

LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO DELANTE DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS AMAZÓNICOS FRENTE AL COVID-19 EN EL MARCO DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

THE OBLIGATIONS OF THE STATE AHEAD OF THE AMAZON NATIVE' S PEOPLE IN THE FACE OF COVID-19 WITHIN THE NEW LATIN AMERICAN CONSTITUTIONALISM

Adriano Corrêa de Sousa*
Juanita Miluska Buendía Muñoz**

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las insuficiencias del Estado Plurinacional de Bolivia y de Ecuador, dos referentes del nuevo constitucionalismo latinoamericano, frente a la pandemia del COVID-19 en los pueblos y naciones originarios en la

* Doctor en Teoría y Filosofía del Derecho por la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Maestro en Derecho Constitucional por la Universidade Federal Fluminense (UFF). Profesor de Derecho Constitucional de la Universidade Candido Mendes (UCAM) y la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordinador del Observatório dos Direitos dos Originários da UCAM (ODO-UCAM). Correo electrónico: adriano.sousa@candidomendes.edu.br.

** Licenciada en Derecho por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (Perú), con intercambio académico en la Universidad Iberoamericana, 2018-I. Con estudios en la Maestría en Sociología y Antropología en la Universidade Federal do Rio de Janeiro. Miembro del Observatório dos Direitos dos Originários da UCAM (ODO-UCAM). Correo electrónico: miluska.buendia16@hotmail.com.

Fecha de recepción: 30 de julio de 2020.
Fecha de aceptación: 17 de agosto de 2021.

región amazónica. Para responder al cuestionamiento de sus obligaciones en cuanto a la protección de los indígenas, usamos el método analéctico de Dussel, así como la técnica documental, en la que se incluyeron datos cuantitativos realizados por importantes institutos de investigación. Concluimos que los Estados Plurinacionales, no obstante el avance en muchos campos referentes a los derechos de los originarios, no cuentan con políticas públicas adecuadas para hacer frente a esta emergencia sanitaria, vulnerando la autonomía y la autodeterminación de los pueblos.

Palabras clave: pueblos originarios amazónicos, pandemia, nuevo constitucionalismo latinoamericano, buen vivir.

Abstract

The present work has the objective of analyzing the insufficiencies of the Plurinational State of Bolivia and Ecuador, two referents of the new Latin American constitutionalism, facing the COVID-19 pandemic in the original people and nations in the Amazon region. To answer the question of its obligations regarding the protection of indigenous people, we used Dussel's analectical method, as well as the documentary technique, which included quantitative data made by important research institutes. We conclude that the Plurinational States, despite the progress in many fields regarding the rights of indigenous people, do not have adequate public policies to face this health emergency, violating the autonomy and self-determination of the people.

Keywords: Amazon native's people, pandemic, new Latin American constitutionalism, good living.

I. Introducción

Desde la modernidad, las naciones y pueblos originarios¹ de la cuenca amazónica en Bolivia y en Ecuador vienen enfrentando la pandemia del colonialismo y del despojo territorial por la aplicación de un modelo de dominación que pasó por muchas fases. En el período colonial, con el proceso de evangelización, la servidumbre de mano de obra indígena y las enfermedades; después, en la república, con el colonialismo inter-

¹ La designación de “indígenas” u “originarios” es un tema controvertido en la academia. La Constitución de Bolivia de 2009, por ejemplo, utiliza el término “indígena originario campesino” para referirse a todas las personas que pertenecen a las naciones y pueblos con existencia precolombina. Para los fines del presente trabajo se usarán, indistintamente, como sinónimos, las designaciones de pueblos y naciones indígenas o pueblos y naciones originarios, visto que la expresión indígena designa los originarios de una región, de acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, disponible en: <https://dle.rae.es/ind%C3%ADgena>, consultado el 2 de julio de 2020.

no y la aculturación, llevada a cabo por la ideología territorial y la voluntad homogeneizadora,² con la integración de los indígenas por medio de la ciudadanía y, más recientemente, con el neoliberalismo, basado en el crecimiento económico siempre dependiente de la extracción de recursos naturales (modelo extractivo primario exportador). Estos factores han afectado y siguen afectando el buen vivir de los pueblos, su salud y sus medios de vida.

Sumado a esto, por si fuera poco, al día de hoy los pueblos originarios deben enfrentar la pandemia del COVID-19, que ha ingresado a sus territorios de manera progresiva y rápida. Los casos confirmados de contagiados y de fallecidos van en aumento y, al parecer, son ellos mismos quienes, mediante sus organizaciones tradicionales, están tomando acciones concretas para frenar el avance del coronavirus. Medidas preventivas como el aislamiento voluntario, el cercamiento de sus territorios, la aplicación de la medicina ancestral, de alguna manera está logrando contener la expansión de este virus que aún es difícil de abordar, especialmente porque las poblaciones no cuentan con servicios básicos como agua potable, drenaje o electricidad.

Países como Ecuador y Bolivia, a pesar de contemplar en sus constituciones principios fundamentales como el *suma qamaña* o el *sumak kawsay*, aún no han dado respuestas urgentes a las demandas de los pueblos originarios, especialmente en el contexto de la pandemia. La falta de implementación de protocolos adecuados y de medidas preventivas con pertinencia cultural, con el fin de prevenir el contagio y atender los casos presentados en los territorios amazónicos, dan cuenta de la falta de coordinación de acciones conjuntas que respondan a la realidad de los pueblos. Además de ello, no se han observado estrategias con relación a la seguridad alimentaria que garanticen el acceso a los recursos naturales en sus territorios, de los que dependen para sobrevivir.

Frente a ello, el nuevo constitucionalismo latinoamericano tiene el propósito de hacer una refundación del Estado, tomando las bases del paradigma de los originarios, orientado en el buen vivir. En la cosmovisión de los pueblos, el buen vivir no solo significa estar en armonía con la naturaleza, sino también con los seres humanos, como personas, como pueblos, respetando la manera de ser de cada uno. Este concepto implica considerar el equilibrio y la armonía en las siguientes dimensiones: *a)* el equilibrio y la armonía de las personas, considerando dimensiones materiales y espirituales, *b)* el equilibrio y la armonía entre los individuos, considerando la relación del individuo y la comunidad; y *c)* el equilibrio y la armonía entre los seres humanos y la Madre Tierra.³

Si bien la lucha de los pueblos originarios ha llevado a Estados como Bolivia y Ecuador a que se constituyan como plurinacionales, momentos críticos como los de ahora dan cuenta de que esta incansable lucha está lejos de terminar. Así, el presente ar-

² Herner, María Teresa, "La invisibilización del otro indígena en el proceso de construcción nacional. El caso de la Colonia Emilio Mitre, La Pampa", *Huellas*, Santa Rosa, núm. 18, diciembre de 2014, p. 121, disponible en: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas/article/download/982/917>, consultado el 15 de julio de 2020.

³ Pacheco Balanza, Diego, *Vivir bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra. Una propuesta para el cambio de las relaciones globales entre los seres humanos y naturaleza*, La Paz, Universidad de la Cordillera, Fundación de la Cordillera, 2013, p. 86.

título intentará responder la siguiente pregunta: ¿cuáles son las obligaciones del Estado delante de los pueblos originarios frente al COVID-19 en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano? Para contestar, se tomará como unidad de análisis la realidad de los pueblos originarios de la cuenca amazónica en Bolivia y en Ecuador.

El objetivo general de este estudio es investigar si en el marco del tercer ciclo del constitucionalismo pluralista latinoamericano, marcado por las constituciones de los países referenciados, hay un tratamiento especial a los pueblos indígenas en situaciones de emergencia, como la pandemia del COVID-19.

Para presentar mejor las opciones metodológicas, elegimos dividir las en dos puntos, según lo propuesto por Marconi y Lakatos,⁴ es decir: *I) método de abordaje, y II) técnicas e instrumentos de investigación.*

El método de abordaje propuesto, que se caracteriza por un enfoque más amplio y de mayor nivel de los fenómenos de la naturaleza y de la sociedad, es el analéctico, elaborado por Enrique Dussel. El autor parte de la idea de que el método dialéctico “es la expansión dominadora de la Totalidad desde sí; el pasaje de la potencia al acto de «lo Mismo»”.⁵ La analéctica, por otro lado, trabaja como la dialéctica, pero cuando surge la palabra interpelante del “Otro” y se operan las contradicciones entre los mundos, hay una exigencia ética de retornar al “Otro”, como punto de partida analéctico.⁶ A partir de esa lógica, tomamos en consideración los datos levantados por COICA y REPAM, en relación con el avance de la COVID-19 en los pueblos originarios amazónicos de Bolivia y Ecuador, del 15 mayo al 21 julio de 2020, los cuales exponen la grave situación que enfrentan estos grupos vulnerables y reflejan la ineficiencia del Estado Plurinacional para atender este tipo de demandas.

La elección metodológica, por lo tanto, se adhiere al objeto de investigación, ya que trata a los originarios como sujetos históricos explotados por el sistema, en diferentes niveles.

En relación con la técnica de investigación, que se refiere al modo por el cual se extraen los datos de la realidad, para fines del presente artículo utilizamos la técnica documental, que tiene como objetivo no solo analizar los principales documentos normativos relacionados con el objeto de estudio, como los textos constitucionales de Ecuador (2008), Bolivia (2009), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las decisiones en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), sino también los datos cuantitativos realizados por importantes institutos de investigación, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para lograr el objetivo general propuesto, dividimos el trabajo en tres partes. La primera busca presentar, por medio de estudios cuantitativos, la realidad de los pueblos originarios en el contexto de la pandemia del COVID-19. En general, existen pocos

⁴ Marconi, Marina de Andrade y Lakatos, Eva Maria, *Fundamentos de metodología científica*. 5a. ed., São Paulo, Atlas, 2003, pp. 221-223.

⁵ Dussel, Enrique, *Para una ética de la liberación latinoamericana*, Tomo II, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973, p. 161.

⁶ Dussel, Enrique, *Introducción a la filosofía de la liberación*, 5a. ed., Bogotá, Nueva América, 1995, p. 235.

datos provenientes de fuentes oficiales —lo que indica el grado de exclusión de los originarios—, por lo que utilizamos los datos elaborados por las propias organizaciones indígenas. La segunda parte tiene el objetivo de presentar la construcción teórica del constitucionalismo pluralista en América Latina, desde una perspectiva analéctica, es decir, desde una perspectiva histórica y explorando sus contradicciones a partir de la mirada al “otro”. Por último, la tercera parte culmina presentando una evaluación sobre las acciones del Estado Plurinacional en respuesta a la pandemia de COVID-19. Buscamos revelar, así, los límites y las insuficiencias de la propuesta de organización del Estado que, en teoría, avanzó más en reconocer la dignidad de los originarios.

II. Los pueblos indígenas y la covid-19

Con la llegada del coronavirus se ha desatado una crisis sanitaria en el mundo. Latinoamérica no ha sido la excepción, y varios países de la región se han visto afectados debido al número de contagios y fallecidos. La COVID-19 es un virus respiratorio que se desarrolló debido a la equivalencia exacta su genoma con el de los virus encontrados en una especie de murciélago. Las enfermedades causadas por este virus se llaman zoonóticas, es decir, que pasan de animales no humanos a humanos.⁷

Si revisamos la historia, a partir de la llegada de los españoles a América, enfermedades mortales como la viruela, el sarampión, la peste bubónica y pulmonar, así como el tifus, se propagaron y causaron pandemias entre los pueblos originarios.⁸ En el año 1519, la viruela afectó a los aztecas para luego pasar por toda la América Central y llegar hasta los Andes, provocando miles de muertes en el imperio Inca. Entre 1529 y 1534, el sarampión invadió de nuevo, primero el Caribe, más tarde México y América Central. En 1557, una epidemia de gripe, que venía directamente de Europa, golpeó la América Central; en 1558-1559, volvió a extenderse la viruela por Perú. Durante 1586 y 1589 una triple epidemia de viruela, sarampión y gripe procedente del Cusco, Quito y Potosí, asoló por entero los Andes.⁹

El contagio de enfermedades fue una de las causas más importantes de la debacle poblacional de los pueblos originarios durante la conquista. Otras enfermedades mortales, como el factor crítico en la conquista europea y el colapso de la civilización americana, devastaron a los indígenas del Nuevo Mundo. Una encuesta llevada a cabo entre 1582 e 1586, en las Audiencias de Quito, Lima y Charcas, da cuenta de que los indígenas

⁷ Quammen, David, *Spillover: Animal Infections and the Next Human Pandemic*, New York, W.W. Norton & Company, 2012, p. 9.

⁸ Cook, Noble David, “Enfermedad y despoblación en el Caribe, 1492-1518”, en Cook, Noble David y Lovell, William George (Coords.), *Juicios secretos de Dios: epidemias y despoblación indígena en Hispanoamérica colonial*, Quito, Editorial Abya Yala, 2000, p. 33.

⁹ Wachtel, Nathan, “Los indios y la conquista española”, en Bethell, Leslie (ed.), *Historia de América Latina*, Barcelona, Editorial Crítica, 1990, p. 175.

eran conscientes de que su número total quedó reducido, que el promedio de vida era más corto y que las condiciones de salud empeoraron desde la llegada de los españoles. Las razones se deben a la guerra, las epidemias, los desplazamientos, las cantidades de trabajo que debían producir, entre otros factores.¹⁰

En el caso de la región amazónica de Bolivia y de Ecuador, la emergencia del COVID-19 ha vuelto a poner en riesgo la existencia de los pueblos originarios. La situación se agrava, no solo porque estos últimos deben enfrentar un contexto de desigualdad, discriminación y racismo, sino también por los problemas de salud y alimentación a los que están expuestos en este nuevo escenario, lo que no hace más que remarcar las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran, especialmente las mujeres y ancianos.

En materia de salud, los pueblos originarios, a diferencia de otros grupos sociales, tienen condiciones mucho más precarias. Así, presentan diversos problemas, como la tuberculosis, la malaria, el sarampión y la fiebre amarilla.¹¹ Las enfermedades gastrointestinales y respiratorias son frecuentes, debido a la contaminación del agua y del aire, así como las que se encuentran en el ambiente.¹² Además de ello, presentan altos niveles de mortalidad materna e infantil, desnutrición, enfermedades cardiovasculares, VIH/SIDA, y otras enfermedades infecciosas.¹³

La discriminación al acceso de bienes y servicios básicos, como la falta de infraestructura hospitalaria y de servicios de salud adaptados a sus necesidades culturales, impide que los indígenas puedan recibir un tratamiento adecuado de sus enfermedades. Se trata de pueblos desatendidos por los servicios básicos de salud, debido a las condiciones geográficas y la falta de inclusión en las políticas públicas.¹⁴ Tampoco se les garantizan servicios básicos como agua potable, drenaje, electricidad, lo que complica aún más su situación.

A continuación, se presentan las cifras de casos confirmados de infectados y fallecidos por COVID-19 en los pueblos indígenas amazónicos de Bolivia y Ecuador, con registro del 15 de mayo al 21 de julio de 2020, con base en los datos recogidos por la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y la Red Eclesial Panamazónica (REPAM).

Cabe resaltar que las cifras recogidas consideran miembros de los pueblos originarios amazónicos de Bolivia a: Moxeño trinitario, Movima, Mojeño Ignaciano, Cabineño,

¹⁰ Romano, Ruggiero, *Os mecanismos da conquista colonial: os conquistadores*, São Paulo, Coleção Kronos, 2012, pp. 23 y 24.

¹¹ Organización Panamericana de Salud (OPS), *Consideraciones relativas a los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos durante la pandemia de COVID-19*, 4 de junio de 2020, disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52252/OPSIMSPHECOVID-19200030_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consultado el 7 de julio de 2020.

¹² PNUMA y OTCA, *Perspectivas del medio ambiente en la Amazonía: GEO Amazonia*, Ciudad de Panamá, Brasília, Lima, 2008, p. 76, disponible en: <http://www.unep.org/pdf/GEOAMAZONIA.pdf>, consultado el 6 de julio de 2020.

¹³ CEPAL-OPS, "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", *Informe COVID-19*, 30 de julio de 2020, disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52536/OPSHSSCOVID-19200027_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consultado el 30 de julio de 2020.

¹⁴ Articulación Regional Amazónica (ARA), *La Amazonía y los objetivos de desarrollo del milenio*, Quito, ARA Regional, 2011, p. 50, disponible en: https://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/livros/ODM_PAN_AMAZONIA_WEB.pdf.

Trinitario Río, Mamoré, Guarayos, Chiquitano, Cayubaba, Esse Ejja, Yucaré, Baure, Itonama, Sirionó, Ayoreo, Mositén, Yuqui, Canichana, Leco de Apolo; y de Ecuador, a: Kichwa, Achuar, Siekopai, Shiwiar, Siona, Shuar, Waorani, Ai Kofan, Andwa.¹⁵

<i>COVID en pueblos indígenas amazónicos</i>				
<i>Fecha</i>	<i>Bolivia</i>		<i>Ecuador</i>	
	<i>Casos confirmados</i>	<i>Fallecidos</i>	<i>Casos confirmados</i>	<i>Fallecidos</i>
15 de mayo 2020	25	7	57	2
26 de mayo 2020	41	17	123	8
16 de junio 2020	105	46	523	25
30 de junio 2020	269	62	1121	35
14 de julio 2020	792	73	1435	37
21 de julio 2020	864	75	1690	47

Fuente: Elaboración propia, con base en COICA y REPAM.

De acuerdo con la base de datos presentada, se observa un avance progresivo del virus en territorio amazónico desde el mes de mayo hasta fines de julio de 2020. El punto crítico donde los casos de infectados y fallecidos cobran mayor magnitud, se presenta desde fines de junio y julio, en Bolivia con más de 800 casos, y en Ecuador, con más de 1650 casos.¹⁶

La inoperancia de los Estados de Bolivia y Ecuador para hacer frente a esta realidad, se refleja en una gestión sanitaria ineficiente, que no garantiza “la entrega de insumos de bioseguridad, atención médica para prevenir y evitar la propagación del virus, la aplicación de pruebas PCR para determinar contagios, definir protocolos adecuados y cercos epidemiológicos efectivos”.¹⁷ La mayoría de los centros de salud no cuenta con insumos, medicinas, ni personal de salud para atender los casos, recortándose el presupuesto destinado al sistema de salud pública en plena pandemia, como en el caso de Ecuador.¹⁸

Ante esta situación, las organizaciones indígenas están tomando medidas preventivas como el aislamiento voluntario, el cercamiento de sus territorios, la aplicación de la medicina ancestral, entre otros. Sin embargo, existen serias dificultades para adoptar prácticas de higiene como el lavado de manos, debido a la escasez de agua y jabón, así como mantener el distanciamiento social debido a sus formas de vida, atender los casos presentados por el limitado acceso a servicios básicos de calidad y culturalmente apropiados.¹⁹

¹⁵ REPAM y COICA, *Impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de la panamazonía*, 15 de mayo de 2020, disponible en: <https://redamazonica.org/2020/05/boletin-del-impacto-del-covid-19-en-los-pueblos-indigenas-de-la-panamazonia>, consultado en 15 de julio de 2020.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Alianza por los Derechos Humanos Ecuador, “Atención humanitaria insuficiente e inadecuada por parte del Estado pone en riesgo la salud de comunidades indígenas y afroecuatorianas”, *Alerta 42*, 20 de mayo de 2020, disponible en: https://ddhhecuador.org/sites/default/files/documentos/2020-05/Alerta_42.pdf, consultado en 30 de julio de 2020.

¹⁸ Redacción, “Situación crítica en las nacionalidades indígenas del Ecuador por el impacto de la COVID-19”, *Edición Médica*, Quito, 18 de junio de 2020, disponible en: <https://www.edicionmedica.ec/secciones/salud-publica/situacion-critica-en-las-nacionalidades-indigenas-del-ecuador-por-el-impacto-de-la-covid19--96026>.

¹⁹ Organización Panamericana de Salud (OPS), *Consideraciones relativas a los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros...*, op. cit., p. 5, disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52252/OPSIMSPHECOVID-19200030_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consultado el 10 de julio y 29 de julio de 2020.

Las medidas de prevención frente a la emergencia de la COVID-19, han comenzado con campañas en las que se pide quedarse en casa y mejorar las condiciones de higiene lavándose las manos de manera regular como medida que permite evitar el contagio. Estas medidas son difícilmente cumplibles si el hogar tiene un limitado acceso a servicios básicos como por ejemplo el mismo acceso al agua.²⁰

Otro aspecto a considerar es que dichos Estados no han “asegurado el acceso a fuentes de alimentación propias aprovisionadas mediante prácticas de pesca, cacería y recolección vigilando que no resulten contaminadas o afectadas por terceros, incluidas empresas o quienes ejecutan actividades ‘legales’ e ilegales de minería y explotación forestal”.²¹

Cuando pensamos que los pueblos originarios se ubican en regiones con realidades geografías y culturales muy distintas, la ausencia de políticas públicas que establecen medidas de contención adecuadas, gana aires muy dramáticos, especialmente porque no hay estrategias de comunicación que sean eficientes y adecuadas a su propio contexto.

El gobierno no tomó iniciativas de prevención culturalmente adecuadas para los pueblos indígenas. Las pruebas de COVID 19 que se realizan son insuficientes y no se realiza un seguimiento de los pacientes diagnosticados; los cercos epidemiológicos son virtualmente inexistentes; los centros de salud se encuentran desprovistos de los insumos, medicinas y personal médico imprescindibles para atender la emergencia producto de los recortes presupuestarios que dejaron al sistema de salud pública en total vulnerabilidad ante la pandemia. Sumado a esto, no se detuvieron las actividades extractivas en nuestros territorios, aumentando así el riesgo de contagio en las comunidades.²²

En el caso de Bolivia, es importante mencionar que la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), una de las organizaciones conformadas por las nacionalidades originarias del Oriente, Chaco y Amazonía del país, se ha visto afectada por el coronavirus; desde personas infectadas en el seno de la dirección de la CIDOB, hasta el aumento de contagios y fallecidos en pueblos miembros.²³

Según un informe de la Defensoría del Pueblo de Bolivia, existe un gradual debilitamiento institucional con relación a la protección de los pueblos indígenas de parte del gobierno nacional.²⁴ Al respecto, en el mes de junio se ha extinguido el viceminis-

²⁰ FILAC y FILAY, *Los pueblos indígenas ante la pandemia del COVID-19*, 2020, p. 13, disponible en: http://indigenascovid19.red/wp-content/uploads/2020/05/FILAC_FLAY_primer-informe-PI_COVID19.pdf, consultado en 14 de julio de 2020.

²¹ Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) et al., *Acción Urgente*, 26 de marzo de 2020, disponible en: <https://ddhcuador.org/sites/default/files/documentos/2020-03/ACCIO%CC%81N%20URGENTE%20PPII%2026.03.pdf>.

²² CONAIE, *Comunicado ante la grave situación de los indígenas del Ecuador por el COVID-19*, Quito, 18 de junio de 2020, disponible en: <https://conaie.org/2020/06/18/covid19>, consultado el 25 de julio de 2020.

²³ Redacción, “Angustia en los indígenas: la mitad del directorio de la CIDOB da positivo al coronavirus”, *Erbol*, La Paz, 27 de junio de 2020, disponible en: <https://erbol.com.bo/nacional/angustia-en-los-ind%C3%ADgenas-la-mitad-del-directorio-de-la-cidob-da-positivo-al-coronavirus>, consultado el 30 de julio de 2020.

²⁴ Defensoría del Pueblo de Bolivia, *Informe sobre el impacto de COVID-19 en los pueblos indígenas en el Estado Plurinacional*.

terio de Medicina Tradicional e Interculturalidad para crear una dirección que lleva el mismo nombre, de menos rango y presupuesto, el cual depende de otro viceministerio. Además, no se cuenta con la aprobación de un plan de contingencia para pueblos indígenas.

De acuerdo con el informe del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), el escenario que enfrentan los pueblos originarios en Bolivia es de completo abandono por parte del gobierno en turno, encabezado por Jeanine Añez. Si bien se han emitido una serie de medidas legislativas, como el Bono Familia, la Canasta Familia y el Bono Universal, ninguna de estas políticas ha considerado el marco constitucional que se refiere a derechos colectivos de las naciones y pueblos indígenas.²⁵

En Ecuador, a su vez, el pueblo Siekopai atravesó momentos difíciles por la presencia del coronavirus, presentando dos fallecidos entre el 14 y el 21 de abril.²⁶ Las autoridades de salud pública no contaban con un plan de atención para la comunidad, siendo ellos quienes consiguieron materiales para realizar pruebas rápidas, que confirmaron 14 casos de 44 pruebas hechas.²⁷

La situación del pueblo Waorani no fue nada distinta, a pesar del uso de plantas medicinales por parte de la población para contrarrestar el avance del virus.²⁸ Los centros de salud cercanos no estaban equipados, y la mayoría de éstos no contaba con concentradores de oxígeno.²⁹ El Ministerio de Salud no abasteció de pruebas necesarias a dicho pueblo, pues aseguraban no contar con recursos, y que las pruebas que se lograron tomar demoraron mucho en darse a conocer.³⁰

Ante tal escenario, el día 17 de junio, la jueza Delicia de los Ángeles Garcés, de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito, dictó medidas cautelares y dispuso que el Ministerio de Salud busque y atienda a los indígenas amazónicos waorani afectados por el coronavirus.³¹ Dicha resolución impone la implementación de personal y equipos médicos para atender la emergencia sanitaria en dicho pueblo.³²

Posteriormente, la referida jueza amplió su sentencia el día 29 de junio, disponiendo que el Ministerio de Salud financie el traslado de pacientes o del personal médico

cional de Bolivia, s.f., disponible en: <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/informe-npioc-relator-nnuu.pdf>

²⁵ CEJIS, *Informe al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia y COVID-19*, 2020, p. 1, disponible en: http://www.cejis.org/wp-content/uploads/2020/06/INFORME_CIDH_PPII_RESUMEN_250620.pdf, consultado el 14 de julio de 2020.

²⁶ FILAC y FILAY, *Los pueblos indígenas ante la pandemia...*, op. cit., p. 23, consultado el 27 de julio de 2020.

²⁷ *Idem*.

²⁸ Cardona, Antonio José Paz, *Ecuador: COVID-19 llega a los indígenas waorani mientras que otros pueblos enfrentan nuevos problemas, Mongabay Latam*, 20 de mayo de 2020, disponible en: <https://es.mongabay.com/2020/05/covid19-indigenas-ecuador-waorani-kichwa-cofan>, consultado el 28 de julio de 2020.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Idem*.

³¹ CONFENIAE, *Nuevo Triunfo Waorani, Autoridades Nacionales no lograron demostrar que protegen del Covid-19 a Nacionalidad Waorani y a Pueblos en Aislamiento Voluntario*, Twitter, Ecuador, 18 de junio de 2020, disponible en: <https://twitter.com/WaoResistencia/status/1273645099591913473>, consultado el 8 de julio de 2020.

³² CONFENIAE, "Jueza ratifica medidas cautelares otorgadas a la Nacionalidad Waorani pese a pedido de revocatoria", *Comunicado de prensa*, Twitter, Ecuador, 8 de julio de 2020, disponible en: <https://twitter.com/WaoResistencia/status/1280924681713922048>, consultado el 25 de julio de 2020.

hacia las comunidades para la atención de personas que no puedan salir del territorio. Asimismo, señaló que la dotación de kits humanitarios debe darse cada quince días, hasta que se supere de manera definitiva la pandemia.³³

Por lo anterior, siguiendo el primer informe regional de los pueblos indígenas ante la pandemia, de FILAC y FILAY, es importante que los Estados Plurinacionales apliquen enfoques diferenciados a los pueblos y naciones originarios, considerando tres razones fundamentales, con el fin de frenar el avance del virus en sus territorios:

1. En primer lugar, por las condiciones de vulnerabilidad estructurales que sufren la gran mayoría de los y las indígenas que, además, en muchos casos viven en zonas alejadas de centros urbanos y con enormes limitaciones para el acceso a servicios básicos, incluyendo el agua y la salud.
2. En segundo lugar, porque estamos hablando de pueblos con culturas propias, para los cuales es imprescindible un abordaje que integre la ciencia médica con los contextos, saberes y prácticas ancestrales, incluyendo los idiomas, las medicinas tradicionales, entre otras. Comunidades que desde siempre han recurrido a sus formas ancestrales de relacionarse con la naturaleza y sus propios cuerpos, no pueden ser invadidas por otro tipo de prácticas sin que ello implique consecuencias negativas y tal vez peores que los males que se quieren evitar.
3. En tercer lugar, porque para las comunidades indígenas, en particular aquellas que pertenecen a pueblos con reducido número de habitantes, evitar el ingreso del virus a su territorio es una cuestión de vida o muerte, no sólo de las personas, sino de los pueblos como colectividad. Ante la situación inmunológica de muchas comunidades, puede significar que el ingreso del COVID-19 conlleve consecuencias dramáticas, como ya ocurriera en el pasado con otras enfermedades.³⁴

Ahora bien, luego de presentar el panorama de los pueblos originarios en el contexto de la pandemia, se abordará el tratamiento de éstos en el marco normativo del nuevo constitucionalismo latinoamericano, reflexionando sobre disposiciones importantes en las constituciones de los Estados Plurinacionales.

III. El buen vivir en el nuevo constitucionalismo latinoamericano

El nuevo constitucionalismo latinoamericano, o constitucionalismo pluralista, para algunos³⁵ es un fenómeno que surgió con las constituciones elaboradas en el ámbito del último

³³ *Idem.*

³⁴ FILAC y FILAY. *Los pueblos indígenas... op. cit.*, consultado en 2 de julio de 2020.

³⁵ Yrigoyen Fajardo, Raquel Zonia, "El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descoloniza-

ciclo progresista en América Latina (2003-2015). Presenta, a su vez, rasgos bien definidos con énfasis en la democracia participativa, en la especial atención a los grupos históricamente marginalizados, como los pueblos originarios, así como en el pluralismo jurídico.

Las constituciones que más traducen estos valores son las de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Especialmente, las dos últimas proponen la refundación del Estado, modificando las bases estructurales sobre las que se construyó, con el intuito de romper con el Estado moderno homogeneizador de las relaciones sociales. Son constituciones que no solo se caracterizan por la amplia positivización de los derechos indígenas, sino también por la internalización del conocimiento indígena y su cosmovisión en este proceso.

Cuando se habla de modernidad, se hace con base en la crítica de Dussel, para quien la segunda modernidad fue responsable de realizar una simplificación de la complejidad orgánica de la vida por medio de una “racionalización” de diferentes campos, sea en la política, la empresa capitalista, la vida cotidiana, la descorporalización de la subjetividad, la no-eticidad de toda gestión económica o política, especialmente, “la supresión de la razón práctico-comunicativa reemplazada por la razón instrumental, la individualidad solipsista que niega la comunidad.”³⁶

Las constituciones de Bolivia y Ecuador reconocen las demandas de los movimientos sociales, traduciéndolos en derechos fundamentales, como el derecho al agua y a la seguridad alimentaria. Con relación a la democracia participativa, estas constituciones avanzan en la implementación de mecanismos como el plebiscito y el referéndum, así como en el reconocimiento de la autoridad indígena invertida en el puesto por usos y costumbres propias. Además, reconocen los derechos de los pueblos originarios y sus propias cosmovisiones, con base en el buen vivir o la Pachamama, con la positivación de la naturaleza como un nuevo sujeto de derechos, como en el caso de Ecuador.

Las referidas constituciones, en materia de derechos humanos, además, tienen el rasgo de incorporar a nivel constitucional los tratados internacionales de derechos humanos, que pasan a formar parte del bloque de constitucionalidad.

El nuevo constitucionalismo latinoamericano se presenta como una propuesta decolonial, en la medida en que se basa en un modelo alternativo que busca la justicia intercultural, política, social y redistributiva, a través de la convivencia plural entre los miembros de la sociedad y que, además, puede romper con la relación de dependencia económica y cultural históricamente establecida con los países centrales.

Es posible afirmar que es un constitucionalismo que se opone al avance de las políticas neoliberales, que comenzaron en la década de 1990, poniendo énfasis en los nuevos reclamos sociales basados en la efectivización de los derechos sociales y en el papel activo del Estado, capaz de enfrentar el poder económico y empresarial.

ción”, en Garavito, César Rodríguez (Coord.), *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011, p. 139.

³⁶ Dussel, Enrique, *Ética de la Liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 1998, p. 61.

Este tipo de constitucionalismo avanza hacia un proyecto intercultural y descolonizador de las estructuras estatales. Por ejemplo, Bolivia cuenta con un Tribunal Constitucional Plurinacional, compuesto por miembros elegidos con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino. Por su parte, Ecuador cuenta con un Tribunal Constitucional, en el cual uno de los nueve vocales, con designación del Congreso Nacional, puede provenir del grupo propuesto por la central de trabajadores y las organizaciones indígenas y campesinas de carácter nacional.

Ahora bien, en este tipo de discurso constitucional es importante considerar la incorporación axiológica del buen vivir.

En la Constitución Política de Bolivia, de 2009, la expresión “vivir bien” se expresa en siete momentos: *i)* uno, en el preámbulo; *ii)* dos veces, cuando se trata de los principios y valores del Estado; *iii)* uno, cuando se trata de educación y, finalmente, *iv)* tres veces, al referirse a la organización económica del Estado. Por lo tanto, se estudiará la perspectiva constitucional del buen vivir o vivir bien en cuatro grupos.³⁷

Se puede observar, en el preámbulo de la Constitución de Bolivia, el énfasis en el buen vivir como una perspectiva para reinterpretar el papel del Estado, conforme se muestra en el siguiente pasaje:

Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos.³⁸

El texto simboliza un perfil que se reproduce constantemente a través de otros pasajes: el buen vivir como una ética de convivencia, donde el pluralismo se destaca como un instrumento que permite la coexistencia de diferentes culturas e ideas aparentemente opuestas (como el desarrollo y la naturaleza como valor intrínseco). De esta manera, el texto constitucional permite la apertura necesaria para que el intérprete piense en un espacio para el diálogo entre diferentes culturas, en el marco de la integración del Estado boliviano.

El artículo 8° de la Constitución Política de 2009, en sus incisos I y II, se ocupa del núcleo constitucional esencial de la noción de buen vivir o *sumak kawsay*:

Artículo 8.

I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma

³⁷ Gaceta Oficial. Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Bolivia, 7 de febrero de 2009, disponible en: http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/CPE_2009, consultado el 30 de junio de 2020.

³⁸ *Idem*.

qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble).

II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.³⁹

La primera parte de la disposición mencionada enumera los valores en los que debe basarse la sociedad plural, que rescata los principios éticos de los pueblos originarios. La segunda parte, indica una serie de valores de naturaleza occidental, en los que se basa el Estado, los cuales deben someterse a los objetivos del vivir bien o *suma qamaña*.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, el órgano superior del poder judicial en Bolivia, creado por la Constitución de 2009, sobre la dimensión jurídica de los valores consagrados en el art. 8º, ha señalado lo siguiente:

Los principios ético-morales, antes de ser incorporados a la Constitución, tenían valor únicamente para el Derecho Indígena, es decir, eran estimados como valiosos por la cultura y el Derecho de las naciones y pueblos indígena originario, campesinos. Después de efectuada su incorporación en el texto constitucional tienen valor de derecho, es decir se convierten en normas y, por tanto, comparten la eficacia jurídica de la propia Constitución, es decir, tienen carácter normativo, lo que implica que no son meras declaraciones retóricas, por lo mismo, imponen a todos, esto es, al poder público y los particulares en la convivencia social, con mayor razón a todos los jueces de la pluralidad de jurisdicciones, la obligación de observarlos, desarrollarlos y aplicarlos en su labor decisoria cotidiana.⁴⁰

Con este pronunciamiento, el Tribunal reconoce la fuerza normativa que tienen los valores de las cosmovisiones de los pueblos originarios. Esto significa, por lo tanto, que las otras normas constitucionales deben interpretarse a la luz de estos valores. Cabe resaltar que, desde la invasión y conquista españolas, la imposición de valores eurocéntricos ha sido una constante que se acentuó, como se vio anteriormente, con la independencia y el republicanismo, a partir de la Constitución de 1826. En ese sentido, la fuerza normativa del buen vivir es fundamental para el cambio de postura de las instituciones políticas y la sociedad, no solo para reconocer la diversidad cultural, sino, sobre todo, como una alternativa al desarrollo neoliberal.

Como resultado, el buen vivir, en el marco del Estado de Derecho Plurinacional, toma el lugar de la dignidad humana como el “valor legal superior” del sistema boliviano, y sirve como lente para la interpretación de los diversos principios presentes en la

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ Sentencia Constitucional Plurinacional 0112/2012, Tribunal Constitucional Plurinacional, 2012, Bolivia, <https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=2373>.

Constitución, como la ciudadanía, la moral administrativa y, sobre todo, la propia dignidad humana, que se convierte en un instrumento para la búsqueda del *suma qamaña*.⁴¹

En el caso de la Constitución Política de Ecuador, el término “buen vivir” aparece en diversas disposiciones del texto constitucional, al menos diecinueve veces.

La primera ocurre en el preámbulo, cuando se habla de “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*”. También puede encontrarse cuando el texto establece los deberes primordiales del Estado. Incluso hay un capítulo dedicado a los derechos del buen vivir, que considera, entre otros, el agua y la alimentación, el ambiente sano y la salud. Debemos destacar, además, otro apartado que destina todo un título al régimen del buen vivir, que establece normas constitucionales de carácter programáticas⁴² en las áreas de inclusión, educación, salud, seguridad social, vivienda, cultura e, incluso, una sección de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales.⁴³

Sobre la incorporación de estos valores axiológicos en el discurso constitucional, J. Alberto del Real Alcalá apoya la tesis de que su incorporación da lugar a un nuevo estado de derecho, diferente del estado de derecho democrático tradicional. Éste es el llamado Estado de derecho para el buen vivir, ya que se basa en principios plurales, con la plurinacionalidad como un “aspecto básico de fundación” del Estado.⁴⁴

Si bien es posible afirmar que las constituciones de Bolivia y Ecuador son las más progresistas en términos de derechos conferidos a los pueblos originarios, muchos de estos derechos aún carecen de efectividad, siendo su implementación un desafío para estos Estados Plurinacionales, en el que se garantice la libre determinación de los pueblos.

A continuación, se analizarán las limitaciones del actual Estado Plurinacional en el contexto de la pandemia, de acuerdo con los datos levantados en la primera parte del trabajo.

IV. La protección de los pueblos indígenas en el constitucionalismo pluralista en contexto de pandemia

El contexto de pandemia ha desnudado las debilidades de los Estados Plurinacionales para dar una respuesta culturalmente adecuada a los pueblos indígenas en la región

⁴¹ Sousa, Adriano Corrêa de, *O novo constitucionalismo latino-americano: um estudo comparado entre o suma qamaña e a dignidade da pessoa humana nas constituições da Bolívia e do Brasil*, Rio de Janeiro, Agora21, 2020, p. 164.

⁴² Gomes Canotilho, José Joaquim, *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, 2a. ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2001.

⁴³ *Constitución de la República del Ecuador*, Ecuador, 2008, disponible en: <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulaciones/2018-09/Constituci%C3%B3n.pdf>, consultado el 15 de julio de 2020.

⁴⁴ Real Alcalá, J. Alberto del, “Constitución de 2009 y nuevo modelo de Estado de Derecho en Bolivia: el Estado de Derecho Plurinacional”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 1, 2011, disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4047751.pdf>, consultado el 30 de julio de 2020.

amazónica de Bolivia y Ecuador. En ese tenor, se realizará un breve análisis del marco normativo de protección de los pueblos indígenas, en materia de salud, en ambos países.

La salud, en la Constitución de Ecuador, es un derecho fundamental que se rige, entre otros, por el principio de interculturalidad:

Artículo 32.

La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.⁴⁵

En relación con las enfermedades epidemiológicas, la referida Constitución, en su artículo 363, expresa lo siguiente:

Art. 363.- El Estado será responsable de:

7. Garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, regular su comercialización y promover la producción nacional y la utilización de medicamentos genéricos que respondan a las necesidades epidemiológicas de la población. En el acceso a medicamentos, los intereses de la salud pública prevalecerán sobre los económicos y comerciales.⁴⁶

La Constitución de Bolivia, por su parte, garantiza el derecho a la salud universal y gratuita, tomando como base, especialmente, los principios de intraculturalidad y de interculturalidad.

Artículo 18.

I. Todas las personas tienen derecho a la salud.

II. El Estado garantiza la inclusión y el acceso a la salud de todas las personas, sin exclusión ni discriminación alguna.

III. El sistema único de salud será universal, gratuito, equitativo, intracultural, intercul-

⁴⁵ Constitución de la República del Ecuador, *op. cit.*, consultado el 15 de julio de 2020.

⁴⁶ *Idem.*

tural, participativo, con calidad, calidez y control social. El sistema se basa en los principios de solidaridad, eficiencia y corresponsabilidad y se desarrolla mediante políticas públicas en todos los niveles de gobierno.⁴⁷

Sobre las epidemias, el artículo 45 de la Constitución boliviana, refiere:

Artículo 45.

III. El régimen de seguridad social cubre atención por enfermedad, epidemias y enfermedades catastróficas; maternidad y paternidad; riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales; desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras previsiones sociales.⁴⁸

Con relación al Sistema Nacional de Salud (SNS) de Ecuador, éste se compone por el sector público y privado. El sector público descentraliza la responsabilidad por la prestación del servicio por distintos institutos. El sector privado, a su vez, comprende tanto instituciones con fines de lucro como organizaciones no lucrativas:

El sistema de salud de Ecuador está compuesto por dos sectores, público y privado. El sector público comprende al Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), los servicios de salud de las municipalidades y las instituciones de seguridad social [Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) e Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL)]. El MSP ofrece servicios de atención de salud a toda la población. El MIES y las municipalidades cuentan con programas y establecimientos de salud en los que también brindan atención a la población no asegurada. Las instituciones de seguridad social cubren a la población asalariada afiliada. El sector privado comprende entidades con fines de lucro (hospitales, clínicas, dispensarios, consultorios, farmacias y empresas de medicina prepagada) y organizaciones no lucrativas de la sociedad civil y de servicio social. Los seguros privados y empresas de medicina prepagada cubren aproximadamente a 3% de la población perteneciente a estratos de ingresos medios y altos. Además, existen cerca de 10 000 consultorios médicos particulares, en general dotados de infraestructura y tecnología elementales, ubicados en las principales ciudades y en los que la población suele hacer pagos directos de bolsillo en el momento de recibir la atención.⁴⁹

⁴⁷ *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Bolivia, 7 de febrero de 2009, disponible en: http://www.gacetoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/CPE_2009, consultado el 30 de junio de 2020.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Lucio, Ruth *et al.*, “Sistema de salud de Ecuador”, *Salud pública Méx.*, vol. 53, supl. 2, enero de 2011, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800013&lng=es, consultado el 6 de julio de 2020.

En el caso de Bolivia, la Ley No. 1069 regula el Sistema Único de Salud (SUS), que es un sistema de salud universal, público y gratuito. Cabe mencionar que dicha Ley solo fue aprobada en 2019, diez años después de la promulgación de la Constitución, en 2009.

De lo anterior, se puede decir que el marco normativo analizado en materia de salud es progresista, de manera especial por el enfoque intercultural que se aplica a nivel constitucional, la idea de salud intercultural. Este concepto ha surgido a partir de las Naciones Unidas y de la Organización Panamericana de Salud (OPS) para pensar en estrategias de mejorar los índices epidemiológicos de la población indígena, por medio de la incorporación de las medicinas tradicionales a los servicios de atención primaria.⁵⁰

No obstante, de acuerdo con Susana Ramírez, los graves problemas estructurales de la salud pública impidieron un adecuado desarrollo de esa salud intercultural. Ante eso, las poblaciones indígenas quedaron al desamparo, por problemas de infraestructura y por falta de personal cualificado.⁵¹

El no contar con alguna estrategia de gestión sanitaria intercultural que se implemente con la participación de los pueblos, a través de sus organizaciones, deja en evidencia la exclusión de éstos en la elaboración de políticas públicas. Más aún, considerando que, en el marco del constitucionalismo latinoamericano, el tratamiento de estos grupos en estado de vulnerabilidad debe ser primordial para la construcción de un Estado plurinacional.

En ese sentido, el Estado boliviano, por ejemplo, ha hecho caso omiso al pedido de las organizaciones de los pueblos indígenas para frenar la expansión del coronavirus en sus territorios. No sólo se trata de demandas como la implementación de insumos, equipos de bioseguridad, personal de salud, brigadas médicas y campañas informativas; se evidencia una descoordinación entre los funcionarios públicos y los representantes indígenas con relación a las políticas de salud intercultural.⁵²

Asimismo, hasta la fecha actual, ningún gobierno ha considerado en el sistema de salud un registro desagregado de las personas afectadas por el virus, perteneciente a alguna nación o pueblo indígena originario. En otras palabras, no existe alguna variable de autoidentificación étnica que dé cuenta la situación real de cada pueblo en específico. Ante esta falta de información, han sido organizaciones como CONFENIAE y REPAM las que, mediante un esfuerzo conjunto, están logrando dar seguimiento a los casos de COVID-19 en los pueblos indígenas de la Amazonía boliviana y ecuatoriana, así como de toda la cuenca amazónica.

Si bien, la historia de epidemias no ha sido ajena a los pueblos originarios, al ser uno de los sectores más marginados de la sociedad y los más afectados por las enfermedades emergentes, constituye un reto repensar en el modelo de atención en salud,

⁵⁰ Ramírez Hita, Susana, *Salud Intercultural: Crítica y problematización a partir del contexto boliviano*, La Paz, ISEAT, 2011, p. 43.

⁵¹ *Idem*, p. 33.

⁵² CEJIS, *Informe al Relator Especial de las Naciones Unidas...*, *op. cit.*, consultado el 28 de julio de 2020.

con el fin de encontrar una respuesta conforme a la realidad sociocultural de estos pueblos.⁵³

En tal sentido, el art. 25.1. del Convenio 169 de la OIT refiere que “los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que se puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental”.

A nivel de sistema interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Resolución 1/2020, del 10 de abril de 2020, recomendó a los gobiernos de los Estados miembros tomar medidas en favor de los pueblos indígenas, en el contexto de la pandemia. Dicha Resolución señaló que los Estados deben proporcionar información sobre la pandemia en la forma tradicional de los pueblos indígenas, por medio de facilitadores interculturales (fund. 54). Asimismo, resaltó que los pueblos indígenas tienen derecho a recibir una atención de salud con pertenencia cultural que considere sus cuidados preventivos, prácticas curativas y medicinas tradicionales (fund. 56).

Posterior a ello, el 6 de mayo de 2020, la CIDH emitió el Comunicado de Prensa No. 103/20, sobre la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente a la pandemia de COVID-19, adicionando otras recomendaciones a las expuestas en la Resolución 1/2020. Entre ellos, recomendó a los Estados garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas, aplicando los enfoques de interculturalidad, género y solidaridad intergeneracional (fund. 1), así como asegurar la participación de los pueblos indígenas, a través de sus formas de organización tradicionales, en la formulación e implementación de políticas en salud (fund. 2).

Asimismo, el 4 de junio de 2020, la CIDH emitió el Comunicado de Prensa No. 126/20, donde se expresa la alarma de las Oficinas de ONU Derechos Humanos y la CIDH, por el avance del coronavirus en los pueblos indígenas amazónicos, haciendo un llamado a los Estados para tomar en cuenta el aumento de número de contagios y fallecidos, la falta de acceso a información confiable sobre salud, la falta de infraestructura hospitalaria y el limitado acceso a servicios de salud, que respondan a las necesidades de los pueblos en tiempos de pandemia:

llamamos a los Estados a respetar las medidas de autoaislamiento adoptadas por los pueblos indígenas —sean estas tradicionales o a raíz de la pandemia, como cordones sanitarios—, así como a proveerles material de protección personal de forma segura. También es de suma importancia compartir con los pueblos indígenas información culturalmente adecuada y en sus propias lenguas o dialectos, que sea veraz y oportuna respecto a la contingencia.⁵⁴

⁵³ OPS, *Hacia el abordaje integral de la salud. Pautas para la investigación con pueblos indígenas*, 1997, p. 11, disponible en: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2009/7-Esp%20IND%202.pdf>, consultado el 28 de julio de 2020.

⁵⁴ CIDH, *Comunicado de prensa*, 4 de junio de 2020, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/126.asp>, consultado el 27 de julio de 2020.

Es importante mencionar que el Estado Plurinacional nació con la misión de dejar en el pasado el capitalismo neoliberal y extractivista,⁵⁵ pero pasados poco más de diez años, los resultados aún son muy opacos y la crisis sanitaria evidencia sus insuficiencias.

En un contexto de capitalismo neoliberal, donde priman las ganancias y la extracción de los recursos naturales, las políticas de protección social para atender a los pueblos deben ser primordiales, pues se encuentran en estado de vulnerabilidad, a diferencia de otros grupos sociales, y resistir una pandemia como el coronavirus se torna casi imposible, amenazando con exterminar su propia existencia.

Es una situación que evidencia las desigualdades, el racismo y la discriminación que sufren los originarios, y prevalece en la sociedad moderna, los cuales enfrentan desventajas no sólo a nivel de salud, sino también de educación, expectativa de vida, entre otros,⁵⁶ un hecho que el Estado Plurinacional, sin olvidar sus avances, no logró cambiar en poco más de diez años de existencia. Como se ha visto anteriormente, existen obligaciones en las constituciones de Bolivia y Ecuador, que buscan asegurar la autonomía y libre autodeterminación de los pueblos y naciones originarios; sin embargo, en las condiciones actuales, los pueblos aún no logran sus objetivos principales, por lo que es fundamental la actuación del Estado por medio de políticas públicas específicas.

Las políticas neoliberales de finales de los años 1990 y el inicio de los 2000, generaron insatisfacciones populares que conllevaron las condiciones sociales para las constituciones pluralistas. Así, las asambleas constituyentes de Ecuador (2006-2007) y de Bolivia (2007-2008) crearon una catarsis que terminó por frenar momentáneamente los movimientos sociales, especialmente indígenas. De modo que no tardaron en surgir tensiones post-constituyentes, puesto que desde 2009 existen críticas al gobierno de Evo Morales “por desarrollista y destructor de la Pacha Mama”.⁵⁷

No obstante, a pesar del fin del ciclo progresista en América Latina, la persecución de la izquierda, en general, y el golpe de Estado en Bolivia en el año 2019, es importante decir que los pueblos originarios ya estaban en estado de vulnerabilidad, debido a las políticas neodesarrollistas, que fomentan la extracción de los recursos naturales, el no respeto por los territorios ancestrales, el bloqueo en el avance de las autonomías y la autodeterminación de los pueblos y naciones originarios, que contribuye con lo que Oscar Vega llama de desconcierto boliviano.⁵⁸

⁵⁵ La publicación oficial de la Constitución del Ecuador de 2008, por la Asamblea Constituyente, tiene el siguiente mensaje en su portada: “Dejemos el pasado atrás”, disponible en: https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documentos/old/constitucion_de_bolsillo.pdf, consultado el 30 de julio de 2020.

⁵⁶ Loayza Bueno, Rafael, *Racismo y etnicidad en Bolivia*, 3a. ed., La Paz, Fundación Konrad Adenauer, 2014, p. 205.

⁵⁷ Schavelzon, Salvador, *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: etnografía de una Asamblea Constituyente*, La Paz, Plural Editores, 2012, p. 567.

⁵⁸ Vega Camacho, Oscar, *El desconcierto boliviano*, Pennsylvania, Latin American and Latino Studies Program, University of Pennsylvania, disponible en: <https://lals.sas.upenn.edu/sites/default/files/EI%20desconcierto%20boliviano.%20FINAL%20.pdf>, consultado el 30 de julio de 2020.

Posterior a la promulgación de estas constituciones, los trabajos etnográficos evidencian un gran enfriamiento de los movimientos sociales indígenas, en comparación con todo el dinamismo que había por las asambleas constituyentes.

En cuanto a movilizaciones, en el ejercicio de su ciudadanía activa, los pueblos originarios lograron desarrollar su propia capacidad de resolución de conflictos, con articulación política y alianzas estratégicas, con mucha participación en el proceso decisorio político;⁵⁹ sin embargo, con el Estado Pluricultural y las constituciones más progresistas de América Latina, todavía se observa una retracción de los movimientos sociales, lo que crea una oportunidad para el ejercicio de las “antiguas tácticas del ejercicio del poder heredado del pasado colonial hacendatario”.⁶⁰ Debido a eso, tenemos como concreto el retraso de los procesos de autonomías garantizadas por las constituciones de Ecuador y de Bolivia. En Ecuador, la constitución aseguró, en su artículo 257, la conformación de Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTIs), que ejercen las competencias de gobierno territorial autónomo. Bolivia, a su vez, creó las llamadas Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOCs), que consisten en la expresión del autogobierno como ejercicio de la libre determinación de los pueblos y naciones originarios, conforme el artículo 289 de la Constitución Política del Estado.

Sin embargo, el proceso de adhesión de las comunidades a esas formas de autogobierno es mucho más bajo de lo que se podría imaginar. Uno de los motivos para eso es la dificultad burocrática, especialmente para los pueblos amazónicos, para llenar los requisitos establecidos. Ecuador fue condenado, en 2012, por la CIDH debido a que no respetó el derecho a la propiedad comunal del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku.

V. Conclusión

Históricamente, los pueblos indígenas han sido uno de los grupos más olvidados y excluidos, siendo hasta el día de hoy quienes sufren los embates del modelo desarrollista, que afecta sus modos de vida. Ni el surgimiento del Estado Plurinacional ha logrado frenar esta situación, más aún, considerando el contexto de pandemia, en el que se podría pensar que este tipo de estados tomarían una respuesta más efectiva ante la propagación del virus.

Los datos expuestos en el presente artículo, han expuesto las debilidades del Estado Plurinacional, que cuenta con un sistema de salud precario y que no garantiza la salud de los pueblos originarios, quienes se han visto afectados por el aumento de contagios y fallecidos, por la falta de acceso a información confiable sobre la salud, por la carencia

⁵⁹ Tuaza Castro, Luis Alberto, “El ocaso de la ciudadanía indígena en el Ecuador contemporáneo”, *Chakiñan*, núm. 10, abril de 2020, p. 20, disponible en <http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/rchakin/n10/2550-6722-rchakin-10-00012.pdf>, consultado el 3 de julio de 2020.

⁶⁰ *Idem*, p. 20.

de infraestructura hospitalaria y de acceso a servicios de este tipo, adaptados a sus necesidades culturales durante la crisis, entre otros.

En el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano, es responsabilidad del Estado garantizar los derechos de los pueblos originarios, coordinando acciones conjuntas para frenar la expansión del coronavirus. Si bien, como vimos anteriormente, no existe alguna disposición expresa que establezca un tratamiento especial a los pueblos y naciones originarios, en el contexto de pandemia basta una interpretación sistemática de los textos constitucionales para garantizar sus derechos, con un enfoque culturalmente adecuado.

Así como la dignidad de la persona humana funciona como vector axiológico del Estado, por medio del cual debemos interpretar los derechos fundamentales, el *suma qamaña* o el *sumak kawsay*, de la misma manera, funcionan como vectores interpretativos de derechos fundamentales desde una perspectiva decolonial y emancipadora. Al respecto, todas las normas constitucionales e infraconstitucionales deben de ser interpretadas de acuerdo con la cosmovisión de las naciones y pueblos originarios.

Por lo tanto, de acuerdo con los principios fundamentales del *suma qamaña* o *sumak kawsay*, así como la dignidad de la persona humana, el Estado Plurinacional está obligado a promover el derecho fundamental a la salud de los pueblos originarios, de acuerdo con sus necesidades específicas.

En tal sentido, siguiendo los lineamientos del informe de FILAC y FILAY, mencionado anteriormente, se pueden considerar tres obligaciones del Estado para con los pueblos originarios:

1. Establecer la accesibilidad de los servicios básicos de salud a los indígenas en condiciones de vulnerabilidad estructural, especialmente aquellos que viven en zonas periféricas de los centros urbanos, tanto como los alejados de los centros, en zonas rurales.
2. El servicio de salud básica debe ofrecer un abordaje que pueda integrar la ciencia médica con los contextos, saberes y prácticas ancestrales, especialmente la medicina ancestral.
3. Garantizar la protección del territorio indígena, impidiendo el ingreso de foráneos.

Además de ello, el Estado Plurinacional debe garantizar el ejercicio del autogobierno y libre determinación de los pueblos originarios, lo que mejoraría el tratamiento de la pandemia en sus territorios. Garantizarlo es un reto pendiente para este tipo de estados, especialmente por la falta de voluntad política para promover un diálogo intercultural donde los pueblos participen, a través de sus entidades representativas, organizaciones, líderes, sobre todo, en la formulación e implementación de políticas públicas en materia de salud.

A pesar del surgimiento del Estado Plurinacional, que nace frente a un contexto de capitalismo neoliberal donde priman las ganancias y la extracción de recursos naturales, concretadas por políticas neoliberales extractivistas, este tipo de estado no ha logrado avanzar en materia de derechos de los originarios; su visión neodesarrollista, la falta de políticas de protección social, y el retraso de las autonomías por trámites burocráticos en la cuenca amazónica, en países como Ecuador y Bolivia, genera un gran descontento en este importante sector.

A este descontento se suma una de las demandas urgentes que reclaman los pueblos originarios: contrarrestar la expansión del coronavirus en sus territorios. Por ello, es tarea del Estado implementar planes de acción y medidas efectivas, con un enfoque diferenciado hacia estos grupos en estado de vulnerabilidad, que corren el riesgo del exterminio, con el fin de garantizar su supervivencia frente a esta emergencia sanitaria, que sólo permite vislumbrar un panorama devastador.

La protección de los derechos de los pueblos indígenas es parte fundamental del discurso constitucional de los Estados Plurinacionales. En este tipo de estados, se toma en consideración la experiencia de las sociedades interculturales, reconociendo nuevas fuentes que producen derecho considerando en ella la jurisdicción de los pueblos originarios, sus autoridades, instituciones, prácticas y costumbres. Así, la discriminación es parte de las contradicciones que mueven el tejido social y generan nuevas resistencias.

Para ello, resulta fundamental recuperar el sentido del Estado Plurinacional. Haciendo referencia a Dussel, este autor brinda, con el método analéctico, con base en una filosofía de la praxis, precisamente la orientación en el pasaje de la totalidad ontológica a la exterioridad, como metafísica del otro, del oprimido, en este caso, de los pueblos originarios. Consideramos, así, la importancia de las organizaciones indígenas y, en general, los movimientos sociales, pues hoy, más que nunca, el sueño de la ciudadanía pluralista se encuentra amenazada y sólo la reorganización de estos movimientos podrá devolver la esperanza.

VI. Bibliografía

CEJIS, *Informe al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia y COVID-19*, 2020, disponible en: http://www.cejis.org/wp-content/uploads/2020/06/INFORME_CIDH_PPII_RESUMEN_250620.pdf.

CONAIE, *Comunicado ante la grave situación de los indígenas del Ecuador por el COVID-19*, Quito, 18 de junio de 2020, disponible en: <https://conaie.org/2020/06/18/covid19>.

COOK, Noble David, “Enfermedad y despoblación en el Caribe, 1492-1518”, en COOK, Noble David y LOVELL, William George (coords.), *Juicios secretos de Dios: epide-*

- mias y despoblación indígena en hispanoamérica colonial*, Quito, Editorial Abya Yala, 2000.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, “Indígena”, disponible en: <https://dle.rae.es/ind%C3%ADgena>.
- DUSSEL, Enrique, *Para una ética de la liberación latinoamericana*, tomo II, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973.
- DUSSEL, Enrique, *Introducción a la filosofía de la liberación*, 5a. ed., Bogotá, Nueva América, 1995.
- DUSSEL, Enrique, *Ética de la liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 1998.
- FILAC y FILAY, *Los pueblos indígenas ante la pandemia del COVID-19*, 2020, disponible en: http://indigenascovid19.red/wp-content/uploads/2020/05/FILAC_FIAY_primer-informe-PI_COVID19.pdf.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim, *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, 2a. ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2001.
- HERNER, María Teresa, “La invisibilización del otro indígena en el proceso de construcción nacional. El caso de la Colonia Emilio Mitre, La Pampa”, *Huellas*, Santa Rosa, núm. 18, diciembre de 2014, disponible en: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas/article/download/982/917>.
- LOAYZA BUENO, Rafael, *Racismo y etnicidad en Bolivia*, 3a. ed., La Paz, Fundación Konrad Adenauer, 2014.
- MARCONI, Marina de Andrade y LAKATOS, Eva Maria, *Fundamentos de metodología científica*, 5a. ed., São Paulo, Atlas, 2003.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD (OPS), *Consideraciones relativas a los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos durante la pandemia de COVID-19*, 4 de junio de 2020, disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52252/OPSIMSPHECOVID-19200030_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- PACHECO BALANZA, Diego, *Vivir bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra. Una propuesta para el cambio de las relaciones globales entre los seres humanos y naturaleza*, La Paz, Universidad de la Cordillera, Fundación de la Cordillera, 2013.
- QUAMMEN, David, *Spillover: Animal Infections and the Next Human Pandemic*, New York, W.W. Norton & Company, 2012.
- RAMÍREZ HITA, Susana, *Salud Intercultural: Crítica y problematización a partir del contexto boliviano*, La Paz, ISEAT, 2011.
- REAL ALCALÁ, J. Alberto del, “Constitución de 2009 y nuevo modelo de Estado de Derecho en Bolivia: el Estado de Derecho Plurinacional”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 1, 2011, disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4047751.pdf>.

- ROMANO, Ruggiero, *Os mecanismos da conquista colonial: os conquistadores*, São Paulo, Coleção Kronos, 2012.
- SCHAVELZON, Salvador, *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: etnografía de una Asamblea Constituyente*, La Paz, Plural Editores, 2012.
- SOUSA, Adriano Corrêa de, *O novo constitucionalismo latino-americano: um estudo comparado entre o suma qamaña e a dignidade da pessoa humana nas constituições da Bolívia e do Brasil*, Rio de Janeiro, Ágora21, 2020.
- TUAZA CASTRO, Luis Alberto, “El ocaso de la ciudadanía indígena en el Ecuador contemporáneo”, *Chakiñan*, núm. 10, abril de 2020, p. 20, disponible en: <http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/rchakin/n10/2550-6722-rchakin-10-00012.pdf>.
- VEGA CAMACHO, Oscar, *El desconcierto boliviano*, Pennsylvania, Latin American and Latino Studies Program, University of Pennsylvania, disponible en: <https://lals.sas.upenn.edu/sites/default/files/El%20desconcierto%20boliviano.%20FINAL%20.pdf>.
- WACHTEL, Nathan, “Los indios y la conquista española”, en BETHELL, Leslie (ed.), *Historia de América Latina*, Barcelona, Editorial Crítica, 1990.
- YRIGOYEN FAJARDO, Raquel Zonia, “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”, en GARAVITO, César Rodríguez (coord.), *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011.