

El dilema de la plurinacionalidad para el derecho internacional y las relaciones internacionales

El derecho de los Estados versus el derecho de los pueblos indígenas en América Latina

LINDA BUSTILLOS Y VLADIMIR AGUILAR

En la actualidad, la emergencia de Estados plurinacionales en el sistema internacional coloca en jaque el *statu quo* de Westfalia y plantea una redefinición en sus relaciones, en las cuales ha predominado desde la visión realista el poder de los aparatos estatales dejando excluido el accionar de los pueblos.

La reestructuración del sistema internacional es consecuencia de sus propios vaivenes y retos y la plurinacionalidad puede convertirse en uno de ellos. Es así como cuatro siglos después nos encontramos en presencia del debilitamiento del Estado-nación que carece de capacidad de respuesta frente a las dinámicas nuevas que se han ido incorporando desde su configuración. El debilitamiento del modelo del Estado-nación ha sido analizado desde sus diversos elementos. Así tenemos, por ejemplo, el tema de la erosión de la soberanía como consecuencia de una sociedad internacional globalizada. Otros autores lo estudian desde la perspectiva de la homogeneización nacional en la que no se reconoce el pluralismo cultural que existe dentro de las fronteras artificiales marcadas por el Estado.

En el siglo XVII, cuando el Estado-nación fue pensado, sus bases estaban conceptualizadas en tres dimensiones: territorio, soberanía (gobierno) y

Ensayo

población. En una noción jurídica, «el Estado ha sido definido desde una perspectiva sociológica o “realista” como el resultado del dominio que ejercen determinadas fuerzas sobre otras en una sociedad (...) El Estado es, de acuerdo con este enfoque, la “relación entre la organización y los objetivos de dominación” que son el territorio y la población».¹ Desde nuestra perspectiva de estudio, expresada en la idea de la necesidad de trascender de un Estado-nación hacia uno plurinacional, esta organización social que se configuró en Westfalia debe ser reconceptualizada y adaptada a una realidad latente desde sus orígenes como lo es la diversidad cultural.

Siguiendo lo anterior, Juan Carlos Pereira señala que una de las características de la sociedad internacional es que «no es una sociedad uniforme ni tiene una identidad común, a pesar de la influencia desde los siglos XVI y XVII del modelo de sociedad europeo –occidental– (...) la heterogeneidad es ampliamente conocida y aceptada y se puede manifestar bien a través de la existencia de ocho grandes civilizaciones (occidental, confuciana, japonesa, islámica, hindú, eslavo-ortodoxa, iberoamericana y africana); entre 5 500 y 6 000 lenguas diferentes; 330 religiones o grupos religiosos, diferentes formas de vida y de cultura (...)».² En cuanto a América Latina, la población indígena se estima en unos «50 millones de personas pertenecientes a 500 pueblos. La mayor población se encuentra en México, Guatemala, Perú y Bolivia. En total la población indígena se concentra en el 8% de la población de la región»³ y representan el 14% de los pobres y el 17% de los de extrema pobreza.

A continuación, desarrollaremos, a partir de modelos de análisis, la evolución del sistema internacional desde la variable de la diversidad cultural, específicamente desde los pueblos indígenas. Lo anterior nos permitirá comprender la necesidad de teorizar en el siglo XXI sobre un Estado pensado desde la lógica de la pluralidad nacional, y la importancia de mirar en las nuevas relaciones que se deben tejer en este ámbito.

Para efectos de nuestro trabajo de investigación, «el sistema internacional está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas».⁴ Partiendo de esta

¹ Oriol Casanovas y la Rosa, «Unidad y pluralismo en Derecho Internacional Público», *Cursos euro mediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 1999, p.144.

² Juan Carlos Pereira (coord.), *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Ariel, 2009, p. 2.

³ Martín De Dios, *Impacto y situación de la población indígena latinoamericana ante el Covid-19*, 2020, p. 2, disponible en: undp.org/es/latin-américa/blog.

⁴ Esther Barbé, *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2007, pág. 151. Esta definición de sistemas que hemos tomado de la profesora Barbé la utilizaremos tanto para el ámbito internacional como para el regional. Este último, comprende solo el área de América Latina.

definición y con la finalidad de construir una cronología que nos permita analizar el hilo conductor desde el primer reconocimiento de derechos culturales en el Estado-nación de 1648 –consagrado en la libertad religiosa, hasta el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos en el siglo XX, como corolario de otros derechos colectivos, lo cual constituye a su vez la base de los Estados plurinacionales–, se proponen seis modelos de sistema internacional⁵ que son: a) Expansión colonial (1492-1648); b) Westfaliano (1648-1814); c) Viena (1814-1914); d) Primera Guerra Mundial (1914-1939); e) Posguerra y Guerra Fría (1945-1989) y el Nuevo Orden Mundial (1990-2022).

Lo importante de esta cronología es determinar la posibilidad que en este Nuevo Orden Mundial (1990-2022) los pueblos (indígenas) tengan un accionar directo en la estructura, capaz de desarrollar relaciones en un ámbito de igualdad con los Estados y con los otros actores partes del sistema internacional.

Evolución de los derechos indígenas en los sistemas internacionales desde los tiempos del choque de civilizaciones hasta el nuevo orden mundial

a) *El Sistema de la Expansión Colonial (siglo XV (1492) a 1648).* Se encuentra caracterizado por las políticas expansionistas de las grandes potencias europeas sobre tierras cuyos habitantes eran indígenas, estableciendo instituciones de la metrópolis y desestimando cualquier derecho de estas poblaciones sobre sus territorios.

Pese a que la colonización es un sistema que dura aproximadamente seis siglos, desde el XV cuando se inicia hasta mediados del XX, que comienzan los procesos de descolonización, para efectos metodológicos de este trabajo contextualizaremos el hecho histórico de la conquista como aquel episodio a partir del cual las poblaciones originarias no volvieron a tener los mismos derechos sobre sus tierras.

La colonización fue un proceso de expansión europea basada en el principio del derecho romano *res nullius*.⁶ Las tierras, al ser ocupadas, despojarían a los indí-

⁵ Esta tipología está delimitada por hechos históricos que, de acuerdo a nuestra investigación, marcaron una ruptura en el *statu quo* del sistema precedente, generando un avance en los derechos culturales, específicamente en los derechos indígenas.

⁶ «Desde la época de la expansión colonial europea tomó fuerza la idea jurídica de *terra nullius*, es decir, tierra de nadie, disponible para que se la apropiaran los conquistadores y colonizadores. Pero esta concepción es

genas de sus derechos territoriales. Fue en 1492 cuando se produjo el primer choque de civilizaciones en América con poblaciones culturalmente diferentes a la europea. Se comenzó a argumentar si estos indígenas tenían derecho o no sobre sus territorios, con posiciones tan contradictorias como la de Bartolomé de las Casas, Francisco de Vitoria⁷ o Sepúlveda.⁸

El primero que debatió el tratamiento del que eran objeto los nativos del nuevo continente fue Fray Bartolomé de las Casas, «(...) su brevísima relación de la des-

A partir de 1492 se comenzó a argumentar si estos indígenas tenían derecho o no sobre sus territorios, con posiciones contradictorias

trucción de las indias sirvió para poner de manifiesto que la actividad evangelizadora de los cristianos en los nuevos territorios no era todo lo correcta que debía ser. Los conquistadores sometieron a los indígenas, a sus territorios y sus recursos y a cambio los evangelizaron por sus creencias de que estos seres no tenían alma».⁹ El proceso de

colonización, cuyos pensamientos daban cuenta de la sociedad medieval, buscó homogeneizar a sus nuevos pobladores a partir de la evangelización.

En este primer sistema se establece una estructura de poder caracterizada por las potencias europeas más aventajadas de la época (Portugal y España) siendo el gran hecho histórico el choque de civilizaciones de 1492. Desde este episodio, las poblaciones indígenas hasta la actualidad no han logrado tener los mismos derechos que pudieron haber detentado antes de la llegada de los colonizadores.

una falsedad histórica ya que las tierras colonizadas no estaban ni desocupadas ni despobladas, sino que simplemente no existía entre las sociedades sometidas el concepto de propiedad privada. La negación de la propiedad colectiva de los pueblos y comunidades permitió el surgimiento del latifundismo y de la apropiación privada de grandes extensiones de terrenos y recursos, en perjuicio de sus habitantes originarios», Nieves Zúñiga, «El argumento de que la declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas no es vinculante es falaz. Entrevista a Rodolfo Stavenhagen», *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 102, 2008, p. 171.

⁷ El dominico Francisco Vitoria trabajó desde el «punto de vista internacional lo relativo a los títulos jurídicos susceptibles de legitimar el sometimiento de las poblaciones indígenas a los españoles... En *Relectio de Indis*, Vitoria establece que los indios eran lo suficientemente racionales para ser los verdaderos propietarios de sus tierras... En cuanto a la adquisición de las tierras y la imposición de nuevos señores, Vitoria establece que el de la guerra justa es el título en el que los españoles podrían fundamentar la adquisición de estas tierras» Soledad Torrecuadrada (2001). *Los pueblos indígenas en el orden internacional*, Dickson, Madrid, 2001, p. 2.

⁸ «Refiriéndose ya específicamente al tema de la justicia de la guerra contra las poblaciones indígenas de América, Sepúlveda invoca cuatro causas: a) la inferioridad natural de los indígenas; 2) el deber de extirpar los cultos satánicos, y particularmente los sacrificios humanos; 3) el deber de salvar a las futuras víctimas de estos sacrificios; 4) el deber de propagar el Evangelio. Las causas primera y tercera son de derecho natural y tiene su fundamento en una razón común de orden antropológico. La segunda y la cuarta son de orden religioso y fundan su legitimidad en el derecho divino, en la palabra divina». Francisco Fernández Buey, «La controversia entre Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de las Casas. Una revisión». *Boletín americanista*, núm. 42, 1992, pp. 301-47, disponible en <https://raco.cat/index.php/BoletinAmericanista/article/view/98598>

⁹ Soledad Torrecuadrada, 2001, *op. cit.*, p. 4.

b) *El Sistema Westfaliano (1648-1815)*. Un segundo sistema estaría delimitado por la paz de Westfalia de 1648 que marcaría una nueva etapa del derecho internacional por la emergencia del Estado-nación, hasta 1815 cuando el Congreso de Viena traería consigo una nueva reconfiguración del mapa europeo.

A partir de este sistema, la nación fue concebida como un elemento de cohesión y legitimidad hacia y para el Estado, desestimando las distintas relaciones de actores etnoculturales (minorías y pueblos indígenas) con sus territorios y con sus propias formas de organización políticosocial. Por tanto, estos actores quedaron bajo la lógica de una cultura dominante y los lazos de identidad de esta con el Estado. Este concepto de nación¹⁰ como uniforme se vio confrontado por la realidad de las nacionalidades que quedaron atrapadas en la rigidez y en las fronteras de los Estados.

Bajo la premisa de poder lograr la unificación cultural, los Estados-nación que se impusieron en América Latina a finales de este sistema como consecuencia de los procesos de independencia que comenzaron, desarrollaron políticas para el tratamiento de las poblaciones indígenas que «pueden sintetizarse en tres grandes modalidades con distintas combinatorias. En primer lugar: la búsqueda de integración compulsiva a través de procesos de asimilación hacia la supuesta “cultura nacional”. En segundo lugar, la exclusión sistemática de sectores de todo proceso nacional y, en tercer lugar, la política de creación de una nueva raza nacional mestiza».¹¹

Siguiendo lo anterior, con la emergencia de los Estados-nación, los pueblos indígenas cuya existencia es anterior a este quedaron bajo el dominio y las políticas de una sociedad dominante que desestimaba la presencia de culturas y naciones diferentes a la mayoritaria. Asimismo, muchas de estas poblaciones fueron divididas por las fronteras impuestas sin tomar en cuenta la noción cultural del territorio,¹² y desafortunadamente en este período la temática indígena que «sirvió de

¹⁰ «La dificultad de definir la nación se complica por sus diferencias en el ámbito social, legal y político. En virtud de ello, pueden existir naciones sin Estados como los kurdos; Estados compuesto por varias naciones como el Reino Unido; o naciones sin una base geográfica como fue el caso de la diáspora judía. La ambigüedad legal y política del término queda bien ilustrada en la Organización de las Naciones Unidas, cuya membresía, entre otros requisitos, está reservada solo para aquellas entidades políticas definidas por fronteras internacionales más o menos reconocidas», José Antonio Sanahuja y Luis Elizondo, *Tema 4. El Estado en las relaciones internacionales*, Máster interuniversitario en diplomacia y relaciones internacionales, 2012, p. 17.

¹¹ Alejandro Grimson, *Los límites de la cultura*, Siglo XXI, Madrid/México, 2011, p. 217.

¹² Un elemento importante antes de pasar al sistema de Viena lo constituyen las ideas de la Revolución francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, con los cuales se reconoce la primera generación de derechos civiles y políticos. La Revolución francesa igualmente contribuyó a la idea del nacionalismo tan exaltado en las revoluciones del siglo XIX.

base para el desarrollo del Derecho Internacional moderno, muy pronto quedará arrumbada por la evolución interestatal del Derecho Internacional (...).¹³

c) *El Sistema de Viena (1814-1914)*. El mapa europeo de 1815 fue reorganizado siguiendo los intereses de las grandes potencias. Por ejemplo, Polonia se repartió entre Austria, Prusia y Rusia; algunos reinos italianos quedaron bajo el dominio de Austria; los estados alemanes estaban divididos entre los intereses en juego de Austria y Prusia, entre otros repartos arbitrarios realizados por los poderes del momento. Para Renouvin, «no es preciso decir que la acción de los grupos de población que protestaban contra el trazado de las fronteras constituía una amenaza más directa e inmediata para el *statu quo*. En diversas regiones de Europa, tal protesta se apoyaba en las diferencias de idioma, religión, costumbres, tradiciones, recuerdos históricos, desarrollo intelectual y sentimientos. Los grupos que poseían en común estos caracteres o sentimientos formaban una nación, a la que debía reconocérsele su derecho a llevar una existencia independiente».¹⁴

El sistema de Viena que buscó imponer las características de Westfalia, trazando fronteras artificiales y desestimando los lazos de afectividad que unía a una determinada nación con su territorio, se vería amenazado por los movimientos nacionalistas que de alguna manera retaron el modelo de Estado-nación impuesto en 1815. De esta forma, el siglo XIX se caracterizó por las revoluciones de 1820 (España, Italia, Grecia, independencia de las colonias españolas en América); 1830 (Francia, Bélgica, Polonia, estados italianos, Confederación germánica) y 1848 (Francia, Imperio austrohúngaro, estados italianos, Confederación germánica). Las revoluciones más importantes fundamentadas en el principio de la nacionalidad fueron las que unificaron e hicieron que emergieran Italia y Alemania en Estados soberanos (Guerra franco-prusiana de 1871).

En este sistema los pueblos indígenas en América Latina mantendrán la misma situación de dominación y opresión de la época colonial, pues quedarán atrapados bajo la lógica de un «Estado-nación» construido a la sombra de las instituciones colonialistas heredadas tras los procesos de independencia.

El paralelismo en nuestro análisis entre el surgimiento de las nacionalidades y el posterior desarrollo de los derechos indígenas ocurre por la amenaza que consti-

¹³ Oriol Casanovas y la Rosa, 1999, *op. cit.*, p.171.

¹⁴ Pierre Renouvin, *Historia de las Relaciones Internacionales*, Akal, Madrid, 1955, p. 13.

tuían estas «minorías» para los Estados, cuyas presiones sobre todo en el ámbito europeo logra que fuese reivindicado en la Paz de Versalles de 1919 el principio de autodeterminación, cuya evolución en la actualidad es la «libre determinación» del cual son titulares estas poblaciones originarias.

d) Sistema de la primera posguerra mundial (1914-1939). Lo importante de este sistema fue el reconocimiento en el plano internacional de un principio que permeaba el papel que hasta ahora había sido exclusivo de los Estados y que se expresaba en el tratamiento de los gobiernos sobre sus nacionales, indígenas o no. A esto también debemos agregar el avance de una segunda generación de derechos humanos como los económicos, sociales y culturales, emergidos de la Revolución mexicana (1910) y la Revolución rusa (1917), lo cual, permitiría evolucionar a un tercer catálogo de normas colectivas, en las que se consagran la de los pueblos indígenas.

e) Sistema de la segunda posguerra y la Guerra Fría (1945-1989). Este sistema se caracteriza por la emergencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945. Los grandes logros fueron los avances que se consiguieron en materia de derechos humanos con la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, así como los dos pactos internacionales de Derechos Humanos, ambos de 1966 (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respectivamente). Uno de los principios más importantes consagrados en los pactos internacionales (art.1 común a ambos pactos) y en la propia Carta constitutiva de las Naciones Unidas (art.1.2 y 55) es el de la libre determinación de los pueblos. «En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural» (Pactos internacionales de Derechos Humanos, 1966, artículo 1).

El gran avance de esta época en la evolución de los derechos indígenas fue el principio de libre determinación desarrollado en las resoluciones 1514 (XV), Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales, 1541 (XV), Principios que deben servir de guía a los Estados miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso E del artículo 73 de la Carta y la Resolución 2625(XXV),¹⁵ Declaración rela-

¹⁵ Resolución 1514 (XV) y 1541 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1960).

tiva a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de Asamblea General de las Naciones Unidas.¹⁶ Los instrumentos anteriormente mencionados estaban dirigidos a los pueblos coloniales, entendiéndose estos como aquellos que se encontraban

**Los procesos de
descolonización
permitieron avanzar en
la tercera generación de
derechos humanos
conocidos como
derechos de los pueblos
o, incluso, los derechos
colectivos**

subyugados en territorios geográficos y jurídicamente separados de la metrópolis. No obstante, luego de completar casi todo el proceso de descolonización a nivel mundial, este principio acogió a otros pueblos, ya no solo los coloniales, para que puedan reivindicarlo, entre estos están: indígenas, bajo ocupación extranjera o los subyugados por un régimen de segregación racial. La resolución 2625 (XXV) inicia la distinción entre la libre determina-

ción plena o externa (las formas incorporadas en las resoluciones 1514 y 1541) y la libre determinación limitada o interna, con esa autoorganización o autonomía.

Los procesos de descolonización, a su vez, permitieron además avanzar en la tercera generación de derechos humanos conocidos como derechos de los pueblos, de solidaridad, de cooperación, al desarrollo o, incluso, derechos colectivos, entre otros.

f) Sistema del Nuevo Orden Mundial (1990 –2022). Aun cuando el modelo de Estado-nación sigue resistiéndose frente a las nuevas dinámicas internacionales, lo que sí es cierto es que las características de su emergencia no son las mismas en la actualidad, y el mismo debe refundarse¹⁷ para adaptarse a los nuevos retos de las propias relaciones internacionales y del derecho internacional. Podemos decir que estamos frente a una transición del Estado-nación a un Estado plurinacional¹⁸ o multinacional,¹⁹ visto desde la perspectiva del reconocimiento de derechos y la coexistencia de otras naciones o culturas dentro del territorio del Estado, lo que

¹⁶ La Resolución 1514 incorpora la independencia como única forma de ejercicio del principio, la 1541, añade la libre asociación y la integración y la 2625 señala como formas de ejercicio las anunciadas en las resoluciones anteriores o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo; que no es otra que la autonomía. Todas ellas incorporan la integridad territorial del Estado como límite a la aplicación del Principio de Libre Determinación.

¹⁷ Boaventura De Sousa Santos, *La reinención del Estado y el Estado plurinacional*, Revista OSAL, núm. 22, 2007, pp. 25-46.

¹⁸ Bartolomé Clavero, «Estado plurinacional o bolivariano: nuevo o viejo paradigma constitucional americano», página web de CETRI, 9 de junio de 2009, disponible en: clavero.derechosindigenas.org/

¹⁹ Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona 1996, pp. 47-48.

se ha llamado desde otras perspectivas una sociedad postwestfaliana.²⁰ En todo caso, en la actualidad estamos en una etapa de debilitamiento y transición del Estado-nación fundado en 1648.

Aunque los sistemas internacionales dejaron clara la imposibilidad de seguir abordando el Estado desde la idea de una sola nación y, por tanto, de una sola cultura, en la actualidad se puede abogar sobre un cambio en la concepción de nación por naciones dentro de un Estado, puesto que en el marco del derecho internacional se cuenta con instrumentos jurídicos,²¹ consentidos en su mayoría por los Estados-nación, que nos permite proponer un modelo plurinacional para pueblos indígenas.

Es así como el artículo 12 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas los identifica como nación. Esto se convierte en un reto para el sistema internacional que hasta ahora es interestatal. Asimismo, las relaciones en este ámbito deben trabajarse desde la interculturalidad, cambiando los paradigmas de Estado-Estado a Estado-pueblos o pueblos-pueblos o pueblos con otros actores.

De igual forma para el derecho internacional la emergencia de Estados plurinacionales significa un reto, pues se coloca en disyuntiva temas tan importantes para la estructura estatal como el territorio y la soberanía, que en definitiva se simplifica en la controversia entre el derecho de los Estados versus el derecho de los pueblos indígenas.

Todo lo anterior ocurre en una sociedad globalizada en la cual la estructura del Estado tal y como fue concebida en Westfalia se ha debilitado, y la plurinacional-

²⁰ Marçilio Tocaño Franca Filho, «Historia y Razón del paradigma westfaliano», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 31, 2006, p. 108. También se puede ver: Celestino Del Arenal, *La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política*, 2001, disponible en: <https://www.ehu.es/documents/10067636/10664763/2001-Celestino-del-Arenal-Moyua.pdf>

²¹ El Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en la décima reunión de la Conferencia de las Partes, el 29 de octubre de 2010; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007); Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobando un Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2015); Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales en 2005; Plan de Acción de Durban (2002); Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2001); Carta Democrática Interamericana (2001); Declaración de Viena, adoptada por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993 de las Naciones Unidas; Convenio sobre Diversidad Biológica (1992); Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989); Convención Americana de Derechos Humanos (1969); Pactos Internacionales de Derechos Humanos (1966); Resolución 1514 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y Resolución 2625 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1960); y Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948).

lidad emerge como organización político territorial de los pueblos que, sin competir con el gran hegemón, busca configurar un sistema internacional anclado aún en los viejos paradigmas estatales.

A continuación, exponemos los elementos más relevantes de nuestros sistemas internacionales como categoría de análisis para comprender la transición del Estado-nación al plurinacional.

Cuadro 1. Evolución del Estado-nación al Estado plurinacional

Sistemas	Organización Societaria	Derechos que se reivindican	Titulares de Derecho
El Sistema de la expansión colonial (siglo XV) (1492-1648)	Imperios Ciudades Estado	Derecho al conquistador <i>"res nullius"</i>	Imperios-Ciudades Estado
El Sistema Westfaliano (1648-1815)	Imperios Estado-nación	Derecho a la libertad religiosa	Minorías religiosas
El Sistema de Viena (1814-1914)	Imperio Estado-nación	Derecho de las nacionalidades	Minorías nacionales
Sistema de la primera posguerra mundial (1914-1939)	Estado-nación	Principio de autodeterminación	Minorías
Sistema de la segunda posguerra y la Guerra Fría (1945-1989)	Estado-nación	Reconocimiento del principio de libre determinación de los pueblos: autonomía o secesión	Pueblos coloniales- Pueblos bajo ocupación extranjera
Sistema del Nuevo Orden Mundial (1990-2022)	Estado plurinacional	Ejercicio del principio de libre determinación desde la vertiente autonómica	Pueblos indígenas

Fuente: Elaboración propia.

Esta evolución de los sistemas internacionales desde la perspectiva de la diversidad cultural, nos afirma que la plurinacionalidad es un reto para el derecho internacional, pues el mismo debe delimitar dos principios que no son contradictorios, pero que dentro de la misma estructura estatal son reivindicados por distintos ac-

tores, y que, en definitiva, es la base del ejercicio de un aparato estatal plural, estos son: desde el ámbito de los Estados la «soberanía» y para los pueblos indígenas la «libre determinación». La consolidación de este último, en el ámbito del primero (interna) es lo que garantizaría la emergencia en el ámbito internacional de Estados plurinacionales en América Latina.

El dilema del derecho internacional en la plurinacionalidad: entre el derecho de la soberanía de los Estados y el principio de libre determinación de los pueblos

Sobre esta visión de Estado plurinacional ya han teorizado distintos autores. Para el profesor Del Arenal, esto es una consecuencia de la estatalización. Por su parte, Boaventura de Sousa señala que «la idea de la plurinacionalidad obliga, obviamente, a refundar el Estado moderno; porque el mismo, como veremos, es un Estado que tiene una sola nación, y en este momento hay que combinar diferentes conceptos de nación dentro de un mismo Estado (...) Es la manera específica de cómo cada sociedad organiza su plurinacionalidad (...)».²² Desde la perspectiva de Boaventura de Sousa, lo plurinacional debe tener unos elementos comunes, entre ellos el reconocimiento de la coexistencia de distintas nacionalidades al interior del aparato estatal unidas a través de procesos interculturales. No obstante, para que esta nueva forma de organización no genere Estados fallidos, cada comunidad política debe adaptar el modelo de acuerdo con las condiciones, características y circunstancias de sus pueblos o naciones.

El Estado-nación monocultural no tiene capacidad para garantizar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos a escala internacional y en las propias constituciones estatales

Otro estudioso del tema es Bartolomé Clavero. Para él, «la calificación del Estado como *plurinacional* o como *plurinacional comunitario* se formula en el contexto más inmediato de una serie de otros calificativos: constitucional de derechos o de derecho y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, laico, libre, descentralizado (...)».²³

²² Boaventura De Sousa Santos, 2007, *op. cit.*, p. 31-32.

²³ Bartolomé Clavero, 2009, *op. cit.*

De acuerdo con los autores anteriormente mencionados, estamos en una fase de transición del Estado-nación, que desde la perspectiva de la diversidad cultural ha entrado en crisis, es decir, este aparato estatal que fue construido desde la noción monocultural no tiene capacidad de responder a lo que serían sus deberes, expresados en nuestro caso, en garantizar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos a nivel internacional y en las propias constituciones estatales.

Frente a esta crisis del Estado-nación y el surgimiento en América Latina de un modelo basado en la pluralidad de naciones, el tema de la soberanía como derecho del aparato estatal se convierte desde la égida de la mono nacionalidad aún vigente en la estructura que emerge, en una cuestión que genera temor desde el ámbito de la integridad nacional. Como es evidente, la soberanía surge a la par de la construcción del Estado-nación, por lo que se adapta a la trílogía –una nación, un gobierno, un territorio–, generando resistencia para un modelo de aparato estatal diverso cuya característica es varias naciones en un solo espacio territorial.

El temor fundamental para la consagración del Estado plurinacional es la soberanía y la libre determinación. Esto último también es consecuencia de sociedades

El temor fundamental para la consagración del Estado plurinacional es la soberanía y la libre determinación

cuya prioridad inmediata no es el tema indígena. Los aparatos estatales día a día se enfrentan a grandes problemas de corrupción, burocracia, polarización política, desafección social, crisis económica, inflación, inseguridad, entre otros aspectos

impidiendo que los asuntos de estas poblaciones sea una prioridad. De esta forma la plurinacionalidad sigue siendo un reto para las relaciones internacionales y para el derecho internacional.

Conclusiones

Lo interesante en América Latina es que sus Estados han comenzado a identificarse con constituciones más humanistas y democráticas generando en la región un cambio en el tratamiento de sus pueblos indígenas. No obstante, los tiempos de la plurinacionalidad son espontáneos y frente a la incertidumbre que lo caracteriza, la única certeza será el trabajo y la movilización de las poblaciones originarias y su capacidad de impactar las agendas nacionales e internacionales.

Afirmar que la emergencia de Estados de corte plurinacional en el sistema internacional nos asegure y augure un modelo de sociedad internacional más humana en la que prime el respeto y la tolerancia entre todas las culturas para nada pretende convertirse en una certeza absoluta, más aún en tiempos de tanta contingencia global. En consecuencia, frente a la crisis del Estado-nación que se ha mantenido por cuatro siglos, pensar en una nueva forma del aparato estatal más incluyente y diversa sería, para el caso de América Latina, más adaptable por lo que se prefigura como espacio de realización de derechos reconocidos que por las condiciones actuales que la vieja estructura monocultural ha venido imponiendo a lo largo de cuatrocientos años.

La necesidad de estudiar la emergencia de los Estados plurinacionales es una tarea pendiente para los estudiosos de las relaciones internacionales, lo que permitiría cambiar la noción westfaliana de interestatalidad. Frente a este contexto innovador de la pluralidad nacional, habría que pensar en nuevas bases que configuren el sistema internacional para colocar a los pueblos indígenas a la par del Estado con todas las atribuciones que ello implica. De igual manera, permitiría generar una agenda internacional que incluya los intereses de estas poblaciones como un modelo de producción menos agresivo con lo que se les garantizará a las generaciones futuras un mundo más humanizado.

Linda Bustillos es doctora en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Profesora del Departamento de Política Internacional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela), e investigadora del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas de la misma universidad.

Vladimir Aguilar es doctor en Estudios del Desarrollo mención Relaciones Internacionales por el Instituto Internacional de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Ginebra. Profesor del Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL-ULA) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes y coordinador del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI-ULA).

