Los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos en la Constitución de Bolivia. El difícil reto normativo de la interculturalidad

Asier Martínez de Bringas

DOI: https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.81.2008.04

LABURPENA: Eztabaida sakona, eta horren ondorioz herri indigenen eskubideak araubidean sartzea, konstante bat dira gaur egun, bai giza eskubideen nazioarteko zuzenbidean, bai konstituzio-egoitzan, eta intentsitate handiz Latinoamerikan.

Boliviako Konstituzioak eskuzabaltasunez aitortu ditu, zerrenda argi eta zehatz baten bidez, bertako nekazal munduko nazio eta herri indigenen eskubideak. «Boliviako konstituzio-prozesuaren» lorpen handienetako bat izan da kultura anitzeko eta kulturen arteko ikuspegia hartzea sorburu eta oinarritzat, Konstituzioaren edukia zeharka hartzen duen ikuspegia. Han, Estatua definitzeko eta interpretatzeko orduan, kulturen arteko hartu-emanari begiratzen zaio, eta hori juridikoki gauza berria eta berriztatzailea da. Ildo horretatik, aurrerapauso kementsuena eta ausartena «aniztasun juridikoa» konstituzio-sistemaren printzipio arautzaile gisa aitortzea izan da.

HITZ GAKOAK: Lurraldetasuna. Autonomia. Aniztasun juridikoa. Kultura artekoa. Nazio aniztasuna.

RESUMEN: El intenso debate y la consiguiente recepción normativa de los derechos de los pueblos indígenas es ya una constante, tanto en el Derecho Internacional de los Derechos humanos, como en sede constitucional; y con especial intensidad en América Latina.

La nueva Constitución boliviana ha reconocido de manera generosa, a través de un listado claro y detallado, los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Uno de los grandes logros del «proceso constitucional boliviano» ha sido la adopción de una perspectiva *pluri e intercultural* como principio y fundamento que atraviesa transversalmente el cuerpo de la Constitución. Allí, el modo de Estado es definido e interpretado desde la interculturalidad, constituyendo un importante ejercicio de renovación y emergencia jurídica. El avance más enérgico y atrevido en este sentido ha sido el reconocimiento del «pluralismo jurídico», en cuanto principio ordenador de todo el sistema constitucional.

PALABRAS CLAVE: Territorialidad. Autonomía. Pluralismo jurídico. Interculturalidad. Plurinacionalidad.

ABSTRACT: The intense debate and the consequent regulations of the rights of indigenous peoples is already a constant, both in the International Law of Human Rights, as in constitutional headquarters; and with special intensity in Latin America Constitutions. The new Bolivian Constitution has recognized widely, through a clear and detailed listing, the rights of nations indigenous peoples and peasants. One of the great achievements of the «Bolivian constitutional process» has been the adoption of a perspective multi and intercultural, as principle and foundation that crosses the body of the Constitution. There, the mode of State is defined and understood from the interculturality, pose a major exercise of renewal and legal emergency. The more energetic advance and daring in this regard has been the recognition of the «legal pluralism», as regards principle computer of all the constitutional system.

KEYWORDS: Territoriality. Autonomy. Legal pluralism. Interculturality. Plurinacionality.

SUMARIO:

I. Bolivia ante procesos de emergencia jurídica: interculturalidad, pluralismo y derechos colectivos.
II. La autonomía indígena. La descentralización pensada desde los bordes.
  a) La emergencia de los pueblos y nacionalidades en el mapa político boliviano.
  b) Retos del nuevo proceso de descentralización constitucional.
    I. La difícil cadena de mando en la toma de decisiones.
    II. Modelo de descentralización fiscal.
    III. La brecha entre la matriz de competencias diseñadas constitucionalmente y las competencias asumidas realmente.
    IV. La deficiente gestión pública en Bolivia.
    V. El sistema de pesos y contrapesos.
III. Medio ambienate, recursos naturales, tierra y territorio. Una panorámica de su recepción constitucional.

I. Bolivia ante procesos de emergencia jurídica: interculturalidad, pluralismo y derechos colectivos

El intenso debate y la consiguiente recepción normativa de los derechos de los pueblos indígenas es ya una constante, tanto en el Derecho Internacional de los Derechos humanos, como en sede constitucional, con especial intensidad en América Latina. Dentro de este fértil e intenso repunte normativo es necesario situar la experiencia constitucional de Bolivia.

Lo primero que es necesario apercibir es el importante avance intercultural que la constitucionalización de los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos ha supuesto en la experiencia boliviana. Estos derechos han quedado recogidos, de manera general, en un lugar prominente, y con un tratamiento específico, en el cuerpo normativo de la Constitución. La nueva Constitución boliviana ha reconocido de manera generosa y profusa, a través de un listado claro y detallado, los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Ello supone la aplicación directa e inmediata de éstos sin interpretaciones restrictivas en los contenidos materiales que la Constitución ya apunta. Ello no obsta para que disposiciones legislativas posteriores desarrollen de manera más amplia y específica el contenido de estos derechos recogidos de manera central en el texto constitucional.

Para la exposición de las novedades constitucionales que el texto boliviano introduce, haremos una serie de referencias generales a principios que la Constitución ha introducido, y que sirven como criterios para iluminar, interpretar e implementar la totalidad de derechos indígenas que la Constitución reconoce. Posteriormente, y de manera matizada, haremos alguna referencia crítica a ciertos desarrollos que consideramos insuficientes, a partir de su recepción en el texto constitucional.

Uno de los grandes logros del «proceso constitucional boliviano» ha sido la adopción de una perspectiva *pluri e intercultural* como principio y fundamento que atraviesa transversalmente el cuerpo de la Constitución. El avance más enérgico y atrevido en este sentido ha sido la del reconocimiento del «pluralismo jurídico», en cuanto principio ordenador de todo el sistema, más allá del mero reconocimiento subordinado, residual y con carácter localista que encierra el concepto de «justicia comunitaria». Expresiones de esta valiente inserción en las procelosas aguas del pluralismo jurídico pueden verse ya en el artículo I, al definir las bases fundamentales del Estado. Allí, el modo de Estado es definido e interpretado desde la interculturalidad, constituyendo un importante ejercicio de renovación y emergencia jurídica. Ello se puede apreciar de manera más dilatada y expresa en el artículo 179 al expresar que: «*La potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, igualdad jurídica, independencia, se-*

guridad jurídica, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos». La expresión más atinada y extensa de este reconocimiento, desde la perspectiva de los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, se realiza en capítulo IV, artículos 191 a 193, al introducir y definir constitucionalmente la compleja e intensa institución de la «jurisdicción indígena originaria». Esta inserción constitucional supone un avance intercultural notabilísimo y profundamente novedoso.

De manera complementaria a lo anterior, la Constitución otorga un protagonismo fundamental a los derechos colectivos de estas naciones y pueblos, como son la «libre determinación» y la «territorialidad». La formulación colectiva de estos derechos y las potencialidades normativas que encierran, resultan fundamentales para poder entender, acceder y ejercitar el resto de derechos reconocidos en el artículo 30.

En este sentido, la Constitución procede de manera acertada a un reconocimiento expreso del territorio indígena, trascendiendo una comprensión y ubicación del mismo en el régimen agrario del texto constitucional. Es decir, le otorga un protagonismo específico al reconocimiento constitucional del territorio, desubicándolo de su recepción y tipificación como parte de la «Estructura y organización económica del Estado», específicamente, en el título dedicado al «Desarrollo rural integral sustentable»; o como una modalidad de propiedad agraria en la Ley INRA, como se venía haciendo hasta ahora. El texto constitucional también hace un intento por trabajar los niveles superiores de la estructura del Estado, espacios en los que aplicar, desarrollar y ampliar los contenidos y exigencias de los derechos territoriales indígenas, como es el supuesto de la autonomía indígena.

Por tanto, si se combina el concepto intercultural de jurisdicción indígena, junto con el de territorialidad y libre determinación que la Constitución introduce, podemos acceder a una rica combinación de principios y derechos constitucionales, en clave intercultural. Ello permitirá implementar en el futuro, mediante desarrollo legislativo de las disposiciones constitucionales ya recogidas y que son de directa y obligatoria aplicación para todos los operadores jurídicos, las consecuencias normativas del pluralismo jurídico. Una de las más importantes, que se desprende del tenor del articulado constitucional, sería una lectura interdependiente, trabada y conectada de todos los derechos indígenas. La revolución normativa que supone la introducción de ese *meta* principio que es el «pluralismo jurídico», implica superar una comprensión atomizada y desmembrada de los derechos, aquella que procede desconectando el sentido que el reconocimiento de algunos de ellos implica para dar contenido y sustancia a otros. Estamos ante la necesaria reciprocidad e interconexión entre derechos individuales y colectivos para poder entender los derechos indígenas en su completud.

El pluralismo jurídico nos inserta, por tanto, en una lectura holística y cosmovisional de los derechos indígenas, lo que impide una comprensión sesgada y exclusivamente individual de estos derechos, como si fuesen artículos de propiedad privada (1).

Por ello, y todavía de manera general, es necesario apercibir las consecuencias que se derivan de la combinación de pluralismo jurídico con derechos indígenas en clave colectiva. De este juego de fusiones y combinaciones, habría que llamar la atención sobre algunos aspectos que se desprenden del reconocimiento que la Constitución boliviana hace.

En primer lugar, *conectar territorialidad indígena con jurisdicción*, en cuanto ámbito dónde y desde el que se definen y delimitan simbólica y materialmente las jurisdicciones indígenas. En segundo lugar, reconocer *la autonomía indígena* —o libre determinación—, como sede desde la que otorgar competencia real a esas jurisdicciones, a partir de una combinación cruzada de intereses y niveles —nacional, departamental, local— en la gestión de competencias; y de diferentes ritmos y cosmovisiones en los procesos de construcción e implementación de la autonomía (indígena)-descentralización. En tercer lugar, *la jurisdicción indígena*, como lugar desde el que fijar procedimientos para que territorialidad y autonomía puedan ejercer sus competencias; y como criterio para la construcción de mecanismos interculturales para la resolución de conflictos (2).

Establecido el marco general desde el que poder interpretar algunas de las novedades importantes que la Constitución de Bolivia introduce, pasaremos a hacer una breve reseña de éstas en relación a los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.

En relación con la definición de «nación y pueblo indígena originario campesino» establecida en el artículo 30, en el numeral I, se recogen bien las características definitorias que se han venido desarrollando en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en cuanto sede más porosa y receptiva para definir sujetos de derechos en clave colectiva. Entre estas se alude a: la prioridad en el tiempo respecto a la ocupación y uso de territorios específicos, en referencia al proceso colonial español; o la perpetuación de la identidad cultural indígena, a través del idioma, la tradición histórica, las instituciones, la territorialidad y la cosmovisión. Sin embargo, se echa en falta una caracterización importante que ha estado presente en las discusiones sobre los derechos de los pueblos indígenas en sede internacional, como en el caso de la recién aprobada *Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU*; o como en el *Proyecto de Declaración*

(1) MARTÍNEZ DE BRINGAS (2006): 85-105.

(2) MARTÍNEZ DE BRINGAS, A. (2007): «El reto de hacer efectivo los derechos de los pueblos indígenas: la difícil construcción de una política intercultural», en *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Salvador Martí (ed.), Barcelona, CIDOB, 2007, págs. 311-340.

Americana sobre derechos de los Pueblos Indígenas. Nos referimos al concepto de ***auto-identificación,*** y al el reconocimiento de otros grupos o autoridades estatales de la distinción que caracteriza a un colectivo, como elemento importante para determinar quién es nación o pueblo indígena y, por tanto, sujeto de derechos colectivos (3).

La identidad cultural indígena es referida de manera amplia, entendiéndola como proceso en movimiento, y sujeta a cambios y alternaciones. Por tanto, se supera una visión reductiva y estrecha de la identidad indígena. Se otorga un valor central, como ya hemos aludido, a dos derechos colectivos que resultan fundamentales para la comprensión de la totalidad de los derechos indígenas, como son: la territorialidad y la libre determinación. Además, la territorialidad es acompañada por una especificación instrumental, en términos colectivos, necesaria para la aplicación e implementación de la territorialidad indígena, como es la titulación colectiva de estos territorios. Más allá de una mera declaración abstracta, la Constitución procede a especificar la necesidad de titulación específica del territorio como mediación necesaria para hacer real este derecho (colectivo). Todas estas alusiones vienen normativamente aderezadas por referencias a «gestión territorial indígena autónoma» y al «uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan». Por tanto, el derecho a la territorialidad adquiere una corporalidad novedosa en la Constitución boliviana, superando las tipificaciones abstractas y blandas del derecho al territorio, como se ha venido haciendo en otros lugares y textos.

También es generoso el texto constitucional en referencias al reconocimiento de la institucionalidad indígena como mecanismo adecuado para la gestión política de sus territorios; así como al uso de sus propios sistemas políticos, jurídicos y económicos, acordes con su cosmovisión. El texto especifica, además, que el pacto intercultural se hará en el marco del Estado, lo que supone un reconocimiento recíproco de la institucionalidad estatal hacia la institucionalidad indígena, y de ésta hacia aquella.

Existen referencias al reconocimiento de los *saberes* y *conocimientos tradicionales indígenas,* y a la necesidad de desarrollar mecanismos de protección y garantía, como la introducción de mecanismos de propiedad intelectual colectiva (4) para la salvaguardia del patrimonio cultural indígena. La introducción de estos mecanismos de garantía jurídica deben leer-

(3) IRENE DAES (1996).

(4) Desde una dimensión proyectiva, para poder aplicar estas novedosas disposiciones constitucionales, sería interesante tener en cuenta el *Examen del proyecto de principios y directrices sobre el patrimonio de los pueblos indígenas. Documento de trabajo presentado por Yozo Yokota y Consejo Same*, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2006/5, de 16 de junio de 2006.

se, necesariamente, desde una perspectiva intercultural, en el marco del pluralismo jurídico reconocido por la Constitución. Ello implica pensar cuestiones como: sistemas de cobertura retroactiva; mecanismos de protección contra la degradación; prioridad en la gestión y distribución de los beneficios a los custodios tradicionales del conocimiento —los pueblos indígenas—, invirtiendo, también aquí, la lógica del derecho de patentes; cobertura multigeneracional para una protección acorde con los procesos culturales indígenas; protección de las lenguas indígenas, etc.

Es importante, también, tener en cuenta la constitucionalización de una serie de derechos que han sido fuertemente debatidos en sede internacional, suscitando tensas y agrias polémicas en el debate con muchos Estados. En este sentido, Bolivia ha decidido dar voz constitucional a dos derechos que funcionan como *meta-principios* para aplicar, interpretar y desarrollar otros derechos de naturaleza colectiva. Estos serían: la «participación en beneficios», ya recogido en el *Convenio sobre la Diversidad Biológica*; y el «consentimiento previo obligatorio» para las intervenciones en territorio indígena. Constituyen, por tanto, dos principios muy importantes para caminar jurídicamente hacia la consecución de la interculturalidad real, en el marco del pluralismo jurídico (5).

Finalmente, otro importante ejercicio de innovación jurídica, en el marco del pluralismo jurídico, es el hecho de que se haya *reconocido* en el artículo 31 (I y II) a las naciones y pueblos indígenas en peligro de extinción, no contactados y en situación de aislamiento voluntario. Dicho reconocimiento constitucional tiene una clara orientación garantista: reconocer la subjetividad de estos pueblos, a la vez que se piensan mecanismos especiales para su protección, en el ámbito nacional e internacional de los derechos humanos. Dicho reconocimiento tiene importancia puesto que constituye un ejercicio de innovación jurídica, a la vez que un reto para el Derecho. Con ello se está dando presencia jurídica y garantía al «derecho al no contacto», que constituye una especificación y determinación del derecho al territorio indígena: concebir que la forma de utilización y apropiación del mismo, o incluso de existencia, se hará en régimen de aislamiento voluntario o de no contacto (6). La Constitución se inserta en los tortuosos caminos del pluralismo jurídico al proponer: «la delimitación y consolidación legal del territorio en esas condiciones». Para ello será necesario innovar formas colectivas de protección de los derechos en el marco de lo que los derechos indígenas implican y exigen, y de manera específica, en este supuesto tan paradigmático.

---

(5) BORRAZ, (Coord.) (2000); ITUARTE LIMA, (2003a); ITUARTE LIMA (2003b); DARREL y DUTFIELD (1996); LOA LOZA y DURAND SMITH (2001).

(6) MARTÍNEZ DE BRINGAS (2005): 45 y ss.

II. La autonomía indígena. La descentralización pensada desde los bordes

a) La emergencia de los pueblos y nacionalidades en el mapa político boliviano

Uno de los esfuerzos más interesantes en los que ha profundizado la Constitución boliviana ha sido el de repensar y articular el proceso de descentralización interna del Estado, como mecanismo necesario para proceder a una distribución del poder entre los distintos órganos de gestión y administración que la Constitución establece. Es decir, afrontar en toda su intensidad la problemática de la(s) autonomía(s), en sus *diferentes niveles*, en sus *variadas composiciones* y en sus múltiples *formas de convergencia*. Era el gran reto de transitar de un Estado unitario, con fuerte concentración de poder en el nivel nacional, a un Estado complejo, descentralizado políticamente, con múltiples centros llamados a asumir y a canalizar la distribución de la soberanía como consecuencia del proceso de descentralización.

En este sentido, hablamos de *diferentes niveles*, ya que tal y como establece la Constitución, se pueden relatar, a lo largo del texto, hasta cuatro modelos diferentes de autonomía en función del nivel que ocupen los órganos de gobierno diseñados para la asunción de la autonomía. La Constitución habla de: autonomía departamental; autonomía regional; autonomía municipal; y autonomía indígena originaria campesina.

También es posible hablar de una *diferente composición* en la constitución de los procesos autonómicos. En este sentido hablamos de autonomía indígena y autonomía no-indígena.

En este intricado mapa arquitectónico, puede darse solapamiento y combinación entre los diferentes niveles y los distintos grados de composición. Así, es posible encontrar procesos de autonomía indígena, más allá de lo que la Constitución define como Entidades Territoriales Indígenas, es decir, traspasando el ámbito territorial de las composiciones culturales establecidas constitucionalmente y fijadas a ámbitos territoriales concretos. De ser así, la Constitución permite una adaptación de la composición cultural de una determinada ubicación geográfica (indígena o no-indígena) al nivel en que el Estado estratifica sus diferentes formas de autonomía, y al revés.

En este sentido, uno de los grandes logros de esta Constitución ha sido la enunciación de diferentes formas y grados de interacción, articulación e interdependencia entre los distintos niveles de autonomía diseñados. Es decir, el haber fijado cómo se coordinan, compensan y complementan las autonomías departamentales, con las regionales, las municipales y las indígenas originaria campesinas, a partir del establecimiento de un listado

de competencias, bien matizadas, en cada uno de los niveles definidos constitucionalmente. Lo que sí será necesario valorar es sí la adscripción de competencias son adecuadas a los diferentes niveles regulados, y de manera específica, en el supuesto de la autonomía indígena; cotejando y contrastando su ámbito competencial, con la intensidad, contenido y forma con que se van definiendo los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos a lo largo de todo el texto, y de manera nuclear, en el artículo 30.

Lo que nos interesa especialmente en el marasmo de esta profusa y complicada arquitectónica constitucional desarrollada para llevar a buen puerto el proceso de descentralización interna, es cómo es tratada constitucionalmente la *autonomía indígena*. Es remarcable e *insólito* el gran salto adelante que supone una redacción como la del artículo 290 de la Constitución: «La autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y los pueblos indígenas originarios, y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias».

A partir de este pórtico posibilitante, se abre todo un diagrama constitucional muy interesante para el diseño y regulación de la autonomía indígena. Así, en el artículo 291 se recoge la conformación de entidades territoriales indígenas campesinas autónomas (ETICA) fundamentadas sobre sus territorios ancestrales —de ahí la importancia del territorio en relación inescindible con la autonomía y con la jurisdicción indígena— y en la voluntad de su población expresada a través de la consulta. Las ETICA, en cuanto modo de articulación de la autonomía indígena, se desdoblan como territorios indígenas originarios campesinos; municipios indígenas originarios campesinos; y regiones territoriales indígenas originarias campesinas. Por tanto, se da una combinación cruzada, a la hora de hablar de la autonomía indígena, de los niveles diseñados constitucionalmente, ya que la composición indígena desborda los rígidos estancos administrativos diseñados constitucionalmente. Ello se produce, precisamente, porque los diferentes pueblos indígenas no se concentran territorialmente e una determinada zona del Estado, susceptible de ser delimitada correctamente a través de técnicas administrativas. También se produce ya que la territorialidad indígena no se guía por criterios de soberanía estatal, mediatizada, fundamentalmente, a partir de la lógica distributiva que establecen fronteras rígidas, estrictas e incontestables. Asomarse a la autonomía indígena supone pertrecharse con una noción intercultural de fronteras flexibles. Consciente de esta dificultad, la Constitución boliviana ha sabido articular ese entrecruzamiento de niveles y composiciones, al contemplar, por ejemplo, la existencia de territorios indígenas originarios campesinos en

más de una ETICA; o la conversión de municipios y territorios indígenas, en región(es) territorial(es) indígena(s) originaria campesina(s) (7).

Para el buen proceso de todo lo diseñado técnicamente, la Constitución procede a establecer, de forma muy novedosa y en un interesante ejercicio de pluralismo jurídico, un sistema de listados en el que se establezcan las competencias que corresponde a cada nivel de autonomía, y a los órganos encargados de ejercerla. Así establece las competencias privativas e indelegables del Estado Plurinacional (art. 299); las competencias que se ejercerán de manera concurrente por el Estado Plurinacional y los diferentes departamentos (art. 300); las competencias propias de los gobiernos de los departamentos autónomos (art. 301); las competencias de las regiones autónomas (art. 302); las competencias de los municipios autónomos (art. 303).

Sin embargo, al llegar a la autonomía indígena, a través de municipios y regiones, en el artículo 304, nos remite a lo que establezca esta Constitución y lo que posteriormente desarrolle una *Ley Marco de Autonomías y Descentralización*, matiz que no es utilizado en los otros niveles de autonomía. El artículo 305 prolonga esta sucesión al establecer las competencias, que de manera exclusiva o concurrente, ejercerán los territorios indígenas originarios campesinos.

Ante este difícil reto de interculturalidad política ante el que nos sitúa el proceso de descentralización, por medio de las autonomías, sí podemos apreciar algunas dificultades que no han podido quedar aclaradas en el texto constitucional.

La primera la suscita el tono del artículo 298: «*Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al Estado Plurinacional*». Esa dificultad se recombina con lo que establecen los artículos 304 y 305, previamente citados. La cláusula del artículo 298 fija que las competencias que *no* se atribuyan directamente por esta Constitución a algún nivel de autonomía recogida en la misma, serán competencias que quedan en manos del Estado (Plurinacional). Este presupuesto suscita algunas reacciones necesarias como: ¿es esta una referencia que se tendrá también en cuenta asumiendo los contenidos que posteriormente desarrollará la *Ley Marco de Autonomías y Descentralización*? ¿Esta cláusula funcionará de manera automática desde el momento de la entrada en vigor de la Constitución? De ser así, las competencias otorgadas constitucionalmente a las autonomías indígenas ¿podrán sufrir alguna variación en un momento posterior, por ejemplo, con la entrada en vigor de la *Ley Marco de Autonomías y Descentralización*?

La ambigüedad de la redacción constitucional en este aspecto, lo que en otros textos constitucionales se ha llamado cláusula residual, conduce a la equivocidad y por solapamiento con ésta, a una interpretación regre-

(7) MARTÍNEZ (ed.) (2000):40-56; GARCÍA LINERA (2003): 169-202.

siva de la autonomía indígena. Si lo que *no* reconoce esta Constitución como competencia de los pueblos y naciones originarias campesinas, a través de los artículos 304 y 305, acaba siendo, por lógica de la residualidad, competencia del Estado Plurinacional, ¿no estamos ante un límite material importante en la necesidad de entender y proponer la autonomía indígena como *proceso*, susceptible de múltiples adaptaciones, ampliaciones y ajustes? ¿No implica ello una congelación del proceso de descentralización en el momento constituyente, ignorando el carácter novísimo y experimental que tiene el proceso descentralizador en Bolivia, mucho más si se habla de autonomía indígena?Y como consecuencia de una comprensión estática del proceso de descentralización, ¿no hay una prioridad —por residualidad— del Estado Plurinacional en la asunción de competencias, en algo tan sensible como son los procesos de construcción de las autonomías indígenas?

Como se ve, el problema reside en una sutil remisión constitucional, a la hora de mentar la autonomía indígena, que mediante una Ley posterior trata de definir y aclarar las competencias en el ámbito de la autonomía indígena, cuestión que no se establece en relación con otros procesos de construcción autonómica no-indígena. Con ello parece que se clausura el nivel de competencias que corresponderían a la autonomía indígena, pese a que una Ley posterior, la *Ley Marco de Autonomía y Demarcación,* pueda indicar como necesario ampliar, reformar o complementar las mismas.

El problema se acentúa si se tiene en cuenta la literalidad del artículo 299, en donde se recogen las competencias privativas e indelegables del Estado, principalmente en sus parágrafos 1,4 y 20. En relación con esos apartados y en el marco de la interculturalidad y del pluralismo jurídico: ¿qué se va a entender por legislación sustantiva y adjetiva? ¿Cómo se van a interpretar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos/las ciudadanos/as, en el marco de las jurisdicciones indígenas? ¿Cómo se va a discernir y deslindar lo que es competencia exclusiva del Estado, en temas tan sensibles como territorio, recursos naturales, minería, hidrocarburos, recursos hídricos y forestales, cuando éstos se encuentren en territorio indígena? ¿Qué mecanismos se van a diseñar para establecer una estrategia de coordinación entre las competencias que corresponden al Estado en estas materias, y las competencias que corresponderían a la autonomía indígena en cuestiones tal espinosas como las aludidas?

Por tanto, y a pesar de estas finas dificultades, el gran avance con el que se ha comprometido la Constitución de Bolivia ha consistido en definir la estructura territorial político-administrativa del Estado, estableciendo también la base territorial sobre la que se ejercitará la autonomía, en sus diferentes grados y niveles (8). Este ejercicio polémico ha conllevado una reestructuración

(8) ALBÓY BARRIOS (2006): 58 y ss.

territorial de todo el país, a partir del análisis comparativo de experiencias —juego sincopado de fracasos y logros— en el ámbito internacional. Esta valiosa pretensión ha tratado de poner en escena todas las consecuencias del diálogo intercultural: por una parte, ha supuesto la adaptación del Estado al territorio —indígena y no-indígena-; por otro lado, ha supuesto, también, la adaptación del territorio al Estado. La síntesis final ha sido sugerir una propuesta factible para la articulación e interdependencia entre los diferentes niveles de autonomía y sus formas de gobierno: la departamental, la regional, la municipal y la indígena originaria campesina (9).

El gran reto en estas cuestiones es cómo va a funcionar el ejercicio de la práctica democrática a partir de este nudo complicado y enfrentado de articulaciones, conexiones y enfrentamientos. Es decir, hasta qué punto la Constitución va a servir como fulcro en el reparto distributivo de competencias y para la canalización de conflictos que surjan de las utilizaciones abusivas del poder en los diferentes niveles autonómicos. Se trata con este interesante ensayo constitucional de evitar que el proceso de descentralización abierto se traduzca en una agudización de la crisis de las instituciones representativas en el nivel nacional, como ha venido ocurriendo hasta ahora en Bolivia, y en otros lugares. Esto es, que el proceso descentralizador no suponga un debilitamiento de las normas e instituciones democráticas; o que el reconocimiento real de la pluralidad (cultural-política-jurídica) se reduzca sólo al ámbito municipal, como fue la vocación de otros procesos menores en Bolivia, como el de la *Ley de Participación Popular* de 1994 (10).

Insertar constitutivamente la presencia de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos en la estructura territorial del Estado exige un proceso de re-territorialización, lo que demanda complementariedad ecológica y ecosistemas de producción en la consideración del territorio; hacer trascender la práctica comunitaria a un espacio político territorial mayor. La re-territorialización supone, también, interacción de departamentos (Estado), con pueblos originarios de las Tierras Bajas y con los de las Tierras Altas, y viceversa. Todo ello pasa por reforzar el tejido asociativo indígena, sus formas de asociación y de participación privadas y públicas.

b) Retos del nuevo proceso de descentralización constitucional

El difícil reto constitucional que ahora se inicia va a encontrarse con dificultades, propias y ajenas, en el camino hacia su implementación. Muchas son consustanciales a las dificultades que plantea el ejercicio de la

(9) ROMEO BONIFAZ (2005): 60-158.

(10) BARRIOS (2006): 45-89.

autonomía política en el marco de los Estados. Dificultades que tienen que ver con el tránsito de formas unitarias de Estado, a comprensiones descentralizadas, compuestas y complejas en las formas de distribución, control, gestión y coordinación del poder. Estas también son consustanciales al propio Estado boliviano donde la tradición centralista, y las dificultades para pertrecharse con marcos normativos plurales e interculturales, son más que evidentes a lo largo de su historia constitucional.

En este sentido, haremos referencia a una serie de dificultades que el Estado boliviano va a tener que afrontar en un futuro inmediato, dificultades insertas, también, en la propio desarrollo cultural, político y social del país.

I. La difícil cadena de mando en la toma de decisiones

El modelo de Estado ensayado hasta ahora en Bolivia responde a un diseño esencialmente centralista, con escasa experiencia en la re-distribución de poder entre otros órganos y agencias subnacionales, y con dificultades para el reconocimiento del pluralismo cultural. Siendo esto así, el proceso de empoderamiento, de capacitación de las autonomías para el ejercicio del poder político, va a resultar un reto nada desdeñable en el que tendrán que trabajar de manera sincrónica todos los operadores y agencias existentes en el Estado. Uno de los retos más interesantes que debe afrontar el Estado boliviano es ese difícil tránsito del centralismo desconcentrado, a la autonomía real de departamentos, regiones, municipios y procesos indígenas.

En este sentido, el peso del centralismo puede constituir el principal problema para una absorción regulada y progresiva de las competencias en los distintos niveles autonómicos, y con más dificultad en las autonomías indígenas, por la situación de discriminación, de falta de acceso a recursos y a poder político que tradicionalmente han tenido. Puede darse un proceso de descentralización asimétrico y descompensado, en el que ciertas autonomías, las no-indígenas, sitas fundamentalmente en la Media Luna, accedan de manera rápida a un fuerte grado de autonomía, a la vez que esto no se produce así para otros procesos autonómicos, como el indígena. El gran reto consiste en hacer converger los diferentes procesos autonómicos, con un acceso simultáneo y progresivo a los diferentes niveles competenciales, evitando, en todo momento, que la autonomía de los sectores económicos más pudientes del país se desarrollen gracias a la paralización y al bloqueo de los procesos de autonomía de otros sectores, aquellos que guardan un mayor grado de exclusión y de falta de acceso a los recursos, como es el caso de las nacionalidades y pueblos indígenas originarios campesinos (11).

(11) CAMARGO MANUEL (2005): 30 y ss.

El peligro del centralismo asimétrico, o de su opuesto proyectado, la autonomía política selectiva y descompensada, puede acentuarse si se siguen institucionalizando procesos de monopolio y ocultamiento de información con respecto a la financiación; o si se establecen techos y límites bien demarcados en la asignación de los recursos necesarios para hacer efectiva la autonomía política, cotas que funcionarían para unos niveles de autonomía, pero no para otros. La burocracia y los retrasos en los desembolsos de las partidas financieras que harían real el acceso a las competencias fijadas constitucionalmente, puede suponer otra de las formas en que se bloque la construcción de determinados procesos autonómicos.

II. Modelo de descentralización fiscal

Junto con la descentralización política —la autonomía real— es necesario pensar de manera simultánea la dimensión económica: un mapa general de descentralización fiscal para hacer posible los procesos autonómicos en sus diferentes niveles. Por tanto, la autonomía política exige autonomía económica y capacitación financiera. El alto grado de condicionamiento de las trasferencias, su bloqueo selectivo, puede ser uno de los grandes problemas para el buen desarrollo del proceso de descentralización establecido en la Constitución.

A ello habría que añadir la necesidad de diseñar fiscalmente el acceso a recursos propios, en cada nivel autonómico, a través de la normación de sistemas de tasas e impuestos autonómicos (12). El proceso de descentralización debe venir coadyuvado por un proceso de descentralización fiscal, lo que supone un importante ejercicio de imaginación para capacitar los distintos procesos autonómicos.

Los sistemas de asignación presupuestaria fiscal deberán hacerse según criterios y principios diferenciados: unos criterios deberán ser, necesariamente, criterios *per capita*; otros, a partir del marco general de pluralismo jurídico y de interculturalidad en el que la Constitución nos ubica, deberán ser criterios culturales. Es decir, se deberá tener en cuenta las formas de organización y administración de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, criterios que chocan normalmente con la fiscalidad de un Estado ciego a las diferencias culturales en cuestiones tan importantes como la financiación. La interculturalidad real exige interculturalidad en la distribución de recursos económicos.

El establecimiento de un proceso de coordinación fiscal entre el Estado Plurinacional y los distintos niveles de autonomías diseñados constitucionalmente, se antoja como una necesidad para otorgar viabilidad al proce-

(12) GALINDO (2005): 25 y ss.

so de construcción y consolidación sostenible de las autonomías. Dicho procedimiento exigirá la aplicación en serio del principio de *solidaridad en la interculturalidad* reconocido en la Constitución. Ello supondrá, necesariamente, el establecimiento de mecanismos de compensación y solidaridad inter-territorial, en cuestiones fiscales, compensando, las autonomías con mayor capacidad económica, las dificultades y estrecheces que otras autonomías puedan sufrir en el proceso de descentralización (13). Este fondo de compensación inter-territorial está orientado a facilitar la asunción de competencias por parte de aquellas autonomías que guardan una situación de mayor precariedad económica para asumir un proceso de autonomía política y autogestión, en el marco del Estado Pluricultural.

III. La brecha entre la matriz de competencias diseñadas constitucionalmente y las competencias asumidas realmente

La enunciación de este epígrafe pone en evidencia lo que en términos normativos se está llamando «brecha de implementación», es decir, el desfase entre las disposiciones constitucionalizadas y la implementación real de las mismas. Ello también apunta hacia el principio normativo de realidad: hay competencias que no pueden ser asumidas, pero hay competencias que necesariamente deberán ser transferidas. La «brecha de implementación» tiene que ver con el desajuste entre lo que puede ser asumido y no es, sin embargo, descentralizado; no con lo que es una idealidad constitucional, por tanto un proyecto no-factible. Se trata del mínimo competencial necesario para hablar de autonomía política real y de descentralización en serio. Esta «brecha de implementación», como en cualquier otro proceso constitucional, va a constituir uno de los grandes retos en el proceso postconstitucional boliviano. Los mecanismos de garantías deberán estar atentos a cómo se van sustanciando y ejercitando estas dinámicas, evitando que la «brecha» constituya una herida de difícil cicatrización en el corazón de las autonomías.

Muchas veces se ha enunciado que no existe sociedad si no se comparten conceptos; por tanto, el proceso postconstitucional va a ser una intensa lucha semántica por determinar el contenido de los conceptos anticipados; por desentrañar la intensidad y radicalidad de algunos de ellos y las consecuencias normativas-políticas que conlleva su reconocimiento. En este sentido, constituye un ejercicio de garantía constitucional el debate y el necesario consenso sobre los límites infranqueables de la descentralización, así como un cierto nivel de pragmatismo para afrontar la radicalidad y potencia que encierran algunos de los conceptos constitucionales anticipados.

(13) NAVARRO, M. (2003): págs. 25 y ss.

Por ello es importante que esta labor no se postergue tácticamente a la *Ley Marco de Descentralización y Autonomía* que se desarrollará con posterioridad. No es posible delegar en un instrumento legal, de menor rango normativo que la Constitución, elementos de densidad constitucional que exigen un consenso solapado en los distintos niveles en que se estratifica el Estado. Lo no solventado en sede constitucional, será un problema mucho más trabado y agudizado en un momento posterior, pero en sede legal.

Afrontar este debate supone también invertir la necesaria imaginación jurídica para diseñar procedimientos de resolución de conflictos competenciales. De hecho, el futuro de las autonomías, el proyecto de interculturalidad real asentado sobre el conflicto, depende de cómo se solventen los diferentes encontronazos sobre competencias entre los distintos espacios constitucionales con capacidad de autonomía política. Esta es una cuestión que exige convergencia y complementariedad intercultural entre los sujetos enfrentados, más que delegar la solución de algo que se concibe como un conflicto metafísico, a un tribunal de garantías constitucionales. Los consensos en el Estado Plurinacional interpelan a las distintas partes para tejer mecanismos legales que permitan el arbitraje de conflictos necesarios para acoplar los diferentes procesos de descentralización. Ello exige un reconocimiento y respeto absoluto a las jurisdicciones territoriales —especialmente la indígena— y al pluralismo jurídico como criterio hermenéutico en los futuros conflictos constitucionales. También exige que el reconocimiento de las diferentes jurisdicciones territoriales vaya acompañado de recursos.

IV. La deficiente gestión pública en Bolivia

Una cierta mirada prospectiva exige ser consciente de que la gestión pública departamental en Bolivia ha venido caracterizada por la coexistencia de prácticas pre-burocráticas; excesivamente burocratizadas, en ciertos procesos, y/o con una débil e inadecuada adaptación a dinámicas que tengan que ver con la interculturalidad y el pluralismo, en otros procesos. La construcción del Estado Plurinacional es en sí mismo un desafío en un Estado unitario, como hasta ahora el de Bolivia, acostumbrado a la gestión patrimonialista, clientelar y con escasa experiencia en la coordinación constitucional entre diferentes niveles de gobierno. Por ello es necesario pertrecharse con una cierta *prudencia constitucional* a la hora de asumir el desfase entre idealismo y euforia normativa —en lo que hace referencia a la redacción constitucional—, y el contexto político e institucional real, cuajado por dinámicas con insuficiencia de recursos, de reconocimientos tibios y discriminantes, y de voluntades políticas con carácter estratégico y selectivo. La *prudencia constitucional* tiene que ver con la deficiente infra-

estructura constitucional con la que se cuenta en estos momentos, la escasa práctica acumulada para afrontar estos retos, y la necesidad de pensar la *implementación real* de estos procesos teniendo en cuenta los presupuestos generales del Estado plurinacional.

V. El sistema de pesos y contrapesos

La práctica de los Concejos departamentales ha dado muestras de insuficiencia funcional y operativa en el desempeño de la gestión pública prefectural. La superación de los problemas de los Concejos departamentales, y del resto de Concejos establecidos constitucionalmente, pasa por dotarles de legitimidad política —como hace la Constitución—, de competencias legislativas —más allá de una mera desconcentración administrativa— y de recursos financieros suficientes, para desarrollar la actividad legislativa, junto con cualidades fiscalizadoras efectivas. El auténtico reto es transitar de un Estado unitario a un Estado Plurinacional y multinivel también en lo legislativo.

III. Medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio. Una panorámica de su recepción constitucional

Afrontaremos el análisis de esta sección en dos momentos. Un *primer momento*, en la que llamaremos la atención sobre los interesantes avances que la Constitución boliviana introduce en cuestiones tan complejas como las que avanza el título. Es necesario apercibir que estamos ante un proceso de intensísima renovación y emergencia jurídica en cuestiones que afectan estructuralmente a la soberanía del Estado. En este sentido, se ha hecho un encomiable esfuerzo trabado por principios como: participación, solidaridad, equidad, sostenibilidad, interés público y social, responsabilidad, etc. Un *segundo momento*, en la que procederemos a sugerir algunas pistas con las que profundizar, en el futuro, una mejor implementación de los preceptos constitucionales aludidos, apoyándonos en otras referencias que servirán como comparativa fértil para mejorar lo constitucionalizado.

En relación con las novedades, en el marco de reflexión en el que se ubicaba todo el proceso constituyente, como es el de la interculturalidad y el del pluralismo político y jurídico, es importante tener en cuenta los siguientes bloques temáticos:

a) ***Medio Ambiente***. Constituye un interesante aporte el haber constitucionalizado las políticas de gestión medioambiental bajo el amparo de tres criterios fundantes: el principio de control social y gestión participativa; el principio de evalua-

ción del impacto ambiental de las políticas aplicadas; el principio de responsabilidad por los daños medioambientales que se puedan producir.

Hubiera sido interesante, sin embargo, alguna referencia expresa a los importantes complementos normativos que aportan los *Convenios Medioambientales* multilaterales y las disposiciones del *Derecho Internacional*. La remisión constitucional, en estas cuestiones, al Derecho Internacional, complementaría las exigencias de interculturalidad y pluralismo en torno a las que se estructura el texto constitucional; máxime cuando éstas se nutren de las posibilidades y capacidades que otorgan otras lógicas y órdenes normativos, como el internacional. Un ejercicio de interesante garantismo jurídico hubiera sido determinar constitucionalmente cómo esta jurisdicción —la internacional, en sus reconocimientos normativos— se incorpora y pasa a formar parte, también, del derecho plurinacional boliviano.

b) ***Recursos Naturales***. Es un avance en sí mismo proceder a definir de manera amplia y profusa, más allá de consideraciones medioambientales estrechas y reductivas, qué se entiende por recursos naturales, e incluir entre sus contenidos materiales los recursos del suelo y del subsuelo. Todo ello junto con el deber del Estado de protegerlos (art. 348). Resulta jurídicamente interesante reconocer que los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, siendo el Estado mero administrador del interés colectivo (art. 349). Tras esta afirmación que funciona como un pórtico que demanda especificaciones interculturales, la Constitución establece que en los supuestos de explotación de estos recursos —que será competencia del Estado—, deberá procederse a través de la *consulta previa, libre e informada*, apostillando, así, el reconocimiento que de este derecho se había hecho ya para las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos en el artículo 30. Este precepto tiene sentido precisamente desde la dimensión socio-comunitaria que la Constitución otorga a la regulación medio ambiental y a su protección. Consecuencia lógica de ello es la incorporación constitucional del *acceso equitativo a los beneficios* del titular de los recursos naturales: el pueblo y, de manera específica, los pueblos indígenas (art. 353). Esta disposición da cobertura general a lo que ya se había reconocido para las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos como derecho.

En el momento de la definición de recursos naturales, hubiera sido, sin embargo, de gran valor establecer qué se entiende por éstos desde otra lógica normativa, como la indígena. Ello hubiese supuesto trascender una perspectiva exclusivamente productivista en la manera de contemplar y proteger los recursos naturales en los territorios indígenas. Una definición de recursos naturales ajustada a la cosmovisión indígena es de vital importancia por ser ese el lugar desde donde se puede comprender y proteger el derecho a la vida, individual y colectiva, de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos (14). Los recursos naturales dan corporalidad y racionalidad jurídica al derecho a la vida de los pueblos indígenas. Sólo desde una consideración plural de los recursos naturales es posible entender y proteger la construcción cultural indígena, un proceso que adquiere consistencia desde sus prácticas tradicionales y religiosas.

A pesar de que la Constitución boliviana tiene la virtud de definir y diferenciar, de manera genérica, recursos naturales pertenecientes al suelo y al subsuelo; otorga, sin embargo, la propiedad de los mismos, de manera genérica y abstracta, al pueblo boliviano, sin reconocer a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos derechos de propiedad sobre los mismos en territorio propio. La Constitución sólo habla de «uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales» (art. 349. II), reconociendo, de manera liviana, derechos de propiedad sobre la «tierra», pero no sobre el «territorio», lo que supondría incluir también derechos sobre recursos naturales.

La Constitución también procede estableciendo una dicotomía, difícil de hacer converger con los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, entre recursos renovables y no renovables. En relación a estos últimos, establece los derechos de explotación y uso en función de necesidades estatales y de utilidad pública (art. 356), dejando fuera la cosmovisión indígena que, desde otra lógica jurídica, incluye los recursos naturales, sin distinción ni fractura entre recursos renovables y no renovables.

Una definición más amplia del concepto de recursos naturales, pertrechada con las exigencias del «pluralismo jurídico» en sede constitucional, demandaría una referencia

(14) Lo que incluye el derecho a la alimentación, a la vivienda, a la autonomía política y a la existencia; es decir, la interconexión de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, en su doble versión, individual y colectiva. Ello es una constante en la manera de formular y comprender los derechos indígenas.

a aquel orden normativo que reconoce y recoge con mayor generosidad las exigencias y demandas procedentes de otras lógicas normativas y culturales, como la indígena. Nos referimos, sin duda al *Derecho Internacional*, mucho más sensible a la recepción normativa de los recursos naturales desde una perspectiva pluricultural. En esta lógica y espacio normativo, los recursos naturales son comprendidos desde la conjugación articulada de dos espacios tan fundamentales como son el suelo y el subsuelo. Además, cuando se habla de propiedad, se entiende ésta siempre en un doble sentido: como propiedad a la tierra y al territorio. Por tanto, resultarían necesarias referencias constitucionales al *Convenio de Diversidad Biológica* y a la recién aprobada *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (15), otorgando a tales disposiciones de *Derecho Internacional*, el valor de derecho interno, en un ejercicio de interpretación normativa intercultural.

c) ***Recursos Hídricos***. La Constitución define el agua como derecho fundamental para asegurar a la vida. De esta manera, el agua se convierte en una mediación necesaria para garantizar un bien tan fundamental como es la vida, tanto desde una perspectiva individual como colectiva. Por tanto, el derecho a la vida y el derecho al agua resultan bienes complementarios, interdependientes e inescindibles para una consideración integral y garantista del derecho a la vida de los pueblos indígenas y de las naciones originarias. Como consecuencia del carácter finito y limitado de un bien, como es el caso de los recursos hídricos, la Constitución prohíbe la apropiación privada de los mismos, y ello lo hace a través de la introducción de un derecho instrumental, fundamentado y arraigado originariamente en el derecho a la vida colectivo: se trata del derecho de acceso a estos recursos (art. 373).

---

(15) Téngase en cuenta la fertilidad normativa de artículos como el 26 y el 31 de esta Declaración. De manera profética, la Relatora Especial, Erica Irene Daes, se había preguntado con anterioridad, en un ejercicio de investigación jurídica intercultural, cuáles eran los recursos naturales de los pueblos indígenas. La respuesta encierra una potencia normativa inaudita: «En general se trata de los recursos naturales que pertenecen a pueblos indígenas, en el sentido de que éstos han sido históricamente titulares, o han disfrutado, de derechos accesorios de la propiedad, es decir, derechos de uso, posesión, control, disposición y otros. Estos recursos pueden abarcar el aire, los mares costeros y los hielos marítimos, así como madera, minerales, petróleo y gas, recursos genéticos y todos los demás recursos materiales que pertenecen a las tierras y territorios indígenas. Aparentemente se entiende en general que los recursos naturales localizados en tierras o territorios indígenas, como madera, agua, flora y fauna, pertenecen a los pueblos indígenas que poseen la tierra o el territorio». Informe final de la Relatora Especial IRENE DAES (2004): párrafo 42.

El texto abre su sensibilidad normativa a la dimensión pluricultural del país al reconocer los usos y costumbres de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, como criterio necesario para articular el derecho al manejo y a la gestión sustentable del agua. La Constitución ensaya una redacción del derecho al agua en dimensiones colectivas, a partir del reconocimiento de las formas propias de apropiación, uso, control y gestión de este recurso por parte de los pueblos indígenas. Con ello da cabida a lo que constituye un *principio jurídico internacional de derechos humanos de los pueblos indígenas* como es: el derecho al reconocimiento legal de sus diferentes formas y modalidades de control, gestión, propiedad, uso y usufructo de los territorios y sus bienes, entre los que se incluyen de manera privilegiada los recursos hídricos (16).

El principio de sostenibilidad adquiere corporalidad propia cuando se enfoca hacia el aprovechamiento sustentable de las cuencas hidrográficas, con lo que el derecho colectivo a los recursos hidrográficos adquiere rostro propio en la Constitución: por una parte, al reconocer los usos y costumbres indígenas en sus formas de apropiación y uso; por otro lado, al otorgar a las cuencas una dimensión específica en las formas de protección y garantía, lo que necesariamente deberá hacerse en clave colectiva (indicadores, niveles de impacto, formas de evaluación y consulta, etc.).

d) ***Energía***. Resulta también novedosa la recepción constitucional del acceso a la energía como un derecho, con lo cual se siguen perfilando notas, componentes y características para entender y fundamentar la dimensión colectiva de los derechos de las naciones originarias y de los pueblos indígenas, que están presentes, de manera trasversal, en todo el texto constitucional. Con ello se pretende expresar diferentes formas de entender lo energético y dar medida de las múltiples formas de acceso al ejercicio de este derecho. La dimensión colectiva adquiere una complexión más compacta si se consi-

(16) Cfr. En este supuesto la línea argumental defendida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el supuesto de las comunidades indígenas Maya del distrito de Toledo contra el Estado de Belice, Informe 78/00 sobre el caso n.º 12.053, *Comunidades indígenas Maya del distrito de Toledo contra Belice*, 5 de octubre de 2000; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe n.º 96/03, caso n.º 12.053, *Comunidades indígenas Maya del distrito de Toledo contra Belice*, de 24 de octubre de 2003, párrafos 17 y 18; Informe n.º 40/04, caso n.º 12.053, *Comunidades indígenas Maya del distrito de Toledo contra Belice*, de 12 de octubre de 2004.

deran los principios que caracterizan su ejercicio, como son: la eficiencia, la continuidad, la adaptación y la preservación.

e) ***Biodiversidad, Coca, Áreas Protegidas, Recursos Forestales***. Resulta novedosa la definición de patrimonio natural, en el artículo 381, y la recepción constitucional, desde el punto de vista de las nacionalidades y pueblos indígenas originarios campesinos, del concepto de recursos genéticos y micro-organismos, así como los conocimientos asociados a ellos. Ello queda complementado por el acople de un dispositivo de garantías de protección a los detentadores y poseedores del patrimonio cultural, como mecanismos de registros o de propiedad intelectual, sugeridos desde el principio general de conservación. Dicho principio se sitúa además dentro de un marco más general de protección de derechos colectivos al considerar deber del Estado la protección del material biológico.

Resulta también sugerente la definición constitucional de la coca como patrimonio cultural y como factor de cohesión social (art. 384), otorgando a la misma una consideración de bien jurídico colectivo susceptible de protección jurídica. Paralelamente, las áreas protegidas y los recursos forestales poseen una ubicación constitucional privilegiada al ser conceptualizadas como parte del patrimonio cultural y natural de Bolivia.

La dimensión intercultural también está presenta en esta parte del cuerpo normativo al otorgar a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos competencia de gestión compartida, con el Estado pluricultural, en los territorios indígenas sitos en áreas protegidas, a partir de normas y procedimientos propios en las formas de control, gestión y apropiación de los mismos. La dimensión garantista para los pueblos indígenas queda ampliada al reconocerles derechos exclusivos para el aprovechamiento y la gestión de los recursos forestales, en cuanto contenido de estas áreas protegidas (art. 388).

f) ***Tierra y Territorio***. Constituye un ejercicio de innovación jurídica codificar distintas formas de propiedad, como lo hace la Constitución boliviana. De esta manera, reconoce *propiedad privada, comunitaria y colectiva*, en el marco de la función social o económica de la misma. Ello es una clara expresión de pluralismo jurídico al reconocer distintos órdenes cosmovisonales

en la forma de interpretación y apropiación de la propiedad. Más allá de una visión patrimonialista, civilista y privada de esta institución jurídica, el texto constitucional reconoce, de manera dilatada y angosta, una consideración individual y colectiva de la propiedad, siendo el interés social y comunitario el criterio para la interpretación de la misma.

Este ejercicio de pluralismo adquiere ribetes interculturales al adjetivar la propiedad colectiva en territorio indígena, como «indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible», reconociendo, también, las normas, criterios, usos y costumbres indígenas en las formas de control, gestión o uso de estas formas de propiedad colectiva. Resulta muy llamativo el esfuerzo constitucional en esta materia al trascender una concepción exclusivamente agrarista y agropecuaria de la propiedad, e insertarse en una definición intercultural de una institución como la «propiedad».

Todo ello es aderezado con mecanismos garantistas orientados a la implementación de una sensibilidad jurídica tan plural como la referida. Ejemplos de ello es la constitucionalización de procesos de distribución y dotación de tierras a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos; o el hecho de prohibir la existencia del latifundio, o de la doble titulación de tierras, evidenciando, de esta manera, las consecuencias jurídicas de un reconocimiento colectivo de la tierra y el territorio, y de criterios distributivos en la forma de acceso a esta institución. Ello queda complementado al introducir la posibilidad de expropiación como expresión directa y concreta del criterio desde que debe interpretarse toda forma de propiedad: la función social.

La introducción de criterios culturales en la consideración constitucional de la «propiedad» queda clausurada con una consideración integral del territorio indígena, en clara expresión de innovación constitucional. Así, el artículo 402 reconoce como concreción y ramificación del derecho al territorio indígena: el derecho a la tierra y a su uso; al aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales; a la consulta previa, libre e informada sobre cualquier intervención en territorio indígena; a la participación en los beneficios; a la utilización de normas propias, usos y costumbres indígenas en las formas de control, apropiación, uso y usufructo del territorio; al reconocimiento de sus formas de representación, organización y gobierno; o, incluso, a definir las formas de desarrollo desde criterios culturales propios.

Un contrapunto crítico a todo lo avanzado sería la necesidad de pensar una institución como «la propiedad» desde una perspectiva intercultural, según el espíritu de la propia Constitución. Ello se traduciría en la necesidad de trascender una comprensión productivista de esta institución, aquella que sitúa el fundamento para la adquisición de la misma en el trabajo formal de la tierra, en los rendimientos agro-pecuarios que ésta otorgue, según los criterios del Estado monocultural. Resulta un desliz importante dentro de la propia lógica del pluralismo, al cegar su sensibilidad plural a la recepción de instituciones como tierra y territorio, desde otras lógicas, como la de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Sin una consideración plural, en el marco de la interculturalidad, del territorio, será difícil transitar hacia el reconocimiento de los derechos, la jurisdicción y la autonomía indígena.

Bibliografía

ALBO, X. y QUISPE (2004): *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*, CIPCA-Plural, La Paz.

ALBO, X. y BARRIOS, F. (2006): *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*, Idh Bolivia, La Paz, Bolivia.

ARANDÍA, I. (2002): «Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia», *Reflexión Política*, vol. 4, n.º 8, (Bucaramanga, Colombia), pags. 7-24.

BARBERY, R.; BARBERRY KNAUDT, R.; COSSÍO, M.; MOLINA, C. (2002): *Prefecturas y municipios en Bolivia: Una relación pendiente*, CEPAD y Banco Mundial, Santa Cruz.

BARRIOS, F. (2002): *El Estado tri-territorial. Una nueva descentralización para Bolivia*, Plural Ediciones, La Paz.

— (2006): *Profundizando la descentralización: competencias prefecturales*, Plural Editores, La Paz.

BORRAZ, P. (Coord.) (2000): *La participación indígena en el Convenio sobre Diversidad Biológica*, Watu, Madrid.

CAMARGO MANUEL, E. (2005): *Visiones indígenas de descentralización: una visión guaraní*, La Paz.

CAMPO DEL, E. (ed.) (2007): *Democratización y descentralización en Bolivia*, Catarata, Madrid, 2007.

DARREL y DUTFIELD (1996): *Beyond Intellectual Property: towards traditional resource rights for indegenous peoples and local communities*, Internacional Developtment Research Center, Ottawa.

GALINDO, M. (2005): *Autonomías departamentales: descentralización fiscal financiera*, Comisión de Autonomía del Comité Pro Santa Cruz.

GARCÍA LINERA, A. (2003): «Autonomías regionales indígenas y estado multicultural» en *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio*, Fes-Ildis, Plural Editores, pags. 169-202.

IRENE DAES, E. *El concepto de pueblos indígenas*, Doc. NU E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2.

— (2004): *La Soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales*. E/CN.4/Sub.2/2004/30, de 13 de julio de 2004.

ITUARTE LIMA, C. (2003a): *Derechos indígenas y medio ambienta a la luz del Derecho Internacional*, Tesis de licenciatura de Derecho, Universidad Iberoamericana.

— (2003b): «Conocimientos tradicionales de la biodiversidad y derechos de los pueblos indígenas» en versión electrónica, *Instituto Nacional de Ecología, México*.

LOA LOZA, E. y DURAND SMITH, L. (2001): «Hacia la Estrategia Mexicana de Biodiversidad» en *México y el Convenio de Diversidad Biológica*: http://www.ciepac.org/biodiversity/Biodiversidad%20Estudio/CAP9.PDF

MARTÍNEZ, J. A. (ed.) (2000): *Atlas. Territorios indígenas en Bolivia. Situación de las tierras comunitarias de origen (TCO) y proceso de titulación*, CIDOB, CPTI y otros.

MARTÍNEZ DE BRINGAS, A.: «Pueblos indígenas no contactados. Una realidad emergente entre la memoria pisoteada y los derechos perdidos» en *Pueblos no contactados ante el reto de los derechos humanos. Un camino de esperanza para los Tagaeri y Taromenani*, CICAME & CDES, Ecuador, 2005, pags 45-87.

— (2006): «Los pueblos indígenas ante la construcción de los procesos multiculturales. Inserciones en los bosques de la biodiversidad», en BERRAONDO, M., *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao.

— (2007): «El reto de hacer efectivo los derechos de los pueblos indígenas: la difícil construcción de una política intercultural», en *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Salvador Martí (ed.), Barcelona, CIDOB, 2007, pags. 311-340.

MOLINA, C. H. (2005): «Transitando hacia la descentralización política» en *Para pensar el futuro*, ILDIS, La Paz.

NAVARRO, M. (2003): «La coordinación interinstitucional en el nivel intermedio: la asignatura pendiente de la descentralización en Bolivia» en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina: Especial Bolivia*, IIG, Barcelona, 2003.

REGALSKY, P. (fecha de consulta 12/12/2007): *América Latina: Bolivia indígena y campesina. Una larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el gobierno de Evo Morales*, en www.constituyentesoberana.org.

REPETTO, F. (2000): «¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?». Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana» en *Revista CLAD. Reforma y Democracia*, n.º 16, febrero, pags. 24-48.

ROMEO BONIFAZ, C. (2005): *El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha de tierras bajas*, CEJIS, Bolivia.

SIMON YAMPARA, H. (2006): *Descentralización y autonomía desde la visión de los pueblos originarios*, La Paz.

VERDESOTO, L. Y ZUAZO, M. (2006): *Instituciones en boca de gente. Percepciones de la ciudadanía boliviana sobre política y territorio*, Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS, La Paz.