Poder Legislativo (Ej. Asambleas Legislativas, Consejos Municipales); el Poder Ejecutivo (Ej. Gobernadores, Alcaldes); el Poder Judicial (Ej. Comisiones de Arbitraje, Tribunales); el Poder Contralor (Ej. contralorías), y otros (Ej. Defensor de los Derechos Humanos, etc.).

III. Formas político-territoriales

Las necesidades de identidad cultural y étnica de los Pueblos Indígenas, en teoría podrían ser desarrolladas sin necesidad de dotarlas de una autonomía estatal organizacional. Sin embargo, la experiencia en América Latina evidencia, que los espacios de autonomía requeridos por estos Pueblos dentro del orden estatal, mediante simples normas o declaraciones de principios generales, no han resultado exitosos. En efecto, una vez hechas estas declaraciones incluso a nivel constitucional, se requiere de ulteriores desarrollos normativos, administrativos, de servicios públicos, actuaciones presupuestaria, y otras. Cuando estos desarrollos o actuaciones son dejadas a las autoridades nacionales, la ausencia de representación y de elementos autonómicos, han hecho inviables los espacios racionales requeridos.

Por ello, teniendo en cuenta las diversas y plurales formas de organización político-territorial de las comunidades que ofrece la teoría federal, los Pueblos Indígenas sin ser asimilados a una realidad estatal de organización que no le es propia,

pueden obtener un desarrollo autonómico con los límites establecidos por la Constitución (relaciones de supra y subordinación).

A continuación se exponen de manera resumida, algunas formas de organización político-territorial con niveles de autonomía, que pueden ser adoptados y adaptados para el desarrollo de los derechos propios de los Pueblos Indígenas.

1. Los Estados o Provincias Indígenas

En primer lugar, dentro de las entidades político-territoriales podría darse lugar, a la conceptualización de Estados o Provincias Indígenas dentro del Estado Nacional (Federal, Regional, Autonómico u otros). Se trataría de organizar dentro de este concepto, a aquellos territorios con una extensión, población y recursos suficientes, para adoptar el nivel máximo de autonomía dentro de la organización estatal. En estos casos, los Estados o Provincias Indígenas tendrían las siguientes características organizacionales:

A. Autonomía política, para la elección de sus propias autoridades (diputados a la Asamblea estatal, Gobernador, u otros). Además, como consecuencia de su configuración como Estado o Provincia, se configura en un circuito electoral para la elección de los miembros (senadores) a la Cámara Federal, y miembros a la Cámara de Población (diputados o representantes). De esta manera se obtiene representación ante el órgano legislativo nacional (Congreso o Asamblea), no solo para participar en la iniciativa y la elaboración de la legislación ordinaria, sino de la propia Constitución Nacional.

B. Autonomía normativa, a través de su órgano o autoridad legislativa propia (Asamblea, Congreso) para crear, modificar o derogar, no solo las leyes sino su propia Constitución, en las materias de su competencia.

C. Autonomía administrativa, para organizar sus servicios públicos propios (Ej. educación, cultura, salud etc.), y gestionar