



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

# **Modelos de integración indígena en América Latina.**

Los casos de México y Bolivia.

Estudiante: **Fabiola Bas Palomares**

Director: Patricia Martín Matas

Madrid, Abril, 2019

## ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN .....	1
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	2
3. MARCO TEÓRICO .....	5
3.1 Los pueblos indígenas en Latinoamérica.....	5
3.1.1. <i>Una breve mirada a la evolución histórica de los pueblos indígenas</i> .....	5
3.1.2 <i>Las principales demandas indígenas en Latinoamérica</i> .....	8
3.2 Multiculturalismo e Interculturalismo .....	10
3.2.1 <i>Nociones conceptuales</i> .....	10
3.2.2 <i>La trascendencia de estos conceptos en el diseño institucional del estado</i> ...	11
4. OBJETIVOS.....	12
5. METODOLOGÍA .....	13
6. ANÁLISIS.....	14
6.1 Introducción al caso .....	14
6.1.1 <i>Diagnóstico de México</i> .....	15
6.1.2 <i>Diagnóstico de Bolivia</i> .....	17
6.2 Comparación normativa.....	19
6.2.1 <i>Introducción</i> .....	19
6.2.2 <i>Análisis constitucional</i> .....	20
6.2.3 <i>Comparaciones a tener en cuenta en otra legislación</i> .....	34
6.3 Análisis de políticas públicas nacionales de desarrollo indígena .....	37
7. CONCLUSIONES .....	42
8. BIBLIOGRAFÍA.....	46
9. ANEXOS.....	51
Anexo 1. Distribución de la población Indígena en América Latina.....	51
Anexo 2. Datos demográficos y distribución territorial y porcentual de los pueblos indígenas en México. ....	52
Anexo 3: sobre la responsabilidad del estado para con la población indígena.....	56
Anexo 4. Resúmenes de los programas de desarrollo de la población indígena de México y Bolivia.....	57

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Distribución de la población indígena en América Latina .....	51
Figura 2. Porcentaje de la población hablante de lengua indígena por entidad federativa, 2015.....	52
Figura 3. Porcentaje de la población que habla lengua indígena por entidad federativa. México, 2010.....	53
Figura 4. Relación entre idioma indígena y autodeterminación de la identidad indígena .....	54
Figura 5. Mapa de ubicación de los Pueblos Originarios de Bolivia .....	55
Figura 6. Cuadro resumen del Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024, México.....	57
Figura. 7. Cuadro resumen del Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, Bolivia: .....	59

**Resumen:**

México y Bolivia son, respectivamente, el primer y cuarto estado, en términos absolutos y relativos, con mayor población indígena de Latinoamérica. Sin embargo, el modelo de cada nación de inclusión de los distintos colectivos étnicos ha sido muy distinto, a pesar de hacer frente a demandas indígenas prácticamente iguales. Así, se pretende enmarcar la situación de los derechos indígenas en un marco intercultural de integración –basado en una interacción entre etnias a todos los niveles del estado, concediendo la autonomía tanto en lo interno como lo externo–, en el caso de Bolivia, y en uno multicultural –basado en la autonomía interna pero bajos niveles de articulación con el resto de las etnias– en el caso de México. Para ello, se plantea una comparativa a nivel jurídico y de políticas del reconocimiento e implementación de los derechos indígenas en cada caso, que nos permitirá extraer conclusiones acerca del marco teórico de integración observable en cada país.

**Palabras clave:** Indígena; Inclusión; Integración cultural; Latinoamérica; México; Bolivia; Interculturalismo; Multiculturalismo.

**Abstract:**

Mexico and Bolivia are respectively the first and fourth state, in absolute and relative terms, with the largest indigenous population in Latin America. However, the theoretical approach of each state for the inclusion of their ethnic groups is very different, despite the indigenous demands being almost equal in both states. Thus, this paper intends to fit the situation of indigenous rights of each country in the intercultural framework of integration seen in Bolivia –based on an interaction between ethnic groups at all levels of the state, granting autonomy both internally and externally–, or the multicultural one seen in Mexico, –based on internal autonomy but low levels of articulation with the rest of the ethnic groups–. To this end, the paper outlines a comparison, in legal and policy terms, of the recognition and implementation of indigenous rights in each case, which will allow us to draw conclusions about the theoretical framework of integration observable in each country.

**Key words:** Indigenous; Inclusion; Cultural Integration; Latin America; Mexico; Bolivia; Interculturalism; Multiculturalism.

## 1. INTRODUCCIÓN

---

México y Bolivia son, respectivamente, el primero y el cuarto en cuanto a mayor población indígena en Latinoamérica, tanto en términos absolutos como en relativos (Banco Mundial, 2015). Más información sobre la distribución de la población indígena en la región está disponible en el anexo 1.

Resultan llamativas las disparidades que, en un análisis superficial, se pueden apreciar en cuanto a reconocimiento de derechos indígenas y avances en su implementación y el desarrollo de una autonomía indígena fuerte, especialmente en Bolivia que tiene un peso relativo de población indígena mayor. El año 2009, cuando Bolivia aprobó la reforma de su constitución por la cual se convertía en un Estado Plurinacional, supuso un antes y un después en el reconocimiento de derechos indígenas, ya que pasaron de ser una minoría a estar asumidos como rasgo esencial de la cultura nacional boliviana. Ese paso no lo hemos visto en México, donde las identidades indígenas siguen estando percibidas como minorías en cierto modo excluidas, si bien se intuye un tímido reconocimiento constitucional, después reforzado por leyes federales en los estados con más presencia indígena.

En un momento en el que vemos que el concepto de soberanía nacional está cada vez más cuestionado por la aparición de pueblos con identidades que reclaman autonomía, debemos preguntarnos qué modelo de integración de dichas entidades es más óptimo para el mantenimiento de la unidad nacional. De entre los muchos que hay, los dos modelos de integración cultural que hemos elegido para este trabajo son: (i) el basado en lo multicultural, representado por México; y (ii) el construido sobre la interculturalidad, implementado en Bolivia. Estas dos concepciones de integración cultural difieren en que el primero construye una identidad que es resultado de la suma de muchas a través de la coexistencia entre las mismas, mientras que el segundo implica una necesaria interacción entre las distintas identidades que va más allá de la mera coexistencia.

Este trabajo explicará la acepción de cada modelo por cada país a través de un análisis normativo y político de los derechos garantizados en cada uno de los casos y su nivel de implementación. Así se contrastarán las diferencias en estos dos aspectos –el normativo y el político– para después contrastar ambos sistemas de inclusión cultural, sobre el plano específico de los casos de Bolivia y México. De esta manera identificaremos las fortalezas y debilidades de ambos casos en cuanto a integración

indígena, y posteriormente extrapolarlo y obtener conclusiones sobre los puntos fuertes y débiles de los modelos de integración.

En líneas generales, a lo largo de este trabajo veremos cómo el reconocimiento de los derechos indígenas es más extenso y formal en el caso de Bolivia, lo cual necesariamente implica un mayor grado de autonomía, aunque los esfuerzos por su implementación estén dando pocos frutos. En el caso de México, si bien el reconocimiento es menor, vemos un sólido compromiso por incrementarlo a través de medidas de reforma legislativa e institucional. Además, en Bolivia veremos un interculturalismo enraizado tanto en la legislación como en la elaboración de políticas públicas, al incluir el rasgo indígena como elemento principal del carácter nacional. Por el contrario, en el segundo caso la lógica multicultural es obvia ante el bajo nivel de autonomía. Esto nos lleva a una conclusión evidente: si bien el modelo intercultural que vemos en Bolivia implica en el plano teórico más autonomía y autodeterminación que el modelo multicultural que vemos en México, es más difícil de implementar y, por ende, menos fructífero en el corto plazo.

## **2. ESTADO DE LA CUESTIÓN**

---

La causa indígena en Latinoamérica está en constante estudio tanto por parte de académicos e investigadores como por parte de organismos institucionales. Esto se debe en gran parte al carácter de diversidad cultural que tanto caracteriza la región latinoamericana, así como el interesante reto que estos colectivos suponen a nivel teórico –cuestionando los conceptos más liberales de multiculturalismo– y a nivel práctico –presionando a los gobiernos a confeccionar políticas socioeconómicas más inclusivas y participativas–. Por estas razones, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) publica periódicamente informes sobre la situación de los pueblos indígenas en la región. El último y más completo, y por tanto el más relevante para este estudio, es el publicado en el año 2014 titulado «Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos». En dicho informe, se analiza lo conseguido en cuanto a la inclusión de los pueblos indígenas desde el reconocimiento de sus derechos y lo que queda por hacer para alcanzar la igualdad en la diversidad (CEPAL, 2014).

En cuanto al modelo de integración indígena en los países de Latinoamérica hay mucho estudiado, por lo que en lo referente al análisis de los dos casos concretos que

vamos a comparar en este estudio –Bolivia y México–, son relevantes varios estudios. En el caso de Bolivia hay muchas investigaciones de peso, por el carácter innovador de su Constitución como Estado Plurinacional en 2009 que ha suscitado mucho interés entre académicos. Cabe destacar, en primer lugar, el libro *Nación, Diversidad e identidad en el marco del estado plurinacional* (2014), bajo la autoría de Daniel E. Moreno, Gonzalo Vargas y Daniela Osorio y publicado por el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia en el año 2014. Esta publicación es muy interesante porque, además de hacer un recorrido histórico por el proceso integracionista en Bolivia, también analiza los eventos históricos clave para la constitución del Estado Plurinacional y el propio estado como articulación de identidades. En segundo lugar, serán claves para esta investigación los apuntes de Albert Noguera en la Revista *Española de Derecho Constitucional* sobre el texto legislativo constitucional de 2009 de Bolivia y la especial organización territorial que dicha ley confecciona.

También merecen mención las investigaciones sobre los mecanismos de articulación social y valores que incluye el modelo boliviano, como el artículo titulado «Autonomía Indígena en Bolivia: mecanismo de articulación y dispositivo de complejidad social» (2015) de Guillermo Rosales Cervantes y «La transmodernidad y el tiempo sociohistórico en el proceso descolonizador del Estado Plurinacional de Bolivia» (2018) de Rickard Lalander y Chiara Lenza. Ambos artículos pretenden analizar las diferentes expresiones y aplicaciones que la autonomía indígena ha tenido en Bolivia, resultando en el modelo que más autonomía ofrece a la población indígena en la región. Por último, una investigación muy relevante para este trabajo es la realizada por Santos Boaventura y Luís Exeni titulada *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia* (2012). En ella se establece un estudio exhaustivo del recorrido histórico con casuística concreta y una comparación con el modelo integrador de Ecuador, al que se le suelen achacar muchas similitudes con el caso boliviano.

Por otro lado, en el caso de México, los estudios se centran más en los rasgos y demandas de su población indígena que en el modelo integrador del propio país. A tal respecto, son de gran valía dos ejemplares en concreto: por un lado, la publicación en los *Cuadernos de la Universidad de Deusto* de un número bajo el título «Autonomía y Derechos Indígenas en México» (2006) y, por otro, el artículo de la revista *Latin American Research View* titulado «La construcción de ciudadanía postliberales: los reclamos de autonomía municipal y demandas indígenas en México» (2010). En la

publicación de la Universidad de Deusto el autor, Francisco López Bárcenas (2006), establece un marco general sobre el estatus jurídico internacional de los pueblos indígenas, una exhaustiva revisión histórica de la lucha de estos pueblos por sus derechos en México y un análisis crítico del actual sistema de integración de dichos colectivos en este país. Por su parte, Jorge Hernández-Díaz (2010) realiza en el artículo de *Latin American Research View* un análisis de los principales reclamos de las poblaciones indígenas que llevaron al establecimiento de un modelo societario y político más inclusivo en México.

Una tercera investigación relevante en este caso es el artículo publicado en 2003 por Valladares De la Cruz en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* titulado «Democracia y derechos indios en México: la ciudadanía multicultural como modelo de paz». A pesar de ser un artículo relativamente antiguo, este trabajo puede dar las claves del discurso original que adoptó México en respuesta a las demandas indígenas, siendo este la base del modelo multicultural que pretendemos contrastar en este trabajo. Por último, es relevante para esta investigación el artículo de Ictzel Maldonado titulado «De la multiculturalidad a la interculturalidad: la reforma del Estado y los pueblos indígenas en México» (2010). Este último refleja las tensiones del modelo clásico de Estado nación y el modelo multicultural de México, para después elaborar recomendaciones de cómo podría evolucionar hacia un modelo basado en la interculturalidad. Por tanto, este trabajo será clave para la comparación que este estudio pretende realizar entre ambas formas de Estado.

Revisando esta bibliografía vemos una carencia importante, vacío que pretendemos llenar parcialmente con el presente estudio, ya que los estudios se centran en su mayor parte en casos de estados concretos sin llegar a elevarlos a ningún esquema teórico más elevado. Por tanto, destaca una falta de estudios que extraigan modelos de integración de realidades indígenas concretas, poniéndolos en contraposición para evaluar su efectividad. Este vacío es la principal razón por la cual este estudio se propone establecer un marco comparativo entre las dos concepciones de integración nacional de la diversidad cultural: el plurinacional, que responde a la interculturalidad, y el multicultural, que responde al multiculturalismo.

Por tanto, para realizar esta comparación debemos, además, hacer una breve mención a estudios, de carácter más antropológico, sobre las dos vertientes integracionistas presentadas en el párrafo anterior. Aunque estas nociones se tratan

también en algunos de los trabajos ya mencionados, como por ejemplo en el de Maldonado (2010) o en el de Boaventura y Exeni (2013), es importante destacar algunos trabajos adicionales centrados en este tema. En primer lugar, la obra clásica de Michael Walzer, filósofo americano fiel defensor del multiculturalismo, publicado en 1998 bajo el título *Tratado sobre la Tolerancia*. En el ensayo mencionado, Walzer hace referencia al multiculturalismo, basado en la coexistencia de culturas, como única respuesta al enigma de integrar distintas culturas preservando la armonía social. Bajo un prisma similar, Charles Taylor, segundo gran exponente de la defensa de los modelos de integración más liberales y la libertad individual, reflexiona sobre el mismo problema en su obra *El Multiculturalismo y la política del reconocimiento* publicada en 1992.

Por su parte, el término de interculturalismo es bastante más reciente y, por ende, no hay tanta base filosófica construida alrededor del término aún. Sin embargo, la obra de León Olivé (2004) denominada «*Interculturalismo y Justicia Social*» es muy útil a la hora de acotar el significado de dicha corriente integracionista y la manera en la que se puede aplicar en la administración del estado para aumentar la justicia social. Por último, con el fin de ampliar, resulta útil el análisis de Hernández (2007), titulado «*Sobre los sentidos de “Multiculturalismo” e “Interculturalismo”*». En él, se analizan conceptualmente y desde múltiples ópticas, ambos conceptos por lo que este trabajo es clave para comprender las bases de la comparación que este trabajo pretende realizar.

### **3. MARCO TEÓRICO**

---

#### **3.1 Los pueblos indígenas en Latinoamérica**

##### *3.1.1. Una breve mirada a la evolución histórica de los pueblos indígenas*

Aunque no es sujeto directo de este trabajo, es muy importante no perder de vista el origen del contexto sociopolítico indígena actual. Debemos remontarnos a cinco siglos atrás, con la llegada de los europeos al continente en 1492. El periodo de colonización que la siguió creó una imagen de los nativos en dichos territorios como

bárbaros, [que] deben aceptar la conquista como rectificación y castigo por sus crímenes (idolatría y sacrificios humanos), así como los españoles están obligados por derecho natural y divino a impedir estos daños y a defender a los inocentes, a la vez que facilitar la evangelización cristiana para elevar el dominado a la altura de la civilización del conquistador (CELAC, 2014, pág. 22).

Esa concepción de superioridad moral sobre los pueblos indígenas se mantuvo, retroalimentándose, durante más de tres siglos. Esta etapa puramente colonial supuso la persecución, explotación, desposesión material y cultural y el sometimiento de las poblaciones nativas que ya estaban establecidas en el continente americano tras la llegada de los europeos (CAOI, 2012).

El primer marco jurídico que estableció igualdad entre españoles, mestizos e indígenas fue la constitución española de 1812, por ejemplo, prohibiendo la desposesión de los nativos de sus propias tierras y otros bienes. Sin embargo, esta igualdad fue puramente ficticia ya que, al imponerse pronto de nuevo el absolutismo en España, sus postulados no llegaron a establecerse en las colonias.

Los movimientos que lucharon por la independencia a principios del siglo XIX, que estaban principalmente liderados por criollos, utilizaron un discurso que prometía libertad e igualdad para los sometidos bajo el yugo colonial. Sin embargo, no llegaron nunca a cumplirse porque, de hecho, se empezó a ver la cuestión indígena como un obstáculo a la construcción de un proyecto liberal de Estado nación (CELAC, 2014).

Este efecto negativo sobre las proclamas indígenas después de las guerras de independencia se ve claramente plasmado en las primeras constituciones de los estados recién independizados. En ellas se aprecia una clara continuidad de la concepción colonial de supresión de la patria potestad de los pueblos indígenas (Clavero, 2008). Un ejemplo notable es la constitución argentina de 1853, que además se mantuvo sin reformar durante muchos años, donde se le da el mandato al Congreso de «conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo» (Constitución de la Confederación Argentina, 1853, pág. 277)

Con el desarrollo del Estado nación y las relaciones internacionales apareció el derecho internacional para poner en tela de juicio muchos de los acuerdos vigentes hasta el momento. De hecho, según el informe recopilatorio de Miguel Alfonso Martínez (1999) sobre los pactos y acuerdos entre los Estados y las poblaciones indígenas, hay un efecto de «retrogresión». En dicho informe Martínez (1999) señala que todos aquellos acuerdos firmados entre las comunidades indígenas y los estados coloniales, perdieron reconocimiento con la llegada de los acuerdos internacionales entre los Estados soberanos del siglo XIX. No solo no fueron respetados entonces, sino que muchas proclamas indígenas basadas en postulados de dichos acuerdos no son hoy en día consideradas como postulados jurídicamente sostenibles. Esto ha llevado al deterioro de muchos de sus

atributos internacionales entre los que destacan la disminución de su capacidad de autogobierno y firma de acuerdos internacionales, de control de su propio territorio e incluso la reducción cuantitativa de su población (Martínez, 1999).

La llegada del siglo XX trajo consigo una redefinición del papel de Latinoamérica como ente económico en el sistema capitalista mundial. Este cambio vino directamente derivado de las corrientes neoliberales que tanto enfatizaban la Inversión Extranjera Directa (IED), la apertura comercial y el aumento de las exportaciones como claves de éxito económico. Esta concepción puso el foco directamente sobre las grandes corporaciones y multinacionales como principales agentes promotores del desarrollo económico (Machado, 2013). En Latinoamérica esto se tradujo como una «re-primarización» (vuelta a los sectores tradicionales de la extracción de materias primas), «concentración» y «extranjerización» de los recursos (Arceo, 2007; Martins, 2005). La corriente extractivista que esto generó una segunda ola de «desterritorialización» de las comunidades indígenas. Desde entonces, se han generado grandes costes externos de las actividades de dichas multinacionales en Latinoamérica yendo desde la pérdida de territorios y biodiversidad hasta la pérdida de conocimientos tradicionales indígenas (CELAC, 2014).

Paralelamente, como señala el informe sobre los pueblos indígenas en América Latina elaborado por la CEPAL (2014), se desarrollaron dos fenómenos importantes. En primer lugar, se construyeron marcos de reconocimiento territorial de los pueblos indígenas como en la reforma constitucional de Bolivia de 1938 o la de Ecuador en 1945. No obstante, estas reformas en ningún caso reconocieron el autogobierno ni, por supuesto, la autodeterminación: demandas que constituyen el epicentro de la lucha indígena incluso en la actualidad. En segundo lugar, se implementaron políticas agrarias como las de México a principios de siglo o de Bolivia más cercanas a los años 50. Sin embargo, a pesar de ser un avance, estas políticas fueron superficiales ya que no reconocían el elemento comunitario de la tierra. Además, tampoco fueron efectivas por lo infértil de las tierras que se adjudicaron. Estos dos elementos comenzaron a ser, y siguen siendo, los dos ejes centrales de la lucha indígena, también conocida como «la demanda madre»: tierra y autogobierno (CEPAL, 2014).

### *3.1.2 Las principales demandas indígenas en Latinoamérica*

Derivados de presiones tanto nacionales (movimientos indígenas irrumpiendo en las realidades políticas de los países) como internacionales (estándares mínimos de Derechos Humanos), en el último decenio se han alcanzado muchos derechos en este campo. Estos derechos son, principalmente, los siguientes: autonomía, territoriales, derecho al bienestar, protección de los niños y mujeres, educación, información y comunicación. Sin embargo, en este apartado sólo vamos a explicar brevemente los derechos de autonomía y territoriales, ya que conforman la piedra angular de los reclamos de los movimientos indígenas en Latinoamérica. Además, son clave para entender las principales diferencias entre los dos casos escogidos para el presente análisis.

#### A. Derecho de Libre Determinación de los Pueblos

Según lo recogido por la Resolución de las Naciones Unidas 1514 (XVI), relativa a la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales de 1960: «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1960, Art. 2). También lo encontramos recogido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1976) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) e incluso es considerado como parte de los Derechos Humanos en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 (Medina, 2017).

Como vemos, pues, el derecho de autodeterminación implica el derecho a la autonomía, es decir, que los pueblos tengan la capacidad y derecho de imponer sus propias normas y vivir acorde a sus tradiciones. Esto implica decidir sobre su orden social, cultural, normativo, y, sobre todo, político y económico, sin injerencias internas. En definitiva, es el derecho al autogobierno, en el sentido más amplio de la palabra.

Además, es un principio fundamental del Derecho Internacional, tal y como declara la ONU en su Resolución 2625, que contiene la Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la carta de las naciones unidas de 1970:

En virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de

proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1970).

Finalmente, el derecho de autodeterminación se ve reforzado en el caso de los colectivos indígenas por varios instrumentos internacionales. Es el caso del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989), que precisa el contenido específico de este derecho incluyendo aspectos como el derecho a consulta, participación, responsabilidad y cooperación (Medina, 2017). Además, queda expresamente garantizado para las poblaciones indígenas en la Declaración de las Naciones Unidas para los derechos de los Pueblos Indígenas (2007), en su artículo 3, garantizando además en el art. 4 los derechos que derivan de él, de autonomía y autogobierno.

Art. 3: Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007, Art. 3).

#### B. Derechos Territoriales

El término territorio es mucho más que una porción de tierra entregada a los indígenas por convenio, ya que es el elemento principal en sus vínculos culturales y espirituales. Tal y como lo define la Ley n° 1715 del Estado Plurinacional de Bolivia de Reforma Agraria (1996), territorios son

los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo (Ley núm. 1715, del 19 de octubre de 1996, art. 41).

Por tanto, incluye tanto la delimitación física de tierra como la vinculación especial que tienen con ellas y todos los derechos que derivan de dicho nexo como por ejemplo los de consentimiento, indemnización o autogobierno. Según el informe de CELAC (2014), en términos generales, este tipo de derechos están en gran medida incluidos en una gran variedad de textos constitucionales en Latinoamérica; en algunos, sobre todo en aquellos con fuertes movilizaciones indígenas, incluso se complementan con leyes y otras normas ad hoc.

Sin embargo, el avance del capitalismo descontrolado y el aumento de poder de las grandes corporaciones han generado muchos conflictos en regiones indígenas por el control de recursos naturales (CELAC, 2014). Estos conflictos suponen una flagrante violación de derechos y desembocan en una degradación no solo del entorno indígena sino también del medio ambiente. Otro obstáculo importante en este aspecto es en la brecha entre el reconocimiento y la implantación de la que habla el Relator Especial Rodolfo Stavenhagen señalando que, aunque es importante valorar el esfuerzo reconocedor de las naciones en materia indígena, las comunidades siguen enfrentándose a conflictos porque

las normas no se implementan de manera adecuada, o porque son algunas veces neutralizadas por otras normas contradictorias, o bien porque no funcionan satisfactoriamente las instituciones jurídicas y administrativas cuya tarea sería aplicar la ley y velar por su cumplimiento (Stavenhagen, 2006, citado en CELAC, 2014, pág. 149).

## **3.2 Multiculturalismo e Interculturalismo**

### *3.2.1 Nociones conceptuales*

Debido a que el propósito de este trabajo es la comparación entre dos modelos de estado de integración de la diversidad cultural (en este caso, el colectivo indígena), creemos conveniente analizar primero los fundamentos teóricos de ambos modelos: el multicultural y el intercultural. Las definiciones de ambos conceptos según la Real Academia Española son:

- Multicultural: «caracterizado por la convivencia de diversas culturas»
- Intercultural: «que concierne a la relación entre culturas»

A pesar de que muchos antropólogos y demás científicos del campo a veces los utilizan indistintamente (muchas veces para simplificar el análisis), en sus fundamentos tienen connotaciones distintas. Desde el mero análisis etimológico, la principal diferencia entre ambas estriba en que multicultural hace referencia a una coexistencia pacífica entre varias culturas, mientras que intercultural a un encuentro entre ellas.

Por un lado, el multiculturalismo nace a mitad del siglo XX en los Estados Unidos, como catalizador de la voz de varios grupos minoritarios, como por ejemplo los afroamericanos o grupos étnicos (Hernández-Reyna, 2007). Como señala León Olivé, el

término multicultural «se utiliza para describir sociedades en donde conviven grupos de diversas culturas» (Olivé, 2004, pág. 21). De esta forma, Olivé (2004) resalta que mientras que multiculturalidad es un calificativo que describe una realidad pluricultural, multiculturalismo se refiere más al proyecto de articulación normativa de dichas culturas. Otra definición interesante es la de Kimlicka (1996), para quien la multiculturalidad es un fenómeno donde conviven «grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad y la acomodación de sus diferencias culturales» (Kimlicka, 1996, pág. 25).

Por otro lado, la interculturalidad hace referencia a un nexo concreto entre distintas culturas, por lo que el hecho de que haya multiculturalidad es un presupuesto necesario de partida. El antecedente principal del interculturalismo, concepto bastante más reciente, es el biculturalismo, teorizado por Evon Vogt en 1951 (Hernández-Reyna, 2007). El biculturalismo afirma que dos culturas pueden establecer una relación que no destruya ni favorezca a ninguna en particular (Gómez, 2011). Otra acepción de este concepto es la de Ramírez Eras, que lo define como el «proceso de convivencia humana, basado en el respeto a la relación recíproca de valores entre varias culturas» (Ramírez, 2001).

Finalmente, cabe destacar un último apunte. Como subraya Hernández-Reyna tanto multiculturalidad como interculturalidad suponen «la diversidad cultural, aunque la interculturalidad refiera al fenómeno del encuentro entre diversas culturas» (Hernández - Reyna, 2007, pág. 436).

### *3.2.2 La trascendencia de estos conceptos en el diseño institucional del estado*

Como hemos destacado antes, el prefijo -ismo tilda la palabra con un significado diferente: ya no se constata una realidad, sino que se hace referencia a un proyecto político o normativo. Según José Antonio Marina (2002), existen tres modos a través del cual un Estado puede gestionar la pluralidad cultural dentro de sus fronteras: el modelo multicultural, el asimilacionista y el intercultural. Siguiendo las teorías de este autor, el modelo asimilacionista pretende que todas las culturas minoritarias se mimeticen en la cultura predominante en el país, dejando de lado todos sus rasgos culturales tradicionales. En segundo lugar, el modelo multicultural admite una nación pluricultural, dejando que las distintas entidades culturales se organicen de manera, hasta cierto punto, autónoma.

Por último, el modelo intercultural va un paso más allá promoviendo una retroalimentación entre estos grupos, es decir, impulsando el mestizaje cultural.

Sin embargo, ni el multiculturalismo ni el interculturalismo hacen alusión a un solo modelo normativo de integración concreto, sino que son dos grandes grupos conceptuales pudiendo existir muchos modelos distintos en cada una de ellos ya que cada uno «adquiere diferentes significados según los modelos de sociedad con los que se le asocia» (Olivé, 2004, pág. 22).

Finalmente, cabe subrayar las principales diferencias entre los dos modelos expuestos. En primer lugar, hay una fundamentación ideológica y/o política distinta en cada caso. Tanto porque cada sociedad multicultural es distinta, como por la necesidad humana de encontrar una única fórmula infalible para todo, Olivé (2004) sostiene que se tiende a asociar el modelo multicultural con una visión más liberal que pone énfasis en las libertades individuales y en la ausencia de derechos morales de colectivos. De esta misma manera, el interculturalismo elimina toda forma de dominación entre pueblos poniendo el acento en las relaciones horizontales entre ellos (Olivé, 2004).

En segundo lugar, mientras que el modelo intercultural pretende tener una estructura horizontal otorgando un estatus de igualdad a cada grupo cultural, el multicultural establece una jerarquía ya que será la cultura predominante la que tiña con sus valores los fundamentos del modelo (Vansteenberghe, 2012). Además, el proyecto multicultural modifica levemente la realidad actual para aumentar los niveles de convivencia pacífica, mientras que el modelo intercultural pretende romper con lo establecido y crear una situación nueva ya que la interacción entre culturas puede crear nuevas formas culturales (Vansteenberghe, 2012).

#### **4. OBJETIVOS**

---

Como hemos visto a lo largo del marco teórico, hay muchos estudios sobre la cuestión indígena en Latinoamérica, el funcionamiento sobre los movimientos indígenas en cada país y, de manera separada, los distintos esquemas culturales de integración existentes. Sin embargo, hay poca investigación sobre el nexo, a un nivel práctico, entre la realidad indígena en los países latinoamericanos y los modelos de integración cultural existentes, comparándolos para así extraer conclusiones sobre su efectividad y factibilidad. Por tanto, el propósito general de esta investigación es hacer un análisis comparativo de los modelos de integración indígena de México y Bolivia,

enmarcado en un estudio de los elementos de integración indígena comprendidos en sus constituciones, otras leyes principales y sus políticas públicas.

El objetivo principal en el que se enmarca este estudio es verificar la aplicación de dos modelos de integración indígena distintos en cada país. Así, se pretende demostrar que el marco de integración indígena en Bolivia responde a un pensamiento que gira alrededor de la idea de interculturalidad, mientras que el mexicano se basa en la idea de multiculturalidad. Paralelamente, se pretende demostrar que el modelo intercultural lleva a una implementación de los derechos indígenas más efectiva.

Para ello, la primera meta necesaria que hemos identificado consiste en identificar las diferencias clave en los mecanismos de reconocimiento de derechos indígenas a través de un análisis normativo de lo recogido en la constitución y en otras normativas relevantes al respecto. La segunda meta necesaria para la consecución del objetivo principal del trabajo es analizar el grado de implementación de estos derechos a través de las políticas de desarrollo indígena en cada uno de los países.

Las motivaciones que impulsan este trabajo son varias. En primer lugar, hay un interés académico que surge a raíz de un trabajo realizado en mi tercer año de carrera sobre el nuevo proceso constitucional en Bolivia. De ahí nació mi interés de realizar un estudio más exhaustivo sobre la situación en dicho país y enriquecerlo dándole una perspectiva comparativa. Además, existe una motivación personal que nace de dos ejes: (i) interés por la aplicación de mis conocimientos técnicos en defensa de los colectivos vulnerables; y (ii) mi fascinación por la región latinoamericana y sus dinámicas políticas y sociales.

## **5. METODOLOGÍA**

---

La metodología empleada para la elaboración de este estudio está relacionada principalmente con la de un estudio cualitativo. En primer lugar, hemos realizado una revisión bibliográfica de la literatura más relevante llevada a cabo, centrada especialmente en los conceptos teóricos: las principales demandas indígenas, la situación indígena actual y los principales modelos de integración cultural relevantes para este trabajo.

Para esta revisión bibliográfica se recurrió a bases digitales, utilizando como principal recurso ensayos y artículos académicos. Utilizamos bases de datos con las que

ya estamos familiarizados en la universidad, como EBSCO, Academia Research y Dialnet, así como fuentes estadísticas nacionales. Además del estudio de los diversos conceptos, como parte de la preparación para abordar el análisis correctamente se ha recurrido a varios manuales y ensayos sobre derecho comparado.

En segundo lugar, se ha abordado el análisis comparativo del modelo de integración indígena desde dos perspectivas. En la primera, de carácter normativo, primero se han elegido los derechos más importantes en la causa indígena que hemos identificado a través del marco teórico. Después, se han comparado los textos constitucionales de ambos países, escogiendo solo aquellos artículos relevantes para cada uno de los derechos. Además de los textos constitucionales, se han añadido diversas normativas de rango nacional o federal que añaden contenido relevante sobre el avance de estos derechos en ambos países. En el cuerpo de análisis se han ido elaborando las bases para después extraer conclusiones más profundas.

La segunda perspectiva de análisis en este trabajo es la pública, donde comparamos los dos planes de desarrollo nacional que incumben a la población indígena. La comparación se hará en base a una lectura comprensiva exhaustiva de ambos documentos y utilizando mapas mentales. En este apartado, se harán dos niveles de análisis: en cuanto a objetivos y en cuanto a políticas.

Finalmente, se extraerán las conclusiones pertinentes de cada uno de los apartados, para luego hacer una reflexión final sobre la situación de los pueblos indígenas en cada uno de los países y las lecciones que se podrían aprender de cada uno de los casos.

## **6. ANÁLISIS**

---

### **6.1 Introducción al caso**

Antes que nada, cabe destacar que la recopilación de datos y características demográficas exactas de las poblaciones indígenas en Latinoamérica es aún una labor que requiere mucha mejora. No es fácil saber el número exacto ni cómo están repartidos geográficamente a lo largo del continente ante la falta de infraestructura, consenso sobre los criterios o incluso conocimiento sobre las propias identidades indígenas. De hecho, solo unos pocos países incluyen variables identitarias en sus censos generales y aún quedan bastantes países que no disponen de ninguna información (Banco Mundial, 2015). Así, en el caso de Bolivia utilizaremos fuentes. Nacionales, aunque desde una perspectiva

crítica, y en el caso de México utilizaremos el criterio lingüístico, el que se usa en el país para proveer de datos indígenas.

### *6.1.1 Diagnóstico de México*

Los Estados Unidos Mexicanos es un país soberano situado en América del Norte con capital en la Ciudad de México. Es el tercer país con mayor territorio de Latinoamérica, limitando con los EE. UU. por el norte y con Guatemala y Belice por el sur. México es una República federal laica que cuenta con una democracia representativa como sistema político de gobierno, presidida por Andrés Manuel López Obrador desde diciembre de 2018.

Según el Boletín Demográfico de 2015 de CELAC, la población estimada para 2018 es de 129 millones 500 mil aproximadamente. Según fuentes estadísticas nacionales, el 21,5% de la población se auto-proclama indígena y el 6,5% habla una lengua indígena<sup>1</sup>. A efectos prácticos, y al tratarse de una minoría a nivel nacional, el dato más utilizado en los análisis de este tipo suele ser el último pues presentan un vínculo más fuerte con la pertenencia indígena, haciendo más fácil la cuantificación del fenómeno indígena. Según este criterio, en México existen 68 pueblos indígenas, cuya distribución territorial, importancia por porcentaje de población hablante de lengua indígena y rasgos demográficos puede ser consultada en el anexo 2. Los estados con mayor población hablante de lengua indígena son Oaxaca, Yucatán y Chiapas, sumando entre las tres el 42,6% del total de la población hablante de lenguas indígenas.

Sin embargo, debemos dirigir una mirada crítica a los datos que prestan en México ya que el criterio lingüístico no es la mejor herramienta para definir la identidad indígena de una persona por varias razones. La globalización está haciendo que lenguas minoritarias dejen de existir porque dejan de ser útiles, lo cual no implica necesariamente una pérdida de la identidad indígena. El idioma no es más que un solo elemento, si bien muy importante, de la identidad de un individuo. Además, López (2009), establece en su estudio que sobre 313 idiomas indígenas estudiados, el 76% es hablado por menos de 10.000 personas. Finalmente, según datos del Banco Mundial (2015), en México el 15% de la población se identifica con una identidad indígena, mientras que tan sólo el 7% habla

---

<sup>1</sup> De acuerdo a la Encuesta Intercensal de 2015 llevada a cabo por el Gobierno de México.

de manera efectiva una lengua indígena. Más información al respecto puede encontrarse en la segunda figura incluida en el anexo 2.

Los movimientos indígenas en México tienen unas particularidades a tener en cuenta. Las primeras manifestaciones indígenas en México ocurrieron entre 1973, con la creación del Movimiento Nacional Indígena, y finales de los años 80. En los primeros años, el discurso indígena se basaba en aumentar el acceso a la tierra, más libertad política o mayor libertad de la represión estatal (López Bárcenas, 2016)

Durante los últimos años del siglo XX, el movimiento indígena en México empezó a desarrollar su propio espacio donde poder ejercer tímidamente su autonomía (Bartra y Otero, 2008). De hecho, durante los años 80, se construye en México un discurso indígena radicalmente distinto, fundamentado en la autonomía regional de los pueblos (López Bárcenas, 2016).

El gran cambio llegó en 1994, con el surgimiento contra el Estado por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), cuyas demandas, aunque aplicables a cualquier sector, no tardaron en defender los derechos indígenas (Ramírez-Sáiz, 2006). El Estado Mexicano pronto propuso iniciar un proceso de diálogo que tendría escasos resultados. Uno de ellos es la firma en el año 1996 de los Acuerdos de San Andrés, sobre la identidad y cultura indígenas. Sin embargo, el contenido del pacto nunca llegó a materializarse y las negociaciones se estancaron hasta día de hoy. Ante la pasividad del gobierno a implementar dicho acuerdo, los estados con mayor población indígena se negaron a ratificarlo y muchos otros solicitaron su nulidad (López Bárcenas, 2016).

Ante este panorama se ejecuta en el año 2001 una reforma constitucional, incluyendo el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Sin embargo, la elección del gobierno de implementar una política desde el estado central, completamente ajena a los movimientos indígenas, en vez de ejecutar un pacto compuesto por ellos mismos, hizo que los pueblos indígenas dejaran de lado la reivindicación teórica y pasaran a intentar construir dicha autonomía por ellos mismos (López Bárcenas, 2016)

Desde entonces, el Colectivo de Solidaridad Con la Rebelión Zapatista (CSRZ) ha tomado el relevo en la reivindicación de la ampliación de los derechos indígenas en México. Su lucha, más centrada en lo regional e intentando construir la autonomía «desde abajo», basado en el Pacto de San Andrés (Ramírez-Sáiz, 2006). Sin embargo, los movimientos indígenas en México han estado marcados por diferencias internas, que la

autonomía solo podía agrandar, que han llevado a que dicha autonomía no favorezca la «movilización conjunta» (Bartra y Otero, 2008, pág. 424).

En cualquier caso, pocos avances se han registrado hasta la fecha debido a que el CSRZ no ha sabido aclarar los derechos que se quieren ampliar, ni los nuevos que se quieren incluir (Ramírez-Sáiz, 2006).

Así, la principal debilidad de los movimientos indígenas en México es su bajo nivel de articulación, así como su foco en el comunitarismo y regionalismo, que les pone en desventaja con respecto al poder centralizado del Estado y la economía estatal. Hoy por hoy, Como señala López Bárcenas (2016): «los movimientos pueden ser ejemplos de resistencia, pero no de emancipación» (López Bárcenas, 2016, pág. 75).

### *6.1.2 Diagnóstico de Bolivia*

El Estado Plurinacional de Bolivia es un estado situado en América del Sur, con capital legal en Sucre y la política y económica en La Paz. En cuanto a territorio, tiene frontera con Brasil al norte, Paraguay y Argentina al sur y Chile y Perú al occidente; siendo el 28 en el ranking de la región en cuanto a tamaño. Su forma de Estado es una República presidencialista, cuyo presidente es Evo Morales desde 2006, primer presidente de origen indígena. Según proyecciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística del Estado Plurinacional de Bolivia, en 2018 la población es de 11 millones 300 mil habitantes, con un 31% aproximado de población rural.

Bolivia cuenta con 46 pueblos indígenas divididos en tres regiones principales: Amazonía, Chaco y los Andes. Esta información se encuentra ampliada en la Figura 1 en el Anexo 1.

En el año 2001, primer censo en el que se incluye la pregunta de la auto identificación, un 62,2% de la población boliviana se declaraba indígena, según datos del CEPAL (2002). Este alto porcentaje se enmarca en un momento crítico con la irrupción de la demanda indígena en el centro de la esfera política, que ganó se hizo evidente tras las protestas sociales de la Guerra del Agua o la Guerra del Gas (Pretel, 2014). Esto hizo que creciera la identificación indígena, que llevaría a la fundación de un Estado Plurinacional en Bolivia.

Tradicionalmente, la voz de los movimientos indígenas en Bolivia se han canalizado a través de dos instituciones principales: La Confederación Sindical Única de

Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), debilitada por disputas internas y que ha conseguido menos logros políticos, y la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), más efectiva por mantener una relación más cordial con el gobierno (Lee, 2004).

Durante los años 90, a pesar de la labor ejercida por ambas instituciones, se registraron pocos avances en materia indígena. La situación se invirtió en el año 2003, tras las revueltas de la Guerra del agua y el Gas que pusieron de nuevo las demandas indígenas en el centro del escenario político, cuando Felipe Quispe –Secretario de la CSUTCB– y Evo Morales –líder de los cultivadores de coca, uno de los movimientos indígenas más importantes del país–, llegaron al poder en representación de los partidos indígenas de nueva creación tras el año 2000, siendo así capaz de incorporar las demandas indígenas en las agendas del Gobierno (Lee, 2004).

Sin embargo, tras la traslación política de estas demandas sociales a ocho años de mandato de un gobierno que trabajaba con el foco puesto en la causa indígena, a partir del censo de 2012 los datos cambiarán mucho. Así, en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012, solo un 41% de los bolivianos se auto declaraba indígena (INE, 2013). Además, esta encuesta demuestra que los tres pueblos indígenas originario campesinos más importantes del país son los Quechuas, los Aymaras y los Chiquitanos, por orden de nº de integrantes. Los tres sufrieron grandes descensos en su población, un 20%, 7% y 28% respectivamente (INE, 2013). En el Censo no aparecían los 46 pueblos mencionados, sino que quedaban reducidos a 36, donde la mitad tiene menos de 1.000 habitantes y se encuentran en riesgo de extinción no sólo cultural, sino también física (Pretel, 2014).

Esta disminución de 21 puntos porcentuales no dejó indiferente a nadie. Por un lado, el presidente Evo Morales atribuyó esta disminución a la vuelta de una «mentalidad colonizadora» (Tabra, 2013). Por otro, la politóloga Moira Zuazo manifestó: «Que este número se haya reducido en un momento en el que nuestra Constitución reivindica las identidades indígenas, que son la base del Estado plurinacional, es extraño» (Tabra, 2013).

Según Pretel (2014), algunos sociólogos destacan tres factores principales en la disminución del porcentaje indígena en Bolivia: (i) la concentración en núcleos urbanos, donde los límites identitarios no están tan definidos; (ii) los cambios generacionales; y (iii) los matrimonios entre indígenas y no indígenas.

Algunos académicos, como por ejemplo el sociólogo Alfonso Hinojosa, opinan que estos nuevos datos, por extraños que parezcan, responden a un cambio en las dinámicas indígenas, reflejando así un decrecimiento de la demanda étnica y la identidad que eso conlleva. Así, según Servindi (2013), Hinojosa alegó que: «Puede ser que una persona con historia cultural por discriminación ya no la asume» (Servindi, 2013).

Otras voces apuntan a un censo poco inclusivo. Así lo apunta el ex-director del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Sociales (CEJIS), Leonardo Tamburini, que alega que el esfuerzo por censar la identidad indígena en Bolivia no es demasiado grande ya que «Lo que se realizó es un muestreo con una pregunta, digamos, que no tenía el objetivo de identificar a la población indígena del país» (Servindi, 2013). Es más, según Pretel (2014), las autoridades se negaron a incluir en la encuesta el término «mestizo», por tener, según ellos, connotaciones racistas, muchos de los consultados se vieron obligados a elegir la opción de no identificarse con ninguna identidad.

## **6.2 Comparación normativa**

### *6.2.1 Introducción*

El primer paso del análisis se abordará desde la perspectiva normativa, analizando primero los marcos constitucionales de ambos países en lo referente a la cuestión indígena y después otras leyes nacionales en el caso en el que éstas añadan información relevante no incluida en la constitución. Además de las conclusiones a las que se lleguen en cada nivel de análisis, se hará una breve reflexión sobre cómo los planteamientos normativos se han ejecutado y llevado a la realidad, y la efectividad de los mismos.

En este bloque de análisis nos centraremos en los siguientes derechos y demandas indígenas:

- Derecho de libre determinación
- Derechos territoriales
- Derecho de participación política
- Derechos lingüísticos
- Derecho de consulta

Además, analizaremos la definición del marco político del estado, algunas peculiaridades del sistema boliviano (la jurisdicción indígena y las competencias indígenas) y las responsabilidades que constitucionalmente el pueblo le otorga al Estado en materia indígena.

### *6.2.2 Análisis constitucional*

La Constitución de México se promulgó el 5 de febrero de 1917, y ha sido reformada por última vez en enero de 2016. Esta Constitución fue la primera de la historia en incluir derechos puramente sociales, que reflejaban las demandas del pueblo (Moreno, 1965).

Por su parte, la Constitución Boliviana es un texto mucho más joven ya que data del 7 de febrero de 2009. Este texto, que se aprobó vía referéndum popular, supone una refundación de Bolivia como una nación plurinacional, con un fuerte elemento de reconocimiento indígena y carácter descentralizador.

Antes de empezar el análisis, debemos matizar que en este trabajo solo vamos a hacer referencia a derechos específicos que estén reconocidos de manera explícita para las personas indígenas. Tanto los derechos humanos como los derechos fundamentales que cada constitución brinda a todos los ciudadanos del Estado (en los que se incluyen, por supuesto, los indígenas), no serán analizados por entenderse aceptados e integrados al mismo nivel ya que ambos estados son Estados de Derecho. Por tanto, estos derechos intrínsecos a la dignidad de la persona y dados por sentado en dos Estados civilizados, democráticos y con tradición de Estado de Derecho, no serán objeto de análisis en este trabajo.

#### Definición del Estado

A nivel de análisis constitucional, lo primero que merece ser destacado es la definición del Estado que hacen ambos textos legales. Por un lado, el Estado Mexicano queda definido en el artículo 2 de su constitución como «pluricultural», con «conciencia de su identidad indígena» y un carácter multiétnico:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Art. 2o).

Por otro lado, la Constitución de Bolivia define al Estado como «Plurinacional», «intercultural» y «descentralizado» en su Artículo 1, haciendo mucho hincapié en el carácter plural a todos los niveles del país:

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, Art. 1).

Como se puede apreciar, la diferencia es clave: mientras que en la Constitución Boliviana la cuestión indígena está entendida como rasgo principal de la legitimación del texto, en la mexicana es tan solo una mención a los pueblos originarios del país y un mero reconocimiento de la diversidad cultural. Así, en Bolivia la definición del estado emana directamente de esta composición multiétnica de la sociedad boliviana y la interculturalidad que nace de la relación entre los distintos grupos, asumiendo el Estado el papel integrador de los mismos.

Por el contrario, la Constitución mexicana se limita a constatar dicho carácter multiétnico, en parte en reconocimiento de los orígenes de la sociedad mexicana, sin ir más allá. De hecho, en el caso mexicano, el estado no asume la responsabilidad integradora de las distintas etnias existentes en el país. Partiendo de esta gran diferencia en la base del modelo estatal, cabe esperar que la cuestión indígena este más y mejor desarrollada en el texto constitucional boliviano.

### Derecho de libre determinación

El primer derecho que vamos a analizar comparativamente es el de autodeterminación que, entendido en el marco del derecho internacional, implica el derecho de todos los pueblos de: «determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta» (Naciones Unidas, 1970). El derecho de libre determinación es el fundamento jurídico del cual después emanarán todos los demás: autogobierno, autonomía, consulta, participación, propiedad de la tierra, etc.

En relación con este derecho, está garantizado en ambos casos, siempre en el marco de la integridad del Estado. Tanto en el caso de Bolivia como México, la Constitución contempla el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus formas de organización interna libremente, tanto sociales como políticas, económicas y culturales.

En el caso de México, los derechos que emanan de este derecho de libre determinación están numerados en la Constitución en una lista cerrada, y son los siguientes:

1. Decidir sus normas internas de organización
2. Solventar sus conflictos internos aplicando sus propios sistemas normativos
3. Conservar sus rasgos culturales fundamentales
4. Preservar y mejorar su hábitat
5. Uso y disfrute preferente de las tierras que tradicionalmente han ocupado
6. Elegir representantes ante los ayuntamientos
7. Que sus criterios culturales sean tenidos en cuenta a la hora de participar y acceder a las instituciones estatales.

Bolivia, por su parte, reconoce, a priori, los siguientes derechos como fundamentales que derivan del derecho de libre determinación: «autonomía, autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley» (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, Art. 2).

A priori, el derecho de autodeterminación así formulado contiene elementos muy similares en ambas constituciones. En el caso de México vienen expresados explícitamente, como el respeto a la identidad de los pueblos, participación, protección de su patrimonio cultural, a una educación inclusiva y plural, a la conservación de sus recursos tradicionales, etc. Sin embargo, los derechos de autonomía y autogobierno en el caso de Bolivia están más desarrollados en otras secciones de la Constitución. El artículo número 30 incluye una lista con los 18 derechos básicos que emanan del derecho de libre determinación, que iremos desgranando en este apartado. Entre ellos vemos muchos elementos comunes como el derecho a la preservación de su identidad, a una educación intercultural, la autogestión interna según sus normas, etc.

Además, la Constitución boliviana reconoce en su artículo 290 que la base de la autonomía indígena es el territorio ancestral del pueblo indígena autónomo, sobre el cual

tiene derecho a ejercer autogobierno con arreglo a sus tradiciones y cultura. Además, esta autonomía se ve reforzada por dos artículos más. En primer lugar, el artículo 269 sitúa el territorio indígena originario, anteriormente mencionado, como una unidad de organización territorial más, poniéndolo así al mismo nivel jurídico de los Departamentos, regiones y municipios. En segundo lugar, el artículo 292 va un paso más allá dándole a los pueblos indígenas reconocidos como autonomía la facultad de elaborar un Estatuto de autogobierno, que se ve reforzado por el artículo 296 que les otorga el derecho a configurar dicho autogobierno conforme a sus «propias normas y formas de organización» (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, Art. 296).

En primera instancia, en ambos casos se cumplen las tres implicaciones necesarias del derecho de libre determinación, tal y como expone Souza Alves (2015):

- Implica el reconocimiento de la capacidad individual de cada miembro del colectivo, y su rango superior al de un mero objeto de políticas públicas
- Es necesario por lo vulnerable de los colectivos que están sujetos a dicho derecho
- Está limitado por las normas constitucionales –y, por tanto, la soberanía nacional– y los Derechos Humanos.

Sin embargo, como se aprecia en la lista mencionada anteriormente, los derechos de autonomía y autogobierno están mucho menos desarrollados en la Constitución mexicana donde, aunque se garantizan, no se explicita ninguna garantía que los refuerce. De esta manera, la puesta en práctica de ambos derechos en la realidad se vuelve más difícil y vulnerable.

En cualquier caso, la diferencia no es tan técnica como de trasfondo. Detrás del desarrollo del derecho constitucional de libre determinación de los pueblos indígenas en ambos casos se esconde una contraposición de dos modelos muy distintos de entender la autodeterminación de los pueblos. Si bien en ambos casos vemos una clara oposición al modelo tradicionalista que tiende a la asimilación de todos los grupos étnicos –dándoles a todos el mismo trato sin derechos preferentes a ningún colectivo vulnerable–, el modelo mexicano presenta una actitud mucho más paternalista que el boliviano. Esta actitud es visible en el hecho de que, aunque internamente tienen toda la libertad para regirse por sus normas, en cuanto se insertan en las estructuras del estado, quedan sujetos a la tutela del Estado sin ningún mecanismo de autonomía como sí encontraremos en el caso de Bolivia. Como iremos viendo al comparar los siguientes derechos, en este matiz está la

clave de la diferencia entre ambos modelos de integración, que desarrollaremos en las conclusiones.

### El derecho de participación

El derecho de participación también está recogido en ambos casos, aunque con un mayor alcance en el caso boliviano. En el caso mexicano, el derecho de participación no distingue entre indígena y no indígena salvo para el acceso a los servicios y procedimientos de las instituciones nacionales, para lo cual tienen derecho que se tengan en cuenta sus especificidades culturales y lingüísticas. En cuanto a las menciones expresas a la participación indígena, se les otorga el derecho a elegir un representante de cara a los ayuntamientos, en su artículo 2. Además, la constitución obliga al Estado a promover el acceso a la educación y a los servicios nacionales de salud de los indígenas (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Art. 2, B.2 y B.3).

En cuanto a Bolivia, el derecho de participación está contemplado para todos los ciudadanos y ciudadanas en el artículo 26.1. Sin embargo, también viene tipificado como un derecho especialmente salvaguardado en el caso de los indígenas, en el artículo 30 (II) de su Constitución, como sigue:

En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígenas originario campesinos gozan de los siguientes derechos:

[...] 5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del estado

18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, Art. 30).

Además, la Constitución boliviana prevé un sistema de garantías para asegurar la inclusión de personas indígenas en las instituciones estatales. Así, los artículos 146 y 147 de la Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia de 2009 establecen que se debe garantizar la representación proporcional de los pueblos indígenas tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de los Diputados. Además, estos derechos tienen una doble protección ya que, para que esta participación proporcional sea respetada, se establece una cuota obligatoria de 2 miembros de origen indígena originario campesino en el Tribunal Supremo Electoral (artículo 206).

## El derecho a consulta

El derecho a consulta implica que el Estado deba consultar la opinión sobre una acción concreta ya sea legislativa, económica o política) de un colectivo cuando este se vea afectado por dicha acción. La conquista de este derecho resulta fundamental en la causa indígena ya que supone tener cierto grado de control sobre sus territorios ancestrales, sus recursos, su cultura y sus formas tradicionales de organización. Es, en definitiva, una forma más de autonomía.

Este derecho está contemplado de manera explícita en ambas constituciones, aunque, de nuevo, de manera más limitada en el caso mexicano. De esta manera, en el caso de México se garantiza de manera que los pueblos indígenas tengan voz en la elaboración de las políticas públicas estatales que les afecten, mencionando de manera específica el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, no hay nada que indique una extensión del derecho a consulta fuera de este ámbito. Así, se encuentra regulado en el Artículo 2, sección B, punto IX, por el cual el Estado tiene la obligación de

Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen (Constitución Política de los Estados Mexicanos, 1917, Art. 2).

En lo referente a Bolivia, el derecho a consulta se prevé en toda acción gubernamental, tanto legislativa como administrativa, que pueda tener un impacto en su desarrollo y bienestar. En este caso, es de consulta obligatoria el caso en el que la decisión que les afecta esté relacionada con el uso de sus recursos no renovables. Así lo encontramos incluido en el artículo 30, sección II, punto 15:

A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, Art. 30).

Cabe destacar en este punto que el derecho a consulta es quizás el elemento que más rivaliza con el modelo paternalista que refleja México en su constitución ya que el estado pierde el derecho a decidir en su nombre, y todas las decisiones que afecten a los pueblos indígenas deben contar con su aprobación expresa. Si bien en la Constitución boliviana está incluido como un elemento bastante coherente dentro de la extensa lista de derechos que se les concede, en el caso de México se puede considerar como uno de los que más destacan por tres razones, que analizaremos a continuación.

En primer lugar, es posible que sea el derecho que más autonomía real les concede para decidir sobre su propio destino. Aunque la Constitución no les otorga muchas capacidades de autogobierno ni especifica la forma en la que se puede materializar el derecho a autonomía, este derecho les permite tener un grado bastante elevado de control efectivo sobre lo que el Estado decide y ejecuta que les pueda afectar. Esto implica que pueden así decidir sobre las medidas de desarrollo, de integración lingüística o de asignación de recursos, entre otros, que se vayan a implementar. En cierto sentido, es una herramienta de autogobierno muy limitada, que se ejerce a través de las propias instituciones del Estado.

En segundo lugar, es un derecho muy concreto y específico, por lo que a la hora de su aplicación práctica es más factible que se materialice en un resultado real. Muchos derechos, a veces por lo ambiguo de su redacción y otras por lo general de su contenido, constituyen una garantía de protección que a la hora de su implantación no desemboca en un impacto real. El derecho de consulta, por el contrario, tiene un impacto directo sobre el bienestar de los pueblos indígenas en ambos estados ya que puede generar impactos cuantitativos, como por ejemplo a qué áreas o colectivos generar más ayudas para que resulte en mayor impacto económico, y también cualitativos, ya que al tener más voz dentro de la maquinaria estatal se genera un aumento en el sentimiento de pertenencia y de bienestar general.

Por último, es una de las garantías más efectivas a la hora de proteger su sabiduría colectiva, su cultura, sus tierras, sus recursos, etc.

### Los derechos de propiedad sobre la tierra

Sin intentar entrar a explicar los conceptos de economía ecológica, sostenibilidad, justicia medioambiental o capitalización de la naturaleza ya que no son el objeto de este trabajo, es necesario realizar un apunte previo en este apartado. En primer lugar, cualquier

derecho de propiedad viene delineado por los movimientos sociales que piden la «apropiación de la naturaleza», así como los elementos culturales que desembocan en un uso diferente al devenir que marcaría el mercado de los recursos (Leff, 1995). Los derechos de propiedad sobre la tierra se ramifican, pues, en un amplio abanico de derechos económicos, sociales y políticos de acceso a recursos que van desde la tierra y sus frutos, hasta sus formas de organización económica y saberes tradicionales de explotación.

En lo relativo a los derechos de propiedad de la tierra, caben analizar en este trabajo dos derechos más específicos: a) Uso y aprovechamiento de sus recursos; y b) La propiedad colectiva.

En cuanto al primero, Bolivia lo reconoce abiertamente en el artículo 403 de la constitución, como un derecho de deriva de la integridad del territorio indígena. Cabe destacar en este punto el reconocimiento de un derecho de uso «exclusivo» de todos los recursos renovables que les sean asignados en propiedad. De esto emanan dos características fundamentales de este derecho en Bolivia. En primer lugar, que el uso es preferente, y por tanto es una garantía clave que aumenta la protección de los colectivos indígenas frente a las grandes empresas y la corriente económica extractivista que viene desarrollándose en estos últimos años.

En segundo lugar, supone que los pueblos indígenas tienen total soberanía sobre su tierra, aumentando sus posibilidades de desarrollo económico rural ya que se les atribuye un conocimiento generalmente más profundo y arraigado sobre su tierra. Es, por tanto, otra expresión importante del derecho de libre determinación, otorgándoles el derecho a determinar su destino económico y social, y las herramientas para llegar a él. Además, cabe destacar que el propio derecho, por cómo está formulado, recoge ese amplio abanico de matices que contiene el derecho de propiedad de los pueblos indígenas, como podemos observar en su texto constitucional:

Artículo 403. I. Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa informada a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus

criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígena originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades. (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009).

En el caso de la constitución mexicana, el ámbito del derecho es parecido, aunque en ningún caso igual. Esta constitución, en su artículo 2, regula un derecho de acceso, uso y disfrute «preferente» de todos los recursos naturales localizados en los lugares que ocupan los pueblos indígenas. Encontramos, con respecto a lo contenido en la constitución boliviana, dos diferencias.

Primero, la connotación de «preferente» hace referencia al acceso a dichos recursos, indicando que son los primeros en decidir sobre ello, pero no los únicos. Es decir, falta un claro componente de exclusividad que sí está recogido en el caso de Bolivia. La segunda diferencia es positiva con respecto a México ya que, mientras que en este caso no se acotan los recursos que quedan sujetos a este derecho, en Bolivia solo se hace referencia a los recursos renovables. Por tanto, si bien la primera diferencia no es más que un matiz que luego desemboca en una realidad muy similar, la segunda diferencia hace que, en la práctica, este derecho de uso de los recursos sea más extenso en México que en Bolivia.

En segundo lugar, encontramos el derecho de propiedad colectiva. Este es un derecho particularmente controvertido ya que en pocos sitios está regulado explícitamente, por ende creando unos vacíos legales y una ambigüedad en el texto que hace que el derecho termine por no ser ninguna garantía efectiva. Esto es porque, aunque el derecho a la propiedad de las tierras que habitan por parte de los pueblos indígenas sí está contemplado tanto en la mayor parte de constituciones como en instrumentos internacionales, prácticamente en ningún caso se añade el atributo de «colectiva» a dicho régimen de propiedad. La controversia viene a raíz de si dicho carácter colectivo viene inherente en el propio derecho de propiedad o no. En cualquier caso, esta polémica no existe a nivel jurídico en Latinoamérica ya que hay abundante jurisprudencia, especialmente relevante las sentencias al respecto de la Corte Internacional de Derechos Humanos, que declara esta característica comunitaria inherente al derecho de propiedad.

El primer precedente jurídico es jurisprudencial, cuando en el caso *Awas Tingini* el tribunal de la Corte Internacional de Derechos Humanos declaró que el derecho 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos (donde se salvaguarda el derecho a propiedad de todas las personas), «protege el derecho a la propiedad en un sentido que

comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal» (Corte IDH, 2001, párrafo 148). Además, dicha sentencia establecería que el derecho consuetudinario de estos pueblos era imprescindible que fuese tenido en cuenta y que «la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro» (Corte IDH, 2001, párrafo 151).

Por tanto, no solo el derecho se reconoce como colectivo desde el principio, sino que, además, se establece que emana de la propia posesión tradicional de dichas tierras. Este tímido primer paso luego desembocó en una correlación de principios en lo referente a este derecho, aclarados por la Corte en su sentencia correspondiente al caso Sawhoyamaxa. Además, en la sentencia del caso Xákmok Kásek la Corte elabora una vinculación entre el artículo 21 del que venimos hablando y el artículo 14 del Convenio nº 169 de la OIT (del que hablaremos más adelante), llegando a decir en la sentencia del caso Saramaka que la interpretación del primero debe hacerse a partir de lo dispuesto en el convenio (López Escarcena, 2017). Como los resume López Escarcena:

- 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado;
- 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro;
- 3) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe;
- 4) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y estas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad. (López Escarcena, 2017, pág. 150).

A estas dos sentencias clave por parte de la Corte Internacional de Derechos Humanos, se le añade una tradición jurisprudencial reflejada en las sentencias de «Xákmok Kásek», «Moiwana» o «Saramaka», entre otras (López Escarcena, 2017).

Sin embargo, aunque jurisprudencialmente vemos muchas pruebas que indican que el derecho de propiedad de la tierra por parte de los indígenas es un derecho colectivo,

en muchos casos no hay una traslación de lo establecido por jurisprudencia a las leyes nacionales e internacionales. Muy pocas normas constitucionales en Latinoamérica reconocen explícitamente el carácter colectivo del derecho de tenencia de tierras, y ni siquiera lo encontramos presente en normas con amplio peso internacional como el Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Este es el caso de México, cuya única provisión con respecto al derecho de propiedad de las tierras por parte de los colectivos indígenas, la encontramos en el Convenio N°169 sobre Pueblos indígenas y tribales de 1989 de la OIT. Este convenio es uno de los pocos instrumentos internacionales vinculantes en materia indígena ya que, como dice el propio texto legal del convenio, los estados que lo ratifiquen se comprometen a adaptar su legislación nacional a lo que el texto postula. Así, México se comprometió a lo establecido en su artículo 14: «Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.» (OIT, 1989).

A pesar de la contundencia del texto, no vemos que haya ninguna mención de lo ratificado en el convenio en cuanto al derecho de propiedad colectiva de la tierra en la Constitución de México. Por lo tanto, no se han desarrollado suficientes mecanismos reales de protección de este derecho en México, dejando así la defensa del mismo al amparo de la jurisprudencia internacional.

El caso de Bolivia es radicalmente distinto. En este segundo país el derecho a propiedad colectiva por parte de los pueblos indígenas viene expresamente recogido en diversos artículos de su texto constitucional. En primer lugar, lo encontramos en su artículo 30, sección II, punto 6, que les otorga el derecho «a la titulación colectiva de tierras y territorios» (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, art. 30). Segundo, se reconoce en el artículo 311, sección II, punto 2, donde se garantiza el respeto a la «propiedad individual y colectiva sobre la tierra» (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, art. 311). Finalmente, en su artículo 394 lo hace de una manera muy explícita:

El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las

comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, art. 394).

Como vemos, por tanto, la diferencia entre ambos estados es clara: mientras que el derecho a la propiedad colectiva está sujeto en el caso de México a la, a veces demasiado débil, normativa internacional y doctrina del CIDH; este derecho está bajo un régimen de protección más exhaustivo y garantizado a través de la constitución. No solo son niveles de protección distintos, sino que la seguridad jurídica que ofrece la garantía constitucional es mayor.

### Una jurisdicción indígena

Bolivia presenta un avance notable con respecto a México en cuanto a la autonomía indígena, dándoles a los pueblos indígenas su propia jurisdicción en lo judicial con igual rango que la ordinaria. En efecto, según el artículo 179 de su constitución,

- I. La función judicial es única. La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces; la jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales; la jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades; existirán jurisdicciones especializadas reguladas por la ley.
- II. La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, art. 179).

Dicha jurisdicción viene desarrollada en mayor detalle en el capítulo cuarto del título tercero, con las características que resaltamos a continuación. En primer lugar, dicha jurisdicción debe ejercerse a través de sus propias autoridades, y acorde a su cultura y sus formas tradicionales de organización, en el marco de los derechos y garantías de la Constitución (artículo 190). Esto quiere decir que la Constitución autoriza a que todo lo que entre en jurisdicción indígena será juzgado por autoridades indígenas, y las cuestiones procedimentales, así como las penas, multas, etc. serán establecidas de acuerdo a la tradición cultural indígena. Esto es una aplicación del principio de libre determinación de los pueblos muy avanzada –ya que implica un alto grado de autonomía– y concreta –ya que se materializa en una manifestación específica de autonomía–.

Sin embargo, el propio artículo 190, en su segunda parte, limita esta libertad de aplicación de sus propias normas con la Constitución, garantizando así el respeto a derechos fundamentales como el derecho a la defensa, o a la vida. En cualquier caso, este límite está lejos de recortar el derecho de libre determinación de los pueblos, ya que la Constitución que estamos tratando ha sido refrendada en el año 2009, y por ende aceptada por la mayoría del pueblo boliviano, incluyendo los indígenas. Las especificidades de dicha jurisdicción vienen desarrolladas en la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

#### Competencias exclusivas de los pueblos indígenas

Una segunda aplicación práctica del principio de libre determinación es la asignación de competencias específicas para los pueblos indígenas. En el caso de Bolivia, la Constitución distingue entre competencias exclusivas, compartidas y concurrentes. Estas están incluidas en una lista *numerus clausus*, es decir cerrada, en el artículo 304 de la Constitución. En este trabajo caben destacar las siguientes:

- A. *Exclusivas* → Elaboración de un Estatuto propio; Gestión y administración de sus recursos renovables; Administración de áreas naturales protegidas; Políticas sobre deporte y recreación; Patrimonio cultural; Políticas sobre turismo; Creación y administración de algunas tasas y patentes; Administración de determinados impuestos; Operaciones presupuestarias; Vivienda y urbanismo; Suscribir acuerdos de colaboración con otros pueblos y entidades; Preservación del hábitat.
- B. *Compartidas* → Política exterior del Estado; Derechos intelectuales colectivos
- C. *Concurrentes* → Políticas de Salud; Conservación de recursos forestales y biodiversidad; Recursos hídricos; Construcción de infraestructuras productivas; Monitoreo fiscal y administración de bienes y servicios.

Como vemos, las competencias específicas que se otorgan a los indígenas en Bolivia son muy extensas, particularmente las exclusivas, que son precisamente las que más autonomía otorgan a los pueblos. De la lista anterior, caben destacar las siguientes competencias que los pueblos indígenas originarios campesinos tienen por derecho constitucional de manera exclusiva: autogobierno (estatuto), presupuestarias, fiscales (aunque limitadas), turismo y cooperación internacional.

En el caso de México no encontramos nada parecido en la Constitución. Por tanto, los pueblos indígenas no tienen unas competencias asignadas al margen del estado. De

esta manera, su área de acción ejecutiva queda limitada al derecho a consulta que les permite tomar parte en el proceso de decisión de aquello que les afecta y con arreglo a su constitución. En el siguiente apartado observaremos algunas competencias adicionales, sobre todo en materia lingüística, en leyes complementarias.

Finalmente, en cuanto a las obligaciones constitucionales del estado con respecto a los colectivos indígenas, vemos una diferencia clave. Así, mientras que el texto mexicano deja explícito en una lista numerus clausus dichas obligaciones, la mayoría relativas a la implementación de medidas de apoyo económico y social, de facilitar el acceso a las instituciones del estado y de consulta, en Bolivia se incluyen como inherentes a las propias responsabilidades del Estado con cualquier ciudadano, sin hacer referencia a ninguna responsabilidad ad hoc. Información ampliada a este respecto, está incluida en el anexo tercero.

Como veremos de manera más extensa en las conclusiones, salta a la vista una falta de amparo constitucional en México en comparación con Bolivia. Bolivia, a raíz de la elevación a nivel constitucional de la identidad indígena con la consulta y ratificación de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia del año 2009, desfasa a México en tres ámbitos. Primero, lo hace en cuanto a amplitud del ámbito del derecho de libre determinación al proporcionar más garantías de autogobierno, más capacidad para manifestar su autonomía y competencias específicas. Segundo, lo hace en cuanto a derechos territoriales, admitiendo de forma clara y explícita la propiedad colectiva sobre la tierra. La codificación y regulación de este derecho va un paso más allá del mero reconocimiento de la legitimidad sobre esas tierras y el derecho a su conservación, límites hasta donde México está dispuesto a ceder a nivel constitucional. Tercero, el nuevo marco constitucional boliviano introduce una medida de integración indígena muy novedosa: la implantación de una jurisdicción judicial específica para los pueblos indígenas, que además funciona acorde a sus normas internas y tradiciones. México no tiene estos mecanismos tan avanzados de autonomía en su constitución, limitándose al autogobierno a nivel interno y la preservación de su cultura y saberes tradicionales.

Sin embargo, cabe destacar que ambos países están al mismo nivel de reconocimiento de autonomía e integración en tres ámbitos. Primero, ambos estados reconocen los derechos de consulta y participación política, siendo, de hecho, el primero más extenso en México ya que hace referencia a todos los recursos de los pueblos

indígena. En segundo lugar, ambas constituciones hacen muchas referencias al derecho a preservar y manifestar su identidad, su cultura, etc. En tercer lugar, Bolivia y México prestan garantías similares en cuanto a la carga de responsabilidad que recae sobre el Estado central a la hora de promocionar su desarrollo, aunque de manera más explícita en el caso mexicano, así como la integración de los colectivos indígenas.

### *6.2.3 Comparaciones a tener en cuenta en otra legislación*

En este análisis vamos a resaltar brevemente otras normas que contribuyen, de alguna manera, a ampliar los derechos ya mencionados o dan a luz otros nuevos. Esto es especialmente relevante en el caso mexicano ya que hay varias leyes que tienen capacidad, por ser leyes orgánicas o por afectar a un territorio indígena importante, de ampliar las garantías constitucionales lo suficiente como para considerar un marco de integración de los colectivos indígenas distinto al visto en el epígrafe anterior.

Un análisis exhaustivo de este tema nos llevaría a la elaboración de un análisis mucho más extenso. En efecto, hay muchas leyes federales y municipales que conciernen los mecanismos de integración indígena en el país: leyes agrarias, de educación, etc. Sin embargo, nos vamos a centrar en dos leyes principales: la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLPI en adelante), ya que la lengua es uno de los principales catalizadores de integración en México y la Ley de Derechos de los Pueblos y comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, por ser uno de los Estados más significativos en materia indígena.

Antes de analizar estas dos normas, cabe destacar un artículo concreto de la Ley por la que se crea el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, autoridad ejecutiva en todos los asuntos relacionados con dichos pueblos. Este es el artículo 3 de dicha ley, que oficialmente declara a los pueblos indígenas y afroamericanos como sujetos de derecho. Esto es una ley de carácter nacional por lo que aunque no se reconozca en la constitución, sí se hace en una ley orgánica.

Comenzando con la primera ley, en México no hay ninguna lengua oficial, pero todas las lenguas son reconocidas como nacionales según su artículo 4: «Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma validez» (LGDLPI, 2003). Esta Ley es relevante porque, efectivamente, la lengua indígena es el vehículo principal de integración en México, así como el rasgo más utilizado para catalogar a una persona como

indígena. Esto lo hemos apreciado en todas las estadísticas del INEGI (México) consultadas para este trabajo, donde los conteos de población indígena casi siempre estaban expresados en «Porcentaje de habla indígena». Además, se puede constatar en la LGDLPI, en su artículo 3: «La diversidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana» (LGDLPI, 2003).

Esta ley es relevante por su poder integrador, más allá de la propia constitución, ya que añade en su artículo 13 obligaciones al Estado de promover el desarrollo indígena, la igualdad, la no discriminación, y su integración a través de la educación y la inclusión lingüística. En esta línea, el Estado debe incluir en sus planes medidas de protección de las lenguas indígenas, debe garantizar una educación intercultural, difundir las lenguas de uso indígena, y asegurar el derecho de poder acceder a todos los servicios del Estado sin barreras lingüísticas.

La LGDLPI crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, principal órgano encargado del desarrollo indígena, con muchas competencias (Art 14). Finalmente, una disposición interesante es lo incluido en el artículo 6, donde impone al Estado la obligación de asegurar que los medios de comunicación sean lingüísticamente inclusivos. Esto es de vital importancia para la participación política y social de los indígenas y la difusión de sus demandas. El artículo obliga a destinar una porción del tiempo que posee en los «medios de comunicación masiva concesionados» para que se emitan emisiones en distintas lenguas nacionales y que promuevan distintos elementos de las diversas culturas del país (LGDPI, Art. 6).

En segundo lugar, debemos analizar la legislación federal del Estado de Oaxaca, el estado mexicano más rico en diversidad, con mayor población indígena. En el año 2017, había un 32,15% de población hablante de lengua indígena, en un estado que representa más del 3% de la población nacional (INEGI, 2017). Más información sobre el porcentaje de población que habla lengua indígena en cada entidad federativa puede ser encontrada en la figura 3 del Anexo 2.

Como es de esperar, es también el estado con más leyes federales de legislación indígena, con 4 leyes, frente a la media de 1,4 leyes por estado con población indígena (CNDH, s.f.). De estas cuatro, encontramos dos leyes meramente lingüísticas relacionadas con dos lenguas indígenas importantes, la Mixteca y la Zapoteca (que, entre otras acciones para asegurar el mantenimiento de la lengua, crean instituciones oficiales para dicho fin), una administrativa (que crea la Procuraduría para la Defensa del Indígena)

y una que concierta la relación de los indígenas con el Estado (la Ley de Derechos de los Pueblos y comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca). Nos centraremos en el análisis de esta última, por ser la de mayor carácter político y cuyo contenido es el más interesante a efectos de este trabajo.

Esta ley hace hincapié en el Derecho a organizarse conforme a sus propias normas culturales y formas de organización tradicionales, así como a expresar su identidad libremente. Además, añade varias disposiciones que se acercan a lo dispuesto por la Constitución Boliviana. Los derechos territoriales se ven ampliados en la medida en la que la ley da derecho a definir sus límites territoriales, ejercer su autonomía en ellos (Art. 8), al respeto de su propiedad (Art. 22) y a permanecer en dicho territorio y no ser desplazados (Art. 15). Los derechos de participación crecen con el derecho de asociación (Art. 14) y el derecho a participar del estado en su lengua indígena. Además, esta ley en su artículo 18 tipifica el delito de etnocidio, protegiendo así a la población indígena de los delitos de odio en su contra.

Sin embargo, probablemente lo más llamativo de esta ley sea la creación de una jurisdicción indígena a nivel federal en el territorio de Oaxaca, de forma similar a lo que existe en Bolivia, aunque a nivel nacional en este último caso. Primero, se prevé que las decisiones tomadas por autoridades indígenas conforme a sus normas, y dentro de los límites de la Constitución y los Derechos Humanos, serán «compatibilizadas y convalidadas» (Ley de Derechos de los Pueblos y comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, Art. 35). Esto lleva inevitablemente al reconocimiento de una Jurisdicción indígena, en su artículo 39, limitada a aquellos casos cuya sanción sea solo económica o no exceda de dos años de prisión, faltas administrativas, o atentados contra las formas culturales y de organización.

Como vemos, es importante tener en cuenta que, si bien a nivel nacional el reconocimiento de derechos entre ambos estados no es comparable, a nivel federal o municipal se pueden dar muchas iniciativas para ampliar los derechos incluidos en la constitución de manera limitada. Por tanto, vemos que, a través de instrumentos federales, México podría estar acercándose a un marco jurídico de derechos más extenso, haciéndolo desde las bases, en aquellas leyes más cercanas a los propios pueblos, y de manera adaptativa a aquellos estados con más peso indígena.

### **6.3 Análisis de políticas públicas nacionales de desarrollo indígena**

Debido a que un análisis exhaustivo de las políticas nos llevaría a la elaboración de otro estudio centrándonos únicamente en eso, en este trabajo vamos a analizar los dos planes de desarrollo indígena a nivel nacional. Para ello, cabe destacar que actualmente están vigentes el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, en el caso de Bolivia, y el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024, en México.

De primeras cabe destacar que ya el hecho de que Bolivia no necesite una política ad hoc para sus colectivos indígenas es un indicador de que efectivamente dichos colectivos están integrados, al menos a ojos del Estado, en la sociedad en general. El carácter multiétnico está tan asumido en el caso de Bolivia que no hace falta una política especialmente diseñada para ellos, sino que la política nacional general ya va dirigida a ellos.

En efecto, el plan nacional mexicano se centra en la causa indígena exclusivamente, quizás para poder suplir el bajo nivel de garantías ofrecidas en la Constitución, en comparación con Bolivia. Después de una lectura exhaustiva del texto, podemos llegar a las conclusiones explicadas a continuación. Un resumen de los principales puntos de interés de ambos programas puede encontrarse en el anexo 4.

El programa mexicano tiene aspectos positivos y negativos. Por un lado, la política es muy concreta y orientada a objetivos, ya que vemos que los objetivos son lo primordial y de lo que emanan las acciones que son, por su parte, muy específicas. Esto normalmente implica que hay mayores posibilidades de que la acción se materialice en un impacto real, que contribuirá a la consecución del objetivo de manera más específica. Además, tanto los objetivos como las acciones ponen al beneficiario final –el colectivo indígena– en el centro, garantizando que el impacto social final de los mismos sea mayor. Esto lo podemos ver, por ejemplo, en el requerimiento de consulta previa y en el énfasis sobre actuar regionalmente, acercando así las medidas al beneficiario final.

Otro aspecto positivo es el reconocimiento de una debilidad en cuanto a la cobertura legislativa de los derechos indígenas, junto con la expresión de la voluntad para suplir esas deficiencias. De hecho, las medidas encaminadas a ello ocupan 3 de los 9 objetivos (los números 4, 5 y 9). Resulta muy llamativo que en ellos se proponga una reforma de la constitución, así como la creación de leyes nuevas, todas elaboradas bajo consulta con los beneficiarios. Con ello, el gobierno de México está admitiendo que,

efectivamente, el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas no es suficiente y, además, propone iniciar el camino a su mejora.

Sin embargo, podemos detectar un desequilibrio entre el contenido social y el económico, ya que es un programa muy intensivo en medidas sociales y poco en medidas económicas. Tiene tres objetivos con elementos culturales, de protección a colectivos vulnerables, de protección a la mujer y niños indígenas... en contraposición un objetivo puramente económico (el nº 2, «Incrementar las capacidades económicas de los pueblos indígenas») y otro que se sitúa a medio camino entre lo social y lo económico que alude a la mejora de infraestructuras de comunicación (el nº 3, «Mejorar la infraestructura social y de comunicación»). Las medidas económicas son muy concretas, pero son escasas en comparación con las medidas sociales.

Otro aspecto negativo a tener en cuenta es que estas medidas, en apariencia, parecen ser adecuadas en un estadio temprano del proceso de integración, especialmente en las acciones fijadas para el objetivo primero. Estas medidas se refieren a la creación de instituciones nuevas que, por su propósito y razón de ser, probablemente ya existirían en una situación donde los derechos indígenas estuvieran ya implantados y consolidados. Esta apreciación también se puede ver, por ejemplo, en la necesidad de desarrollar estructuras aún muy básicas, que ya estarían construidas si el proceso de integración de estos pueblos estuviera más avanzado. Otro elemento que claramente apoya la idea de situarse en una etapa prematura en la integración efectiva de colectivos indígenas es la urgencia por ampliar el reconocimiento de derechos o su implementación, característico de los primeros pasos a dar en este tipo de procesos.

En definitiva, el programa parece muy realista y factible, con un enfoque muy social y ambicioso en cuanto a normativa. Probablemente en este programa se encuentre la clave para que México avance tanto en el reconocimiento, que como hemos visto en el anterior apartado es algo limitado, como en la implementación de los derechos de los indígenas, que se ha visto inevitablemente mermada por la falta de reconocimiento anterior.

En cuanto al plan de desarrollo de Bolivia, encontramos un programa único para todos los ciudadanos del país que parte de la asunción de la diversidad cultural como esencia social del país. Además, es un programa transversal y holístico, que toca todos los sectores económicos, y todos los colectivos sociales del país. Está compuesto por 68

metas, con 340 resultados previstos para alcanzar en 2020 y medidas concretas asociadas a ellos.

El propio planteamiento de la política ya tiene grandes implicaciones sobre el modelo de integración que Bolivia trata de establecer: no se trata de hacer que las estructuras sociales sean más inclusivas con un grupo poblacional, entendiendo así la existencia de dos unidades sociales separadas que están en desequilibrio, sino de una sociedad verdaderamente plurinacional, donde hay una sola unidad social –la sociedad– en la que conviven distintas naciones en igualdad de condiciones. Es, básicamente, la contraposición de «coexistencia», donde no necesariamente los grupos interactúan al mismo nivel, y «convivencia» donde hay mayor carga de igualdad.

Sin embargo, conforme a la línea de investigación que hemos establecido, no procede hacer un análisis de la política al completo porque entonces no podríamos establecer una comparación justa entre ambos Estados. Por tanto, en este trabajo nos interesa centrarnos en aquellas medidas dirigidas de manera específica a la población indígena.

A este respecto cabe hacerse tres comentarios. En primer lugar, a diferencia del programa mexicano, en este caso vemos que las acciones a tomar para el desarrollo de pueblos indígenas indican un estadio más avanzado en el proceso de integración. Esto lo podemos ver, primero, en el uso de un determinado vocabulario, con palabras como «Fortalecer» y «Consolidación». En segundo lugar, podemos apreciarlo en lo avanzado de sus medidas que van más dirigidas a afianzar los cimientos de un sistema ya establecido e ir añadiendo detalles, reformas menos estructurales. Por ejemplo, la primera acción no consiste en construir un sistema de educación plurinacional, sino incorporar los saberes indígenas a él. Otro ejemplo lo encontramos en una de las medidas del último objetivo: no se trata de construir los GAIOCs desde cero, sino apoyar en su implementación efectiva.

En segundo lugar, y especialmente tras la lectura del último objetivo, el programa lleva a la conclusión de que, si bien hay mucho avanzado sobre la ley, lo predispuesto tras la reforma de 2009 del texto constitucional no ha sido del todo implementado aún. Esto lo apreciamos en la necesidad de apoyar la implementación de la autonomía garantizada en la constitución, materializada en los GAIOCs, así como de incorporar en las instituciones públicas todas las visiones de los nuevos niveles territoriales incluidos

tras la reforma. Por tanto, podemos destacar del programa los esfuerzo por incrementar el grado de implementación de los avances conseguidos en el terreno normativo.

Finalmente, el resumen anterior no debe llevarnos a la conclusión de que el programa indígena de Bolivia es menos completo o intenso. El hecho de que las políticas públicas en Bolivia específicamente dirigidas a los colectivos indígenas sean escasas, no anula el valor de un programa que realmente está elaborado por y va dirigido a todos los agentes de la sociedad boliviana, incluyendo los indígenas. Se trata, pues, de un programa donde cada medida aplica a distintos colectivos simultáneamente, ya que son el resultado de un proceso transversal, que incluye todas las perspectivas de cada uno de los colectivos que se ven afectados por ella. De hecho, debemos tener en cuenta que el programa boliviano se enmarca en un esquema de inclusión donde los indígenas no son un colectivo que necesite diferenciación, sino que es un elemento cultural más dentro de una sociedad diversa. Es, por tanto, una política pública que se enmarca en una diversidad inclusiva, proponiendo medidas socio-económicas transversales a todos los colectivos con algunas menciones específicas en los ámbitos de mayor vulnerabilidad de cada uno, proponiendo así un desarrollo colectivo, pero no único.

Además, aunque no se pueda apreciar en el resumen realizado en la página anterior, el programa, quizás por ser más holístico, tiene una mayor carga económica. No solo presenta los impactos económicos concretos que tuvo el plan anterior, sino que dispone de muchas medidas puramente económicas, como por ejemplo subir el salario mínimo interprofesional. Estas medidas económicas, si bien la inmensa mayoría no van dirigidas a indígenas de manera específica, conjugan un componente social importante, dedicando muchos esfuerzos a medidas sociales, con ayudas económicas a los vulnerables, como por ejemplo los Bonos Juana Azurduy.

Una de las grandes riquezas de este plan es, precisamente, lo holístico que es, ya que concuerda las visiones y demandas de muchos actores económicos, políticos y sociales. Sin embargo, esta fortaleza es aún mayor si tenemos en cuenta que incluye distintas culturas e identidades bajo un mismo beneficiario, moviendo el foco de lo exclusivamente indígena al ciudadano boliviano. Así, el gobierno está mandando un mensaje de unidad, no bajo una identidad común, sino bajo el paradigma de la diversidad.

Sin embargo, esta fortaleza es una moneda de dos caras, pudiendo suponer al mismo tiempo un riesgo importante. A pesar de la connotación plurinacional que se ha llevado a todos los niveles del estado, los colectivos indígenas pueden dejar de sentir

escuchadas sus demandas si en las políticas públicas no hay medidas dirigidas de manera específica hacia ellos.

En resumen, podemos destacar dos diferencias principales a nivel de políticas públicas entre los dos casos. En primer lugar, desde una perspectiva más general de ambos proyectos, podemos destacar una gran diferencia en cuanto al esquema de pensamiento en el que se enmarca. Debido a que confrontamos un programa completamente especializado en la causa indígena –el mexicano– con otro programa dirigido a la población general y con algunas menciones a las causas indígenas –el boliviano–, es cierto que podemos caer en el error de pensar que este último tiene una política social menos intensa.

Sin embargo, el programa de Bolivia responde a una lógica donde las medidas no van dirigidas a un colectivo en concreto, sino que cada medida se aplica a toda la población porque ha sido elaborada incluyendo la visión de todos ellos. Esto responde a un esquema de pensamiento con el foco en la inclusión donde se valora la diversidad como rasgo principal. Por el contrario, el programa mexicano se centra en suplir las necesidades de un colectivo específico, pretendiendo normalizar su situación paliando sus vulnerabilidades, pero dando por sentado una anterior segregación. En este caso, es un esquema mental basado en técnicas de integración.

Además, y aunque la especificación es más clara en el caso mexicano, cabe destacar que ambos programas se elaboran bajo la premisa de que su implementación, e incluso la especificación de algunos de sus contenidos, deben hacerse bajo consulta de los propios pueblos indígenas. En el caso de México, además de estar obligados por ley, la participación y consulta de los propios indígenas en el proceso de toma de decisiones relativos al programa está incluido como uno de los principios que lo rigen. En lo referente a Bolivia, una disposición final en el texto del programa obliga a las instituciones que lo aplican a hacerlo con participación de los agentes involucrados.

En segundo lugar, que los planes reflejan el grado de avance en el reconocimiento y la implantación de los indígenas en Bolivia y México. Así, México demuestra aún tener mucha labor por delante y encontrarse en una fase tímida del reconocimiento de dichos derechos, y por ende de su implantación. Por el contrario, el plan de desarrollo boliviano crea medidas para un escenario más avanzado de integración, donde los derechos del colectivo están plenamente reconocidos, y por tanto las necesidades residen en trabajar

por la implementación en algunos casos, y en otros, por la consolidación de estos derechos.

## **7. CONCLUSIONES**

---

Como hemos visto a lo largo del desarrollo, tanto el reconocimiento como la implementación efectiva de los derechos indígenas son muy desiguales en el caso de Bolivia y de México. Por un lado, el derecho de libre determinación está garantizado en ambas constituciones, si bien con mayor alcance en Bolivia como podemos ver al analizar de forma más concreta cada una de sus especificaciones.

En primer lugar, un aspecto clave en la extensión del derecho de libre determinación es, en este caso, la cesión de competencias específicas a los pueblos indígenas. En Bolivia, la constitución garantiza una serie de competencias, que van desde algunas competencias exclusivas (capacidades presupuestarias, fiscales o de urbanismo, entre otras) hasta algunas compartidas por el estado, a dichos colectivos. Esto es único en el caso de Bolivia, no existiendo así en el caso de México, suponiendo esto una gran limitación en cuanto a la implementación efectiva del principio de libre determinación de los pueblos en este último.

Con respecto al derecho de autogobierno, en el plano de reconocimiento tanto Bolivia como México están muy igualados ya que ambos contemplan la posibilidad de que los pueblos indígenas se rijan internamente por sus propias normas y tradiciones. Sin embargo, en el plano de la aplicación práctica Bolivia va un paso más allá a través de la implementación de sistemas de autogobierno más específicos como el derecho de cada territorio a tener su propio estatuto, los GAIOCs o incluso la dotación de una jurisdicción judicial propia para las disputas indígenas.

Tanto los derechos de participación como consulta están igualmente garantizados en ambos casos por medio de garantía lingüísticas y vías de comunicación y representación a las autoridades nacionales. El derecho a consulta está quizás algo más desarrollado en el caso de México, ya que en Bolivia queda restringido a asuntos económicos y medioambientales.

Con relación a los derechos territoriales, estos están claramente más garantizados en la normativa boliviana, ya que en ella se declara abiertamente el derecho a la tenencia colectiva de la tierra y lo que ello conlleva. Por el contrario, en México el derecho queda

limitado a lo establecido en la Convención 169 de la OIT, ratificada por el país pero que no ha sido trasladada a la legislación nacional.

Así, cabe destacar que, si bien es cierto que a nivel constitucional estos derechos están más desarrollados en el caso de Bolivia que en el de México, este último incluye algunos mecanismos de garantía de los derechos mencionados en legislaciones federales. Por ejemplo, en México podemos ver la existencia de una jurisdicción indígena implementada en el Estado de Oaxaca, estado con mayor presencia de población indígena del país. Además, México provee a los pueblos indígenas de garantías adicionales a estos derechos a través de leyes lingüísticas, si bien este medio no es el más adecuado por la brecha existente entre ser hablante de una lengua indígena y la auto-identificación como indígena.

En cuanto al grado de implementación de estos derechos, que podemos ver a través del análisis realizado de las políticas públicas encaminadas a la promoción de los pueblos indígenas, también encontramos disparidades. En el caso de México vemos que las acciones a llevar a cabo de cara a la integración indígena son aún muy básicas, como por ejemplo el establecimiento de instituciones de representación e interlocución con entidades locales, reflejando que México aún se encuentra en un estadio prematuro del proceso de integración, centrado en el reconocimiento y asentamiento de las bases. Además, el plan contiene acciones para seguir ampliando el reconocimiento de los derechos indígenas a través de reformas de la normativa vigente, lo cual es un claro indicador de que el proceso de reconocimiento no está completado y, por ende, el de implementación aún está comenzando. Por el contrario, el programa boliviano evidencia que el país está más avanzado en el proceso de implementación de estos derechos, ya que presenta medidas más evolucionadas, más enfocadas a tareas de consolidación y perfeccionamiento.

Más interesante si cabe es ver la diferencia en el trasfondo en el que se enmarcan cada uno de los programas de desarrollo y las disposiciones legales estudiadas, que claramente refleja una comprensión distinta del modelo de integración concebido por cada país. En primer lugar, el derecho de autodeterminación está concebido de manera distinta en cada caso. Evidentemente, por el mero hecho de reconocer el derecho a la libre determinación, ambos estados parten de un modelo no asimilacionista. Sin embargo, en el caso mexicano vemos una nota más paternalista ya que el ejercicio del derecho de libre determinación queda más limitado a asuntos internos que en Bolivia. Así, en este último

caso, existen garantías del derecho de autodeterminación incluso fuera de los asuntos internos, una vez que el individuo se inserta en las instituciones del Estado. Esto podemos verlo claramente en la dotación de una jurisdicción propia indígena que se encuentra al mismo nivel que la ordinaria.

Esta nota más paternalista que vemos en México, unida a lo prematuro del estado del reconocimiento e implementación de los derechos indígenas, determinan el modelo de integración de corte multicultural que sigue el país. Como vimos en los primeros epígrafes, el modelo intercultural requiere la existencia de una interacción entre las entidades culturales que se incluyen en el modelo, para lo cual es necesario que estén en igualdad de condiciones. Sin embargo, vemos que en México una vez que lo indígena sale de los límites de lo interno, queda sujeto a tutela del estado ante la falta de instituciones propias insertadas en niveles estatales. Esto hace que el diálogo entre las comunidades no indígenas e indígenas se haga en desigualdad de condiciones, debido a las diferencias culturales y situaciones de vulnerabilidad en cuanto a desarrollo socio-económico a las que se tienen que enfrentar estas últimas. De esta forma concluimos que habiendo convivencia entre indígenas y no indígenas, sin posibilidad de interacción entre ellos, la situación de los derechos indígenas en México responde a un modelo de integración multicultural.

Sin embargo, el amplio espectro de aplicación del derecho a consulta y las intenciones que se plasman en el plan de desarrollo indígena mexicano indica una tendencia positiva a seguir avanzando hacia un modelo más intercultural.

Por el contrario, en Bolivia sí que vemos una interacción clara interacción entre indígenas y no indígenas como resultado de unos procesos de integración más avanzados, que giran en torno al concepto de interculturalidad. Así, la autonomía indígena no queda restringida a lo interno, sino que lo traspasa y puede ser ejercida a otros niveles en el Estado. Esto lo vemos, por ejemplo, en la existencia de una jurisdicción propia que se sitúa en paridad a la ordinaria o en la cesión de competencias específicas a los pueblos indígenas que traspasan lo meramente local como por ejemplo capacidades tributarias o de participación en la política exterior del Estado. Además, esto también se puede apreciar en dos puntos de análisis que hemos tratado a lo largo de este texto. En primer lugar, se ve reflejado en la definición propia del Estado en la Constitución como «Plurinacional», que no es para nada arbitrario, sino que el rasgo multiétnico queda asumido como rasgo definitorio de la sociedad boliviana, poniendo automáticamente a todas las etnias en

absoluta paridad. En segundo lugar, también se refleja en la manera en la que está concebido el plan de desarrollo de Bolivia, donde no existe un plan ad hoc para los indígenas, sino que el mismo plan va dirigido a todos los grupos sociales por igual. Esto no solo implica que el carácter multiétnico está asumido como valor central del desarrollo, sino que además este emana de una colaboración entre todos los agentes sociales y no de avances en cada colectivo por separado. Así, se entiende que solo será verdadero desarrollo cuando todos los agentes sociales avancen al mismo tiempo y trabajen juntos por ese desarrollo. De esta manera vemos, de nuevo, la interacción entre las distintas etnias como factor clave para la integración étnica en Bolivia, reafirmando así su modelo intercultural de integración.

Este trabajo, sin embargo, deja algunas preguntas abiertas, dando lugar así a nuevas líneas de investigación. Una opción interesante es ampliar este trabajo con el análisis de políticas y/o legislaciones regionales o federales, con el objetivo de confirmar si en México el avance hacia un mayor reconocimiento e implementación de los derechos indígenas se está realizando por presión de los municipios y estados con más población indígena o si, por el contrario, emana del Gobierno Central. Otra línea de investigación interesante sería ver si estos dos modelos son los únicos existentes en Latinoamérica y analizar qué modelo aplica cada país. También podría ser interesante un estudio que extrapolase las conclusiones de este estudio para elaborar una guía de recomendaciones sobre cómo México podría avanzar en este sentido.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

---

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1960). *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales de 1960* (Resolución 1514).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1970). *Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la carta de las naciones unidas de 1970* (Resolución 2625)
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas para los derechos de los Pueblos Indígenas*.
- Banco Mundial, (2015). *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bartra, A., Otero, G., (2008). Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia. En publicación: *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. Moyo, S. y Yeros, P. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Boaventura, S., Exeni, J. (2012). Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia. *Haguaré*, 27 (1). Universidad Nacional de Colombia. ISSN 2256-5752.
- CEPAL y Naciones Unidas (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina*. Signatura: LC/L.3893.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012). Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina. *Documentos de Proyectos (LC/W.477)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CHIRAPAQ (Centro de Culturas Indígenas del Perú) (2013), *Declaración de las Mujeres Indígenas en Beijing - Huairou*, 1995. Lima.
- Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI). (2012). Declaración de los pueblos indígenas del Abya Yala. *XI Período de Sesiones del Foro Permanente*. Disponible en: <http://alainet.org/active/54689>.

- Consejo Nacional de Población – CONAPO, (2015). Infografía: Población Indígena. Gobierno de México. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia\\_INDI\\_FINA\\_L\\_08082016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia_INDI_FINA_L_08082016.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos – IDH, (2001). Sentencia del Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_79\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf)
- Clavero, B. (2008), Geografía jurídica de América Latina. *Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Cruz-Rodríguez, E. (2013). Reseña: Boaventura de Souza Santos y José Luis Exeni Rodríguez (eds.), Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia, La paz, Abya-Yala- Fundación Rosa Luxemburgo, 2012. 754 p. *Dikaion*, 22 (1), 379-383. ISSN: 0120-8942.
- Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2015). *Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020: en el marco económico y social para vivir bien*. Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en <http://www.fndr.gob.bo/bundles/fndrdemo/downloads/pdes/pdes2016-2020.pdf>
- Gómez García, P., (2011). El biculturalismo en perspectiva antropológica. En Arjona Garrido, A, y Checa y olmos, F. (Eds.), *Biculturalismo y segundas generaciones* (pp. 17-48). España: ICARIA. ISBN: 978-84-9888-337-4.
- Hernández-Díaz, J. (2010). La construcción de ciudadanías postliberales: Los reclamos de autonomía municipal y demandas indígenas en México. *Latin American Research Review*. 2010 Special Issue, 45, 138-165. ISSN: 0023-8791
- Ichuta, C. (2008). La relación de las instituciones políticas, la forma multitud y los movimientos sociales en Bolivia. Una mirada retrospectiva a la crisis de 200-2005. *Tinkazos*, 25 (11).
- Instituto Nacional de Estadística del Estado Plurinacional de Bolivia. (2013). *Principales resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México) (2017). *Anuario estadístico y geográfico de Oaxaca 2017*. México.

- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, (2018). *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas (2018-2024)*. Gobierno de México. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf>
- Kymlicka, W., (1996). *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona, España: Paidós. ISBN: 978-884-4930-2884-8.
- Lalander, R., Lenza, C. (2018). La transmodernidad y el tiempo sociohistórico en el proceso descolonizador del Estado Plurinacional de Bolivia. *Revista de Estudios Sociales*, 65, 48-62. Recuperado de <https://doi.org/10.7440/res65.2018.05>
- Lee, D., (2004). Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes. *América Latina Hoy*, 36, 141-159.
- Leff, E., (1995). ¿De quién es la naturaleza? Sobre la reapropiación social de los recursos naturales. *Gaceta ecológica*, 37, 28-35.
- López Bárcenas, F. (2006). Autonomía y derechos indígenas en México. *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 39. ISBN: 978-84-9830-589-0.
- López Bárcenas, F., (2016). *Los movimientos indígenas en México: rostros y caminos*. México: COAPI; pp. 60-75
- López Escarcena, S. (2017). Un derecho jurisprudencial. La propiedad colectiva y la Corte Interamericana. *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte*, 1, 133-189
- López, L., (2009). Capítulo II: Pueblos, culturas y lenguas indígenas en América Latina. En *Atlas Sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina* (19-100). Cochambo, Bolivia: FUNPROEIB Andes.
- Machado, H. (2013). Orden neocolonial, extractivismo y ecología política de las emociones. *Revista Brasileira de Sociología da Emoção*, 34(12), 11-43. ISSN 1676-8965.
- Marina, J.A., (2002). *La Selva del Lenguaje*. Anagrama. ISBN: 978-84-339-0569-7.
- Martínez, M. (1999). *Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas*. Comisión de Derechos Humanos de la ONU. E/CN.4/Sub.2/1999/20.
- Medina, B. (10 Mayo 2017). Autodeterminación de los pueblos indígenas: sus propias normas y sistemas políticos. Blog Amnistía Internacional. Recuperado de <https://www.amnistia.org/ve/blog/2017/05/2472/derecho-a-la-autoderminacion-de-los-pueblos-indigenas>

- Moreno, D., Vargas, G., y Osorio, D. (2014). *Nación, Diversidad e identidad en el marco del estado plurinacional*. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia. ISBN: 978-99954-57-83-9.
- Maldonado, I. (2010). De la multiculturalidad a la interculturalidad: la reforma del Estado y los pueblos indígenas en México. *Revista Andamios*, 7(14), 287-319. ISSN: 1870-0063.
- Moreno, D., (1965). *Panorama del Derecho Mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Naciones Unidas, (1970). *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* (Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas).
- Noguera, A. (2009). Diálogos sobre la plurinacionalidad y la organización territorial del Estado de Bolivia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 87, 241-270. ISSN: 0211-5743.
- Noguera, A. (2008). Plurinacionalidad y autonomías: comentarios entorno al nuevo proyecto de constitución boliviana. *Revista española de Derecho Constitucional*, 84, 147-177. ISSN: 0211-5743.
- Olivé, L. (2004.) *Interculturalismo y Justicia Social*. Colección La pluralidad cultural en México. Tomo 2. Universidad Nacional Autónoma de México. ISBN: 970-32-1676-5.
- Pan, J. (2003). Breve reseña del derecho a la información. Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR. Disponible en: [http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/resena\\_del\\_derecho\\_a\\_la\\_informacion\\_18.php](http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/resena_del_derecho_a_la_informacion_18.php).
- Paxson, C. y Schady, N., (2007). *Cognitive development among young children in Ecuador: the roles of wealth, health and parenting*. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3605.html>.
- Pretel, K., (18 de Febrero de 2014). El genocidio (estadístico) de indígenas en Bolivia. El Confidencial. Recuperado de [https://www.elconfidencial.com/mundo/2014-02-18/el-genocidio-estadistico-de-indigenas-en-bolivia\\_90694/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2014-02-18/el-genocidio-estadistico-de-indigenas-en-bolivia_90694/)
- Ramírez Eras, Á., (2001). Paradigma de la interculturalidad. *Boletín mensual del Instituto Científico de culturas Indígenas*, 26 [en línea]. Disponible en: [icci.nativeweb.org/boletin/26/ramirez.html](http://icci.nativeweb.org/boletin/26/ramirez.html)

- Rramírez-Sáiz, J. (2006). Los derechos indígenas, el EZLN y el Colectivo de Solidaridad con la Rebelión Zapatista (CSRZ). *Análisis Plural*. Jalisco: ITESO.
- Rosales Cervantes, G. (2015). Autonomía Indígena en Bolivia: mecanismo de articulación y dispositivo de complejidad social. *Sociológica*, 84, 143-179.
- Souza Alves, R., (2015). Pueblos indígenas, diversidad cultural y el derecho a la autodeterminación: desde el derecho internacional al constitucionalismo latinoamericano. *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, 75, 119-138.
- Tabra, S., (2013). Bolivia: Resultados del Censo 2012 causa polémica por reducción de población indígena. *Servindi*. Recuperado de <https://www.servindi.org/printpdf/52747>
- UNESCO/LLECE (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación) (2010). *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y El Caribe*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001867/186769S.pdf>.
- Valladares De la Cruz, L. (2003). Democracia y derechos indios en México: la ciudadanía multicultural como modelo de paz. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 46, 121-146. ISSN: 2448-492X.
- Vansteenbergh Waeterschoot, G., (2012). Coexistencia de los tres modelos de integración en España. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 13, 225-237. ISSN: 1575-0825.
- Walzer, M. (1998). *Tratado sobre la tolerancia*. Barcelona: Paidós.

## 9. ANEXOS

### Anexo 1. Distribución de la población Indígena en América Latina

Si bien debemos tener en cuenta las dificultades de conteo que se encuentran en las estadísticas de países latinoamericanos (donde muchos ni siquiera incluyen la cuestión de identificación indígena o habla indígena en sus censos), podemos guiarnos por las siguientes cifras. En el año 2010, año donde en la mayoría de países se realizó el último censo poblacional, había 42 millones de indígenas en toda la región latinoamericana, lo que supone el 7,8% de la población total. Los países con mayor cuota de indígenas en su territorio, tanto en términos absolutos como relativos, son, de más a menos: México, Perú, Guatemala y Bolivia (Banco Mundial, 2015). De la misma manera, en términos absolutos los países con menor población indígena son Costa Rica y el Salvador. Podemos apreciar dicha distribución en el siguiente mapa:

Figura 1. Distribución de la población indígena en América Latina

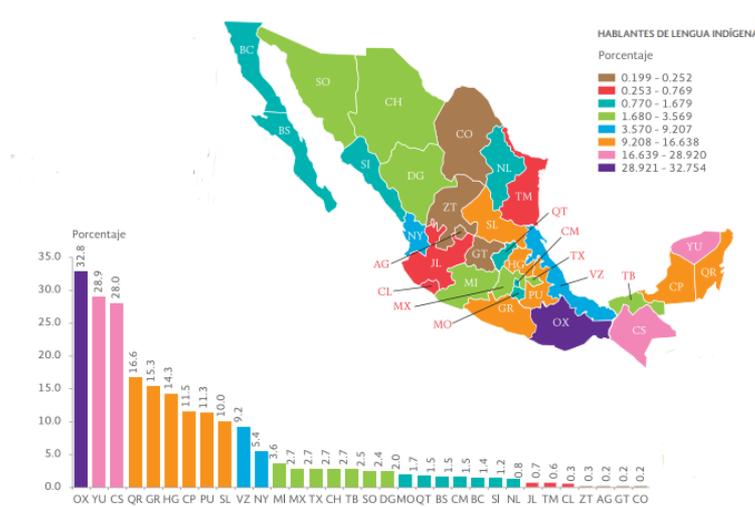


Fuente: Banco Mundial, (2015). *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Anexo 2. Datos demográficos y distribución territorial y porcentual de los pueblos indígenas en México.

En México el criterio de evaluación indígena no es la autoidentificación, como si lo es en el caso de Bolivia o en muchos otros estados, sino el lingüístico: estadísticamente, se considera indígena al hablante de alguna lengua indígena. Así, según su censo de 2015, existen 68 pueblos indígenas en México, repartidos por los distintos estados del territorio nacional. Dicha distribución podemos apreciarla en el siguiente mapa:

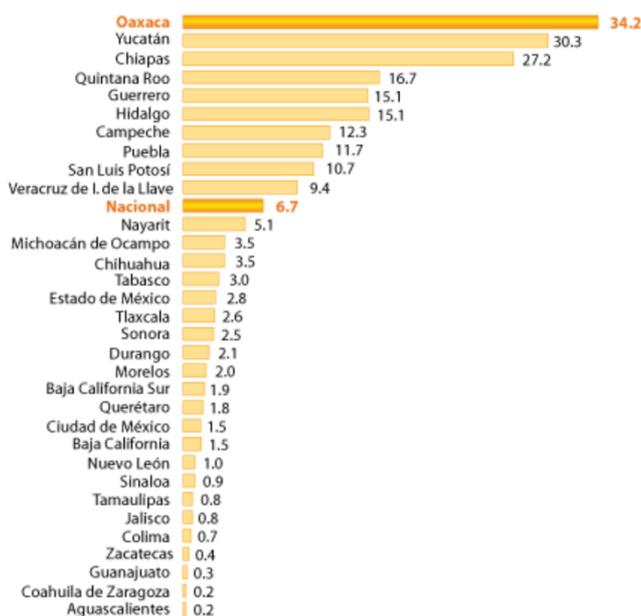
Figura 2. Porcentaje de la población hablante de lengua indígena por entidad federativa, 2015



Fuente: Estimaciones del CONAPO, con base en Encuesta Intercensal 2015. Elaborado por el Consejo Nacional de Población de México (CONAPO).

Como podemos ver en la figura 4, los estados con mayor población hablante de lengua indígena son Oaxaca, Yucatán y Chiapas, sumando entre las tres el 42,6% del total de la población hablante de lenguas indígenas. En los Estados de Oaxaca, Chiapas, Puebla y Veracruz, la población indígena supera el millón, en todos ellos siendo mayor del 20% del total de población (CDI, 2014). En el año 2015 se registraron 68 lenguas indígenas en el país, con 364 variantes distintos, denotando una gran diversidad lingüística y, por ende, cultural. De entre ellas las más importantes son el Náhuatl, el Maya y el Tzeltal.

Figura 3. Porcentaje de la población que habla lengua indígena por entidad federativa. México, 2010



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

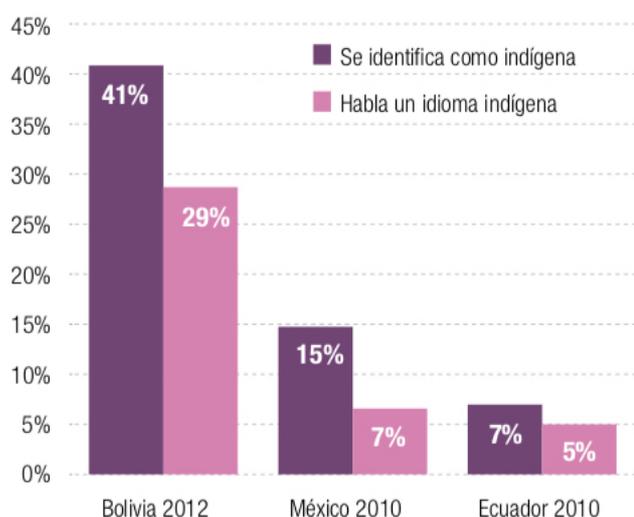
Más allá de las cifras, los rasgos demográficos de la población indígena en México son los siguientes, según el Consejo Nacional de Población – CONAPO, (2015):

- ❖ Población envejecida: la media de edad de la población de habla indígena en México es de 32 años, mientras que en la población no hablante de lengua indígena es de 28.4 años.
- ❖ Teniendo en cuenta solo a la población de igual o mayor a 15 años de edad, el 23.2% de hablantes de lengua indígena son analfabetas. Este porcentaje disminuye drásticamente en el caso de la población no hablante de lengua indígena, siendo éste del 4.2%.
- ❖ Mientras que en el acceso a luz eléctrica está bastante igualado, el acceso a otros servicios de comunicación y conectividad básicos (televisión y teléfono) presentan una gran brecha:
  - Entre los hablantes de lengua indígena, el 70,8% tienen acceso a un televisor, frente al 95,2%.

- Entre los hablantes de lengua indígena, tan solo el 53,9% tienen acceso a un teléfono en su domicilio, en comparación con el 87,6% de la población no hablante de lengua indígena.
- ❖ A pesar de que las tasas de ocupación no difieren demasiado (46,9% en el caso de la población hablante de lenguas indígenas, frente al 54,7%), la distribución por ocupación es muy distinta, revelando mucha más precariedad laboral en el caso de la población hablante de lenguas indígenas. El 14,8% de personas hablantes de lengua indígena es un trabajador sin pago y el 11,5% son jornaleros o peones; frente al 2,1% y el 4,5% respectivamente para los no hablantes de lengua indígena.
- ❖ Alto nivel de diversidad: aunque oficialmente haya 68 pueblos indígenas, entre ellos existe una pluralidad tanto en el plano lingüístico –con un alto número de dialectos- como en el religioso. Esto es, principalmente, por la coexistencia de dos realidades distintas: aquellos pueblos originarios de antes de la época colonial, y aquellos que surgen de las experiencias relacionales durante dicha etapa colonial (CDI, 2014)

Sin embargo, debemos tener en cuenta que el criterio lingüístico no es siempre el más adecuado ya que no está necesariamente alineado con la autoidentificación indígena de la persona. Esto es debido al desuso de los idiomas minoritarios y la interconexión que la globalización fuerza sobre las culturas, haciendo que las fronteras entre los símbolos culturales se haya difuminado.

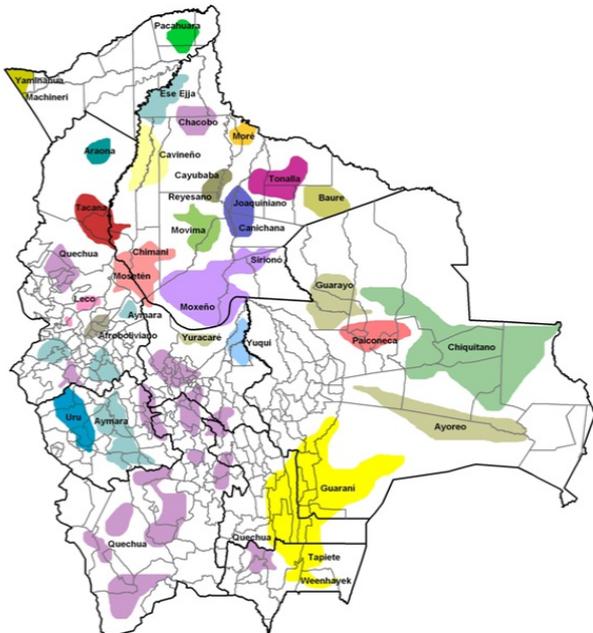
Figura 4. Relación entre idioma indígena y autodeterminación de la identidad indígena



Fuente: Banco Mundial, (2015). Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Como vemos en el gráfico anterior, un 41% de la población boliviana se identificaba en 2010 como indígenas. Debido al gran contraste que este dato supuso con el dato obtenido en 2001 (por encima del 60%), debemos acoger este dato con cautela, ya que puede no reflejar la imagen fiel de la sociedad por deficiencias del propio censo. Este 41% de población se divide entre 46 pueblos indígenas, situados en tres regiones principales (Amazonía, Chaco y los Andes), tal y como podemos ver en el siguiente mapa:

Figura 5. Mapa de ubicación de los Pueblos Originarios de Bolivia



Fuente: Juan Carlos Merco Vilca (2008). Las formas de propiedad y su registro: las tierras indígenas y recursos naturales. AECID/Bolivia.

### Anexo 3: sobre la responsabilidad del estado para con la población indígena

La Constitución de México hace unas provisiones muy específicas en su artículo 2º sobre las obligaciones que tiene el Estado con respecto a los colectivos indígenas en el país. De forma resumida, son las siguientes:

- i. Acciones para fortalecer sus economías locales
- ii. Favorecer una educación intercultural y promover la escolarización de los niños y niñas indígenas
- iii. Facilitar el acceso a los servicios públicos de salud por parte de personas indígenas
- iv. Facilitar el acceso a financiación pública y privada para la mejora de sus condiciones de vida
- v. Apoyo de proyectos de empoderamiento de la mujer indígena
- vi. Inclusión de los colectivos indígenas en los sistemas de comunicación
- vii. Apoyar proyectos de desarrollo sostenible de los pueblos indígenas
- viii. Políticas de migración en cuanto a desplazamientos de población indígena
- ix. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y otros planes que les afecten

En el caso de Bolivia, las obligaciones constitucionales del Estado para con los pueblos indígenas incluidas en la constitución de manera explícita son menos. De hecho, de manera explícita y especialmente dirigida a los indígenas, solo podemos destacar la obligación de utilizar al menos un idioma oficial indígena originario campesino. Sin embargo, además de los deberes constitucionales presentados a lo largo del texto constitucional que aplican a todos los bolivianos, es cierto que el hecho de reconocer una lista tan exhaustiva de derechos implica una necesaria capacidad y obligación de garantizarlos de manera efectiva. La constitución es un mecanismo de protección de los derechos sociales, políticos y económicos que se incluyen en ella y, por tanto, necesariamente supone una obligación para el Estado.

Anexo 4. Resúmenes de los programas de desarrollo de la población indígena de México y Bolivia

Figura 6. Cuadro resumen del Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024, México.

Objetivo	Medidas principales.
1. Instrumentalizar los procesos de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear centros de coordinación y consejos regionales de los Pueblos Indígenas</li> <li>• Incluir un Fondo Nacional para los Pueblos Indígenas en los Presupuestos de Egresos Federales</li> <li>• Elaborar políticas específicas para la población indígena migrante</li> <li>• Implementar el Mecanismo Para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas</li> </ul>
2. Incrementar las capacidades económicas de los pueblos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar el sistema agrícola</li> <li>• Apoyar procesos de certificación comercial de empresas indígenas</li> <li>• Promover el desarrollo de esquemas de comercio justo</li> <li>• Aumentar el acceso al crédito por parte de empresas indígenas</li> </ul>
3. Mejorar la infraestructura social y de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar la ampliación de los sistemas de agua potable, drenaje, saneamiento, etc.</li> <li>• Aumentar el alcance del sistema de electrificación</li> <li>• Modernizar caminos rurales, pavimentación, etc.</li> <li>• Aumentar el número de concesiones a empresas indígenas</li> </ul>
4. Mejora del reconocimiento constitucional y legal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración, bajo consulta previa, del documento base para las reformas y las iniciativas a proponer:</li> <li>• Reforma de la Constitución</li> <li>• Iniciativa de una Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas</li> <li>• Iniciativa de una Ley de Consulta Libre</li> </ul>
5. Implementación de derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizar seminarios informativos sobre los derechos de los pueblos indígenas</li> <li>• Elaborar protocolos de implementación de estos derechos</li> <li>• Ofrecer asesoramiento</li> <li>• Elaborar programas de capacitación de los Pueblos Indígenas para defender sus derechos</li> <li>• Fortalecer las instituciones comunitarias para el autogobierno</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la tenencia de un documento de identidad por parte de todos los mexicanos y mexicanas</li> <li>• Realizar estudios de casos paradigmáticos</li> </ul>
6. Fortalecer y revitalizar las culturas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la financiación pública de escuelas comunitarias</li> <li>• Fomentar las prácticas de medicina tradicional indígena</li> <li>• Construir un Sistema Nacional de Información y Estadística sobre los pueblos y comunidades Indígenas y Afromexicanas</li> </ul>
7. Empoderamiento de la mujer indígena	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar asesoría a las asociaciones indígenas para aumentar la representación de la mujer</li> <li>• Fortalecer las instituciones indígenas para disminuir la violencia de género (p. ej.: Casas de la Mujer Indígena)</li> </ul>
8. Proteger a los colectivos indígenas más vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la capacitación de las autoridades públicas para tratar con estos colectivos</li> <li>• Fortalecer los programas de becas para aumentar la escolarización</li> <li>• Mejorar los comedores y casas del niño indígena</li> </ul>
9. Fortalecer el derecho de participación y consulta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de todos los derechos modificados sin derecho a consulta</li> <li>• Construir el Sistema de Participación y Consulta de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos, con un fondo de los presupuestos asignado a sus actividades</li> <li>• Construir manuales regionales para su implantación</li> <li>• Crear Consejos Regionales de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el programa, obtenido de fuentes oficiales, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), (2018).

Figura. 7. Cuadro resumen del Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, Bolivia<sup>2</sup>.

Objetivo	Medidas principales
Eliminar toda forma de cautividad, explotación y esclavitud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporación total de los saberes tradicionales indígenas al Sistema Educativo Plurinacional</li> <li>• Labores de identificación y erradicación de cualquier forma de explotación a indígenas</li> </ul>
Combatir la discriminación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar las barreras a la participación política</li> <li>• Elaborar protocolos de definición de políticas públicas y proyectos con consulta dirigidos a colectivos indígenas</li> <li>• Fortalecer las identidades indígenas</li> </ul>
Acceso a una vivienda digna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperar las tecnologías tradicionales indígena de construcción de viviendas</li> </ul>
Acceso universal a la educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación de una educación intra- e intercultural</li> </ul>
Fortalecimiento de las prácticas productivas locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar en la mejora de la gestión productiva en territorios autónomos indígenas</li> </ul>
Reconocimiento de la economía comunitaria de los Pueblos Indígenas	
Reconocimiento internacional de los derechos de la Madre Tierra en foros de Naciones Unidas; Así como promoción del «Vivir bien» en foros multilaterales	
Reconocimiento de mecanismos internacionales no basados en el mercado y promoción de la gestión comunitaria de pueblos indígenas y comunidades locales	
Gobiernos autonómicos fortalecidos, articulados, eficientes y participativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciar un proceso de reforma de normas nacionales de administración y gestión pública, desde una lógica diferenciada según el tipo de gobierno</li> <li>• Apoyar la implementación de los Gobiernos de Autonomía Indígena Originario Campesina (GAIOCs)</li> <li>• Aumentar la digitalización de las distintas entidades territoriales, a través del gobierno electrónico.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el programa, obtenido de fuentes oficiales, Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, (2016).

<sup>2</sup> En este caso se trata de una extracción de los elementos del Plan Nacional general que hacen referencia expresa o van dirigidos de forma expresa a los colectivos indígenas y sus derechos.