

# Fundamentos normativos del Estado plurinacional: una reconfiguración de las categorías centrales del constitucionalismo\*\*\*

## Legal Foundations of the Pluri-National State: Reconfiguring Constitutionalism's Central Categories

### RESUMEN

Este artículo explora los fundamentos normativos sobre los que se construye el Estado plurinacional en el Norte global y en Latinoamérica. Mientras que la justificación normativa del primero descansa en los principios fundantes de la tradición liberal, la del segundo descansa en los postulados del derecho internacional de los derechos humanos, en particular del derecho internacional de los pueblos indígenas. A pesar de todas las diferencias que separan a ambos proyectos, algunas de las cuales son muy significativas, el artículo propone que ambos forman parte de una aproximación crítica que busca reformular algunas de las categorías centrales del constitucionalismo. El trabajo cierra proyectando estos conceptos en el actual proceso constituyente chileno.

### PALABRAS CLAVE

Estado plurinacional, plurinacionalismo, derecho de los pueblos indígenas, derecho a la autodeterminación, constitucionalismo, proceso constituyente chileno

\* Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Contacto: john.charney@pucv.cl. ORCID: 0000-0002-1971-1334.

\*\* Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Contacto: manuel.nunez@pucv.cl. ORCID: 0000-0001-8057-0107.

\*\*\* El presente trabajo forma parte del Proyecto de Investigación Fondecyt n.º 1180530, del cual los autores son investigadores responsables.

Recibido el 9 de septiembre de 2021, aprobado el 18 de enero de 2024.

Para citar el artículo: Charney, J. y Núñez, M. "Fundamentos normativos del Estado plurinacional: una reconfiguración de las categorías centrales del constitucionalismo", en *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 59, mayo-agosto de 2024, 159-204.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n59.06>

## ABSTRACT

This paper explores the normative foundations of the plurinational State in the global North and in Latin America. While the legal/juridical justification of the first rests on the basic principles of liberalism, the second rests on the tenets of international human rights law, specifically on the international law of indigenous peoples. Regardless of all their differences, some of which are significant, the paper claims that both are part of a critical approach that aims at reformulating some of the central categories of constitutionalism. Finally, the paper describes the impact of plurinationalism in the current Chilean constituent debate.

## KEYWORDS

Pluri-national State, pluri-nationalism, law of indigenous peoples, right to self-determination, constitutionalism, Chilean constituent process

## SUMARIO

Introducción. 1. El plurinacionalismo liberal del Norte global: antecedentes. 1.1. El marco analítico de la tradición liberal. 1.2. La respuesta del plurinacionalismo liberal. 2. El plurinacionalismo en América Latina. 2.1. El plurinacionalismo en perspectiva. 3. Lecciones para el proceso constituyente en Chile. 3.1. Un concepto difuso. 3.2. Ascenso: el derrotero del proceso constituyente de 2022. 3.3. Caída: el rechazo del Proyecto de 2022 y el derrotero del proceso de 2023. 3.4. El proceso del 2023. Epílogo. Referencias

## INTRODUCCIÓN

En un plebiscito celebrado el 4 de septiembre de 2022 se rechazó en Chile un proyecto de nueva Constitución formulado por una convención elegida democráticamente pocos meses antes. Una de las propuestas más transformadoras y polémicas contenidas en ese proyecto fue la de la consagración de Chile como un Estado plurinacional. Tras siglos del más completo silencio constitucional sobre la existencia de los pueblos indígenas, se proponía pasar a la forma más intensa de su reconocimiento. ¿Qué significaba reconocer a Chile como un Estado plurinacional? La respuesta a esta pregunta casi no había sido abordada –ni teórica ni políticamente– antes del inicio del proceso constituyente. Los partidos políticos mostraban construcciones conceptuales muy rudimentales en sus propuestas constitucionales diseñadas para la campaña electoral<sup>1</sup>.

1 Los programas de los candidatos de los pueblos indígenas fueron obtenidos de la página del Servicio Electoral disponible en <https://elecciones2021.servel.cl/programa-candidatos-as-convencionales-constituyentes-pueblos-indigenas/>.

Por otro lado, la literatura más especializada utilizaba el concepto de *plurinacionalidad* para abordar de formas disímiles la demanda de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

El Estado plurinacional que se plasmó en la propuesta constitucional de 2022 se asemeja al diseño del Estado plurinacional de la Constitución de Bolivia de 2009 y de la de Ecuador de 2008. Sin embargo, ese no es el único tipo de plurinacionalismo existente en el ámbito comparado. Instalada en el constitucionalismo contemporáneo y consolidada en algunos sistemas constitucionales, la discusión sobre el Estado plurinacional se ha desarrollado en distintas latitudes. En el Norte global la discusión gira en torno al reconocimiento del derecho a la autodeterminación política de minorías nacionales no indígenas como la escocesa o la catalana y se construye normativamente en el lenguaje de la tradición liberal. En América Latina, en cambio, en general la discusión orbita en torno al reconocimiento de los pueblos indígenas y se construye sobre el derecho internacional de los derechos humanos, y en particular el de los pueblos indígenas<sup>2</sup>. Ambos proyectos plantean un desafío a los supuestos normativos que informan la teoría y práctica constitucional contemporánea y la arquitectura institucional que ella soporta. El desafío consiste en asegurar que en un mismo Estado convivan una pluralidad de naciones que, gobernándose a sí mismas, puedan compartir una misma estructura institucional con las demás.

Este artículo busca contribuir al esfuerzo por identificar y analizar los fundamentos normativos en los que descansa el Estado plurinacional. La tesis central del artículo es que, a pesar de sus marcadas diferencias, si algo comparten ambos proyectos es una orientación crítica al constitucionalismo contemporáneo. En efecto, ambos proyectos rearticulan el significado de concepciones tan elementales como las de nación, soberanía y ciudadanía. Las bases normativas de estos proyectos serán analizadas para luego identificar su incidencia, primero, en la propuesta constitucional rechazada en septiembre de 2022, y luego, en el avance de un segundo proceso constituyente que se inició en marzo de 2023 y que sigue su curso mientras estas palabras se escriben. El artículo se divide en tres secciones además de esta introducción. La primera tiene por objeto reconstruir la principal justificación normativa del constitucionalismo plurinacional liberal en el Norte global a partir de la literatura relevante. Se verá ahí que la libertad y la igualdad, principios fundantes de la tradición liberal, son utilizados para reinterpretar las categorías de nación, ciudadanía y soberanía sobre las que se construye el constitucionalismo moderno y sobre esa interpretación justificar la consagración del Estado plurinacional en realidades plurinacionales. La segunda sección muestra el marco normativo sobre el que se construye el proyecto plurinacional latino-

2 Para posiciones críticas a la corriente principal véase López Hidalgo, S. y Tapia Tapia, S. "Colonialidades legales: la constitucionalización de la justicia indígena y la continuidad del discurso judicial hegemónico en Ecuador". *Revista Derecho del Estado*, 52 (abr. 2022), 299-331.

americano y que tiene su expresión paradigmática en las constituciones de Bolivia y de Ecuador y lo contrasta con el marco normativo del proyecto plurinacional del Norte global. La tercera sección examina el plurinacionalismo en el contexto del proceso constituyente chileno, describiendo su ascenso y caída en el proceso desarrollado en el año 2022 y mostrando el estado actual a la luz de los avances del proceso que se lleva a cabo durante el año 2023.

## 1. EL PLURINACIONALISMO LIBERAL DEL NORTE GLOBAL: ANTECEDENTES

Hacia fines del siglo xx se desarrolla en Europa y en Canadá una profusa discusión sobre la necesidad de acomodar a las minorías nacionales en Estados en los que existen realidades plurinacionales. La literatura coincide en que su acomodo implica reconocerles el derecho a la autodeterminación política y diseñar e implementar estructuras institucionales que permitan encauzar su ejercicio, sin que ello signifique sacrificar la unidad del Estado<sup>3</sup>. De estas propuestas emerge una aguda crítica en contra de algunos de los presupuestos normativos del Estado constitucional moderno y de sus estructuras institucionales. Esa crítica postula, entre otras cosas, la necesidad de superar la arraigada idea que identifica irreflexivamente al Estado con una (y solo una) nación y la amarra a una ciudadanía cultural y políticamente indiferenciada y a un concepto indivisible de soberanía.

### 1.1. *El marco analítico de la tradición liberal*

La discusión, tal como sostiene Will Kymlicka –a diferencia de lo que ocurre en Latinoamérica, como se verá en la siguiente sección–, se ha dado bajo el marco normativo y analítico de la tradición liberal<sup>4</sup>. Esto se explica, entre otras razones, porque minorías nacionales como la escocesa, la catalana o la québéquense al estar situadas en democracias liberales han debido articular sus demandas de reconocimiento político a través del lenguaje correspondiente a esa tradición<sup>5</sup>. En este contexto, los defensores del plurinacionalismo sostienen que el marco institucional con que el Estado moderno (y buena parte de la tradición liberal) pretende resolver los desafíos de la diversidad

3 Véase en general a Tierney, S. *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 2006; Requejo, F. *Multinational Federalism and Value Pluralism. The Spanish Case*. Londres: Routledge, 2016; Keating, M. *Plurinational Democracy: Stateless Nations in Post Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press, 2001; Gagnon, A. y Tully, J. (eds.). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

4 Kymlicka, W. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995, 68.

5 Tierney, S. *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 2006, 9.

cultural traiciona los principios de la libertad y de la igualdad que el liberalismo siempre ha defendido. Antes de analizar la estructura del argumento de los defensores del plurinacionalismo se revisarán las propuestas contra las que se dirige.

A pesar de la diversidad de corrientes que conviven en su interior, un elemento que identifica a la tradición liberal es, sin lugar a duda, el valor que atribuye a la libertad individual y a la igualdad ante la ley. En el orden constitucional esto se refleja en la consagración de un conjunto de derechos y libertades básicas que buscan asegurar, entre otras cosas, que las personas vivan sus vidas de acuerdo con planes que ellas mismas se han dado y que puedan revisarlos con base en la diversidad de concepciones morales, religiosas o culturales existentes. De este modo, el liberalismo tolera un amplio espectro de modos y estilos de vida, promueve su desarrollo y los protege, condenando cualquier tipo de discriminación que tenga su origen en diferencias identitarias, como aquellas que se basan en la nacionalidad, religión, cultura, identidad sexual, el color de piel, entre otras. Por otro lado, el liberalismo aspira a que en la esfera pública los ciudadanos se encuentren bajo un marco común de racionalidad que permita que las diferencias y la diversidad que caracteriza a las sociedades modernas puedan resolverse mediante el diálogo y la deliberación democrática.

La importancia que el liberalismo atribuye a la libertad individual explica su sospecha frente a ideologías de tipo colectivista, como el nacionalismo, y a categorías como la nación, que buscan articular un grupo humano en torno a ciertos valores, creencias y estilos de vida compartidos<sup>6</sup>. A pesar de lo anterior y si bien durante buena parte del siglo xx las corrientes más influyentes del liberalismo se distanciaron del nacionalismo, durante el siglo xix parte del liberalismo vio en la nación una condición relevante para asegurar los valores centrales de esa tradición<sup>7</sup>. Entre los defensores de este vínculo destaca John Stuart Mill. Lo que Mill defiende, en sus propias palabras, no es un “concepto vulgar de nación”: la nación no es una categoría que identifique a un grupo de personas en torno “a un sentimiento de antipatía frente al extranjero”. Por el contrario, la nación se define sobre la base de simpatías e intereses comunes de quienes viven bajo un mismo gobierno y dentro de unas mismas fronteras naturales o históricas<sup>8</sup>.

6 Por esto, el liberalismo y el nacionalismo han sido definidos, por algunos (Hayek, F. *The Constitution of Liberty*. Londres: Routledge, 1960; Arendt, H. *On Revolution*. Londres: Penguin, 1963; Miller, D. *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press, 1997; Ignatieff, M. *The Warrior's Honour: Ethnic War and the Modern Conscience*. Nueva York: Metropolitan Books, 1998; Berlin, I. “Nationalism: Past Neglect and Present Power”, en *Against the Current: Essays in the History of Ideas*. Princeton: Princeton University Press, 2001), como ideologías que tienen trayectorias históricas y propuestas normativas distintas y a veces antagónicas.

7 Véase Vincent, A. “Liberal Nationalism - An Irresponsible Compound?”, en Spencer, P. y Howard, W. *Nations and Nationalism: A Reader*. Nuevo Brunswick: Routledge, 2005, 79.

8 Mill, J. S. *The Collected Works of John Stuart Mill*, Priestley, F.E.L. and subsequently Robson, J. M. Toronto: University of Toronto Press, vol. 8, 1963-1991, 923.

La forma en que Mill entiende el nacionalismo y la función que le atribuye en una sociedad liberal representa aquello que la literatura ha denominado “nacionalismo cívico”, progresista o liberal. Este tipo de nacionalismo se basa en una concepción inclusiva de la identidad nacional que descansa fundamentalmente en valores políticos compartidos y en simpatías comunes y que se opone a otro nacionalismo de tipo étnico, romántico o reaccionario que se basa en vínculos raciales y que refuerza el exclusivismo de un grupo vinculado por sus lazos de sangre<sup>9</sup>. La principal razón que Mill y otros liberales dan para defender el primer tipo de nacionalismo es que este produce la cohesión que es necesaria en la población para garantizar la estabilidad de las instituciones liberales y los derechos y libertades individuales<sup>10</sup>.

Si bien Mill ve, por una parte, la importancia que el nacionalismo tiene en las instituciones liberales, rechaza, por la otra, la posibilidad de que en un mismo Estado convivan diversas naciones. Las razones que da para explicar esto último son las mismas que articula para defender lo primero. En efecto, Mill cree que las instituciones liberales simplemente no son posibles en un Estado multinacional puesto que en él prevalecerán sentimientos de desconfianza y antipatía entre los miembros de las diversas naciones que impedirían la existencia de un gobierno común<sup>11</sup>. Por esto en el caso en que un Estado esté compuesto por múltiples naciones, no duda en clasificarlas según su nivel de civilización y en defender que las naciones menos civilizadas sean absorbidas por otras –que él considera– más cultivadas<sup>12</sup>. Tal como Mill, las corrientes del liberalismo que han apoyado la doctrina de “una nación y un Estado” solo reconocen como alternativas relevantes la asimilación forzada o la secesión para aquellas realidades en las que las fronteras entre nación y Estado no coinciden.

El vínculo entre nacionalismo y liberalismo que Mill y otros liberales defendieron durante el siglo XIX se vio seriamente afectado durante buena parte del siglo XX<sup>13</sup>. Sin duda que entre las causas que explican lo anterior están

9 Véase en particular Kohn, H. *The Idea of Nationalism*. Nueva York: Macmillan, 1944; Plamenatz, J. P. “Two Types of Nationalism”, en Kamenka, E. (ed.). *Nationalism: the Nature and Evolution of an Idea*. Londres: Edward Arnold, 1976; y Smith, A. D. “National and Other Identities”, en *National Identity*. Harmondsworth: Penguin, 1991.

10 Algunas de estas defensas incluyen MacCormick, N. “Of Self-Determination and Other Things”, en *Bulletin of the Australian Society of Legal Philosophy*, 1990; Tamir, Y. *Liberal Nationalism*. Princeton: Princeton University Press, 1993; Miller, D. “The Coherence of Liberal Nationalism”, en Gustavsson, G. y Miller, D. (eds.). *Liberal Nationalism and its Critics: Normative and Empirical Questions*. Oxford: Oxford University Press, 2020. Para una revisión histórica de las discusiones liberales en torno al nacionalismo, véase Kymlicka, W. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

11 Mill, J. S. “Considerations on Representative Government”, en Acton, H. (ed.). *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*. Londres: J. M. Dent, 1972, 230.

12 *Ibid.*, p. 284.

13 Véase Berlin, I. “Nationalism: Past Neglect and Present Power”, *Against the Current: Essays in the History of Ideas*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

las desastrosas consecuencias de las formas radicales de nacionalismo que predominaron en Europa durante la primera mitad del siglo pasado y que no dibujaron límites éticos en lo que las naciones podían hacer para lograr sus fines<sup>14</sup>. En la segunda mitad del siglo xx y en el lenguaje de Charles Taylor son las políticas de la *dignidad universal* las que predominan en el pensamiento liberal para resolver los desafíos que la diversidad nacional y cultural presenta en las democracias liberales<sup>15</sup>. Estas políticas pueden traducirse en una máxima sostenida por Ronald Dworkin en virtud de la cual las sociedades liberales no pueden adoptar ningún compromiso ético o sustantivo sobre el significado de la vida buena, pero sí deben adoptar un poderoso compromiso procedimental de tratar a todas las personas con igual respeto<sup>16</sup>. Según Dworkin, cuando las decisiones políticas se basan en alguna concepción particular sobre la vida buena, como podría serlo, por ejemplo, el de una nación, se violaría el respeto igualitario que toda persona merece ya que se le impediría decidir libremente y de acuerdo con sus propias concepciones el modo en el que ha de vivir su vida. El Estado liberal, desde esta perspectiva, debe permanecer neutral o ciego frente a la diversidad cultural, nacional, racial o de cualquier otro tipo que exista en su territorio. Esto es lo que Brian Barry ha denominado la “estrategia de la privatización de la diferencia”<sup>17</sup>. Según ella e independiente de cuál sea su origen, las diferencias entre grupos de personas que conviven en un mismo Estado no deben ser un asunto que deba quedar entregado a la esfera de la política. La despolitización de la diferencia, para Barry, es fundamental para mantener la paz y la estabilidad en una sociedad diversa. Según él, si el Estado reconoce derechos especiales o diferenciados en función de la pertenencia a un grupo específico, junto con afectar el principio de igualdad, aumentaría la conflictividad entre grupos y entre ellos y el Estado ya que esos derechos favorecerían a aquellos que cuentan con mayor capacidad de cabildeo ante el poder político, en desmedro de otros menos conectados con las redes de poder<sup>18</sup>.

### *1.2. La respuesta del plurinacionalismo liberal*

El plurinacionalismo no tiene espacio en el Estado liberal en ninguna de estas versiones del liberalismo. Los primeros, que asocian el nacionalismo a la construcción y consolidación del Estado constitucional y al desarrollo de los procesos económicos asociados a la expansión del capitalismo industrial en

14 Miller, D. *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press, 1997, 8.

15 Taylor, C. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

16 Dworkin, R. “Liberalism”, en Hampshire, S. (ed.). *Public and Private Morality*. Nueva York: Cambridge University Press, 1978, 127.

17 Barry, B. “The Strategy of Privatization”, en *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge: Polity Press, 2001.

18 *Ibíd.*, 39.

Europa y Norteamérica a partir del siglo XIX, construyen un relato en el que la relación entre el Estado y la nación no deja espacio al derecho a la autodeterminación de las minorías nacionales<sup>19</sup>. En este relato la nación, plenamente soberana, define y consolida los principios y valores fundamentales en los que se enmarca la acción estatal. Lo hace sobre el supuesto de una comunidad que al participar en una identidad común y en un proyecto colectivo transforma a sus miembros en destinatarios indiferenciados de las normas y decisiones que –a través del proceso democrático– se han dado a sí mismos. Al relegar los elementos étnicos e históricos en favor de una identidad política compartida y al reducir las diferencias culturales y nacionales existentes a un asunto esencialmente privado, esta idea de nacionalismo logra transferir los lazos de lealtad desde la nación hacia el Estado y en este proceso la distinción entre nación y Estado tiende muchas veces a disolverse<sup>20</sup>.

Esta aproximación ha recibido ataques desde diversos lugares<sup>21</sup>. Algunas de ellas tienen su origen en la propia tradición liberal en una corriente que aquí denominaremos *plurinacionalismo liberal*. Su punto de partida es que si bien la versión tradicional del Estado liberal se hace cargo de la relevancia que la nación tiene en los procesos de construcción estatal, solo la considera respecto de la cultura mayoritaria. Sin embargo, la constatación sociológica de la vitalidad que la identidad nacional ha mantenido a lo largo del tiempo en un conjunto de subnaciones, como la catalana, la vasca, la québécoise, la escocesa, la irlandesa y la galesa, entre otras, es una demostración de que el nacionalismo subestatal ha sobrevivido –y en algunos casos con mucha fuerza– al proceso de construcción estatal y a la consolidación del sistema capitalista. De este modo, el esfuerzo de homogeneización social y cultural en los Estados plurinacionales no pudo lograrse puesto que dicha homogeneidad no solo no existía en los hechos sino que además las subnaciones desarrollaron sus propios procesos de construcción nacional<sup>22</sup>.

Por otro lado, el Estado neutral o ciego a las diferencias que promueven las corrientes principales del liberalismo contemporáneo es, desde la perspectiva del plurinacionalismo liberal, tan problemático como el anterior. En

19 Véase Gellner, E. *Thought and Change*. Londres: Weidenfeld and Nicholson, 1964; Anderson, B. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. Londres: Verso, 1991.

20 En este sentido, véase Habermas, J. “Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe”, en Beiner, R. *Theorizing Citizenship*. Nueva York: State University of New York Press, 1995; McCrone, D. *The Sociology of Nationalism: Tomorrow's Ancestors*. Londres: Routledge, 1998, 7.

21 Para una crítica del nacionalismo metodológico véase Beck, U. “The Cosmopolitan Condition: Why Methodological Nationalism Fails”, en *Theory, Culture & Society*, n.º 24 (7-8), 2007.

22 Véase Tierney, S. *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 2006, 26; para el caso español, véase Moreno, L. *The Federalization of Spain*. Londres: Cass, 2001.

efecto, la neutralidad liberal, expresada en una ciudadanía indiferenciada y vinculada entre sí por estándares universales de racionalidad, deriva en un proyecto homogeneizador que hace imposible el debido reconocimiento de las minorías nacionales. Tal como ha sostenido reiteradamente la literatura, su neutralidad es solo pretendida. En efecto, el Estado moderno institucionaliza a través de su estructura y de sus prácticas un conjunto de patrones culturales y lingüísticos con el propósito de construir una identidad compartida que sea funcional a sus propósitos<sup>23</sup>. No solo en la fijación de los feriados, en los emblemas nacionales, en monumentos y en la historia oficial, no solo en la lengua a través de la cual el Estado habla, sino que también a través de su producción normativa expresa un universo de significados y de valores, creencias y compromisos que moldean la identidad colectiva, la reproducen en el tiempo y tienen efectos significativos sobre la vida de las personas<sup>24</sup>. Mientras este relato oficial tiende a reafirmar la identidad nacional de la cultura mayoritaria, perjudica a aquellos grupos que no comparten esta identidad y que, como consecuencia, quedan fuera de su narrativa.

En definitiva, los defensores del plurinacionalismo liberal reprochan a las corrientes tradicionales del liberalismo el no entender la ubicuidad que el nacionalismo ocupa en el mundo contemporáneo ni las dinámicas homogeneizantes de su manifestación estatal. Asimismo, las acusan de haber fallado en apreciar la positiva fuerza moral que el nacionalismo subestatal representa como un foco de autoexpresión individual y como un vehículo de modelos orgánicos y populares de representación democrática y de responsabilidad<sup>25</sup>. Institucionalmente los problemas de estas corrientes del liberalismo se traducen en algunas de las categorías centrales del constitucionalismo moderno, como lo son la nación, la ciudadanía y la soberanía. La crítica plurinacional propone resignificar estas categorías para hacerlas compatibles con los principios rectores de la tradición liberal.

La primera categoría que el plurinacionalismo propone reformular es la de la nación. El nacionalismo ocupa una función determinante en las defensas del plurinacionalismo. Dos elementos son reiterativos en ellas. El primero es que el concepto de *nación* que utilizan es el concepto cívico o liberal<sup>26</sup>. El segundo es que ellas marcan una diferencia categorial entre la nación y otros elementos culturales respecto de los cuales también se han reclamado

23 Una de estas críticas puede verse en Requejo, F. "Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States", en *European Journal of Political Research*, n.º 35, 1999, 260.

24 Taylor, C. "Why do Nations Have to Become States?", en *Reconciling the Solitudes: Essays in Canadian Federalism and Nationalism*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1993.

25 Tierney, S. *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 2006, 12.

26 Véase *supra* 8.

derechos diferenciados en función del grupo<sup>27</sup>. Una nación comparte ciertos elementos como la historia, la lengua, la cultura, entre otros, que la dotan de una identidad social y cultural indispensable para lograr su integración institucional<sup>28</sup> y para el desarrollo de su capacidad de autogobierno. En esta capacidad descansa, en definitiva, cualquier demanda de autonomía política ya que sin ella una sociedad no podría reproducirse en el tiempo como una organización políticamente funcional. Independiente de cuales sean los elementos constitutivos de una nación y el modo en que sociológicamente sea posible demostrar (o no) que un grupo humano configura tal entidad, lo cierto es que la nación, desde la perspectiva del plurinacionalismo, lleva siempre consigo la reivindicación del derecho a la autodeterminación<sup>29</sup>. Este derecho no significa necesariamente el de crear un nuevo Estado, sino que el de negociar el estatus de las subnaciones dentro del Estado plurinacional y de su orden constitucional. Esto distingue a las naciones de otras minorías que también reivindican derechos diferenciados en función de su pertenencia a un grupo, como lo son las minorías sexuales o lo migrantes. A diferencia de estas últimas que suelen exigir mayores niveles de integración política y cultural a través de la expansión del contorno de la ciudadanía democrática, las naciones exigen mayores niveles de diferenciación política e institucional de modo tal que a través de ellas, sea posible asegurar el derecho a la autodeterminación<sup>30</sup>.

Si bien para el plurinacionalismo liberal la nación es una categoría de la que se desprende el reconocimiento del derecho colectivo de autogobierno, la justificación de este derecho no se agota únicamente en el valor que atribuye a la nación como cuerpo colectivo. En último término –y de ahí que esta sea una defensa estrictamente liberal– lo que interesa es cómo este derecho contribuye a reforzar los valores de la autonomía individual y de la igualdad. Aquí el plurinacionalismo liberal (tal como lo hace el liberalismo tradicional) vuelve una y otra vez sobre la importancia de reconocer a todas las personas

27 Para la distinción entre nación y minorías étnicas, véase Keating, M. *Plurinational Democracy: Stateless Nations in Post Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press, 2001, 4-5; para la diferencia entre multiculturalismo y plurinacionalismo véase Requejo, F. “Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States”, en *European Journal of Political Research*, n.º 35, 1999.

28 A los grupos que reúnen estas características, para distinguirlos de aquellos que no las reúnen, Smith los denomina “culturas organizacionales” (Smith, A. D. “National and Other Identities”, en *National Identity*. Harmondsworth: Penguin, 1991, 2) y Kymlicka “culturas societales” (Kymlicka, W. *Multicultural Citizenship: Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1995, 137).

29 Para una exposición de los elementos constitutivos de la identidad nacional, véase Miller, D. *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press, 1997, 22-25.

30 Por esta razón las políticas multiculturales se encuentran, en algunos sentidos, en oposición a las políticas plurinacionales. Para un desarrollo más extendido de este argumento véase Requejo, F. “Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States”, en *European Journal of Political Research*, n.º 35, 1999.

la libertad de diseñar sus propios planes de vida, de vivir conforme a ellos y de revisarlos constantemente. Esta es la condición esencial de la autonomía individual, es lo que permite que las personas sean agentes autorregulados, es decir, que puedan actuar, reflexionar y tomar decisiones sobre la base de criterios o factores que se han dado a sí mismos<sup>31</sup>. Desde la perspectiva del plurinacionalismo liberal, la autonomía individual está estrechamente conectada con la autodeterminación política de la nación. En efecto, la nación proporciona una especie de gramática de la vida social que hace posible que sus miembros diseñen sus propios modos y estilos de vida y que lo hagan a partir de un conjunto de prácticas que cubren un número muy relevante de actividades que son institucionalizadas a través de la escuela, la economía, la política, los medios de comunicación social, entre otros<sup>32</sup>. La posibilidad de hacer juicios razonables sobre cómo ha de conducirse la propia vida depende de la capacidad de leer y entender correctamente las narrativas culturales que se alojan en estas prácticas. Ellas no solo proporcionan opciones para diseñar planes y proyectos de vida, sino que hacen que esas opciones sean significativas<sup>33</sup>. Por ello, un arreglo constitucional que desconozca o menosprecie a sus minorías nacionales no solo ahoga sus legítimas aspiraciones políticas, sino que junto a ello destruye el autorrespeto que cada uno de sus miembros merece cultivar<sup>34</sup>.

La falta de reconocimiento del derecho a la autodeterminación política de las naciones también afecta la ciudadanía, es decir, el estatus que corresponde a todos los miembros plenos de una comunidad política y que les da el derecho a ser tratados y reconocidos como iguales. En efecto, el modo en el que nos reconocemos a nosotros mismos y a quienes nos rodean depende, en una medida importante, de cómo nuestra identidad es retratada en la esfera social. Construimos así nuestra identidad “en diálogo con las cosas que nuestros otros significantes desean ver en nosotros” –y cuando ella no tienen espacio en la esfera pública o cuando es sistemáticamente denigrada, no solo el propio sentido de identidad se ve comprometido sino que junto a ello, el derecho a que todos los ciudadanos sean reconocidos, en sus diferencias, como iguales<sup>35</sup>. Por ello, un Estado que privilegia una nación a costa de otras –en el sentido explícito de Mill o en el implícito de Barry– impide que todas las personas puedan construir en igualdad de condiciones su identidad personal y vivir

31 Véase Christman, J. “Autonomy in Moral and Political Philosophy”, en Zalta, E. (ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2011.

32 Es Will Kymlicka quien desarrolla este argumento a propósito de lo que él denomina “culturas societales”, véase Kymlicka, W. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995, capítulo 5.

33 *Ibíd.*, 83 y ss.

34 Véase Tully, J. *Strange Multiplicity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, 28.

35 Taylor, C. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

conforme a ella. Así, los defensores del plurinacionalismo liberal rechazan las versiones predominantes del liberalismo que circunscriben el desarrollo cultural a la esfera privada y estimulan una ciudadanía universal, vinculada formalmente por los valores de la igualdad y de la libertad. En contraste, reclaman la incorporación de elementos identitarios en el concepto de *ciudadanía*<sup>36</sup>. Desde una perspectiva institucional esto significa el reconocimiento de derechos diferenciados en función de la pertenencia a determinadas minorías nacionales. Asimismo, el tratamiento diferenciado requiere del reconocimiento de formas de autonomía política a nivel territorial y estatal que hagan posible el ejercicio del derecho a la autodeterminación de la pluralidad de naciones existentes dentro de los límites territoriales del Estado. La revisión del concepto de *ciudadanía* supone entonces reconocer que la diversidad cultural es un valor que debe ser protegido y como tal debe ser parte constitutivo de las estructuras del Estado<sup>37</sup>.

Esto nos lleva a un último punto: la pluralización de la autoridad constitucional repercute en el concepto de *soberanía*, que en el constitucionalismo se refiere comúnmente a la autoridad suprema del pueblo<sup>38</sup>. A diferencia de una parte de la literatura que postula la necesidad de abandonar este concepto, el plurinacionalismo liberal lo rescata<sup>39</sup>. Pero no lo hace sin calificaciones. Por el contrario, rechaza uno de los elementos que han acompañado a este concepto desde su origen y que hasta el presente ha sido determinante en la constitución del Estado moderno<sup>40</sup>. Se trata de la indivisibilidad de la soberanía. En efecto, dividir la soberanía significa –desde la perspectiva del derecho público– dividir a la nación, ya que el poder supremo del Estado no es otra cosa que el ejercicio institucionalizado del poder de la nación. De ahí que la soberanía dividida equivaldría a soberanía destruida<sup>41</sup>. La respuesta que algunos defensores del plurinacionalismo liberal han dado a este problema es que la soberanía es un concepto relacional: ella es la expresión de la relación

36 Para Tully así es como se logra la neutralidad cultural del Estado (Tully, J. *Strange Multiplicity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, 132).

37 Véase en este punto a Requejo, F. “Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States”, en *European Journal of Political Research*, n.º 35, 1999, 264.

38 Grimm, D. *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*. Nueva York: Columbia University Press, 2015, p. 37.

39 Para una literatura crítica véase Krasner, S. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999; Besson, S. “Sovereignty in Conflict”, en Wabirck, C. y Tierney, S. (eds.). *Towards an International Legal Community*, Londres: British Institute of International and Comparative Law, 2006; y Eleftheriadis, P. “Law and Sovereignty”, en *Law and Philosophy*, vol. 29, n.º 5, 2010.

40 Para un estudio sobre la historia, relevancia y estado actual de este concepto, véase Grimm, D. *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*. Nueva York: Columbia University Press, 2015.

41 Loughlin, M. “The Erosion of Sovereignty”, en *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, n.º 2, 2016, 63.

política que existe entre el pueblo o la nación, por una parte, y el Estado, por la otra. En esta relación la comprensión que una comunidad política tiene de sí misma determina la forma que adopta la organización institucional del Estado y que hace, a su vez, posible su autodeterminación. Por ello, cuando una comunidad se define a sí misma como una (y solo una) nación diseñará instituciones que serán compatibles con esa definición y esas instituciones necesariamente serán un motivo de exclusión de otras naciones (de haberlas) dentro de su territorio. En realidades plurinacionales, la pluralidad del *demos* debe ser articulada institucionalmente a través de un marco constitucional que se haga cargo de esta realidad y que sea compatible con ella. Esto significa, entre otras cosas, que el poder supremo para crear e interpretar el derecho, no solo puede sino que debe dividirse para permitir que en un mismo sistema convivan múltiples naciones con derecho a la autodeterminación política. Esa división no es equivalente a dividir al Estado ni a cuestionar su soberanía externa. Por el contrario, esa es la forma de honrar el carácter relacional del concepto de *soberanía* y de acomodar a la pluralidad de naciones que al alero del Estado se cobijan<sup>42</sup>.

## 2. EL PLURINACIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, como mostraremos más abajo, se ha ido consolidando progresivamente un proceso de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Este rasgo distintivo del nuevo constitucionalismo latinoamericano, diverso del inicial (que fue calificado por Clavero como asimilacionista y “protector de indios”)<sup>43</sup>, va desde diseños pluriculturales o multiétnicos hasta modelos de plurinacionalismo más profundos y desafiantes de las premisas tradicionales del Estado constitucional. Por el medio transitan aquellos Estados que reconocen una suerte de *pluripopularidad*, de la mano del derecho internacional, que fragmenta la unidad del poder en una pluralidad de pueblos dotados de distintas formas de autodeterminación. En lo que sigue de este texto identificaremos en el segundo de estos modelos al que llamaremos *plurinacionalismo latinoamericano*.

Las circunstancias históricas, políticas, culturales y económicas que motivan el surgimiento del término “plurinacionalismo” en Latinoamérica contrastan intensamente con las de Europa y Canadá<sup>44</sup>. En primer lugar, en

42 Tierney desarrolla un argumento de este tipo y lo hace a partir del carácter relacional de la soberanía que Loughlin defiende. Para su relación véase Tierney, S. *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 2006, 14; Loughlin, M. *The Idea of Public Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004, 65-69.

43 Clavero, B. *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*. México D. F.: Siglo XXI, 2008, 28-39.

44 El concepto se utiliza por primera vez en la tesis política del segundo congreso de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia de 1983. Véase CSUTCB,

Latinoamérica son los pueblos indígenas los que han utilizado este concepto para reivindicar su derecho a la autodeterminación política a través de un proyecto que no busca acomodar las diferencias culturales dentro del marco del Estado liberal, sino transformar la estructuras básicas del Estado-nación. Por ello aparecerá bien clara la diferencia entre sociedades meramente pluriculturales y sociedades plurinacionales, donde las segundas aspiran a ejercer formas de poder político autodeterminado sobre el territorio<sup>45</sup>.

En segundo lugar, el proyecto plurinacional latinoamericano se ha articulado normativamente en la matriz del derecho internacional de los derechos humanos y ha encontrado su cauce institucional en los procesos constituyentes que se enmarcan en el nuevo constitucionalismo latinoamericano<sup>46</sup>. A partir de la matriz normativa internacional se desarrolla un argumento, más o menos estratégico, que justifica en términos jurídicos la base de una pretensión política que luego es desarrollada por el diseño constitucional. Por cuanto se refiere a la matriz internacionalista, hay que hacer presente que ella se encuentra bastante generalizada en la región y hace las veces de denominador común en una región que alberga diseños tan distintos como los de Ecuador y Bolivia, por una parte, y Chile, por la otra. En efecto, de las 24 ratificaciones que registra el Convenio 169 de la OIT, 14 corresponden a países latinoamericanos, lo cual hace que la casi totalidad de Sudamérica se encuentre regida por dicho instrumento internacional. Luego, la matriz normativa resulta del tejido entre la normativa internacional –que por sí sola no conduce a la plurinacionalidad– y el proceso de ajuste constitucional que da cuerpo (territorial y no territorial) a la autodeterminación interna que reconoce el derecho de gentes.

Hay, por último, una diferencia adicional. En contraste con el plurinacionalismo liberal, que no suele desafiar la matriz económica, sino que demanda una mejor distribución de la riqueza, el plurinacionalismo latinoamericano desafía el modelo económico extractivo de los recursos naturales y el modelo de desarrollo vinculado al neoliberalismo. Por lo mismo, quienes han levantado la demanda plurinacional en Latinoamérica han hablado en favor de grupos generalmente desaventajados mientras que en Europa han sido las

Tesis política, 1983, disponible en Rivera Cusicanqui, S. *Oprimidos pero no vencidos*. La Paz: La Mirada Salvaje, 2010, 226-243.

45 Barrios, F. “The Bolivian Invention. Plurinationality and indigenous people within an unusual composite state structure”, en Requejo, F. y Caminal, M. (eds.). *Federalism, Plurinationality and Democratic Constitutionalism*. Oxford: Routledge, 273.

46 Para la relación entre las demandas indígenas y el derecho internacional, véase en general, Brysk, A. *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2000; Canessa, A. “Todos somos indígenas: Towards a new Language of National Political Identity”, en *Bulletin of Latin American Research*, n.º 25, 2013. Véase también Gargarella, R. *Latin America Constitutionalism 1810-2010. Engine Room of the Constitution*, New York: Oxford University Press, 2013, 179.

clases medias y trabajadoras, preocupadas por la estabilidad financiera y las restricciones económicas<sup>47</sup>.

Todos estos elementos hacen que la defensa del plurinacionalismo latinoamericano haya sido en especial apoyada por las escuelas críticas del pensamiento político y suele presentarse —en contraste con el proyecto plurinacional liberal— como un proyecto que busca refundar los elementos estructurales del constitucionalismo moderno<sup>48</sup>. A pesar de sus diferencias, que en algunos puntos son muy relevantes, sus coincidencias también lo son. Lo central es que ambos proyectos buscan el reconocimiento del derecho a la autodeterminación política de las naciones que habitan en un mismo Estado. Y para hacerlo ambos deben abordar críticamente algunas categorías centrales del constitucionalismo moderno como las de la nación, la ciudadanía y la soberanía. Esta sección busca demostrar que a pesar de las particularidades del proyecto plurinacional latinoamericano, este también se sitúa dentro del contorno del constitucionalismo moderno y puede ser leído como parte de una tendencia renovadora que también está integrada por el proyecto plurinacional liberal.

En Latinoamérica, tanto Ecuador como Bolivia se han reconocido a sí mismos como Estados plurinacionales en sus constituciones de los años 2008 y 2009, respectivamente. Dicho reconocimiento fue el producto de procesos constituyentes que dieron forma a transformaciones sustantivas del orden político, institucional y social y que se inscriben dentro de lo que la literatura ha denominado el “nuevo constitucionalismo latinoamericano”<sup>49</sup>. Se trata de un constitucionalismo que se distingue de otros procesos de reformas constitucionales en el continente por la intensidad de sus transformaciones<sup>50</sup>. En materia indígena, esta versión del constitucionalismo latinoamericano busca el reconocimiento del derecho a la autodeterminación política de los pueblos indígenas a través de la construcción de un nuevo Estado, tal como lo señala el preámbulo de la Constitución boliviana. En ese Estado los pueblos indí-

47 Merino, R. “Reimagining the Nation-State: Indigenous Peoples and the Making of Plurinationalism in Latin America”, en *Leiden Journal of International Law*, vol. 31 (4), 2018, 780.

48 De Sousa Santos, B. *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010; Yrigoyen Fajardo, R. “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”, en Rodríguez Garavito, C. (coord.). *El Derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

49 Sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano, véase Viciano Pastor, R. y Martínez Dalmau, R. “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en Corte Constitucional del Ecuador (ed.). *El nuevo constitucionalismo en América Latina*. Quito: Editora Nacional, 2010.

50 Para distinguir el caso de Ecuador y Bolivia con los procesos de sustitución o reforma constitucional en Colombia, Brasil, México, Perú y Argentina, Bonilla, D. distingue entre transformaciones radicales y liberales, respectivamente (“Introducción”, en *El constitucionalismo en las Américas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2016). Una distinción similar (transformadora v. legitimadora) puede encontrarse en Uprimny, R. “The Recent Transformations of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenge”, en *Texas Law Review*, vol. 89, 2011, 1604.

genas, dotados de un poder constituyente que les fue históricamente negado, contribuyen a crear las bases de una nueva institucionalidad (plurinacional), una nueva división administrativa del territorio (autonomías asimétricas), una nueva legalidad (pluralismo jurídico) y nuevas subjetividades individuales y colectivas (individuos, comunidades, naciones y pueblos)<sup>51</sup>. Como señala uno de los promotores de este plurinacionalismo, se trata de un proyecto político que se espera que pueda desplazar económica y espiritualmente “a los parientes pobres de las oligarquías señoriales”<sup>52</sup>.

El proyecto plurinacional de Ecuador y Bolivia se inserta en el último ciclo de lo que Yrigoyen ha denominado “el horizonte del constitucionalismo pluralista”<sup>53</sup>. Este ciclo, que se inaugura en los años ochenta del siglo xx con el multiculturalismo de Canadá, Guatemala y Nicaragua, es una respuesta a lo que se interpreta como siglos de dominación de los pueblos indígenas que comenzaron en la Colonia y continuaron con los proyectos inscritos en los Estados-nacionales latinoamericanos. Estos últimos buscaron asimilar a los indígenas a la cultura dominante por medio de una ciudadanía universal que, replicando los procesos de formación y unificación estatal de los países europeos, aspira a crear una identidad nacional<sup>54</sup> articulada en torno a una lengua, una historia y una cultura compartidas que desconocen las formas tradicionales de vida y las instituciones ancestrales de los pueblos indígenas<sup>55</sup>. Este asimilacionismo, huelga recordarlo, tuvo su auspicio internacional en el viejo Convenio 107 de la oit (1957), del que fueron parte Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia (denunciándolo en 1999 y 1992 respectivamente).

Luego –y ya en el siglo xx–, a través de un constitucionalismo social e integracionista que si bien cuestiona las políticas asimilacionistas del siglo xix y gira hacia el asistencialismo para abordar la exclusión y marginalidad de los pueblos indígenas, sigue operando bajo el marco estructural del Estado-Nación.

51 Estos son los elementos que para De Sousa Santos (*Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010, 72) constituirían las características centrales del constitucionalismo transformador latinoamericano.

52 García Linera, A. *¿Qué es una revolución y otros ensayos reunidos?* Buenos Aires: CLACSO, 2020, 62.

53 Véase *supra* 44.

54 Los estudios sobre los procesos de construcción de los estados latinoamericanos y de sus identidades nacionales tienden a coincidir que sus mayores problemas se asocian a su marcada exclusión étnica y social. En esa línea, véase Centeno, M. y Ferraro, A. *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

55 La construcción de la nación en los países latinoamericanos no solo significó un enorme esfuerzo por lograr la asimilación cultural de los pueblos indígenas, sino que también la desposesión de sus territorios y formas tradicionales de vida, véase Yrigoyen Fajardo, R. “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”, en Rodríguez Garavito, C. (coord.). *El Derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo xxi*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011, 140.

Esto es, mantiene un modelo de desarrollo tutelar organizado desde el centro, un sistema monocultural que busca integrar las diferencias antes que reconocer la especificidad cultural de los pueblos indígenas y un monismo jurídico que niega la validez de las instituciones y del derecho consuetudinario indígena<sup>56</sup>.

El constitucionalismo multicultural, que surge en Latinoamérica en la década de los ochenta, representa un primer triunfo en contra de las estructuras de dominación cultural que caracterizan al Estado-nación. Sin embargo, es un paso que pareció insuficiente para alcanzar el reconocimiento del derecho a la autodeterminación política de los pueblos originarios ya que solo los reconoce en tanto *culturas* diferenciadas dotadas como tales de derechos a la identidad cultural. El antecedente directo del plurinacionalismo es el constitucionalismo pluricultural que surge en muchos Estados latinoamericanos a partir de los años noventa y que introduce los conceptos de *nación multiétnica* y de *Estado pluricultural*<sup>57</sup>. En esta etapa se incorporan en los textos constitucionales largos catálogos de derechos indígenas que incluyen –además de los derechos culturales– derechos a la tierra y al territorio y a ser consultados sobre aquellas medidas estatales que sean susceptibles de afectarlos. Asimismo, bajo el Estado pluricultural comienza a desarrollarse un incipiente pluralismo jurídico que reconoce las instituciones políticas y las estructuras normativas de los pueblos indígenas, marcando un quiebre significativo con el monismo jurídico del Estado-nación. A pesar de sus significativos progresos, el gran problema del constitucionalismo pluricultural es que no logra traducir institucionalmente –y con ello darle debida efectividad– al incipiente derecho a la autodeterminación política de los pueblos indígenas.

Es el constitucionalismo plurinacional recogido por las constituciones de Bolivia y Ecuador el que –con mayor o menor éxito– creó mecanismos institucionales para concretar el derecho a la autodeterminación con mayor intensidad y expresión territorial. En el caso boliviano esto se hace a través de la estructura y organización territorial del Estado, regulada por la Constitución (artículos 269 y siguientes) y que contiene la Autonomía Indígena Originario Campesina. Esta “consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígenas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (art. 289). La regulación de la autonomía indígena se extiende a sus modos de constitución, las formas que puede adoptar y a la delimitación de sus potestades (artículos 304 y siguientes), que incluyen, entre muchas otras, la de elaborar su estatuto para el ejercicio de la autonomía (art. 304 i. 1.); la definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural (art. 304 i. 2.); y el ejercicio de la jurisdicción indígena (art. 304 i. 8.).

56 Ídem.

57 *Ibíd.*, 142-143.

A su vez, la Constitución boliviana reconoce el principio del pluralismo jurídico (artículo 1.º) y consagra potestades normativas y jurisdiccionales para los pueblos indígenas, que ejercerán a través de sus propias autoridades y según sus propias normas y sus procedimientos (artículo 190). En este sentido, y marcando un precedente histórico, la Constitución asigna la misma jerarquía a la ley indígena que a la ley ordinaria<sup>58</sup>. Para mantener la debida armonía entre el derecho indígena y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, el primero puede ser objeto de control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP)<sup>59</sup>, compuesto por miembros elegidos por sufragio universal, con criterios de plurinacionalidad y representación del sistema ordinario y del sistema indígena<sup>60</sup>. El TCP tiene potestades para resolver, además, los conflictos de competencia entre el gobierno y las entidades territoriales autónomas, incluidas las autonomías indígenas, y los conflictos de competencia de jurisdicción entre la ley ordinaria y la ley indígena, entre otras funciones<sup>61</sup>.

La regulación constitucional de Ecuador es menos intensa que la boliviana en esta materia. Ella reconoce a los pueblos indígenas el derecho a conservar y desarrollar dentro de sus territorios sus propias formas de generación y ejercicio de la autoridad, así como también el de crear, aplicar y practicar su propio derecho dentro de su territorio legalmente reconocido y de sus tierras comunitarias de posesión ancestral. Las autonomías territoriales se configuran a través de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (artículo 60 de la Constitución), que son regímenes especiales de gobierno autónomo descentralizado, financiadas con cargo al presupuesto general del Estado y que ejercen las competencias de gobierno autónomo establecidas por ley para hacer efectivo el derecho a la autodeterminación<sup>62</sup>. La Constitución de Ecuador también reconoce el pluralismo jurídico, pero a diferencia de lo que ocurre en Bolivia, el derecho indígena en Ecuador no goza de la misma jerarquía que el derecho ordinario y el Estado no ha sido capaz a la fecha de cumplir con el mandato constitucional (artículo 171) de crear una ley que establezca los mecanismos de coordinación y colaboración entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria<sup>63</sup>. El derecho indígena en Ecuador –tal como en Bolivia– debe

58 Artículo 179 (ii), Constitución Política del Estado de Bolivia (2009), lo que ha marcado un precedente histórico en Latinoamérica. Barrera, A. “Turning Legal Pluralism into State-Sanctioned Law: Assessing the Implications of the New Constitutions and Laws in Bolivia and Ecuador”, en *German Institute of Global and Area Studies*, Working Papers, n.º 176, 2011, 10.

59 Artículo 190 (ii) en relación con el Artículo 202 (1), Constitución Política del Estado de Bolivia (2009).

60 Artículos 197 y 198, Constitución Política del Estado de Bolivia (2009).

61 Artículo 202, Constitución Política del Estado de Bolivia (2009).

62 Artículos 93 y siguientes, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de la República del Ecuador (2010).

63 Para un análisis empírico sobre los problemas asociados a esta omisión legislativa, véase Luque González, A.; Ortega Armas, T. y Carretero Poblete, P. “La justicia indígena en Ecuador: el caso de la comunidad Tuntatacto”, en *Revista Prisma Social*, n.º 27, 2019.

sujetarse a los derechos fundamentales contenidos en la Constitución, pero a diferencia del texto constitucional boliviano, el ecuatoriano agrega la sujeción del derecho indígena a los “derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales”<sup>64</sup>. Por último y para resguardar el respeto a tales derechos, tal como sucede en Bolivia, existe una Corte Constitucional con poder para controlar la constitucionalidad del derecho indígena y resguardar los derechos fundamentales de los miembros de los pueblos indígenas. A diferencia del TCP, la composición de la Corte Constitucional ecuatoriana no está sujeta a criterios de plurinacionalidad en su composición<sup>65</sup>.

### 2.1. El plurinacionalismo en perspectiva

Existen contrastes intensos entre el plurinacionalismo latinoamericano y el liberal del Norte global, tal como se advirtió al comienzo de esta sección. Quizás el más distintivo se refiere a la composición y a la autocomprensión de la nación. La nación en el proyecto plurinacional latinoamericano se configura en torno a grupos humanos cuyos miembros se identifican entre sí no por meras simpatías con un proyecto colectivo, sino que por lazos de sangre que los unen con un pasado inmemorial. Se trata de un nacionalismo étnico, que parte de la literatura latinoamericana califica como la nación histórica –para oponerla a la nación proyectada, que caracteriza a las sociedades liberales–. Según esta distinción, “si la nación histórica funda su origen en el tiempo, la proyectada la construye mediante una decisión voluntaria. En aquella, de la historia nace el proyecto nacional, en ésta, del proyecto nacional se origina la interpretación de la historia”<sup>66</sup>. Esta clasificación sigue los mismos criterios que utiliza la literatura europea para distinguir entre nacionalismo liberal y nacionalismo étnico o racial, pero invierte su juicio normativo<sup>67</sup>. En efecto, mientras los autores europeos suelen presentar al nacionalismo liberal como un proyecto progresista y al nacionalismo étnico como un proyecto regresivo e iliberal de la sociedad, los autores latinoamericanos muestran al nacionalismo liberal como un proyecto homogeneizador destinado a resguardar los intereses de las elites, a suprimir las diferencias culturales y a consolidar la dominación de los pueblos oprimidos. El nacionalismo histórico, por otro lado, aparece en la literatura como la base de un proyecto plurinacional que rescata la diversidad existente, negada por siglos de dominación cultural encubierta en las estructuras normativas y políticas del Estado-nación<sup>68</sup>.

64 Artículo 171, Constitución de la República del Ecuador (2008).

65 Artículo 57 (9 y 10) y Artículo 171, Constitución de la República del Ecuador (2008).

66 Villoro, L. *Estado plural, pluralidad de las culturas*. México: Paidós, 1998, 16.

67 Compárese esta clasificación con la de *supra* 7.

68 En este sentido véase Wolkmer, A. C. y Fagundes, L. M. “Tendências contemporâneas del constitucionalismo latino-americano: estado plurinacional e pluralismo jurídico”, en *Pensar*, vol. 16 (2), 2011, 389-397.

Un segundo elemento que distingue al plurinacionalismo latinoamericano del europeo es el marco normativo que utiliza para fundar su demanda por el derecho a la autodeterminación política. Mientras el último –tal como se analizó en la primera sección– se apoya en los principios fundantes del liberalismo, el segundo utiliza al derecho internacional de los derechos humanos. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), primero, y la Declaración de las Naciones Unidas y luego la Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, no solo han contribuido a legitimar la demanda indígena por el reconocimiento del derecho a la autodeterminación sino que también han facilitado, con los matices que señalaron más arriba, su articulación institucional<sup>69</sup>. Y es que estos instrumentos están contruidos discursivamente en un lenguaje que reconoce las injusticias históricas a las que han sido sometidos, tales como la desposesión de sus tierras, territorios y recursos, y promueve las transformaciones institucionales que sean necesarias para que los pueblos indígenas retomen el control de su destino colectivo en los Estados en los que habitan<sup>70</sup>. Además, estos instrumentos consagran la igualdad de los pueblos indígenas frente a todos los otros pueblos, proporcionando así el fundamento para que los Estados reconozcan la “urgente necesidad” (preámbulo, par. 7) de promover y respetar sus derechos intrínsecos a la autodeterminación y de hacerlo a través de negociaciones u otros procedimientos similares que involucren la participación activa de los pueblos originarios<sup>71</sup>.

A pesar de todas sus diferencias, hay también similitudes relevantes entre el plurinacionalismo latinoamericano y el del Norte global. La primera similitud es la consecuencia de una diferencia que es solo aparente. Se trata del aparato normativo que uno y otro utilizan para justificar sus demandas. Tal como se ha visto, mientras el plurinacionalismo del Norte global utiliza los principios básicos del liberalismo, el plurinacionalismo latinoamericano utiliza el derecho internacional de los pueblos indígenas, que también se vale de técnicas liberales de ejercicio del poder. Lo cierto es que, si bien se trata de cuerpos normativos que difieren en cuanto a su naturaleza, origen, forma y eficacia (por mencionar solo algunas), entre sus postulados básicos no solo hay coherencia, sino también importantes coincidencias. En efecto, el derecho a la autodeterminación política, que es el contenido esencial del

69 Laing, A. “Resource Sovereignties in Bolivia: Re-Conceptualising the Relationship between Indigenous Identities and the Environment during the TIPNIS Conflict”, en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 34 (2), 2014.

70 Véase, en especial, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución 61/295 “Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas” (2007); Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Resolución 2888 (XLVI-O/16), “Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (2016).

71 Sobre este punto, véase especialmente Daes, E. “Some considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self Determination”, en *Transnational Law and Contemporary Problems*, n.º 3, 1993.

plurinacionalismo (en ambas versiones) y que constituye el núcleo de la Declaración de las Naciones Unidas (y la Americana) sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se funda en los principios de la libertad y la igualdad: la libertad de los pueblos de definir por sí mismos su propio destino y la igualdad que existe entre cada uno de ellos para hacerlo. Y si bien dichos principios son la base para el reconocimiento de un derecho colectivo –el derecho a la autodeterminación política–; ese derecho, en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos, tal como lo señala James Anaya, no puede ser entendido sino como una derivación o como la instrumentalización de un derecho humano<sup>72</sup>. O, como lo sostuvo a propósito del derecho a la consulta previa, se trata de dispositivos que no promueven otra cosa que el muy liberal *government by consent*<sup>73</sup>.

Desde esta perspectiva, el derecho a la autodeterminación política es la expresión colectiva del derecho de todo individuo de diseñar y dar forma a sus planes y proyectos de vida, y de vivir de acuerdo con ellos. Cuando los individuos se agrupan entre sí y forman sociedades, su autonomía se proyecta en el derecho colectivo a la autodeterminación, el que da forma institucional a su identidad política. Este derecho se reconoce a los pueblos indígenas en declaraciones especiales, no porque ellos sean distintas al resto de los pueblos, sino por la apremiante necesidad de reparar siglos de dominación cultural, política, social y económica<sup>74</sup>. De este modo, las declaraciones de los derechos de los pueblos indígenas buscan alcanzar lo que debió alcanzarse sin ellas: que los principios fundantes del sistema internacional de los derechos humanos les hayan sido aplicados a sus miembros, en tanto individuos, así como también en tanto pueblos dotados del derecho a definir por sí mismos su destino común<sup>75</sup>. Cuando el derecho a la libre determinación de todos los pueblos (incluidos los pueblos indígenas) se explica como un derecho humano derivado de atributos básicos del ser humano, como la igualdad y la libertad, la distancia entre el marco normativo del plurinacionalismo latinoamericano y el del Norte global parece acortarse, con todas las consecuencias que esto puede tener desde una perspectiva institucional.

Por otro lado, ambas versiones del plurinacionalismo se construyen discursiva y normativamente en el lenguaje del constitucionalismo moderno. Se trata, paradójicamente, de un lenguaje que ha sido hostil a transformaciones que buscan reconocer el derecho a la autodeterminación de minorías

72 Véase Anaya, J. “The Right of Indigenous Peoples to Self-Determination in the Post-Declaration Era”, en Charters, C. y Stavenhagen, R., *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Right of Indigenous Peoples*. Copenhagen: IWGIA, 2009, 186-187.

73 Anaya, J. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, A/HRC/12/34/Add.6 (14 de septiembre de 2009), párrs. 57-6.

74 Anaya, cit., 191.

75 Anaya, cit., 193.

nacionales<sup>76</sup>. Es por ello, que ambas versiones deben esforzarse en proporcionar fórmulas que, manteniéndose dentro de las estructuras gramaticales del constitucionalismo, sean capaces de innovar para dar espacio a la libre determinación de los pueblos que han quedado al margen de sus postulados. En ese sentido, el *plurinacionalismo* es una forma plural del sustantivo singular *nación*. Este cambio supone modificar los modos tradicionales de interacción política bajo los cuales una nación dialoga consigo misma para resolver los asuntos relevantes de la vida en común y dar paso a un proyecto en el que las naciones deliberan en un plano de igualdad sobre esas mismas cuestiones. Esta transformación impacta sobre la *ciudadanía*, otra categoría central del constitucionalismo. La ciudadanía en el Estado-nación relega las diferencias identitarias a la esfera privada (salvo las de la cultura dominante) y busca integrar a la población a través de un concepto formal de igualdad. El proyecto plurinacional, en contraste, busca incorporar elementos identitarios al concepto de *ciudadanía* y remplazar así la igualdad formal de los ciudadanos por un criterio de igualdad sustantiva o material. Esto se traduce en que la diferencia, antes relegada al plano de lo privado, pasa a ocupar una función política relevante, constituyéndose en el fundamento del derecho a la autodeterminación. Para evitar el peligro de la desintegración política del Estado que esto puede acarrear, esta diferencia debe ser procesada<sup>77</sup>. El plurinacionalismo latinoamericano lo hace a través del principio de la *interculturalidad* (la forma plural del sustantivo cultura), consagrado en el artículo primero de la Constitución de Bolivia y de Ecuador. Este principio busca la coexistencia y el desarrollo de las culturas asentadas en el territorio estatal a través de arreglos solidarios y comunicativos que integren modos de deliberación y representación democrática entre naciones bajo criterios de respeto mutuo y de reciprocidad cultural<sup>78</sup>. Por último, la reformulación de la nación y de la ciudadanía tiene consecuencias en una tercera categoría

76 En “The Idea of Constitutional Pluralism”, antes de proponer un modelo de pluralismo constitucional para el orden europeo, Walker analiza las principales críticas al constitucionalismo y las limitaciones de la forma constitucional y se detiene en aquellas que afectan a las políticas de la diferencia. Walker, N. “The Idea of Constitutional Pluralism”, en *The Modern Law Review*, vol. 65 (3), 2002, 328.

77 Véase Resnick, P. “Toward a Multination Federalism”, en Seidle, L. (ed.). *Seeking A New Canadian Partnership: Asymmetric and Confederal Options*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1994. Una síntesis de estas posiciones en Kymlicka, W. y Norman, W. “Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts”, en *Citizenship in Culturally Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

78 Para un análisis del concepto de interculturalidad véase Walsh, C. *Interculturalidad, Estado, Sociedad*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya-Yala, 2009, 43-44; De Sousa Santos, B. *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010, 98-101. Una fórmula similar es la que Tully explora a través del gobierno por consenso, en Tully, J. “Consent, Hegemony, and Dissent in Treaty Negotiations”, en Webber, J. y Macleod, C. (eds.). *Between Consenting Peoples. Political Community and the Meaning of Consent*. Vancouver: UBC Press, 2010.

fundamental del constitucionalismo: la *soberanía*. Si la soberanía es un concepto relacional y expresa la relación que existe entre el Estado y la nación, tal como se analizó en la sección anterior, la reformulación institucional de la identidad política de un pueblo debe necesariamente reflejarse en su estructura institucional. Eso es precisamente lo que ocurrió en los sistemas constitucionales de Bolivia y Ecuador. El reconocimiento del Estado plurinacional requirió reconfigurar el aparato estatal para solventar institucionalmente la autocomprensión de esos pueblos.

Por último, si la forma constitucional ha dado espacio para transformaciones de este tipo, también las ha constreñido. Y es que el lenguaje del constitucionalismo fija los términos y el ámbito de posibilidades dentro de las cuales toda transformación es posible<sup>79</sup>. Esto explicaría, según algunos, por qué a pesar de innovar sustantivamente en algunos aspectos, las constituciones de Bolivia y Ecuador no han dado paso a una estructura política y jurídica radicalmente nueva<sup>80</sup>. Y es que, en primer lugar, el sujeto político que encarna la acción estatal (el pueblo boliviano y el pueblo ecuatoriano) sigue siendo uno solo y el mismo, aun cuando ahora esté conformado por una diversidad de naciones y de culturas<sup>81</sup>. Ese pueblo está además sujeto a una misma Constitución, que es la que permite, entre otras cosas, el reconocimiento del pluralismo jurídico<sup>82</sup>. Y aun cuando el pluralismo jurídico que ha surgido en los Estados plurinacionales –en especial aquel que da a la ley indígena la misma jerarquía que la ley ordinaria– es inédito en la región, este es y a lo largo de la historia ha demostrado ser compatible con el constitucionalismo moderno<sup>83</sup>. Por otro lado, y a pesar de su carácter transformador, las constituciones plurinacionales latinoamericanas terminan delegando en la ley la división administrativa del

79 Véase Christodoulidis, E. “Strategies of Rupture”, en *Law and Critique*, vol. 20 (3), 2009, 9-11.

80 Véase Bonilla Maldonado, D. “El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia”, en *Revista Derecho del Estado*, n.º 42, 2019, 8.

81 *Ibíd.*, 10.

82 La paradoja acá, como la describe Kletzer (*The Idea of a Pure Theory of Law: An Interpretation and Defense*. Oxford: Hart Publishing, 2018, 96), es que al existir una norma superior que define el ámbito de aplicación de los ordenamientos jurídicos existentes en un sistema plural, cuando se cree que se ha instituido un sistema de pluralismo jurídico, lo que en la práctica se ha hecho es confirmar la existencia de un sistema monista.

83 Para un reciente y profundo estudio sobre las relaciones entre el pluralismo legal y el constitucionalismo, véase Tusseau, G. (ed.). *Debating Legal Pluralism and Constitutionalism: New Trajectories for Legal Theory in the Global Age*. Cham: Springer, 2020. Sobre pluralismo legal y constitucionalismo a nivel europeo, véase también Sweet, A. S. “Constitutionalism, Legal Pluralism and International Regimes”, en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 16 (2), 2009; y Walker, N. “The Idea of Constitutional Pluralism”, en *The Modern Law Review*, vol. 65 (3), 2002. Para el caso chileno, la respuesta debe buscarse en la ley, que reconoce el valor de la costumbre indígena como estatuto persona mas no territorial (artículo 54, ley 19.253 de 1993) y siempre que no se oponga a la Constitución.

territorio, y en ella han reproducido las estructuras existentes del Estado-nación. Esto ha impedido lograr una equivalencia entre la ocupación real del territorio y el territorio sobre el que se reconoce autoridad política<sup>84</sup>. Por otro lado, el derecho a la autodeterminación ha sido entendido (y reducido) por la administración a la provisión de servicios públicos y no a un control territorial, propiamente tal<sup>85</sup>. Por estas razones y debido a que el Estado ha mantenido el dominio de los recursos naturales (aun cuando su extracción quede sujeta a la consulta indígena y sus beneficios deban ser compartidos con los pueblos que habitan en sus territorios), los pueblos indígenas no han tenido la capacidad política e institucional para controlar las agresivas políticas extractivas del Estado<sup>86</sup>. Esto ha significado dentro de los movimientos indígenas una crítica sostenida al modelo plurinacional<sup>87</sup>. Un modelo que no siempre logra conciliar el gobierno autónomo de las distintas naciones indígenas (plurinacionalismo) con el desarrollo armónico, equitativo y sostenido sobre la base de un diálogo respetuoso entre la diversidad de pueblos y naciones (interculturalidad)<sup>88</sup>.

### 3. LECCIONES PARA EL PROCESO CONSTITUYENTE EN CHILE

La discusión sobre el plurinacionalismo en Chile puede aparecer, a primera vista, como una paradoja. Chile es uno de los escasos ejemplos en la región que, hasta bien entrado el siglo, no habían reconocido constitucionalmente a sus pueblos indígenas. Esa realidad cambió tras la movilización social iniciada en octubre del año 2019, que puso al plurinacionalismo en el centro de la discusión constitucional<sup>89</sup>. Chile parecía anunciar así un movimiento que pretendía abandonar la más extrema negación de la diversidad nacional y migrar hacia formas más ambiciosas de su reconocimiento político. Este movimiento se expresó no solo en las demandas de los propios movimientos indígenas

84 Entre otros problemas, territorios que no son contiguos y en los que se asienta un mismo pueblo o nación indígena, no pueden organizarse como una misma organización territorial, véase Tockman, J. y Cameron, J. “Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia”, en *Latin America Politics and Society*, vol. 56 (3), 2014.

85 Merino, R. “Reimagining the Nation-State: Indigenous Peoples and the Making of Plurinationalism in Latin America”, en *Leiden Journal of International Law*, vol. 31 (4), 2018, 784.

86 Valencia, M. y Egido, I. “Bolivia: ¿Estado indio? Reflexiones sobre el estado plurinacional en el debate constituyente boliviano”, en *Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, vol. 42 (1), 2009.

87 Cruz Rodríguez, E. “Redefiniendo la nación: luchas indígenas y Estado plurinacional en Ecuador”, en *Nómada, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, número especial: América Latina, 2012, 484-485.

88 Para las tensiones entre plurinacionalismo e interculturalidad, véase Cruz Rodríguez, E. “Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador”, en *Revista Via Iuris*, n.º 14, 2013, 64-67.

89 Para una discusión sobre las causas y el contexto de la crisis constitucional chilena véase Charney Berdichewky, J; Marshall Barberán, P. y Christodoulidis, E. “‘It Is Not 30 Pesos, It Is 30 years’: Reflections on the Chilean Crisis”, en *Social & Legal Studies*, vol. 30 (4), 2021.

sino también en las propuestas constitucionales, declaraciones de principios y manifiestos de todos los partidos políticos que van desde el centro hasta la izquierda<sup>90</sup>. Por otro lado, las posibilidades de su acogida se vieron alentadas en un contexto en que los partidos políticos de derecha –que tradicionalmente se habían opuesto a cualquier tipo de reconocimiento constitucional en favor de los pueblos indígenas– apoyaron una reforma constitucional para asignar escaños reservados en la convención constitucional y obtuvieron malos resultados en esa elección.

### 3.1. Un concepto difuso

A pesar de la gran audiencia que concitó el debate sobre el reconocimiento constitucional del Estado plurinacional en Chile, el concepto se utilizó desde un principio sin una clara determinación sobre su significado. Se trataba, según Salvador Millaleo, de un concepto que ha “funcionado como un condensador que permite resumir el conjunto de la complejidad de las demandas de inclusión constitucional de los pueblos indígenas”<sup>91</sup>. En la propuesta constitucional de Convergencia Progresista (el pacto de la ex Nueva Mayoría, ex Concertación), por ejemplo, el plurinacionalismo se identificó como un concepto que tiene su origen en la socialdemocracia austriaca de fines del siglo XIX y que busca reconocer en un plano de igualdad el derecho a la autodeterminación política de las comunidades nacionales del Imperio austro-húngaro. Luego, y después de vincularlo a los procesos constitucionales de Ecuador y Bolivia, la propuesta señala que el concepto no debe seguir necesariamente el camino de esos países sino que debe “encontrar un camino

90 Véase Partido Socialista, Partido por la Democracia y Partido Radical. *Bases y fundamentos de una propuesta constitucional progresista*, 2020, 31-35; Partido Demócrata Cristiano. *Bases constitucionales de la DC para la nueva Constitución*, 2021, 7-8; y Revolución Democrática. *Programa constituyente Revolución Democrática*, 2020, 17. El Partido Comunista y el resto de los partidos del Frente Amplio defienden el plurinacionalismo en sus respectivas declaraciones de principios y manifiestos. En forma previa los movimientos del 2019, habría que destacar la propuesta individual de Huenchumilla, F. *Propuesta al Gobierno respecto de la situación de la Región de la Araucanía*, s. l., 2015. Huenchumilla, a la sazón intendente de la Región de la Araucanía, apostó explícitamente en su texto, dado a conocer inmediatamente después que renunciar a su cargo político, por el reconocimiento de un Estado plurinacional. Un año antes, desde la centroderecha, habría que recordar la propuesta propiciada por militantes de Renovación Nacional: Espina, A. y García, J., *Propuesta acuerdo por la paz social en la Araucanía*, s. l., 2014, 11-20; estas última propuesta niega el plurinacionalismo pero toma algunas herramientas usualmente ligadas a él, como son los escaños reservados.

91 Millaleo Hernández, S. “¿El surgimiento de un constitucionalismo indígena en Chile?”, en *Wallmapu: Ensayos sobre plurinacionalidad y nueva Constitución*. Santiago: Pehuén y Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, 2020, 32. En el mismo sentido, véase Marimán, J. “Nueva Constitución, Estado Plurinacional y autonomía mapuche”, en Marimán, J. y Aylwin, J., *Proceso constituyente en Chile: Análisis crítico desde la perspectiva de los derechos humanos y de la plurinacionalidad*. Temuco: Observatorio Ciudadano, 2017, 56.

de principios, derechos e instituciones constitucionales que permitan garantizar la igualdad –como colectivos– de los pueblos indígenas con el resto de la comunidad de la nación mestiza chilena”<sup>92</sup>. Partiendo de la premisa que su núcleo conceptual es el derecho a la autodeterminación, concluye que es necesario encontrar “la vía chilena hacia la plurinacionalidad”<sup>93</sup>. En un tono más crítico, la propuesta constitucional de la Democracia Cristiana sostuvo que “la nueva Constitución, junto con afirmar la unidad indisoluble de la nación chilena, debe efectuar un reconocimiento explícito de su carácter pluricultural o plurinacional [...]” para luego agregar en una nota al pie que “[n]o hay acuerdo sobre el significado del término plurinacional. Para su inclusión en la nueva Constitución será necesario definirlo y proyectar las consecuencias de dicha definición [...]”<sup>94</sup>.

Se trataba, en definitiva, de un concepto cuya versión nacional estaba por construirse y cuya construcción no solo debía adaptarse a la particular y extraordinariamente diversa configuración de los pueblos indígenas en Chile, a su población, al modo en que ocupan el territorio, a sus instituciones, prácticas y costumbres<sup>95</sup>. Es un concepto cuyo contenido, además, depende del modo en el que los pueblos indígenas se organicen y articulen sus demandas (y a las alianzas que establezcan) en el propio proceso constituyente y en los procesos políticos y cauces institucionales que la nueva Constitución inaugure.

Es evidente que la discusión sobre el plurinacionalismo en Chile es el reflejo –y se sitúa en el contexto– de los procesos políticos, sociales y económicos que se han desarrollado en Latinoamérica en las últimas décadas. De ahí que aparezcan algunas similitudes sustantivas en el contexto social y político y en el marco conceptual del plurinacionalismo en Chile y en el resto del continente. En primer lugar, en este lugar del mundo el plurinacionalismo es un concepto que surge al alero y busca el debido reconocimiento de minorías nacionales indígenas que –a diferencia de lo que ocurre en el Norte global– se identifican entre sí por lazos ancestrales de carácter étnico. En segundo lugar, el vocablo “plurinacional” expresa un estadio avanzado en el discurso sobre el reconocimiento político de los pueblos indígenas, el último ciclo del

92 Partido Socialista, Partido por la Democracia y Partido Radical. *Bases y fundamentos de una propuesta constitucional progresista*, 2020, 34.

93 Ídem.

94 Partido Demócrata Cristiano. *Bases constitucionales de la DC para la nueva Constitución*, 2021, 7.

95 En ese sentido Villavicencio habla de un “derecho en proceso”, en Villavicencio Miranda, L. “Bases constitucionales para un Estado plurinacional”, en Bassa Mercado, J.; Ferrada Bórquez, J. C. y Viera Álvarez, C. (eds.). *La Constitución que queremos. Propuestas para un momento de crisis constituyente*. Santiago: LOM, 2020, 57. Millaleo, por su parte, es quien acuña la expresión la “vía chilena a la plurinacionalidad” (recogida después en Partido Socialista *et al.* [2020], *supra* 92) en Millaleo Hernández, S. “¿El surgimiento de un constitucionalismo indígena en Chile?”, en *Wallmapu: Ensayos sobre plurinacionalidad y nueva Constitución*. Santiago: Pehuén y Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, 2020, 33.

“constitucionalismo pluralista” que de acuerdo con la taxonomía de Yrigoyen comienza en los años ochenta tras siglos de políticas de negación y de asimilación y ve su máxima expresión en la consagración constitucional del Estado plurinacional de Bolivia y de Ecuador. El constitucionalismo plurinacional (a diferencia del constitucionalismo multicultural, que reconoce a los pueblos indígenas en tanto *culturas* diferenciadas y consagra sus derechos a la identidad cultural) reconoce a los pueblos indígenas como *naciones-étnicas* dotadas del derecho a la autodeterminación política<sup>96</sup>.

En tercer lugar, y directamente relacionado con el punto anterior, siendo el derecho a la autodeterminación política de los pueblos indígenas el núcleo conceptual del plurinacionalismo, tanto en Chile como en América Latina, este se funda normativamente en el derecho internacional de los derechos humanos<sup>97</sup>. En cuarto lugar, tanto en Chile como en Latinoamérica el plurinacionalismo es una categoría que se afirma en contraposición a los postulados del Estado-nación y a la larga lucha que los pueblos indígenas han dado en su contra<sup>98</sup>. José Marimán expresa esto señalando que “la plurinacionalidad es el intento de deconstruir una idea de nación estatal que niega la existencia de otras naciones al interior del Estado, sometidas política y militarmente desde el siglo XIX”<sup>99</sup>. El proyecto plurinacional se presenta así como un proyecto esencialmente transformador en cuanto busca superar definitivamente al Estado-nación, categoría que ha permanecido inmutable desde los orígenes

96 En la taxonomía de Yrigoyen, el ciclo plurinacional es precedido por un primer ciclo del constitucionalismo pluralista que reconoce en las constituciones de Canadá, Nicaragua, Guatemala y Brasil la configuración multicultural de sus sociedades y consagra el derecho a la identidad cultural y otros derechos indígenas específicos. Posteriormente, en el ciclo del constitucionalismo pluricultural, que comienza en los años noventa y se proyecta hasta el primer lustro del siglo XXI, las constituciones de México, Colombia, Paraguay, Perú, Bolivia, Argentina, Ecuador y Venezuela desarrollan el modelo de la nación multiétnica que avanza hacia una redefinición del Estado a través de la consagración de largos catálogos de derechos indígenas, de un incipiente pluralismo jurídico y del reconocimiento de autoridades indígenas ancestrales. Yrigoyen Fajardo, R. “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”, en Rodríguez Garavito, C. (coord.). *El Derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011, 142.

97 Véase en particular Namuncura Serrano, D. “Pueblos indígenas, reformas constitucionales en América Latina y derechos indígenas en una nueva Constitución”, en *Nueva Constitución y pueblos indígenas*. Santiago: Pehuén, 2016, 47-50 y 54-58; y Núñez Poblete, M. “Pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional. Formas de autonomía territorial y no territorial”, en Aninat, I.; Figueroa, V. y González, R. (eds.). *El pueblo mapuche en el siglo XXI: Propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2017. Para un análisis más general, véase Meza-Lopehandía, M. “El derecho internacional de los derechos humanos y los pueblos indígenas”, en Aylwin, J. (coord.). *Los pueblos indígenas y el derecho*. Santiago: LOM ediciones, 2013.

98 Para esto último véase Bengoa Cabello, J. *Mapuche, colonos y Estado Nacional*. Santiago: Catalonia, 2014.

99 Marimán, J. “Nueva Constitución, Estado Plurinacional y autonomía mapuche”, en Aylwin, J. y Marimán, J., *Proceso constituyente en Chile: Análisis crítico desde la perspectiva de los derechos humanos y de la plurinacionalidad*. Temuco: Observatorio Ciudadano, 2017, 63.

del constitucionalismo chileno. Por último, y desde una perspectiva política, la discusión sobre el reconocimiento del Estado plurinacional en Chile se da inicialmente en el contexto de un proceso constituyente originado como consecuencia de un movimiento político que cuestionó el modelo económico, social e institucional que permitió la emergencia y consolidación del proyecto neoliberal y que reclamó transformaciones más amplias y profundas al sistema, tal como ocurrió en los procesos constituyentes en Bolivia y Ecuador.

Existen también diferencias relevantes en el contexto en el que se produce la discusión sobre el plurinacionalismo en Chile y en el resto de Latinoamérica. En primer lugar, en Bolivia y en Ecuador los pueblos indígenas desempeñaron un rol papel protagónico en las movilizaciones que gatillaron sus procesos constituyentes. En contraste, y aun cuando la bandera del pueblo mapuche fue protagonista en las movilizaciones que dieron paso al proceso constituyente en Chile, los pueblos indígenas no fueron los principales protagonistas de estas movilizaciones ni en los acuerdos adoptados y que dieron forma al itinerario constituyente<sup>100</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, en Chile, a diferencia de Bolivia, la población indígena es mucho menor respecto a la población total. Los pueblos indígenas tampoco han logrado articularse políticamente del modo en que lo han hecho —y con el grado de influencia que han tenido— en Bolivia y en Ecuador. Además, los pueblos indígenas en Chile se encuentran distribuidos extensamente a lo largo del territorio. Una parte importante de su población reside en grandes centros urbanos y muchos de sus territorios ancestrales son habitados actualmente tanto por población indígena como por población no indígena. Este último factor genera una natural tensión e incerteza respecto de la condición del no indígena como sujeto de las formas de autonomía, especialmente cuando esta es territorial. Esta incerteza, como se verá más abajo, nunca fue del todo despejada en el primer proceso constituyente, cuestión que incidió negativamente en la imagen que la ciudadanía se hizo de la propuesta constitucional.

### *3.2. Ascenso: el derrotero del proceso constituyente de 2022*

Tras el acuerdo político del 15 de noviembre de 2019, que siguió a los turbulentos días de octubre de 2019, se dio inicio a un procedimiento de reforma constitucional que terminó en varias leyes habilitantes de un proceso constituyente. De esas leyes cabe destacar dos, la Ley 21.200 y la Ley 21.298, la primera organizando todo el proceso y la segunda reservando escaños a representantes de los pueblos indígenas para la convención constitucional. Esta última norma, que fue iniciada por moción diputados de centroderecha, permitió que la Constitución reconociera por primera vez, aunque para el

100 Aylwin Oyarzún, J. *Pueblos indígenas en el proceso constituyente de Chile: un desafío pendiente*, 2020.

solo efecto del proceso constituyente, a los diez pueblos indígenas reconocidos en la Ley 19.253. Merced a este reconocimiento y habilitación, estos pueblos eligieron a diecisiete representantes<sup>101</sup> que, a la par de inaugurar el 4 de julio de 2022 un proceso inédito en la historia constitucional chilena, sirvieron de importante bisagra para la negociación de acuerdos al interior de una Convención Constitucional dominada por representantes de izquierda, con una derecha minoritaria y sin una ordenación partidaria<sup>102</sup>. Estos diecisiete representantes (de los cuales el pueblo mapuche llevó siete, el aimara dos y el resto uno), en alianza con las denominadas izquierda “identitaria” y “moderada”<sup>103</sup>, llevaron adelante el diseño de una propuesta que, como explicamos en otro lugar, aceleró la política constitucional indígena llevándola, en escasos segundos, “de cero a cien kilómetros por hora”<sup>104</sup>. Así, del debate de principios del 2000, que nadie recordaba, sobre la ratificación del Convenio 169 pasamos –en menos de un año, con el cronómetro corriendo y con varios grados más de temperatura en el ambiente político– a un debate que se fue polarizando y llenando más de blancos o negros que de los matices finos que requiere una discusión política de esta naturaleza. Esta velocidad, unida a otros factores, condujo a la pérdida de control del proceso y a la propagación de muchas dudas sobre la conveniencia de consagrar constitucionalmente la plurinacionalidad.

En contraste con la práctica de las viejas constituciones, la propuesta renunció a mantener los principios como proposiciones implícitas y optó por su codificación mediante reglas explícitas. Pareció necesario a la mayoría de la Convención dejar por escrito lo que se entendía que debía ser un nuevo pacto con los pueblos indígenas mediante el reconocimiento y la formulación de un principio que atravesara de manera transversal a la nueva Constitución. Como los edificios con sus estructuras a la vista, las reglas aprobadas por la Convención explicitaron desde el inicio de su trabajo que el nuevo constitucionalismo no dejaría espacio discrecional a los operadores de la nueva ley fundamental. Para ello, no solo los reglamentos internos que ordenaron el trabajo de la Convención, sino también la propuesta de nueva Constitución fueron generosos en hacer explícitos los principios y, entre ellos, el de la plurinacionalidad.

101 Este proceso de representación también generó dudas y desconfianzas en ciertas organizaciones indígenas, véase Figueroa Huencho, V. *Proceso constituyente en Chile. La oportunidad para una nueva gobernanza con los pueblos indígenas*. Santiago: Universitaria, 92-93.

102 Para la distribución de fuerzas políticas al interior de la Convención y sus respectivas consecuencias políticas, véanse Fábrega, J. “Ordenamiento ideológico en la Convención Constitucional chilena”, en *Revista de Ciencia Política*, 42-1, 127-151; Fuentes, C. “El proceso fallido. La dinámica constituyente a dos niveles”, en Fuentes, C. (ed.). *El proceso fallido*. Santiago: Catalonia, 44-56; y Mascareño, A. et al. *La Ley de los grandes números. Notas de investigación*, <https://c22cepchile.cl/publicaciones/la-ley-de-los-grandes-numeros/>.

103 Fuentes, cit., nt. 46-47.

104 Núñez, M., entrevista en *El Mercurio. Crónica Constitucional*, 13 de agosto de 2021, 2.

En forma previa a la propuesta, el Reglamento General de la Convención Constitucional definió sus veintisiete “principios rectores” como “las bases democráticas y legítimas del proceso constituyente, teniendo todos la misma relevancia”. Entre esos principios figuró, en cuarto lugar, la plurinacionalidad entendida como el “reconocimiento de la existencia de los pueblos naciones indígenas preexistentes al Estado para lograr la igual participación en la distribución del poder, con pleno respeto de su libre determinación y demás derechos colectivos, el vínculo con la tierra y sus territorios, instituciones y formas de organización, según los estándares de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y demás instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos” (art. 3.º, letra b del Reglamento General). Este principio fue hecho suyo por el “Documento Base sobre Derechos de Pueblos Indígenas” del 6 de diciembre de 2021, documento que fue precedido por el Reglamento de Participación y Consulta Indígena del 13 de octubre de 2021 que conectó la plurinacionalidad con el derecho a la autodeterminación<sup>105</sup>. En el Reglamento General de la Convención el principio de plurinacionalidad había sido explicitado junto a varios principios, “enfoques”, “perspectivas” de contenidos tan familiares y próximos como de contenido deontológico dispar. Entre esos principios y enfoques estaban la no discriminación, la interculturalidad (que a su vez se reiteraba poco más de una decena de veces), el principio “pro-pueblos”, el plurilingüismo, la participación incidente de los pueblos indígenas y la consulta indígena, el respeto y cuidado de la naturaleza, el enfoque de culturas, el pluralismo y la perspectiva socioecológica. Este sesgo reiterativo es un indicio de la preeminencia que se atribuyó a la cuestión indígena desde los primeros meses de funcionamiento de la Convención (la elección de la primera presidencia no fue sino el anuncio de ello). Esta preeminencia y reiteración llevó primero a la derrota de aquellas mociones que quisieron reemplazar la plurinacionalidad por principios de menor impacto político (como, por ejemplo, la multiculturalidad) y despertó después un sentimiento de desconfianza (incluso entre los mismos integrantes de los pueblos indígenas) e incertidumbre que sin lugar a dudas influyó en el plebiscito de salida.

El trabajo de la Convención –y en particular de sus comisiones de principios constitucionales, la de derechos de los pueblos indígenas y plurinacionalidad y la de sistema político– condujo a un texto precedido de un breve preámbulo que anunciaba que el pueblo de Chile se conforma por diversas naciones y de un articulado que explicitaba, por primera vez en nuestra historia constitucional y como principio general, el carácter plurinacional, intercultural, regional y ecológico del Estado social y democrático de derecho (art. 1.º).

105 “Principio de plurinacionalidad y libre determinación de los pueblos. En ejercicio de este principio la participación y consulta deberá ejecutarse en conjunto con las instituciones tradicionales y representativas, respetando los procedimientos y formas propias de organización de cada pueblo” (artículo 6, letra a, Reglamento de Participación y Consulta Indígena).

La plurinacionalidad, explicitada como un principio, permeaba todas las funciones del Estado y, en particular, la legislativa (art. 252) y la jurisdiccional (art. 121). Estos son los primeros de los más de noventa principios que se cristalizaron en los cuatrocientos cuarenta y cinco artículos que dieron forma a la propuesta. El ser los primeros entre casi un centenar de principios (en una razón que se casi llega a ser de un principio por cada cuatro reglas) hacía presumir su importancia, cuestión que se ve ratificada al ser reiterado en siete oportunidades a propósito de las entidades territoriales, el Congreso, la Cámara de las Regiones, la fiscalización de los estados de excepción, la función jurisdiccional y la composición del Consejo de la Justicia. La extensión e intensidad de la regulación acercaba a la propuesta a los principales referentes de aquello que aquí hemos llamado *plurinacionalismo latinoamericano*.

El proyecto que aprobó la Convención en junio de 2022 (en adelante, Proyecto CC 2022) fue la propuesta más extensa que, en lo que refiere a los pueblos indígenas, conoce la historia constitucional chilena. Partiendo por los principios, la propuesta declaró a Chile como un Estado plurinacional, intercultural, regional y ecológico (art. L.º). Esta plurinacionalidad –que se emparentaba cercanamente con algunos referentes regionales al reconocer simultáneamente el deber estatal de promoción del buen vivir– toma como punto de partida el reconocimiento de los diez pueblos ya reconocidos constitucionalmente con la Ley 21.298, agregando el pueblo selk’nam, y autorizando a la ley para que pueda reconocer otros pueblos indígenas, aunque omite cualquier referencia a los pueblos tribales. A los pueblos reconocidos –y por reconocer– se les entregó un diseño que puede sistematizarse en tres grandes áreas: (1) el reconocimiento de derechos colectivos a partir de la autodeterminación incardinados en un modelo de Estado regional con autonomías territoriales, propiedad y territorios indígenas protegidos; (2) la configuración de un parlamento plurinacional sometido al deber de consulta legislativa y con escaños indígenas reservados, elegidos en un distrito único nacional y que se agregan al número total de representantes no indígenas; y (3) el diseño de un sistema de justicia que reconoce el pluralismo jurídico. Este arreglo se incardinaba, además, dentro un sistema axiológico nuevo y que alteraba los puntos cardinales de la Constitución vigente al reconocer la interdependencia de las personas y los pueblos con la naturaleza, con el consecuente reconocimiento y promoción del buen vivir (art. 8.º), y al proclamar una naturaleza con derechos (arts. 103, 119 y 127). Este sistema, como es fácil de advertir, inscribía con facilidad a la propuesta dentro del canon del plurinacionalismo latinoamericano y respondía en buena parte a las aspiraciones que fueron expresadas en los programas de las candidaturas indígenas<sup>106</sup>.

106 Los derechos demandados giraron en torno a la cultura y el patrimonio, el territorio, el medio ambiente, la participación y la autodeterminación. Véase el interesante trabajo de Carril,

TABLA 1  
DERECHOS COLECTIVOS GENERALES  
RECONOCIDOS EN EL PROYECTO CC 2022

<b>Políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Libre determinación (5), autonomía y autogobierno, con reconocimiento de sus instituciones y autoridades (34).</li> <li>b. Derecho de participación, que incluye la representación política en órganos de elección popular y en la estructura del Estado (5, 34, 344 y 28 transitoria), incluyendo los procesos de redacción de una nueva Constitución (387).</li> <li>c. Derecho a la iniciativa indígena de ley estatal o de reforma constitucional (269 y 383).</li> <li>d. Derecho a escaños reservados en órganos de representación nacional, regional y comunal (162 y 252).</li> <li>e. Derecho a la consulta previa (66) y consentimiento (191).</li> </ul>
<b>Territoriales y recursos naturales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Derecho al reconocimiento, promoción y garantía de las autonomías territoriales (234).</li> <li>b. Derecho a la protección de las tierras, territorios y recursos, en su dimensión material e inmaterial como en su vínculo hacia ellos (34 y 79), incluyendo el derecho a celebrar acuerdos para su regularización, titulación, demarcación, reparación y restitución (28ª transitoria).</li> <li>c. Derecho al uso tradicional de las aguas (58). Este incluye el derecho a la excepción de la redistribución de caudales de las cuencas (30ª transitoria) y a la protección de los derechos adquiridos previos sobre las aguas (35ª transitoria).</li> </ul>
<b>Culturales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Derecho a la integridad cultural (65).</li> <li>b. Protección del plurilingüismo (12 y 102) y de los símbolos y emblemas (13).</li> <li>c. Derecho a la protección de la cultura, a la identidad y cosmovisión; y al patrimonio cultural, incluyendo el derecho de acceso al patrimonio y a la repatriación de objetos y restos humanos (34 y 102).</li> <li>d. Derecho a desarrollar sus propios establecimientos educativos (36) y a preservar, revitalizar, desarrollar y transmitir los conocimientos tradicionales y saberes ancestrales (96).</li> <li>e. Derecho de protección de la medicina tradicional (44).</li> </ul>
<b>Jurisdiccionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Derecho a la tutela judicial mediante acciones constitucionales (119).</li> <li>b. Derecho a la administración de justicia propia (307).</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

El elenco de derechos colectivos fue complementado con un reconocimiento especial para el pueblo rapa nui, cuya peculiaridad territorial ya había sido reconocida por el texto vigente de la Constitución de 1980 (art. 126 bis, que data del año 2007 y que hasta la fecha solo ha sido parcialmente implementado).

F., Fuentes, C. y Yon, R. “El país indígena imaginado: Propuestas programáticas de candidaturas indígenas a la Convención y la plurinacionalidad en Chile”, en *Economía y Política*, 8 (2), 95-129, 109.

De manera interesante, el Proyecto CC 2022 reconocía constitucionalmente el Acuerdo de Voluntades de 1888, manifestación paradigmática del colonialismo en la Polinesia durante el siglo XIX<sup>107</sup>, dando un nuevo aire de juridicidad a un acuerdo especialísimo dentro del repertorio de relaciones entre el Estado chileno y sus pueblos indígenas.

TABLA 2  
DERECHOS COLECTIVOS ESPECIALES PARA  
EL PUEBLO RAPA NUI EN EL PROYECTO CC 2022

a. Derecho al estatuto de territorio especial (236) y al estatuto de autonomía (238).
b. Derecho a la libre determinación y autonomía, con garantía de medios y con reconocimiento del Acuerdo de Voluntades de 1888 (238).
c. Derecho a la titularidad colectiva del territorio con excepción de las tierras individuales de sus miembros (238).

Fuente: elaboración propia.

La propuesta constitucional —que fue sometida a un proceso de diálogo indígena que poco o nada tuvo de consulta previa<sup>108</sup>— mantuvo, por una parte, los derechos reconocidos en Chile desde la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT y los incrementó mediante la formulación de un ubicuo principio de plurinacionalidad, mediante la apertura hacia nuevas formas de derecho y justicia propias y mediante la habilitación de nuevas formas de autonomía territorial y representación política, todo ello bajo la promoción del buen vivir como relación de equilibrio armónico entre las personas, la naturaleza y la sociedad. Se trató, en definitiva, de una propuesta que hermanó la pluralidad de pueblos —que pasaron a denominarse “pueblos-naciones”— con la pluralidad de territorios, formas de administración y de producción del derecho y de administración de justicia. Todo esto, por cierto, llamó la atención de la ciudadanía y, en una medida todavía no cuantificada, despertó también la inquietud de las propias comunidades indígenas que no conocían bien las implicaciones de la plurinacionalidad en la administración de sus propios territorios o las consecuencias del pluralismo cuando llevaban décadas llevando la composición de sus disputas comunitarias a la justicia estatal. Este fenómeno contrasta con lo que fue el debate durante la consulta que se

107 Los tres vértices del gran triángulo polinésico están marcados por esta técnica de colonización: Nueva Zelanda (1840), Hawai (1826 y 1849) y Rapa Nui (1888). Véase Campbell, I. C. “British Treaties with Polynesian in the Nineteenth Century”, en Renwick, W. (ed.). *The Treaty of Waitangi in International Context*. Wellington: Victoria University Press. 67-69.

108 Al igual que el proceso llevado a cabo durante el gobierno de la presidenta Bachelet, el proceso de diálogo y consulta terminó por conducir a ningún destino y quién sabe si acaso contribuyó a incrementar el sentimiento de frustración de una parte de la población que, al menos desde el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989, viene esperando ser reconocida constitucionalmente.

llevó a cabo durante el gobierno de la presidenta Bachelet, proceso en que fueron discutidos y propuestos, sin mediación representativa y por las propias organizaciones indígenas, los conceptos de *plurinacionalidad* y *pluralismo jurídico-judicial*.

En otro orden de cosas, y desde las opiniones no indígenas, hubo voces que conectaron la plurinacionalidad con las antiguas querellas de Bolivia por el acceso al mar<sup>109</sup> y, al hilo de ello, con un proyecto político regional que podía amenazar la integridad territorial y la soberanía nacional<sup>110</sup>.

### 3.3. Caída: el rechazo del Proyecto de 2022 y el derrotero del proceso de 2023

Con una alta votación nacional, que representó el 85,86% del padrón total de electores (13.019.278 sobre 15.173.857 votantes, según las cifras de la autoridad electoral)<sup>111</sup>, la ciudadanía chilena rechazó con el 61,89% el Proyecto CC 2022. Si tomamos las regiones con presencia de pueblos indígenas superior al 30% (Arica y Parinacota y la Araucanía), la opción rechazo se empina al 72,63%; si, por otra parte, se toman las comunas con mayor porcentaje de población indígena según el Censo de 2017, los resultados pueden ser aún más sorprendentes:

TABLA 3  
VOTACIÓN EN LAS COMUNAS CON MAYOR  
PORCENTAJE DE POBLACIÓN INDÍGENA

Comuna	% población indígena	Apruebo %	Rechazo %
Camiña	85,7%	12,36%	87,4%
Alto Biobío	84,2%	27,89%	72,11%
Colchane	81,2%	5,3%	94,7%
Saavedra	79,6%	31,43%	68,57%
San Juan de la Costa	77,9%	36%	64%
Cholchol	75,3%	26,18%	73,82%
General Lagos	74,3%	12,43%	85,7%
Tirúa	70,4%	22,7%	77,3%
Galvarino	69,2%	24,9%	75,08%
<b>Promedio</b>		<b>22,13%</b>	<b>77,63%</b>

Fuente: elaboración propia con datos del Servel.

109 Ugalde, R. *Los peligros de la plurinacionalidad*. Santiago: Legatum, 45-81.

110 Rodríguez Elizondo, J. *Vía constitucional a la revolución. Chile entre el estallido, la plurinacionalidad y el rechazo*. Santiago: EJS, 138-152.

111 Véase <https://historico.servel.cl/servel/ap/index.php?r=EleccionesGenerico&id=237>.

En el caso de Rapa Nui (donde según el mismo censo de 2017 la población indígena rodea el 51,3% y la rapa nui representa el 88,3% de este último guarismo), los resultados fueron algo mejores para la propuesta, con el 55,81% en favor del apruebo y el 44,19% para la opción de rechazo.

Las explicaciones a este resultado están en proceso de elaboración<sup>112</sup> y no es este el lugar para profundizarlas. Lo notorio es que parte del resultado global fue atribuido a las proporciones del proyecto de plurinacionalidad. En efecto, en una encuesta realizada pocos días después del plebiscito la segunda de las razones más mencionadas para justificar el voto rechazo fue “la plurinacionalidad y las autonomías indígenas”, con el 36% de las referencias. En contraste, solo el 4% reconocía en esa misma encuesta al plurinacionalismo como una de las razones que lo llevaron a votar “apruebo” (Cadem, 452). El jurista mapuche Salvador Millaleo, que un año antes había publicado una sugerente colección de ensayos titulada *Por una vía “chilena” a la plurinacionalidad*<sup>113</sup>, explicó agudamente este fracaso:

[C]reemos que podemos explicar este complejo y rotundo resultado negativo considerando que los representantes indígenas actuaron como verdaderos *aprendices de brujo* –en el sentido del poema de Goethe– con las ideas de plurinacionalidad, pero no pudieron dominar las fuerzas que entraron en juego, naufragando y ayudando a naufragar a una propuesta constitucional transformadora, aunque lastrada con problemas en muchos otros aspectos<sup>114</sup>.

Para Millaleo, el fracaso se explica por el elitismo de la noción de *plurinacionalidad* (concepto que no fue capaz de penetrar a las comunidades), un “significante vacío relleno por temores e incertidumbre”:

[E]l discurso protagonizado por los escaños indígenas no le propuso a la ciudadanía chilena no indígena una convivencia mejor que la actual. Sin ese elemento de reconciliación, predominó un cuestionamiento a las heridas de la colonización que fue leído como un esencialismo de grupos minoritarios. Ello hizo verosímil las narrativas [*sic*] sobre los peligros divisionistas de las políticas de identidad, algo que fue alimentado por los mismos escaños indígenas. Al mismo tiempo, tampoco les hablaron al mundo indígena ya que los derechos e instituciones propuestas carecían de la determinación que hiciera visible sus ventajas<sup>115</sup>.

112 Larraín, G., Negretto, G. y Voigt, S. “How not to write a constitution: lessons from Chile”, en *Public Choice*, n.º 194, 2023, 233-247; Nolte, N. *Chile’s Constitutional Reform Process Rebooted* (GIGA Focus Lateinamerika, 4). Hamburg: German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien, 2022, <https://doi.org/10.57671/gfla-22042>.

113 Millaleo, S. *Por una vía “chilena” a la plurinacionalidad*. Santiago: Catalonia, 2021.

114 Millaleo, S. “Como aprendices de brujo: el rechazo a la plurinacionalidad en Chile”, en <https://debatesindigenas.org/notas/193-aprendices-de-brujo-rechazo-plurinacionalidad-chile.html>.

115 Ídem.

Lo que no aborda Millaleo, en todo caso, es que la plurinacionalidad había sido discutida durante el proceso de consulta nacional indígena que llevó adelante la administración de la presidenta Bachelet. Las razones del rechazo y la profundidad de la raigambre de las demandas habría ciertamente que explorarlas más allá de este proceso.

### *3.4. El proceso del 2023*

El fracaso del Proyecto de 2022, lejos de ser interpretado como el final de la cuestión constitucional, fue seguido de un intenso proceso de negociaciones por parte de los partidos políticos y un pequeño grupo de movimientos políticos que decidieron persistir en el proceso constituyente. Las negociaciones culminaron en el llamado “Acuerdo por Chile” del 12 de diciembre de 2022, suscrito por catorce partidos y tres movimientos políticos<sup>116</sup>, y del que se restaron dos partidos relativamente nuevos en la escena política nacional: el Partido Republicano y el Partido de la Gente. A diferencia del Acuerdo del 15 de noviembre de 2019, el “Acuerdo por Chile” trazó una hoja de ruta para un nuevo proceso con un listado más o menos extenso de “Bases Constitucionales” que el proceso debía respetar. Estas bases, que fueron coloquialmente conocidas como “bordes constitucionales”, pretendían operar como un mandato de contenidos para un nuevo proceso constitucional que reconociera expresamente a los pueblos indígenas<sup>117</sup>. Este proceso, sin embargo, sería más bien uno de reacción al Proyecto CC 2022 y, en este sentido, buena parte de las cláusulas que se comprometieron debieron entenderse como una suerte de negación o, al menos, de oposición a los contenidos del Proyecto CC 2022. Así, si el Proyecto de 2022 prometía un Estado plurinacional, regional, de autonomías territoriales, con pluralismo jurídico, justicia indígena y derechos para la naturaleza, el “Acuerdo por Chile” de 2022 ordenaba respetar la unidad de la nación chilena, de su territorio, de su gobierno, de sus emblemas y de su jurisdicción.

El Acuerdo de 2022 condujo a una nueva reforma constitucional, la Ley 21.533, que, como las anteriores, fue despachada sin consulta indígena y con premura<sup>118</sup>. Esta reforma siguió a la letra los compromisos del Acuerdo

116 Suscriben los siguientes partidos: Acción Humanista, Convergencia Social, Democracia Cristiana, Evolución Política, Federación Regionalista Verde Social, Partido Liberal, Partido Comunista, Partido Comunes, Partido por la Democracia, Partido Radical, Partido Socialista, Renovación Nacional, Revolución Democrática y Unión Demócrata Independiente. Los movimientos que suscriben son Amarillos por Chile, Demócratas y UNIR.

117 El Acuerdo en su párrafo 1 declaraba: “El proyecto constitucional deberá contener al menos las siguientes bases institucionales y fundamentales: [...] La Constitución reconoce a los pueblos indígenas como parte de la nación chilena, que es una e indivisible. El Estado respetará y promoverá sus derechos y culturas”.

118 La ley fue publicada el 17 de enero de 2023.

y estableció, dentro de las doce “bases institucionales y fundamentales”, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en los mismos términos del Acuerdo por Chile. En cuanto al procedimiento de elaboración de la propuesta, éste se divide en dos etapas: una primera a cargo de un Comité de Expertos designados por los partidos políticos (que toman aquí la dirección del proceso que no tuvieron para la propuesta de 2022) y una segunda a cargo de un Consejo electo responsable de revisar y, en su caso, enmendar la propuesta del Comité. Este Consejo Constitucional electo fue sorprendentemente dominado por los partidos de derecha y, dentro de ellos, por uno de los dos partidos que no habían participado en el Acuerdo por Chile: el Partido Republicano. En lo que toca a la participación indígena, la reforma constitucional reemplazó los diecisiete escaños reservados e imperativos del proceso anterior por una representación eventual, sujeta a la condición de obtener los candidatos indígenas una proporción nacional de votos a lo menos equivalente al 1,5% de la suma total nacional del padrón no indígena. Esto trajo como consecuencia que el órgano representativo del segundo proceso constituyente, el Consejo Constitucional, contara solo con un representante indígena. Este representante fue uno de los solo dos<sup>119</sup> candidatos que participaron legalmente en el proceso y que sumaron una votación total de 306.823 votos de un total de 368.355 sufragios emitidos. La comparación con el proceso anterior es interesante, dado que el notable retroceso de escaños (de 17 a 1) contrasta con un incremento de la votación en 85.746 personas, pero también con un aumento en el porcentaje de votos nulos.

TABLA 4  
VOTACIÓN COMPARADA DE LOS  
PROCESOS CONSTITUYENTES 2021 Y 2023

	<b>Elección convencional constituyente 2021</b>	<b>Elección de consejeros constitucionales 2023</b>
Votos válidamente emitidos	262.991 (93,06% del total)	306.823 (83,30% del total)
Votos nulos	5.134 (1,82% del total)	44.977 (12,21% del total)
Votos en blanco	14.484 (5,13% del total)	16.555 (4,49%)
Votación total	282.609	368.355
Candidatos	95	2
Candidatos electos	17	1

Fuente: elaboración propia con datos del Servel.

119 Hubo un tercer candidato atacameño cuya candidatura la rechazó la justicia electoral.

A la fecha en que se cerraron estas líneas el proceso cuenta con un anteproyecto constitucional preparado por una Comisión de Expertos y aprobado en el mes de junio de 2023. Esta propuesta (en adelante, Anteproyecto CE 2023) reconoce a los pueblos indígenas sin identificarlos nominativamente y descartando de entrada la plurinacionalidad al señalar que “[l]a Constitución reconoce a los pueblos indígenas como parte de la Nación chilena, que es una e indivisible” (Anteproyecto CE 2023, artículo 7.1). La fórmula de la unidad y la indivisión de la nación vuelve a la discusión de principios de este siglo y recuerda la fórmula del proyecto que en 1991 presentara el presidente Aylwin y que fuera rechazado el año 2000, a pesar de contar con los votos de buena parte de la derecha, por aquel entonces en la oposición<sup>120</sup>. La pluralidad de culturas se expresa en el reconocimiento de la interculturalidad como valor y del diálogo intercultural como herramienta política:

El Estado reconoce la interculturalidad como un valor de la diversidad étnica y cultural del país y promueve el diálogo intercultural en condiciones de igualdad y respeto recíprocos. En el ejercicio de las funciones públicas se debe garantizar el reconocimiento y la comprensión de dicha diversidad étnica y cultural (Anteproyecto CE 2023, artículo 7.2).

Junto con este reconocimiento, el anteproyecto habilita a la ley para promover la participación de los pueblos indígenas en el Congreso Nacional, sin considerar escaños reservados con rango constitucional (artículo 53 Anteproyecto CE 2023), y para “respetar y promover” sus derechos en los territorios con presencia significativa de población indígena. Para el pueblo rapa nui se reitera la habilitación constitucional para un estatuto especial de gobierno y administración, previo proceso de participación y consulta indígena (Anteproyecto CE 2023, disposición 28ª transitoria). Si bien para este último pueblo se omite cualquier referencia al Acuerdo de Voluntades de 1888, hay un progreso al establecerse la obligación del presidente de presentar el proyecto de ley sobre un estatuto especial.

El anteproyecto opta entonces por el reconocimiento constitucional sin plurinacionalidad, con lo cual saca al proyecto constitucional del debate plurinacionalista latinoamericano y lo devuelve a las menos ambiciosas coordenadas liberales. La desproporción en la sola referencia a los pueblos indígenas, sin contar con el diseño mismo del proceso, es diciente de una suerte de reacción a la propuesta del 2022. En efecto, el fracaso electoral del proyecto del 2022 parece haber arrastrado consigo a uno de los estandartes que hacían de esa propuesta una genuina “nueva” Constitución. Claramente la plurinacionalidad –hilvanada con el buen vivir, los derechos de la naturaleza, las autonomías territoriales, el pluralismo jurídico y el jurisdiccional– era parte sustancial del *aliquid novi* con que se pretendía reemplazar una parte sustantiva de la identidad del ordenamiento constitucional vigente.

120 Véase Cámara de Diputados, Legislatura 343, sesión del 17 de octubre de 2000, 36-75.

La versión vigente del Anteproyecto CE 2023, alejada ya del plurinacionalismo latinoamericano, puede todavía analizarse desde la trilogía de conceptos que propone Tierney para el análisis de la *constitutional accommodation*, esto es, el diseño de mecanismos de reconocimiento (lenguas, culturas y representaciones simbólicas de posesiones no tangibles), la configuración de las autonomías y de las formas de representación en las instituciones estatales<sup>121</sup>. En este plano de ideas, puede discutirse si la propuesta alcanza el mínimo institucional.

Por lo que toca al reconocimiento, ciertamente la propuesta marca un progreso respecto de la situación actual chilena, que combina dos reconocimientos constitucionales circunstanciales y temporales –*ad hoc* para los dos procesos constituyentes– con el reconocimiento judicial que desde hace más de una década viene otorgando la Corte Suprema a los derechos colectivos de los pueblos indígenas en tanto derechos fundamentales y, por tanto, sustentados en la Constitución<sup>122</sup>. Sin embargo, es posible que la función terapéutica que podría tener el proceso de reconocimiento haya quedado truncada, tanto por la sucesión de intentos frustrados de reconocimiento como por la reducida participación indígena en los procesos de reforma constitucional o, ahora último, en el proceso constituyente en curso. Las autonomías territoriales, por su parte, no quedan consagradas constitucionalmente, pero quedan habilitadas para futuros diseños legislativos, transfiriéndose a la sede parlamentaria la negociación de eventuales espacios para el ejercicio de la autodeterminación reconocida por el derecho internacional y contextualizada en el marco de un Estado unitario. Las autonomías no territoriales o desterritorializadas, descritas por la literatura como herramientas de empoderamiento y autodeterminación que no implican el control exclusivo sobre el territorio<sup>123</sup>, quedan naturalmente abiertas, en el marco del Convenio 169 y de la Ley 19.253, ya reconociendo esta última ciertas formas de pluralismo jurídico de carácter personal (esto es, exigible solamente entre miembros de un mismo pueblo). Por último, en relación con la representación, expresada en poder e influencia que se refleja en las instituciones centrales<sup>124</sup>, el Anteproyecto CE 2023 sustituye la ambiciosa proyección de la plurinacionalidad en todos los órganos colegiados de representación popular (Proyecto CC 2022, artículo 162) por una discreta autorización para que la ley establezca mecanismos para promover la participación política de los pueblos indígenas en el Congreso Nacional (Anteproyecto CE, artículo 53). Si bien se trata de una norma que tiene por objeto habilitar al legislador para que defina

121 Tierney, S., 2006, cit., nota 3, 183 y ss.

122 Sobre esta forma de reconocimiento, véase Núñez, cit., nota 91, 122-123.

123 Nimni, E. "The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy", en Nimni, E., Osipov, A. y Smith, D. (eds.). *The Challenge of Non-Territorial Autonomy. Theory and Practice*. Oxford: Peter Lang, 2013, 1.

124 Tierney, S., 2006, cit., nota 3, 208.

cuál es el diseño de los mecanismos de participación, no escapa al lector atento que esa participación es política, lo cual es bien distinto de la participación de la sociedad civil en los procesos legislativos. La participación política refiere a derechos de carácter político, por lo que hay aquí una hebra que nos vuelve a remitir a la autodeterminación, mismo derecho que fundamenta el derecho de consulta previa, que sigue en pie al tener fuente internacional.

En definitiva, en el estado actual del proceso constitucional la plurinacionalidad ha sido descartada, pero no ha desaparecido la pluralidad de pueblos ni la pluralidad de sujetos dotados con autodeterminación política. Estas últimas categorías –que exorbitan los derechos políticos de sus titulares individuales tradicionales– por sí mismas ya desafían las líneas centrales del constitucionalismo contemporáneo.

#### EPÍLOGO

Mientras la experiencia latinoamericana permite observar las formas institucionales que el Estado plurinacional puede adoptar, la experiencia del Norte global ayuda a comprender el tipo de reflexión que podría darse sobre la compatibilidad del derecho a la autodeterminación política con el derecho de toda persona, incluidos los miembros de los pueblos indígenas, a decidir libremente sus planes de vida y a vivir conforme a ellos. Obviamente, ninguna de estas experiencias agota las posibilidades institucionales y el marco de reflexión normativa que se ha dado en la deliberación sobre el reconocimiento del Estado plurinacional en el proceso constituyente chileno. Sin embargo –y por las razones esgrimidas en este artículo– ellas nos permiten predecir qué discusiones inevitablemente se darán. En efecto, tal reconocimiento en el marco de un proceso constituyente no es posible sin una discusión sustantiva sobre las categorías fundamentales de nación, soberanía y ciudadanía. Del modo en que ellas sean reinterpretadas dependerá la forma que Estado chileno adoptará para hacer posible que dentro de su territorio convivan una pluralidad de pueblos dotados, conforme con el derecho internacional y el nacional, del derecho a la autodeterminación política. Comoquiera que sea ese resultado, la sola proyección constitucional de ese derecho de autodeterminación desafía y modifica parte importante de las estructuras tradicionales del constitucionalismo moderno.

#### REFERENCIAS

- Anaya, J. “The Right of Indigenous Peoples to Self-Determination in the Post-Declaration Era”, en Charters, C. y Stavenhagen, R., *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Right of Indigenous Peoples*. Copenhagen: IWGIA, 2009, 186-187.
- Anaya, J. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, A/HRC/12/34/Add.6 (14 de septiembre 2009).

- Anderson, B. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. Londres: Verso, 1991.
- Arendt, H. *On Revolution*. Londres: Penguin, 1963.
- Aylwin Oyarzún, J. *Pueblos indígenas en el proceso constituyente de Chile: un desafío pendiente*. 2020. Disponible en: <https://debatesindigenas.org/notas/80-chile-desafio-pendiente.html?fbclid=IwAR1rVxIO5fEHsSvCs-nvMAxNIEB6KBKD48OQDF2BrYi-2pGBZUDGOKzR4b-M>.
- Barrera, A. "Turning Legal Pluralism into State-Sanctioned Law: Assessing the Implications of the New Constitutions and Laws in Bolivia and Ecuador", en *German Institute of Global and Area Studies*, Working Papers, n.º 176, 2011, 5-35.
- Barrios, F. "The Bolivian Invention. Plurinationality and indigenous people within an unusual composite state structure", en Requejo, F. y Caminal, M. (eds.). *Federalism, Plurinationality and Democratic Constitutionalism*. Oxford: Routledge, 266-294.
- Barry, B. "The Strategy of Privatization", en *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge: Polity Press, 2001, 19-62.
- Beck, U. "The Cosmopolitan Condition: Why Methodological Nationalism Fails", en *Theory, Culture & Society*, n.º 24 (7-8), 2007, 286-290.
- Bengoa Cabello, J. *Mapuche, colonos y Estado Nacional*. Santiago: Catalonia, 2014.
- Berlin, I. "Nationalism: Past Neglect and Present Power", en *Against the Current: Essays in the History of Ideas*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Besson, S. "Sovereignty in Conflict", en Wabirck, C. y Tierney, S (eds.) *Towards an International Legal Community*. Londres: British Institute of International and Comparative Law, 2006.
- Bonilla Maldonado, D. "El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia", en *Revista Derecho del Estado*, n.º 42, 2019, 3-23.
- Bonilla Maldonado, D. "Introducción", en *El constitucionalismo en las Américas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2016.
- Brysk, A. *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- Campbell, I.C. "British Treaties with Polynesian in the Nineteenth Century", en Renwick, W. (ed.). *The Treaty of Waitangi in International Context*. Wellington: Victoria University Press.
- Canessa, A. "Todos somos indígenas: Towards a new Language of National Political Identity", en *Bulletin of Latin American Research*, n.º 25, 2013, 241-263.
- Centeno, M. y Ferraro, A. (eds.). *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

- Charney Berdichewky, J; Marshall Barberán, P. y Christodoulidis, E. “ ‘It Is Not 30 Pesos, It Is 30 years’: Reflections on the Chilean Crisis”, en *Social & Legal Studies*, vol. 30 (4), 2021, 627-668.
- Christman, J. “Autonomy in Moral and Political Philosophy”, en Zalta, E. (ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2011.
- Christodoulidis, E. “Strategies of Rupture”, en *Law and Critique*, vol. 20 (3), 2009, 3-26.
- Cruz Rodríguez, E. “Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador”, en *Revista Via Iuris*, n.º 14, 2013, 55-71.
- Cruz Rodríguez, E. “Redefiniendo la nación: Luchas indígenas y estado plurinacional en Ecuador”, en *Nómada, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, número especial: América Latina, 2012.
- Daes, E. “Some considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self Determination”, en *Transnational Law and Contemporary Problems*, n.º 3, 1993.
- De Sousa Santos, B. *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010.
- Dworkin, R. “Liberalism”, en Hampshire, S. (ed.). *Public and Private Morality*. Nueva York: Cambridge University Press, 1978.
- Eleftheriadis, P. “Law and Sovereignty”, en *Law and Philosophy*, vol. 29, n.º 5, 2010, 535-569.
- Gagnon, A. y Tully, J. (eds.). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- García Linera, A. *¿Qué es una revolución y otros ensayos reunidos*. Buenos Aires: CLACSO, 2020.
- Gargarella, R. *Latin America Constitutionalism 1810-2010. Engine Room of the Constitution*, New York: Oxford University Press, 2013, 179.
- Gellner, E. *Thought and Change*. Londres: Weidenfeld and Nicholson, 1964.
- Grimm, D. *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*. Nueva York: Columbia University Press, 2015.
- Habermas, J. “Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe”, en Beiner, R., *Theorizing Citizenship*. Nueva York: State University of New York Press, 1995, 20-35.
- Hayek, F. *The Constitution of Liberty*. Londres: Routledge, 1960.
- Ignatieff, M. *The Warrior’s Honour: Ethnic War and the Modern Conscience*. Nueva York: Metropolitan Books, 1998.
- Keating, M. *Plurinational Democracy: Stateless Nations in Post Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

- Kletzer, C. *The Idea of a Pure Theory of Law: An Interpretation and Defense*. Oxford: Hart Publishing, 2018.
- Kohn, H. *The Idea of Nationalism*. Nueva York: Macmillan, 1944.
- Krasner, S. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- Kymlicka, W. *Multicultural Citizenship: Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Kymlicka, W. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Kymlicka, W. y Norman, W. "Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts", en *Citizenship in Culturally Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press, 2000, 30-41.
- Laing, A. "Resource Sovereignties in Bolivia: Re-Conceptualising the Relationship between Indigenous Identities and the Environment during the TIPNIS Conflict", en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 34 (2), 2014, 149-166.
- Larraín, G., Negretto, G. y Voigt, S. "How not to write a constitution: lessons from Chile", en *Public Choice* n.º 194, 2023, 233-247.
- Lixinsky, L. "Constitutionalism and the Other: Multiculturalism and Indigeneity in Selected Latin American Countries", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2010, 235-266.
- Loughlin, M. "The Erosion of Sovereignty", en *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, n.º 2, 2016, 57-81.
- Loughlin, M. *The Idea of Public Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Luque González, A.; Ortega Armas, T. y Carretero Poblete, P. "La justicia indígena en Ecuador: El caso de la comunidad Tuntatacto", en *Revista Prisma Social*, n.º 27, 2019, 1-19.
- MacCormick, N. "Of Self-Determination and Other Things", en *Bulletin of the Australian Society of Legal Philosophy*. 1990.
- Marimán, J. "Nueva Constitución, Estado Plurinacional y autonomía mapuche", en Aylwin, J. y Marimán, J., *Proceso constituyente en Chile: Análisis crítico desde la perspectiva de los derechos humanos y de la plurinacionalidad*. Temuco: Observatorio Ciudadano, 2017, 37-72.
- McCrone, D. *The Sociology of Nationalism: Tomorrow's Ancestors*. Londres: Routledge, 1998.
- Merino, R. "Reimagining the Nation-State: Indigenous Peoples and the Making of Plurinationalism in Latin America", en *Leiden Journal of International Law*, vol. 31 (4), 2018, 773-792.
- Meza-Lopehandía, M. "El derecho internacional de los derechos humanos y los pueblos indígenas", en Aylwin, J. (coord.). *Los pueblos indígenas y el derecho*. Santiago: LOM ediciones, 2013, 441-522.

- Mill, J. S. “Considerations on Representative Government”, en Acton, H. (ed.). *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*. Londres: J. M. Dent, 1972.
- Mill, J. S. *The Collected Works of John Stuart Mill*, Priestley, F.E.L. and subsequently Robson, J. M. Toronto: University of Toronto Press, vol. 8, 1963-1991.
- Millaleo Hernández, S. “¿El surgimiento de un constitucionalismo indígena en Chile?”, en *Wallmapu: Ensayos sobre plurinacionalidad y nueva Constitución*. Santiago: Pehuén y Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, 2020, 23-37.
- Millaleo, S. “Como aprendices de brujo: el rechazo a la plurinacionalidad en Chile”, en <https://debatesindigenas.org/notas/193-aprendices-de-brujo-rechazo-plurinacionalidad-chile.html>.
- Millaleo, S. *Por una vía “chilena” a la plurinacionalidad*. Santiago: Catalonia, 2021.
- Miller, D. *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Miller, D. “The Coherence of Liberal Nationalism”, en Gustavsson, G. y Miller, D. (eds.) *Liberal Nationalism and its Critics: Normative and Empirical Questions*. Oxford: Oxford University Press, 2020, 23-37.
- Moreno, L. *The Federalization of Spain*. Londres: Cass, 2001.
- Namuncura Serrano, D. “Pueblos indígenas, reformas constitucionales en América Latina y derechos indígenas en una nueva Constitución”, en *Nueva Constitución y pueblos indígenas*. Santiago: Pehuén, 2016, 19-104.
- Nimni, E. “The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy”, en Ninmi, E., Osipov, A., y Smith, D. (eds.) *The Challenge of Non-Territorial Autonomy. Theory and Practice*. Oxford: Peter Lang, 2013.
- Nolte, N. *Chile’s Constitutional Reform Process Rebooted* (GIGA Focus Lateinamerika, 4). Hamburg: German Institute for Global and Area Studies (GIGA) Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien, 2022, <https://doi.org/10.57671/gfla-22042>
- Núñez Poblete, M. “Pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional. Formas de autonomía territorial y no territorial”, en Aninat, I; Figueroa, V. y González, R. (eds.) en *El pueblo mapuche en el siglo XXI: Propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2017, 111-154.
- Partido Demócrata Cristiano. *Bases constitucionales de la DC para la nueva Constitución*, 2021. Disponible en <https://www.pdc.cl/wp-content/uploads/2021/01/Bases-Constitucionales-de-la-DC-para-la-Nueva-Constitución-2021.pdf>.
- Partido Socialista, Partido por la Democracia y Partido Radical. *Bases y fundamentos de una propuesta constitucional progresista*, 2020. Disponible en <https://portal.ps Chile.cl/wp-content/uploads/2020/11/Propuesta-Constitucional-Progresista.pdf>.
- Plamenatz, J. P. “Two Types of Nationalism”, en Kamenka, E. (ed.). *Nationalism: the Nature and Evolution of an Idea*. Londres: Edward Arnold, 1976.

- Rae, H. *State Identities and the Homogenisation of Peoples*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Requejo, F. “Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States”, en *European Journal of Political Research*, n.º 35, 1999, 255-286.
- Requejo, F. *Multinational Federalism and Value Pluralism. The Spanish Case*. Londres: Routledge, 2016.
- Resnick, P. “Toward a Multination Federalism”, en Seidle, L. (ed.). *Seeking A New Canadian Partnership: Asymmetric and Confederal Options*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1994, 71-89.
- Revolución Democrática. *Programa constituyente Revolución Democrática*, 2020. Disponible en <https://revoluciondemocratica.cl/programa-constituyente-rd/>.
- Rivera Cusicanqui, S. *Oprimidos pero no vencidos*. La Paz: La Mirada Salvaje, 2010.
- Rodríguez Elizondo, J. *Vía constitucional a la revolución. Chile entre el estallido, la plurinacionalidad y el rechazo*. Santiago: EJS
- Smith, A. D. “National and Other Identities”, en *National Identity*. Harmondsworth: Penguin, 1991.
- Sweet, A. S. “Constitutionalism, Legal Pluralism and International Regimes”, en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 16 (2), 2009, 621-645.
- Tamir, Y. *Liberal Nationalism*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Taylor, C. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Taylor, C. “Why do Nations Have to Become States?”, en *Reconciling the Solitudes: Essays in Canadian Federalism and Nationalism*. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 1993, 40-58.
- Tierney, S. *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Tockman, J. y Cameron, J. “Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia”, en *Latin America Politics and Society*, vol. 56 (3), 2014, 46-69.
- Tully, J. “Consent, Hegemony, and Dissent in Treaty Negotiations”, en Webber, J. y Macleod, C. (eds.). *Between Consenting Peoples. Political Community and the Meaning of Consent*. Vancouver: UBC Press, 2010.
- Tully, J. *Strange Multiplicity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Tusseau, G. (ed.). *Debating Legal Pluralism and Constitutionalism: New Trajectories for Legal Theory in the Global Age*. Cham: Springer, 2020.
- Ugalde, R. *Los peligros de la plurinacionalidad*. Santiago: Legatum.

- Uprimny, R. “The Recent Transformations of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenge”, en *Texas Law Review*, vol. 89, 2011, 1587-1609.
- Valencia, M. y Egido, I. “Bolivia: ¿Estado indio? Reflexiones sobre el estado plurinacional en el debate constituyente boliviano”, en *Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, vol. 42 (1), 2009, 55-72.
- Viciano Pastor, R. y Martínez Dalmau, R. “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en Corte Constitucional del Ecuador (ed.). *El nuevo constitucionalismo en América Latina*. Quito: Editora Nacional, 2010, 9-43.
- Villavicencio Miranda, L. “Bases constitucionales para un Estado plurinacional”, en Bassa Mercado, J.; Ferrada Bórquez, J. C. y Viera Álvarez, C. (eds.). *La Constitución que queremos. Propuestas para un momento de crisis constituyente*. Santiago: LOM ediciones, 2020, 43-68.
- Villoro, L. *Estado plural, pluralidad de las culturas*. México: Paidós, 1998.
- Vincent, A. “Liberal Nationalism – An Irresponsible Compound?”, en Spencer, P. y Howard, W. *Nations and Nationalism: A Reader*. Nuevo Brunswick: Routledge, 2005, 77-100.
- Walker, N. “The Idea of Constitutional Pluralism”, en *The Modern Law Review*, vol. 65 (3), 2002, 317-359.
- Walsh, C. *Interculturalidad, Estado, Sociedad*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Abya-Yala, 2009.
- Wolkmer, A. C. y Fagundes, L. M. “Tendências contemporâneas del constitucionalismo latino-americano: estado plurinacional e pluralismo jurídico”, en *Pensar*, vol. 16 (2), 2011, 371-408.
- Yrigoyen Fajardo, R. “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”, en Rodríguez Garavito, C. (coord.). *El Derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011, 139-159.

## *Jurisprudencia*

- Constitución Política del Estado de Bolivia. Promulgada el 7 de febrero de 2009.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de la República del Ecuador. Publicado el 11 de octubre de 2010.
- Constitución de la República del Ecuador. Publicada el 20 de octubre de 2008.
- Resolución 61/295 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas”, de 13 septiembre 2007.
- Resolución 2888 de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (XLVI-O/16), “Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, de 14 de junio de 2016.