

## NUEVAS RUTAS PARA EL FEDERALISMO, DIVERSIDAD Y UNIDAD EN EL ESTADO LATINOAMERICANO

Fernando SERRANO MIGALLÓN

SUMARIO: I. *Fin de etapa*. II. *Revalorar el federalismo*. III. *Rediseños a partir de nuevas lecturas*. IV. *Un Estado múltiple no implica un Estado fraccionado*. V. *Respuestas renovadas para problemas ancestrales*. VI. *Los incipientes modelos autonómicos*. VII. *¿Crisis en el Estado federal?*

### I. FIN DE ETAPA

Hace tiempo debimos habituarnos a los cambios de la vida política desde mediados de la década de los ochenta; sin embargo, ni todos los procesos que entonces imaginábamos lograron encarnar auténticos cambios estructurales, ni todo lo que en ese tiempo parecían fenómenos surgidos de reivindicaciones nacionales y sociales, pudieron superar la calidad de simples fenómenos mediáticos. Así, antes que lográramos desarrollar el sentido de la normalidad como un mecanismo de defensa ante la celeridad del cambio, la sociedad se inclinó preferentemente hacia el juego de los medios masivos de comunicación, banalizando y haciendo del cambio lo que Lipovetsky llamó, con razón, *el imperio de lo efímero*.

Esta reacción tiene su fuente en un creciente desprestigio de los actores políticos tradicionales que, apabullados por la falta de credibilidad y la carga de la fiscalización de sus imágenes públicas, han tendido a responder de la misma forma, es decir, oponiendo productos de mercadotecnia política antes de ofrecer soluciones reales y estructurales. Con ello, al menos aparentemente, se sella un círculo vicioso con dudosas formas de escape.

Los fenómenos de transformación de la cultura política aún no han terminado y los medios de comunicación siguen su avance a través de

la popularización del uso de las nuevas —y ya no tan nuevas— y ya no tan nuevas-tecnologías. Esto significa que la necesidad de idear mecanismos que permitan a las sociedades asimilar las transformaciones de su entorno disminuyendo los costos y riesgos de su desfase político, es ahora más urgente de lo que era hace apenas diez años.

En Latinoamérica la situación es más urgente que en otras áreas del globo. La región no ha conseguido afianzar sus procesos democráticos luego del abandono de los modelos de dictadura militar o de partidos civiles hegemónicos; tanto México, como Venezuela o Argentina, por ejemplo, cada uno según sus necesidades y perspectivas, todavía deben encontrar las fórmulas para capitalizar, en beneficios sociales y estabilidad política, lo que de bueno les han dejado los ajustes y transiciones en sus estructuras políticas; la difícil situación económica y el crecimiento de la brecha económica entre las clases sociales, endémica en todo el continente, pero agravada en algunos países del Caribe, la región andina y Centroamérica, si bien complicada por sí misma, lo es más si consideramos que esta tendencia a la depauperización crea una nueva frontera entre las clases sociales respecto al uso y los beneficios de las nuevas tecnologías.

Por ejemplo, si hablamos de posibilidad de acceso y uso de la Internet, hace cuatro años, la lengua española representaba el grupo lingüístico de mayor crecimiento en la red, entonces acumulaba un 2.5% de presencia frente al 70% del inglés; hoy, contamos sólo con un 1.5% frente al 60% del inglés, según la más reciente publicación electrónica del *Computer Industry Almanac*;<sup>1</sup> desde luego, no se trata de una pérdida de la vitalidad del español como oferta idiomática, sino a la conjunción de elementos como la llegada de nuevos idiomas que están tomando sitios marginales en la autopista de la información y al fortalecimiento de otras lenguas como el alemán, el francés y el japonés, pero sobre todo, esta caída está relacionada con temas relativos al desarrollo; en el Verano de 2001, el *Human Development Report* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano,<sup>2</sup> dio a conocer que de nuestros 445 millones de habitantes, únicamente el 1.4% tiene acceso a la Red, mientras que sólo el 0.6% utiliza la red para manipular información de manera activa; fenómeno idéntico sucede con los sistemas de televisión por cable

1 <http://www.c-i-a.com/>

2 <http://www.und.org/hdro/fromt.pdf>

y satelital, las líneas telefónicas digitales o el acceso a bancos de datos, de este modo, la globalización castiga a los sectores más débiles de la sociedad y concentra los privilegios en las esferas más altas, las que no sólo gozan de mejor educación, sino que además disponen de información más veraz, mejor clasificada y más crítica. Todo esto, evidentemente ha vuelto obsoletas muchas prácticas políticas y es una de las principales causas del desfase entre la sociedad y los actores políticos.

Sin embargo, los problemas derivados de nuestra realidad histórica no pueden solucionarse con ajustes en las costumbres y usos de la política dentro y fuera de las estructuras gubernamentales y partidistas, pues lo que debe revisarse es el pacto social fundamental, que es el verdadero núcleo de la discusión; sin ajustes constitucionales efectivos, estas tendencias, ahora ya irreversibles cobrarán costos económicos y políticos que muy pocos de nuestros estados podrían resistir.

## II. REVALORAR EL FEDERALISMO

Gran parte de la confusa situación política que enfrenta el hemisferio se debe a la descomposición de la presencia de las estructuras del poder público en la vida ciudadana, es decir, en la medida que la complejidad de las comunidades ha sido alentada por las nuevas formas de comunicación, el gobierno debe competir con otros productos mediáticos que pueden generar dificultades en el ejercicio de sus funciones, cuestionar sus criterios e incluso, afectar la percepción de su legitimidad; así, el individuo como parte activa de la comunidad política, tiende a sentirse menos ligado al Estado y suplantarlo su peso y valor con las organizaciones civiles de base, cuyo mensaje es más accesible y que llena mejor sus anhelos y expectativas.

A fin de cuentas, las autoridades que pueden asegurarse un contacto no sólo más directo, sino también más representativo, están mejor adaptadas para lograr los objetivos de sus cargos, pero no sólo esto, sino que al mismo tiempo, una revisión de los marcos de referencia para el concepto y atribuciones de las autoridades municipales y locales, podría impulsar la reforma de fondo en el concepto tradicional de hacer política y en la relación entre gobierno y gobernados.

Esta necesidad de cercanía, de identidad y de comunidad de intereses, es una de las bases del federalismo. Si desde el siglo XVIII, este sistema

político, y sobre todo esta forma de cultura política ha significado, además de un mecanismo administrativo, un importante defensor de las libertades individuales y de los derechos colectivos, en el siglo XXI es materia de revisión para encontrar la forma en que puede resolver problemas inéditos a partir de la prudente revaloración de conceptos jurídicos y políticos tradicionales. Revalorar el federalismo implica realizar una revisión profunda de sus fundamentos teóricos para insertarlos en la dinámica contemporánea.

Para José María Luis Mora, el sistema federal existía cuando “se hallan reunidos varios gobiernos independientes en el ejercicio de ciertas funciones de la soberanía y dependientes de uno general”;<sup>3</sup> hoy, el federalismo reúne las mismas notas conceptuales, pero está también relacionado con aspectos que atañen no sólo a la estructura formal del Estado, sino también a la relación que guarda con los ciudadanos y con las manifestaciones materiales de la vida política. En nuestro tiempo, entendemos que hay Estado federal donde:

- 1) Existe un orden constitucional supremo, surgido como expresión de un Poder Constituyente, único depositario de la soberanía popular y cuya función exclusiva es crear el orden jurídico fundamental.
- 2) El orden constitucional del Estado prevé la coexistencia y articulación de dos espacios jurídicos competenciales, el primero federal y el segundo correspondiente a las entidades federativas.
- 3) Entre el orden federal y el de las entidades federativas existen relaciones de delegación, descentralización, subordinación y coordinación, pero ambos están sometidos al orden constitucional supremo.
- 4) En su régimen interior, acotado por el espacio que la Constitución del Estado prevé, las entidades federativas gozan de autonomía financiera, administrativa y judicial, que tiene su fundamento en la propia ley fundamental que la entidad se da en un fenómeno análogo al constituyente federal.
- 5) Las entidades federativas constituyen democracias tanto para la conformación de su propia voluntad legislativa y elección de su Poder Ejecutivo, como para participar de la vida democrática de la Federación.

<sup>3</sup> Mora, José María Luis, *México y sus revoluciones*, México, Porrúa, t. I. 1977, p. 271.

- 6) Las entidades federativas son parte activa del pacto federal y en tal sentido, están representadas en los órganos legislativos federales y forman parte del Poder Constituyente permanente.<sup>4</sup>

El federalismo es un —fenómeno político— histórico y una organización jurídica. Si bien todos los estados federales típicos cumplen las características señaladas, no corresponde el federalismo a la esencia conceptual del Estado y su origen y arraigo en determinados sistemas políticos en la realidad histórica, se fundan en ciertas condiciones sociales, económicas e ideológicas peculiares para cada organización.

Para que exista una Federación, basta con que el texto constitucional supremo prevea su organización y que dicho ordenamiento sea, al mismo tiempo, producto y constancia de un pacto federal originario; sin embargo, no puede presumirse que ello sea suficiente para integrar una vida política federal, antes bien, con la Constitución como fundamento indispensable y condición necesaria, es en la distribución de competencias y en la posibilidad efectiva de ejecutarlas, así como en el equilibrio que presentan respecto de la Federación, donde radica la vigencia del Estado federal.

Latinoamérica ha transitado en los últimos treinta años por una serie de modelos políticos y económicos cuya efectividad no ha sido probada o bien condujeron a fracasos que han limitado el crecimiento y han postergado sucesivamente las aspiraciones populares. Esto es atribuible tanto a complejas situaciones globales y regionales, así como a prácticas políticas y administrativas ineficientes e invertebradas y a una moral pública tolerante con la corrupción y la impunidad; sin embargo, no tiene menos impacto en las crisis latinoamericanas recurrentes, la importación extralógica de modelos que, o bien tuvieron efectos positivos en otras latitudes o sólo habrían probado su funcionalidad en gabinetes teóricos.

Podemos emprender el proyecto de nuevas políticas y diseños institucionales a través de la observación de nuestras circunstancias análogas y del estudio de nuestras necesidades comunes, pero nada puede sustituir a la prudencia y a la sensibilidad políticas en cada caso particular, de hecho, no podemos olvidar que una buena parte del trabajo constitucional se basa en la correcta aplicación de la técnica y el arte de la política y el derecho.

<sup>4</sup> Cfr., Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, 2000, pp. 56 y 57.

### III. REDISEÑOS A PARTIR DE NUEVAS LECTURAS

El federalismo como producto histórico, genera toda una cultura política; concepto multívoco, señala tanto al sistema político como a la postura ideológica en que se sostiene. Evidentemente, el federalismo, con toda su carga semántica, social y cultural, es también una plataforma desde la cual pueden realizarse interesantes análisis de la problemática jurídico-política del Estado; de hecho, efectuar una lectura de las condiciones estatales a partir de la óptica federal presenta ventajas cualitativas importantes, como la comprensión de los ciclos económicos de producción, distribución y consumo en relación directa con los factores regionales que determinan su funcionalidad y efectividad, la observación de primera mano del fortalecimiento y resistencia a la consolidación de las instituciones democráticas. Si hay necesidad de un rediseño del Estado en Latinoamérica, y la experiencia histórica de los años recientes así lo avala, dicho impulso sólo podrá venir de una lectura de la realidad a través de criterios basados en enfoques federalistas.

Del mismo modo en que el federalismo no es sinónimo de Estado y que aquel sólo representa una de las formas avanzadas de organización política, cada manifestación del federalismo tiene sus peculiaridades y ha recibido distintas denominaciones y enfoques analíticos. Es prudente resaltar, sin embargo, que en el fondo de todas las modalidades que el federalismo puede adquirir, persisten principios que constituyen la naturaleza federal, entre ellos, la idea de que no hay Federación donde no hay descentralización efectiva, que el Estado federal, sólo existe como un cuerpo complejo nacido de la voluntad de las entidades federativas y que, cultural y sociológicamente, tiene una identidad compuesta y, en sentido estricto, es un término íntimamente relacionado con ideas como la multiétnicidad y la pluriculturalidad. En otras palabras, el Estado-nación, coherente con la fórmula un solo territorio, una sola nación, se refiere a los primeros estados del desarrollo del concepto y que, después de una experiencia prolongada por más de doscientos años, la percepción de la nación monolítica muy pocas veces corresponde a la realidad.

### IV. UN ESTADO MÚLTIPLE NO IMPLICA UN ESTADO FRACCIONADO

Gran parte de los problemas que enfrenta la implantación de reformas para un rediseño del Estado federal, radica en la persistencia de ciertos

prejuicios adoptados en la cultura política nacional; prejuicios que hace algunos años eran considerados menos axiomas tanto en la práctica política general como en el análisis académico. Nos referimos a temas como la identidad orgánica entre el Estado y la nación, identidad que llega a ser espiritual en autores ahora casi olvidados como De Bonald y Gobi-neau, y que toca extremos casi religiosos en conceptos como el *volkgeist* de la música nazi.

Si bien las traumáticas experiencias de la Segunda Guerra Mundial no fueron suficientes para impedir el genocidio perpetrado en las tierras balcánicas, y que la imposición del modelo de Estado Nación en regiones que poco o nada tenían que ver con la tradición política occidental, sigue generando sangrientas luchas tribales hasta nuestros días, estas lamentables realidades han llevado al gradual reconocimiento de que un Estado múltiple no es, necesariamente un Estado fracturado y que el reconocimiento de sus contradicciones y diferencias internas no es, fatalmente, la raíz de su muerte.

América Latina ha transitado duros tiempos para consolidar sus estados nacionales, hijos todos de un pasado indígena disperso y con muy pocos elementos unificadores, vivió un periodo colonial que duró entre tres y cuatro siglos, según las fechas en que cada colonia fue viendo su independencia; a partir de ese momento las historias de cada región toman rumbos distintos de modo que, si bien algunos países como Chile y México habían logrado la consolidación de sus sentimientos nacionales y estructuras de poder, otros países como Panamá tardarían todavía en llegar a la vida independiente; México había enfrentado su revolución social a principios del siglo XX, mientras que Cuba atravesó este trance hacia la década de 1950, Nicaragua en la de 1970 mientras que algunos países como Costa Rica no presentaron necesidad de acomodos violentos en sus clases sociales; la práctica totalidad de los Estados latinoamericanos han enfrentado, al menos una vez en su vida histórica, dictaduras militares, destacándose las que podríamos ubicar en el periodo de conformación de los Estados, como la de Rosas en Argentina, Díaz en México o Francia en Paraguay y las derivadas del Estado de Seguridad Nacional, entre 1950 y 1980, como Pinochet en Chile, las juntas militares argentinas, Anastasio Somoza en Nicaragua o Leonidas Trujillo en Dominicana.

Para fines del siglo XX, todos los países de la región habían culminado sus procesos de consolidación del Estado, se habían embarcado en pro-

cesos de reconstrucción democrática, ensayaban con más o menos éxitos nuevos modelos económicos y, en casi todos los casos, descubrían, no siempre de la manera más agradable, la necesidad de ajustar sus conceptos de unidad nacional y diversidad cultural. De la manera en que cada uno de estos países ha enfrentado éste último reto, podemos descubrir ciertas tendencias y construir una idea general de la manera en que los conceptos del federalismo han ido permeando la idiosincrasia política aún de aquellos estados que, por sus dimensiones o historia, se han inclinado por el modelo centralista.

## V. RESPUESTAS RENOVADAS PARA PROBLEMAS ANCESTRALES

Evidentemente, por su conformación social, étnica y religiosa, así como por su naturaleza histórica, todos los países del área latinoamericana enfrentan en mayor o menor medida y con aspectos distintos, situaciones que pueden volverse conflictivas respecto de grupos humanos con características peculiares insertos en una mayoría generalmente mestiza y criolla, y donde la situación de los grupos indígenas y de origen africano constituyen auténticas minorías. Asimismo, podemos aceptar para el término “minoría”, el previsto en el *Estudio Capotorti*, propuesto en 1977 por Francesco Capotorti, informante especial designado por la Subcomisión de Naciones Unidas para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías,<sup>5</sup> enunciado de la siguiente manera:

Todo grupo que es numéricamente inferior al resto de la población de un Estado y que se halla en una posición no dominante, cuyos miembros poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las del resto de la población y que, aunque sea implícitamente, conservan un sentido de solidaridad, dirigido a la preservación de su cultura, tradiciones, religión o lenguaje.<sup>6</sup>

De acuerdo a sus propias situaciones políticas y sociales y a la manera en que sus factores de cambio constitucional han resuelto la problemática inherente a estos grupos, una primera forma de tratamiento es la consideración y aceptación de las diferencias sin que ello implique, necesi-

<sup>5</sup> Estudio sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, Doc. de la ONU E/CN. 4/Sub. 2/384/Rev. 1 (1979).

<sup>6</sup> *Idem*.



riamente, un trato de nacionalidad, una redefinición de la nacionalidad general del Estado y, desde luego, menos aún de una autonomía, tal es el caso, por ejemplo de la Constitución de Panamá que en su Título III, de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales,<sup>7</sup> establece un cuadro de disposiciones sobre los grupos indígenas.

El constituyente panameño, consideró suficiente conceder el reconocimiento de las diferencias entre los grupos indígenas y el resto de su sociedad, a través del estatuto de la diferenciación cultural, de modo tal que consiste en reconocimiento de los elementos peculiares que identifican a la minoría, como la lengua, (artículo 84),<sup>8</sup> la protección de la propiedad agraria y de las formas tradicionales de su tenencia, como la propiedad colectiva (artículos 122 y 123)<sup>9</sup> y el derecho a la educación de acuerdo a los tipos culturales específicos de cada comunidad (artículo 104),<sup>10</sup> si bien en el caso panameño la Constitución no exige que la educación sea impartida en lengua vernácula, sí establece que el propósito educativo es la integración de las comunidades minoritarias en los procesos productivos generales; de hecho, al referirse al estatuto de las comunidades, la Constitución de Panamá establece:

Artículo 86. El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizar programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas y crear una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos.<sup>11</sup>

La Constitución de Honduras, artículo 346,<sup>12</sup> adopta el mismo sistema que la panameña mientras que la Constitución de Guatemala, en sus artículos 66 a 70,<sup>13</sup> si bien expone un catálogo de derechos más extenso y detallado, sigue la misma tendencia que las de ambos países centroamericanos.

7 <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/infogen/constitucion/index.htm>

8 *Idem.*

9 *Idem.*

10 *Idem.*

11 *Idem.*

12 [http://www.honduras.net/honduras\\_constitucion2.html](http://www.honduras.net/honduras_constitucion2.html)

13 <http://www-infoguat.guatemala.org/Constitucion.html>

En realidad, este es un primer paso: el reconocimiento de la existencia de las diferencias y el deseo manifiesto de la no-integración obligada, el hecho de que existan departamentos gubernamentales que tomen decisiones para promover el nivel de vida y el desarrollo de los grupos minoritarios incide positivamente en los factores de descentralización, no siendo Panamá un país federal y que el concepto de minorías que constitucionalmente ha establecido no las define como entidades nacionales o de carácter autónomo, presenta la continuidad de los modelos de nacionalidad única e integrada.

Por otra parte, el proceso de reconocimiento de las diferencias es sólo una primera estación en el proceso completo de la redefinición de la conciencia nacional y, consecuentemente, de la integración de un concepto incluyente de las diferentes comunidades que integran el complejo concepto de la nación moderna. No hay posibilidad de cambio ni de reestructuración si ésta no se concreta en textos constitucionales, dicho de otro modo, la Constitución actúa no sólo reconociendo una realidad multiétnica y pluricultural, sino también integrándola mediante el reconocimiento formal de las instituciones a través de elementos como la protección y la personalidad jurídica. La Constitución boliviana, por ejemplo, avanza en ese concepto a través del otorgamiento constitucional de ciertas prerrogativas que, por otra parte inciden de manera positiva en los elementos de descentralización del Estado.

En su artículo 171 del Título III,<sup>14</sup> la Constitución de Bolivia establece el régimen jurídico de los pueblos indígenas, mediante el reconocimiento de su existencia y la protección de sus derechos sociales, económicos y culturales, los cuales se dejan a la definición legal, en sentido idéntico a la costumbre internacional establecida, la protección se basa sobre la organización vernácula de la propiedad comunitaria de la tierra, el uso de los recursos naturales, la identidad, costumbres, lengua e instituciones. Sin embargo, el reconocimiento de la personalidad jurídica (fracción II) se concede en tanto que son organizaciones ciudadanas, así se entiende derivado de que la misma fracción las asimila a otro tipo de organizaciones voluntarias como las asociaciones y sindicatos de campesinos. Tal vez la característica de mayor interés radique en el reconocimiento y validez jurídica de las autoridades indígenas:

14 <http://www.reformas-constitucionales.gov.bo/intermas/index.php?t=7&f=2>

## Artículo 171.

...

III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los poderes del Estado.<sup>15</sup>

En este momento del proceso, la tendencia a la descentralización aumenta considerablemente; sin embargo, la intención manifiesta del texto constitucional no es la autonomía de las comunidades, sino una forma de conciliación de intereses y perspectivas de al menos tres grupos que eventualmente pueden entrar en conflicto y hacer difícil la unidad conceptual de la nación. Al referirse el artículo 171 a las comunidades indígenas y campesinas, y por exclusión a la mayoría de ciudadanos, el concepto de la diferencia es completo pero la integridad de la unidad nacional sigue siendo el aspecto protegido en el texto constitucional.

Es posible que el conflicto más profundo que se presenta en los fenómenos de reestructuración del Estado, a la luz de la diversidad, sea la protección de la unidad nacional, sus valores y sus signos de identidad como el idioma, la tradición y la organización social. Colombia, por ejemplo, recurre a la idea del mantenimiento de la unidad nacional, pero reconociendo la diversidad étnica y cultural que la compone (artículo 7 constitucional).<sup>16</sup> Esta fórmula ya tradicional que también han adoptado países como México y Venezuela, está enriquecida en la Constitución colombiana a través de la deconstrucción del principio del idioma oficial.

Ciertamente, el idioma identifica como pocos elementos a un pueblo, la noción de un idioma oficial es el reconocimiento de la hegemonía de un grupo humano que, por razones históricas y políticas, ha logrado situarse en la cúpula del poder colectivo e impone su lengua en el trato con el Estado, el legislador en Colombia no modifica la idea del idioma oficial situando a la lengua castellana, idioma oficial de Colombia, en un plano de igualdad jurídica con otras formas lingüísticas:

“Artículo 10. El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> <http://www.presidencia.gov.co/webpresi/constitucion/framdown.html>

territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias debe ser bilingüe”.<sup>17</sup>

La Constitución peruana, adopta una fórmula similar:

“Artículo 48. Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley”.<sup>18</sup>

Por otra parte, la Constitución colombiana también ha emprendido cambios en la estructura del estatuto de nacionalidad; la nacionalidad colombiana, concedida a través del *ius soli* y del *ius sanguinis*, es suficiente para regular la nacionalidad de los grupos indígenas si lo que se pretende es mantener el concepto rígido de la nación, pero no puede perderse de vista que los grupos indígenas latinoamericanos, cuya concepción del mundo, de la política y de sí mismos, poco tiene que ver con las estructuras de pensamiento occidentales, sólo entran en contacto con las formas de la organización criolla y mestiza cuando enfrentan límites a sus propias organizaciones políticas y sociales; por ejemplo, los pueblos indígenas pueden ocupar territorios ancestrales que abarcan dos o más países sin que las fronteras políticas signifiquen para ellos algún concepto relacionado con su carácter étnico ni con su autoimagen. Respecto de este tema de las fronteras, la Constitución colombiana recurre a los tratados internacionales para lograr una protección más efectiva creando una forma de doble nacionalidad implícita.

“Artículo 96. Son nacionales colombianos:

1. Por nacimiento:

c) Los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos”.<sup>19</sup>

Los modelos hasta ahora revisados tienen como base el reconocimiento de núcleos poblacionales distintos de la conformación general de una nación, en ocasiones, el número de los miembros de estos grupos pueden superar considerablemente al de los grupos dominantes, pero su falta de acceso a los grupos de poder y de toma de decisiones los convierten en minorías desde el punto de vista jurídico y político; en esos casos, la descentralización se convierte en un elemento fundamental pues permite

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> <http://tc.gob.pe/legconperu/constitucioncompleta.html#t4c14>

<sup>19</sup> *Idem.*

a la autoridad central auxiliarse de los recursos humanos y de las proyecciones sociales y demográficas de la dinámica de los grupos para enfrentar el diseño y la puesta en práctica de políticas de crecimiento social, educación, vivienda y salud por ejemplo, pero no incide mayormente en la determinación política de cada grupo, toda vez que se trata de ciudadanos similares al resto de la población pero sujetos a ciertas normas protectoras. En otras palabras, es el Estado quien determina quién, cómo y desde qué puntos de vista es un indígena o un miembro de una minoría.

Otros países de la región han emprendido el diseño de políticas que llegan al grado máximo de descentralización, la autonomía y que avanzan en el sentido de la autodeterminación y el autoconcepto de los pueblos indígenas y otras minorías étnicas. A la fecha, no se han presentado problemas de destrucción del concepto nacional ni el Estado latinoamericano se ha visto afectado funcionalmente por el reconocimiento de la multiétnicidad y de la pluriculturalidad, si bien es cierto que dichos problemas no se han presentado porque las políticas efectivas de autonomía y autodeterminación no han sido puestas en práctica con todo su vigor y en algunos casos la norma jurídica no se ha convertido en actos de autoridad efectivos, y porque las crónicas deficiencias en el desarrollo de estas comunidades hacen difícil y tortuoso el camino de la implantación de los cambios, también lo es que estos conceptos han constituido auténticos puntos de reflexión y examen dentro de nuestras sociedades.

## VI. LOS INCIPIENTES MODELOS AUTONÓMICOS

Otros países de la región se han empeñado en modelos que proponen ciertos estatutos autonómicos que, ciertamente, todavía están y no han sido del todo consolidados. En países como Nicaragua, Ecuador, México y Venezuela, la autodenominación, la autonomía y la autorregulación son formas en las que se ha avanzado sobre este concepto. Nicaragua, como Estado central y México, como Estado federal, son los extremos de estas políticas, pero en ambos casos, se presentan ya figuras que modifican el sentido que tradicionalmente solíamos dar a la centralización y a la Federación; en otras palabras, los términos consuetudinarios y comúnmente aceptados en nuestra terminología jurídico política, se enfrentan a una revisión a partir de las reformas constitucionales y a las prácticas administrativas.

Desde que el sistema federal fue concebido no ha dejado de presentar cambios y adaptaciones en todos los Estados donde ha sido aceptado; la mayoría de los Estados europeos ha diseminado el modelo federal, pero en cambio, presentan formas análogas basadas en las libertades municipales, en las autonomías territoriales y en la vigencia y promoción de la diferenciación cultural. Manuel Aragón Reyes, cuando busca dar una noción del Estado autonómico, encuentran ciertas aproximaciones a los Estados regionales europeos como el propio español de la Segunda República, el italiano actual, el belga de 1970 a 1994 y el portugués vigente desde 1976, si bien reconoce que tales aproximaciones son más bien lejanas y su noción conceptual no es por cierto clara.<sup>20</sup> De modo tal que si bien el Estado autonómico no se identifica con el Estado federal, es verdad que comparten notas conceptuales importantes y que la idea de la deconstrucción del espacio jurídico tradicional viene a ser una tendencia clara en nuestro tiempo.

Lo mismo sucede si se revisan los Estados federales; el propio Aragón Reyes hace notar cómo en distintas Federaciones como México, Alemania, Austria y Argentina, existen tantas simpatías como diferencias y que si hay algo que puede caracterizar a la Federación es su cercanía con la realidad básica de la vida política y con su flexibilidad y capacidad de adaptación, lo oval, desde luego no lo aleja demasiado del Estado autonómico.<sup>21</sup>

Si bien en los Estados europeos gran parte de su discusión se ha centrado sobre los modelos territoriales, en los latinoamericanos la tendencia se decanta por la autoadministración y propiedad de la tierra, así como por la autodeterminación del carácter cultural y de identidad de las minorías, ello se debe a que casi la totalidad de los Estados europeos se formaron por un agregado de nacionalidades con historias propias que eventualmente lograron consolidar unidades políticas pero que, por naturaleza forman nacionalidades diferenciadas; en América Latina, la conformación de las castas desde la Colonia y la manera en que las demarcaciones territoriales siguieron casi a pie juntillas los departamen-

<sup>20</sup> Aragón Reyes, Manuel, “El modelo territorial del Estado en España y sus problemas actuales”, Cuestiones Constitucionales, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 1, julio-diciembre de 1999, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 35.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 37.

tos administrativos de la era Colonial, hizo que las minorías étnicas no presentaran reivindicaciones territoriales ni estuvieran interesadas en integrar nuevas entidades dentro de las ya existentes. A diferencia de Europa cuyo problema es la integración territorial, en América Latina la discusión se centra en el aspecto de la integración nacional.

Nicaragua tiene una población indígena significativa, en su Constitución acepta el principio de la diferenciación étnica y de la pluralidad cultural, en su artículo 5, segundo párrafo, establece una noción conceptual de los pueblos indígenas:

Artículo 5o.

...

El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución, y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales; así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley. Para las comunidades de la Costa Atlántica se establece el régimen de autonomía en la presente Constitución.<sup>22</sup>

Enfrentar una nueva definición de nación es una experiencia en la que participan elementos demográficos, históricos y políticos. Al reconocer la personalidad jurídica y el otorgamiento de la autonomía a ciertos grupos, es lograr cierta conciencia de que la nacionalidad es más bien un concepto sociológico que puede admitir tantos matices como necesidades tenga la comunidad.

A partir del reconocimiento de los derechos educativos y culturales (artículo 121),<sup>23</sup> libertad municipal y financiera (artículo 171),<sup>24</sup> el otorgamiento del estatuto autonómico de la Comunidad de la Costa Atlántica y de las comunidades indígenas, es un avance en la reestructuración del Estado nacional latinoamericano. Si bien la autonomía reconoce los derechos tradicionalmente reconocidos a las minorías, (artículo 180),<sup>25</sup> la definición autonómica se encuentra en el artículo 181 y constituye la crea-

22 <http://www.asamblea.gob.ni/constitucion/constitu.htm#Principios>

23 *Idem.*

24 *Idem.*

25 *Idem.*

ción de un espacio jurídico que actúa en coordinación con las autoridades del Estado dentro del margen jurídico constitucional:

Artículo 181. El Estado organizará, por medio de una ley, el régimen de autonomía para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica, la que deberá contener, entre otras normas: las atribuciones de sus órganos de gobierno, su relación con el Poder Ejecutivo y Legislativo y con los municipios, y el ejercicio de sus derechos. Dicha ley para su aprobación y reforma, requerir de la mayoría establecida para la reforma a las leyes constitucionales.<sup>26</sup>

Temas como la flexibilización del sistema federal, la incidencia de las autonomías y el respeto de los derechos grupales y minoritarios, tienden a ser vistos como una carrera evolutiva que va desde el reconocimiento de los derechos humanos hasta la autodeterminación política, sin embargo, se trata en realidad de conceptos que tienen que ver más con la precisión de los elementos del Estado y de la forma en que se articulan dentro de la convivencia cotidiana de los órganos de poder con los ciudadanos. La Constitución nicaragüense define el espacio autonómico, pero no redefine la concepción de la nacionalidad ni constituye el Estado plurinacional, al contrario, la Constitución de Ecuador recurre a la mecánica de la autodefinition para el reconocimiento de otras nacionalidades que, desde luego, confluyen en una sola nacionalidad general:

“Artículo 83. Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”.<sup>27</sup>

Sin embargo, el estatuto legal de las comunidades —o nacionalidades— dentro del Estado ecuatoriano, si bien contienen un extenso catálogo de derechos entre los que destacan los derechos religiosos y el respeto a las prácticas rituales, así como a la propiedad intelectual, no establece niveles de descentralización ni en la elección de autoridades ni en su espacio jurídico propio, sino que fija formas de coordinación y representación dentro de los órganos de poder del Estado (artículo 184),<sup>28</sup> desde este punto de vista, el concepto de nacionalidad general ha sido alterado, pero el concepto de autonomía no se ha hecho presente.

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> <http://www.ecuanex.apc.org/constitucion/indice.html>

<sup>28</sup> *Idem.*



La Constitución venezolana, establece un extenso régimen jurídico para los pueblos indígenas, su nivel de descentralización y de protección permite hablar de cierta forma de autonomía aunque las estructuras tradicionales del principio federalista están todavía presentes. Puede decirse que la Constitución de Venezuela recurre al argumento de la identidad cultural como principal elemento de cohesión, pero al mismo tiempo, reconoce y alienta la facultad de las minorías de autoadministrarse y colaborar en las decisiones globales del Estado. Así, por ejemplo, como lo hacen otros países, descompone la idea del idioma oficial para dar cabida a los idiomas minoritarios:

“Artículo 9. El idioma oficial es el castellano. Los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República, por constituir el patrimonio cultural de la nación y de la humanidad”.<sup>29</sup>

La organización política de los pueblos indígenas venezolanos se basa en un principio de colaboración entre dichos pueblos y el Ejecutivo nacional, su objetivo es principalmente el mantenimiento de sus espacios ancestrales libres de la injerencia de la población mayoritaria y al reconocimiento de sus derechos a ciertos servicios públicos autoadministrados como la salud y la educación (artículos 119 a 122).<sup>30</sup>

Por otra parte, la autonomía de los pueblos indígenas venezolanos está limitada a su actividad económica (artículo 123)<sup>31</sup> y judicial (artículo 260),<sup>32</sup> pero en cuanto a lo que se refiere al aspecto político, se basa más bien en criterios de participación en la conformación de la voluntad legislativa nacional tanto local como federal, es decir, forman núcleos deliberantes en los distintos órdenes jurídicos de la Federación:

Artículo 125. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado debe garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.<sup>33</sup>

Artículo 186....

29 <http://www.asambleanacional.gov.ve/index03.htm>

30 *Idem.*

31 *Idem.*

32 *Idem.*

33 *Idem.*

Los pueblos indígenas de la República bolivariana de Venezuela elegir n tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres. Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso.<sup>34</sup>

A estas alturas del proceso de descentralización, la principal preocupación es la de estar fomentando la existencia de estados dentro del Estado, situación que por sí misma es una preocupación carente de fundamento por cuanto las autonomías sus distintos regímenes legales, no buscan la independencia sino la incorporación y articulación a la totalidad del tejido social, la Constitución venezolana, por su parte incluye un segundo párrafo a su artículo 126,<sup>35</sup> que define esta situación, enunciando el principio de que el término “pueblo” no puede interpretarse en la Constitución como lo hace el derecho internacional.

Los procesos de reestructuración del Estado han tenido razones muy diversas en distintas regiones del globo. En la forma en que asumen los retos históricos se encuentran las claves de la conformación de sus reformas. México, al igual que otros países de la región, se inclinó por la redefinición de los elementos del Estado y dejó a la legislación secundaria la organización de las autonomías.

El artículo 2o. constitucional confirma la unidad e indivisibilidad de la nación mexicana, pero que se sustenta en los pueblos indígenas, esto es, al contrario de otros países latinoamericanos, México ha sido más renuente a deconstruir la idea de la nacionalidad y recurre a un argumento de continuidad histórica:

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas...<sup>36</sup>

Por otra parte, utiliza el concepto de la autodeterminación, el criterio de la autodefinición para la determinación del ámbito personal de validez

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> <http://info4.juridicas.unam.mx/const/frames/ley.htm>

de la norma y fundamenta la pertenencia en un expreso estatuto de autonomía:

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.<sup>37</sup>

Desde luego, la protección de los derechos culturales, civiles y humanos de las comunidades es un presupuesto de la autonomía, pero lo que verdaderamente lo constituye la asignación de las competencias que salen del ámbito local y federal para establecer ese nuevo espacio jurídico.

Entre las principales facultades se encuentran las económicas, culturales, sociales y jurisdiccionales, cabe destacar en este último aspecto, el mecanismo de validación y coordinación con las demás autoridades jurisdiccionales:

“II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes”.<sup>38</sup>

Asimismo, la posibilidad de autogobernarse se encuentra en la esencia de la autonomía, de otra forma no excede sino el marco de colaboración que otros países han elegido para sus estructuras de gobierno; sin embargo, la Constitución mexicana es clara cuando aclara que las prácticas de gobierno deberán realizarse en “un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados”,<sup>39</sup> es decir, las autonomías indígenas no

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> *Idem.*

son parte del pacto federal ni tienen tampoco reivindicaciones territoriales. Ello conduce a que la esencia del Estado federal permanece intocable y que sus adaptaciones no son sino formas de adecuar el sistema a nuevas realidades.

## VII. ¿CRISIS EN EL ESTADO FEDERAL?

El panorama que hasta aquí hemos dibujado puede aparentar una crisis dentro de la estructura del Estado federal. No hay tal.

Existen ciertamente realidades, grupos y reivindicaciones que los estados federales, particularmente los iberoamericanos, no habían tenido que enfrentar en años precedentes, sin embargo, enfrentamos sobre todo una crisis en los conceptos tradicionales de Estado, soberanía y nación; esto es, que las formas en que las sociedades se han organizado en los últimos tiempos y la manera en que el Estado les está haciendo frente, debe ser reconsiderada.

La política no puede convertirse en un producto más de consumo, es necesario que, a partir de la redefinición de nuestro vocabulario político podamos integrar nuestras comunidades en proyectos nacionales que satisfagan las necesidades sociales desde abajo y desde adentro de la pirámide social.

Renovar el federalismo significa flexibilizar sus estructuras y estar dispuestos a aprender de otros modelos que han tenido éxito en la solución de sus problemas políticos, económicos y sociales, pero sobre todo, significa que el poder está cerca de las comunidades y que encare su papel de gestor en la solución de las pequeñas necesidades y de los pequeños conflictos que, como un peligroso agregado, rompen las reglas de la convivencia y dañan más a la sociedad que cualquier experiencia política.

Estado autonómico, Estado federal y Estado regional son hoy las formas de la descentralización administrativa y de la conceptualización compleja de la nación que tienen más en común de lo que la simple apariencia muestra; son, en pocas palabras el reto de la vida política de nuestro tiempo.