

# APUNTE PARA LA UBICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA

BARTOLOMÉ CLAVERO

Licencio este apunte incitado por la réplica de Albert Noguera a mi crítica de su artículo sobre *Plurinacionalidad y autonomía* a propósito de la nueva Constitución de Bolivia. *Diálogos sobre la plurinacionalidad*, titula su nueva entrega (1). Dialogar es nuestro intento por supuesto. Sin embargo, no procedo a una contrarréplica directa, puesto que Noguera reitera el diseño de un escenario y el estilo de un abordaje que ya he debatido mediante dicha crítica (2). La novedad en la réplica, por cuanto me toca, reside en la forma como caracteriza mi posición por contraste con su perspectiva. Como pongo el énfasis en la raíz indígena del constitucionalismo *plurinacional* boliviano frente a su presentación de este nuevo sistema como debido a factores más plurales y en especial a la aspiración de autonomía de sectores no indígenas, Noguera me ubica en una posición de perfil «étnico-cultural» que tiene además por unidimensional y nada realista. No me reconozco en este identikit, pero no voy a discutirlo frontalmente. Yendo a la contra, aportaría poco (3).

---

(1) NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, «Plurinacionalidad y autonomía. Comentarios en torno al nuevo proyecto de Constitución boliviana», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, 2008, págs. 147-177; «Diálogos sobre la plurinacionalidad y la organización territorial del Estado en Bolivia», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, 2009, págs. 241-270.

(2) CLAVERO, B., «Notas sobre el sistema de autonomías en la Constitución de Bolivia», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, 2009, págs. 187-199.

(3) NOGUERA, A., «Diálogos sobre la plurinacionalidad», págs. 245: «Se trata de una lógica [la mía] unidimensional que gira, únicamente, alrededor del elemento étnico-cultural», 247: «En resumen, según esta visión [la mía] limitada al elemento étnico-cultural, al igual que la plurinacionalidad y la organización territorial global del Estado es unívoca o unidimensional, los lugares

Voy a intentar una ubicación del nuevo constitucionalismo boliviano sin pasar por la mediación, pero tomando en notas como contrapunto a efectos aclaratorios la réplica de Noguera. No tengo prácticamente más bibliografía de respaldo que la que tenía en la ocasión anterior (4), hace poco al cabo, pero algo más específico agregaré. Agradezco a Noguera la respuesta con la que me da pie para esta nueva visita a la Constitución de Bolivia. Mi apunte toma como guía el guión que elaboré recientemente para una conferencia que se beneficiara de un público nutrido y participativo. Siendo boliviana la audiencia y no además ni la primera ni la última de Bolivia con la que comparto, cuento así con interlocución a la que debo conocimiento local, algo esencial para ubicar incluso un fenómeno que, como el constitucional, no se encierra en localismo ninguno desde luego. Por proceder ante todo a la ubicación del nuevo constitucionalismo boliviano en el contexto propio que puede conferirle sentido, no dejaré de mirar a un horizonte comparado e internacional que podrá darle realce (5).

---

para encontrarla, analizarla y valorarla también sólo pueden ser unívocos (autonomías con fundamento de existencia cultural), no múltiples y heterogéneos (autonomías con fundamento de existencia cultural y no cultural)», 251: «el profesor Clavero parte de un análisis unilateralizado y de absolutización del elemento étnico-cultural como un fin en sí mismo, como algo aislado y autosuficiente», y en bastante más páginas, pues es el leitmotiv de la réplica. Este reduccionismo radical del escenario autonómico boliviano al factor indígena es el maniqueo que ofrece buen servicio a la réplica y al que, como no me identifica, no respondo de frente. La ubicación de la Constitución en la que incido dará cuenta de hasta qué punto no es lo mismo elemento primordial que factor exclusivo.

(4) Se trata esencialmente de la bibliografía registrada en el capítulo sobre Bolivia (págs. 53-91: «Derecho agrario entre Código francés, costumbre aymara, orden internacional y Constitución boliviana»), que llega hasta la convocatoria de la Asamblea Constituyente, de mi libro *Geografía Jurídica de América Latina: Pueblos Indígenas entre Constituciones Mestizas*, México, Siglo XXI, 2008, al que puedo también remitirme para sustentar la sumarásimas historia constitucional que ahora sigue. Una primera versión, menos al día lógicamente, que Albert Noguera podría haber tenido más a mano, se publicó en la *Revista de Estudios Políticos*, núm. 125, 2004, págs. 79-108.

(5) La conferencia y el coloquio de referencia se celebraron en el patio de la sede de la Vicepresidencia de la República, La Paz, el día 6 de mayo de 2009. Poco después, la última semana de junio tuve también un intercambio muy fructífero, al menos para mí, con el alumnado de la Academia Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Culto de Bolivia con ocasión de impartirles un cursillo. Haré indicación en otras notas de alguna otra oportunidad de interlocución en Bolivia, no sólo además en la urbana. Por lo que diré, podrá apreciarse que Albert Noguera acusa un conocimiento local de Bolivia limitado a las ciudades y aparentemente más, entre zonas de capitales, de la Sucre o Chuquisaca colonial y mestiza que de La Paz y de El Alto aymaras, mestizas y quechuas, por este orden, lo cual creo que pesa sobre lo que entiendo como la principal deficiencia de su acercamiento, la de una visión estereotipada y sin profundidad histórica de la Bolivia indígena donde, a mi entender, echa sus raíces el correspondiente constitucionalismo plurinacional.

Concluyo este apunte avanzado el mes de diciembre de 2009. Dado el resultado de las elecciones generales celebradas el día 6 en Bolivia favorables a las formaciones que se identifican con la nueva Constitución, puedo trabajar con la constancia de que estamos discutiendo sobre un empeño constitucional que va a tener un inmediato desenvolvimiento práctico (6). Cuando se comenzó esta serie, esto es cuando Albert Noguera escribe su primer artículo, ni siquiera se tenía todavía el texto definitivo de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, pues la misma no resultó por entero de la Asamblea Constituyente ya por entonces clausurada, habiéndose ultimado mediante una negociación política ratificada y formalizada por el Congreso ordinario. Ahora, a finales de 2009, ya pisamos terreno más firme y no es cosa de andar especulando ni, si se me apura, teorizando (7).

\* \* \*

Remontémos de entrada en la historia boliviana, pues conviene para la ubicación. Hagámoslo tan sólo en lo preciso. Seamos elementales para entrar rápido en materia. Bolivia como Estado nace colonial y constitucional al tiempo, dato que no constituye ninguna originalidad, pues es común entre los Estados todos de las Américas. Lo relevante en Bolivia es la superior persistencia de esa doble impronta interconectada. En general, no resulta desde luego misterio alguno que las flamantes Constituciones americanas fueron pantalla que velaba la continuidad del colonialismo. Quienes formaban Estados podían estar emancipándose de unos controles de la metrópolis europea, pero no liberándose por ello de un yugo colonial que nunca habían sufrido y del que se venían beneficiando. Al contrario, fortalecían el colonialismo a través, entre otros medios, de Constituciones, estableciendo poderes oportunos al efecto de dicho continuis-

---

(6) Según el sitio de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (<http://www.cne.org.bo>), a mediados de mes con el recuento prácticamente ultimado, el MAS, el Movimiento al Socialismo que reúne a las formaciones que respaldan el actual orden constitucional, supera al 64 por 100 de los sufragios, llegando en escaños a los dos tercios de las Cámaras requeridos por la Constitución para sus principales leyes de desarrollo. La participación ha rondado el 95 por 100. Ante el escepticismo que suelen suscitar porcentajes tan elevados y como habrá de hacerse más referencias a estos comicios, pues también han incluido variados referendos de acceso a distintas formas de autonomía, conviene señalar que, bajo estrecha observación internacional, han ofrecido todo tipo de garantías, comenzándose por la de un censo biométrico y prosiguiéndose por la de una administración electoral independiente.

(7) La Constitución del *Estado Plurinacional de Bolivia*, como ahora se denomina oficialmente (la aspiración aymara y quechua de recuperar el nombre precolonial de Qollasuyu, sustituyendo el patronímico de Bolívar, provoca la oposición de otros pueblos indígenas), puede verse en enlace del portal del sitio de la Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.bo>.

mo de fondo. Así procedía la minoría europea o de cultura tributaria de Europa. La mayoría indígena de América permanece bajo el yugo colonial o es entonces cuando en casos va a experimentarlo, puesto que en parte importante se había mantenido ya independiente, ya distante del colonialismo europeo. Esto es algo que no ocurre a pesar de las Constituciones, sino por medio de ellas, gracias no sólo a las mismas, pero a su través.

Unas minorías establecían poderes para defenderse a sí mismas y para fortalecer y ampliar el dominio que habían conseguido en los tiempos del colonialismo europeo. Al primer efecto los poderes se dividen y contrarrestan. Al segundo no hay división ni limitación que valga. Todos los poderes del Estado se hacen uno cuando se trata de robustecer y emplear el dominio sobre los pueblos indígenas. En relación a los mismos, no hay por parte del Estado cosas como el imperio del derecho, la reserva de ley o el control de la justicia. Frente a los mismos, los poderes constitucionales ya se ejercen al unísono, ya se reducen al ejecutivo más expedito sin guía de ley ni contraste de justicia. Los poderes constitucionales habilitan a la minoría no indígena ya apoderada por el colonialismo previo para la imposición de sus intereses en la medida de sus posibilidades frente a la mayoría indígena sometida pero resistente. También asisten a la continuación de la conquista con mayor eficacia que el colonialismo precedente.

Desde 1826, con su primera Constitución, Bolivia programa la estructura territorial que mejor se presta al objetivo colonial. Con terminología adoptada de Francia, el territorio, tanto el que se domina como el que todavía no se controla, se divide en Departamentos encabezados por unos Prefectos como delegados del Gobierno sin responsabilidad ante sus gobernados ni representatividad respecto a ellos. El despliegue territorial de la justicia del Estado es mínimo y las leyes que se hacen no miran a indígenas ni de hecho se les dirigen. En la Prefectura se concentra un poder que puede actuar sin límites ni chequeos frente a los pueblos indígenas. De forma desde luego solapada, con la Constitución ante todo como pantalla, lo que constitucionalmente rige es el empeño por fortalecerse y dilatarse, consolidarse y enquistarse, el dominio colonial sobre los pueblos indígenas.

Si se hace el intento de observar el constitucionalismo boliviano desde una perspectiva indígena, la perspectiva históricamente más democrática, no ha habido en Bolivia hasta ahora más que una Constitución a través de una sucesión de textos constitucionales. Es la de dicha estructura territorial respondiendo a dicho designio colonial. Puede perfectamente decirse esto de que Bolivia sólo ha tenido en efecto una única Constitución entre 1826 y 2009. Es en este último año que cambian las tornas pues llega un constitucionalismo de inspiración

netamente anticolonialista o, dicho en términos positivos, un constitucionalismo que sienta las bases para que todas y todos, indígenas como no indígenas, puedan gozar de derechos en pie de igualdad y puedan en consecuencia acceder por igual a la garantía y al ejercicio de los poderes institucionalizados. Desde la perspectiva indígena hay que añadir algo más. Entre 1826 y 2009, durante todo el tiempo del constitucionalismo de tracto único en Bolivia, los pueblos indígenas se han resistido manteniendo posiciones de autonomía o no dejando de aspirar a ellas. Es algo esencial que puede conectar y conecta con el constitucionalismo de signo ahora pluralista (8).

La Constitución de Bolivia de 2009, la del Estado Plurinacional de Bolivia, es la primera Constitución de las Américas que sienta bases para el acceso a derechos garantizados por el Estado y poderes constituyentes del Estado de todas y todos adoptando con resolución una posición íntegra y congruentemente anticolonialista, la primera que rompe de una forma decidida con el tracto típicamente americano del colonialismo constitucional o constitucionalismo colonial desde los tiempos de la independencia (9). Hay Constituciones, como, por ejemplo, la Constitución de la República Bolivariana Venezuela, que proclaman sus posiciones anticoloniales elevando la defensa del derecho de libre determinación de todos los pueblos a principio inspirador de la política exterior tal y como si no existieran en el interior de las propias fronteras pueblos aún sometidos a la condición colonial con el mismo derecho entonces a la libre determinación si de descolonización hablamos en serio. Se les reconoce como pueblos garantizándoseles derechos, pero en términos de subalternidad constitucional e incluso de sujeción a proyectos políticos relativamente ajenos. La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia es más coherente. Su clave

---

(8) Resulta un dato básico bien a la vista hoy en Bolivia y al que Albert Noguera no le otorga mayor significación. Para un caso significado, pero en absoluto único, de resistencia de autonomía, CHOQUE, Roberto; TICONA, Esteban, y ALBÓ, Xavier, *Jesús de Machaqa. La Marka rebelde*, tres volúmenes, La Paz, CIPCA, Plural y CEDOIN, 1996-2003. Para la aspiración, GOTKOWITZ, Laura, *A Revolution for Our Rights: Indigenous Struggles for Land and Justice, 1882-1952*, Durham y Londres, Duke University Press, 2007. Jesús de Machaqa figura entre los municipios que se han cualificado para la autonomía indígena y han votado a favor de la iniciativa en los referendos anexos a las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009: ALBÓ, X., «La Marka resistente y rebelde de Jesús de Machaqa retoma su autonomía», disponible en la red: <http://clavero.derecho-sindigenas.org/wp-content/uploads/2009/09/albo-jesumachaqa.pdf>.

(9) Ya se está elaborando la categoría: SAMADDAR, Ranabir, *The Materiality of Politics*, vol. I, *The Technologies of Rule*, Londres y Delhi, Anthem Press, 2007, pág. 19: «Colonial constitutionalism was designed to reinforce the material aspects of colonial rule», tal como en Bolivia. No he tenido ocasión de ver todavía su *Emergence of the Political Subject*, New Delhi y Londres, Sage Publications, que se anuncia para finales de 2009 o comienzos de 2010.

reside en el pie de igualdad entre los pueblos, los indígenas por fin comprendidos (10).

En 2009 Bolivia viene no sólo a reconocer constitucionalmente la persistencia del colonialismo interno, sino también a poner los medios constitucionales para erradicarlo definitivamente y poner así en pie de igualdad a los pueblos que coexisten más que hasta hora conviven en Bolivia. Para esto realmente se procede, como declara el preámbulo de la Constitución, a la *refundación* de Bolivia como Estado *Plurinacional*, una refundación en estos términos de *plurinacionalidad*, como de continuo se recuerda y hace valer a lo largo de la misma Constitución. «Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país», proclama su artículo primero. Sigamos citando pronunciamientos constitucionales de interés a estos efectos fundacionales del Estado Plurinacional de Bolivia que permita la convivencia en igualdad de los pueblos en la Bolivia plurinacional existente:

Artículo 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

Artículo 8.1. 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 qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armonio-

---

(10) Para NOGUERA, A., «Diálogos sobre la plurinacionalidad», la clave sigue siendo otra; pág. 248: «Cuando Clavero dice que la plurinacionalidad “no se encuentra ni puede encontrarse” en el análisis del nivel territorial autónomo departamental, no estoy de acuerdo. El cruce de contradicciones existentes en el proceso de elaboración constitucional ha hecho que sin un análisis de cómo han acabado quedando configurados los departamentos no puede llegarse a entender y analizar la plurinacionalidad y sus límites en el actual modelo boliviano.» Sobre la categórica negativa a considerar que la plurinacionalidad en Bolivia tenga genéticamente algo que ver con la autonomía departamental, así como sobre las presuntas contradicciones de la Constitución respecto a la clave del paradigma plurinacional, he de volver por supuesto. A Venezuela me he referido intencionadamente puesto que sus planteamientos constitucionales se proyectan, aun con fuerza desigual, a otras latitudes latinoamericanas, incluida las oficiales y oficialistas de Bolivia, a través de ALBA, la Alternativa Bolivariana para América o Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, no comprendiéndose los indígenas entre estos pueblos titulares y protagonistas.

sa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble).

Artículo 9.1. Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley: Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales.

Artículo 14.2. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.

Artículo 30.II.4. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: [...] A la libre determinación y territorialidad.

Artículo 270. Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: [...] preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución.

A los pueblos indígenas se les reconoce el derecho a la libre determinación garantizándoseles el acceso a un status de autonomía como tales pueblos. Una pieza tan esencial de la Constitución anticolonialista ya se había adelantado. A continuación de la adopción, en septiembre del 2007, de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de Naciones Unidas, Bolivia la incorporó mediante ley a su ordenamiento interno. Aun sin mencionarla de forma explícita, la Constitución ratifica esta incorporación. La misma sitúa como fuente superior, incluso supraconstitucional, del ordenamiento boliviano el derecho internacional de los derechos humanos sin reducirse a los tratados ratificados, pues también se incluye todo instrumento al que Bolivia se haya adherido de cualquier otro modo: «Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta» (art. 256.1) (11).

---

(11) A Albert Noguera no le parece procedente partir de los principios constitucionales, pues, a su parecer, en la Constitución hay contradicciones que, por lo visto, no podrían solventarse con una interpretación sistemática a partir de los mismos principios. NOGUERA, A., «Diálogos

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se incorpora mediante ley, pero no tiene por ello el valor de ley, un valor subordinado a la Constitución. Se sitúa por encima de ella conforme a los propios términos de la misma, de la Declaración (art. 38: «Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración»). Pues bien, esta Declaración internacional de derechos humanos reconoce el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas a ser ejercido a través de la autonomía. Respondiendo a su incorporación al ordenamiento boliviano con el valor que le corresponde ya por sí misma como norma de derechos humanos, la Constitución viene a articular dicho derecho estableciendo un complejo sistema de autonomías en el que encuentra cabida y puede así desarrollarse la autonomía de los pueblos indígenas.

Según la nueva Constitución, no sólo los pueblos indígenas tienen acceso a un status de autonomía. Todos los pueblos, todas las comunidades, todos los grupos significativos de población con base territorial que constituyen el Estado Plurinacional de Bolivia, inclusive los Departamentos de pasado institucionalmente tan nada autónomo, pueden ahora acceder a la autonomía. El principio es dispositivo: «La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley» (art. 269.2). La Constitución no define el nuevo mapa de Bolivia. Entre el mantenimiento del mapa departamental y el establecimiento de uno nuevo por determinación constituyente que mire ante todo al parámetro menos artificial de la pluralidad de los pueblos, se ha optado por dejar a la iniciativa de los mismos y de otros agrupamientos de la población el establecimiento de unas autonomías y, por lo tanto, el mapa constitucional definitivo de Bolivia.

En este proceso los mismos Departamentos cambian de naturaleza radicalmente. Pueden hacerlo conforme al principio dispositivo. Podrán dejar de ser instancias delegadas del Gobierno central para convertirse en entidades autónomas con poderes legislativo y ejecutivo propios. Los pueblos indígenas pueden tener los tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y también el judicial. Las jurisdicciones

---

sobre la plurinacionalidad», pág. 249: «Ni puede hablarse, tampoco, de una total armonía entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución, constituyendo, conjuntamente, ambas partes un ejemplo paradigmático e idílico de plurinacionalidad constitucional, como se desprende del comentario de Clavero», por lo que, según propone, habría de acudir a la historia política del proceso constituyente para explicarse tales contradicciones y no en cambio, pues no lo hace, a la Constitución misma para reconstruirse con ella y mediante ella su sistema, sin proyección ni superposición de teorías más que menos ajenas a dicho proceso y a su resultado.



dicciones indígenas se colocan en un pie de paridad con la justicia del Estado: «La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía» (art. 179.2). El desempeño de cargos judiciales de comunidades o pueblos indígenas cualifica para el acceso a las cortes o tribunales de las jurisdicciones superiores del Estado (arts. 182.6, 187, 194.1, 197.1, 199 y 206.2), justamente así adjetivadas por la Constitución como *plurinacionales*.

En cuanto a los Departamentos, ahora que todos ellos han votado positivamente el acceso a la autonomía, no está descartado que sean integradores no sólo de ciudadanía indígena por supuesto, sino también de autonomías tales, indígenas. El sufragio ciudadano del 6 de diciembre de 2009 también ha cambiado el escenario respecto a la posición de las autonomías departamentales. Los Departamentos cuyas autoridades se oponían al constitucionalismo plurinacional votaron el acceso a la autonomía en referendos que se celebraron al mismo tiempo de la elección de la Asamblea Constituyente. Ahora, con ocasión de las elecciones generales de dicha fecha reciente, lo han hecho los Departamentos cuya ciudadanía apoya el nuevo sistema constitucional. El mismo resultado electoral sumamente favorable a la formación que se identifica con la Constitución ha desdibujado esa línea de distinción por Departamentos. Tampoco hay ya una contraposición tan neta entre autonomías indígenas y no indígenas (12).

La Constitución en todo caso establece que «las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional» (art. 276). Es un pronunciamiento importante porque la propia tradición del constitucionalismo colonial de Bolivia hubiera fácilmente llevado al entendimiento supremacista de que las autonomías indígenas se subordinan a los Departamentos. No es así claramente, pero tal ecuación de autonomías debe interpretarse a la luz de los principios constitucionales y más particularmente del imperativo de la erradicación del colonialismo mediante al reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas.

En la nueva Bolivia, en la Bolivia así refundada como Estado Plurinacional, hay autonomías y autonomías. Hay autonomías que son criaturas de la Consti-

---

(12) En un punto tan esencial, NOGUERA, A., «Diálogos sobre la plurinacionalidad», sigue precisamente operando desde el supuesto contrario; en pág. 246, me atribuye, conforme a su reduccionismo ya indicado de mi posición, que distingo entre «unidades territoriales autónomas de carácter nacional (territorios indígena originario campesinos y regiones indígenas), que son los que, de hecho, hacen del país una realidad étnico-cultural diversa» y «otras unidades territoriales autónomas de carácter regional de la nación mayoritaria (departamentos)», impugnando lo primero y manteniendo lo segundo, sin hacer por su parte distinción entre posiciones anti-indígenas de las primeras reivindicaciones de autonomía departamental en esta última coyuntura constituyente y potencialidad constitucional integradora de la generalización de tal autonomía de los Departamentos respecto a la misma presencia indígena.

tución, de la determinación constituyente, como las departamentales. Las hay también que responden a un derecho anterior a la Constitución misma, un derecho que no queda a disposición del poder constituyente, el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. La autonomía representa en su caso el ejercicio de tal derecho propio, algo que en absoluto se da en el supuesto de la autonomía departamental. Una Constitución debe interpretarse de forma sistemática a la luz toda ella de sus principios. Los principios que sustentan la autonomía indígena y la autonomía departamental son de naturaleza radicalmente distintas.

La Constitución contempla unas autonomías regionales. Regionales pueden ser por supuesto las autonomías indígenas que se concierten entre sí para reconstituir el respectivo pueblo o para formar, digámoslo así, confederaciones entre pueblos. Con otro lenguaje, la Constitución contiene la previsión:

Artículo 291.2. Dos o más pueblos indígenas originarios campesinos podrán conformar una sola autonomía indígena originaria campesina.

Artículo 304.1. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas: [...] 17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.

Cuando la Constitución contempla las autonomías regionales como autonomías supramunicipales distintas a las departamentales establece que no podrá trascender los límites de los Departamentos (art. 280.1: «La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión»). Cuando la misma se ocupa de las autonomías indígenas que también pueden ser naturalmente supramunicipales, sólo considera este supuesto de que trascienda los límites del Municipio sin decir nada sobre la posibilidad de que lo propio hubiera de ocurrir respecto a los Departamentos (art. 293). Puede ser supuesto el indígena también de autonomía regional (arts. 291.1: «Son autonomías indígena originario campesinas los territorios indígena originario campesinos, y los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley»; 295.2: «La agregación de municipios, distritos municipales y/o autonomías indígena originario campesinas para conformar una región indígena originario campesina, se decidirá mediante referendo y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta según corresponda y conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la Ley», y 303.2: «La región indígena originario campesina asumirá las competencias que le sean transferidas o delegadas» por las entida-

des autónomas que comprende). ¿Han de aplicarse a las autonomías indígenas supramunicipales dicho respeto de las fronteras departamentales?

Entre estos artículos se juega la posibilidad de la reconstitución efectiva de los pueblos indígenas a partir de la autonomía de las comunidades. Es algo clave para el objetivo constitucional de la erradicación definitiva del colonialismo. Una interpretación aparente y falsamente sistemática entre los artículos 280.1, 291.1, 295.2 y 303.2 ya está postulando que las autonomías indígenas no pueden en caso alguno trascender los límites de los Departamentos, con lo cual se crearían las condiciones para que un solapamiento entre autonomías, la indígena por debajo de la departamental, diera pie a la subordinación proscrita por el citado artículo 276: «Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional.» El asunto es de la mayor trascendencia respecto al objetivo anticolonialista tan fundamental para la Constitución pues afecta a la posibilidad misma de ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas (13).

Pongamos el ejemplo del pueblo guaraní. Si se acepta dicha interpretación limitativa del ámbito de la autonomía indígena, el mismo no podría reconstituirse dentro de Bolivia, pues su presencia se extiende a los Departamentos de Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija. Tendría así que haber entonces tres autonomías guaraníes por separado, una en cada Departamento. El pueblo guaraní quedaría escindido no sólo por las fronteras de Bolivia, Paraguay, Brasil y Argentina, pues en todos estos Estados tiene presencia, sino que incluso tendría que dividirse por los límites departamentales internos de Bolivia. En lo que a Bolivia toca, esto

---

(13) NOGUERA, A., «Diálogos sobre la plurinacionalidad», págs. 260-263, entiende que las autonomías regionales indígenas quedan irremisiblemente recluidas dentro de las fronteras departamentales, lo que le sirve para rebajar sus posibilidades y devaluar su posición, «quod erat demonstrandum», y para cargar la mano en el debate, concluyendo en este punto que los artículos constitucionales referidos «no permiten a las regiones traspasar límites departamentales», con lo que «pueblos como el tacana, cuyo territorio está dividido por los departamentos de La Paz y Beni, o el pueblo siroco, cuyo territorio está dividido por los departamentos de Beni y Santa Cruz, o el aymara, cuyo territorio está también dividido por los departamentos de La Paz y Oruro, no podrán, a diferencia de lo que dice Clavero, conformar una región que permita su reintegración territorial ni asumir todas las competencias que deberían», poniéndose así «de manifiesto, por parte de Clavero, un tratamiento de la plurinacionalidad y una interpretación dogmático-textual de la Constitución no desde una óptica real, sino teórica y voluntarista», todo ello. El pueblo *siroco* no existe; debe ser el pueblo *sirionó*, que se llama a sí mismo *mbia* y que se encuentra efectivamente entre el Beni y Santa Cruz. Ha podido producirse una errata al copiarse o una corrección automática del procesador de texto que no se haya controlado al no saltar a la vista por la poca familiaridad con los pueblos de Bolivia. Dado el principio dispositivo de acceso a la autonomía y para la formación de la misma, con varias posibilidades para indígenas, la Constitución ha preferido no identificar a los pueblos. Identifica sólo a las lenguas (art. 5.I), lo que puede ofrecer alguna pista, tampoco más.

chocaría frontalmente con los principios de reconstitución, reintegración y determinación de los pueblos indígenas, lo primero que ha de tenerse en cuenta para la necesaria interpretación sistemática de la Constitución. En resumidas cuentas, si no se traicionan sus principios, las autonomías indígenas regionales no han de someterse al artículo 280.1 a ningún efecto, tampoco al de que deban como tales, en cuanto que regionales, limitarse a «planificación y gestión».

La Constitución no contempla directamente el derecho a la reconstitución transfronteriza entre Estados y de este modo integral de los pueblos indígenas, algo que no sólo interesa al pueblo guaraní sino también a otros como desde luego al aymara y al quechua. Tampoco es que la Constitución lo impida. Ofrece incluso alguna vía más o menos efectiva: «Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias compartidas: Intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado» (art. 304.II.1); «La negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales se regirá por los principios de: [...] Respeto a los derechos de los pueblos indígenas originarios campesinos (art. 255.II.4); «El Estado fortalecerá la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo» (art. 265.2).

También debe consignarse que la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, esta norma que se sitúa por encima de la Constitución según la Constitución misma, no deja de contemplar el desafío: «Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y garantizar la aplicación de este derecho» (art. 36.1 y 2).

Puede haber otra vía de reconstitución de pueblos por un espacio de América que trasciende fronteras en virtud de la nueva Constitución de Bolivia. La misma atribuye ahora a la Defensoría del Pueblo o, mejor entonces, *de los Pueblos* «la promoción de la defensa de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de las comunidades urbanas e interculturales, y de las bolivianas y los bolivianos en el exterior» (art. 218.2). Por una parte, como de todos los derechos humanos y de todos los derechos constitucionales, la Defensoría tiene atribuciones de defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Por otra parte, se extiende su cometido al caso de los bolivianos y bolivianas emigrantes. Aunque no se mencione el supuesto, una vez que se le confiere tal competencia extraterritorial, la defensa y promoción de

los derechos de los pueblos indígenas podrán extenderse a los derechos de personas y comunidades de pueblos con presencia en Bolivia, inclusive entonces el derecho a la reconstitución del pueblo mismo. Quechuas del Perú, quichuas del Ecuador, aymaras de Chile, guaraní de Paraguay, etc., podrán acudir a la Defensoría del Pueblo de Bolivia en reclamación de sus derechos. Difícilmente podrá la misma actuar ante Estados extranjeros, pero cabrá instar al Estado Plurinacional de Bolivia a que actúe por vía de política exterior conforme a los pronunciamientos constitucionales recién referidos (14).

Puse adrede, con toda intención, el ejemplo del pueblo guaraní, pueblo con un significativo número de personas y enteras comunidades sometidas a una condición de servidumbre a través de trabajo forzoso y de reclusión de familias en haciendas (15). Estamos hablando del derecho de libre determinación de los pueblos y resulta que lo hay todavía en un status de servidumbre. La Constitución se muestra consciente: «Ninguna persona podrá ser sometida a servidumbre ni esclavitud. Se prohíbe la trata y tráfico de personas» (art. 15.5); «Se prohíbe toda forma de trabajo forzoso u otro modo análogo de explotación que obligue a una persona a realizar labores sin su consentimiento y justa retribución» (art. 46.3). Hay desde hace décadas convenciones de derechos humanos y convenios de la Organización Internacional del Trabajo, tratados de los que Bolivia es parte, con tales prohibiciones de la esclavitud, el trabajo forzoso y las prácticas similares, también explícitamente de éstas. Sólo ahora, a estas alturas, Bolivia, el Estado Plurinacional, se toma la proscripción de servidumbre constitucionalmente en serio (16).

---

(14) Sobre todo esto, con ocasión de la misión a la que se refiere la próxima nota, mantuve un conversatorio en la Defensoría del Pueblo cuyo texto de base puede verse en el sitio de esta institución: <http://www.defensor.gov.bo/fileimp/conversatorio.pdf>. La denominación de *Defensoría de los Pueblos* es mía, no de la Constitución, que mantiene el apellido en singular.

(15) La información más viva sobre el pueblo guaraní en Bolivia la tengo por haber formado parte, en la primera semana de mayo de 2009, de una Misión de Naciones Unidas, organizada por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, como miembro del mismo, a la región del Chaco, en la parte del Departamento de Santa Cruz además de en la de Paraguay, cuyo informe final puede verse en el sitio de ese organismo, el Foro Permanente: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/UNPFII\\_Mission\\_Report\\_Bolivia\\_ES.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/UNPFII_Mission_Report_Bolivia_ES.pdf).

El propio informe registra desde luego las normas pertinentes del derecho internacional de derechos humanos. Mis fuentes menos vivas, las de carácter bibliográfico o las no presenciales en general, están registradas, como ya he dicho, a lo largo de las notas del capítulo boliviano de *Geografía Jurídica de América Latina*. En los comicios últimos, los del 6 de diciembre de 2009, el Chaco de la parte del Departamento de Tarija, no todo él, por tanto, ha accedido a la autonomía regional con voto favorable que supera el ochenta por ciento.

(16) Albert Noguera no revela sus fuentes de información en cuanto se refiere a los pueblos indígenas, refiriéndose a ellos sin conocimiento mínimamente contrastado. NOGUERA, A., «Diá-

Adopta la Constitución mismas medidas apropiadas al propósito: «Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social (o) la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral [...]» (art. 398). Para estos casos, la Constitución lo que prevé es la *reversión*, esto es la pérdida de la propiedad sin indemnización alguna (art. 401.1, que no cita la causal de servidumbre, pero comprendiéndola en el concepto de contravención de la *función social* de la propiedad: «El incumplimiento de la función económico social o la tenencia latifundista de la tierra, serán causales de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano»).

El asunto no versa tan sólo sobre la función de la propiedad que existe en el derecho boliviano desde la ley de reforma agraria de 1953. Lo es también y sobre todo de emancipación de personas y comunidades por imperativo constitucional de signo anticolonialista, tocando así al elemento nodal de la propia Constitución. Aunque no habiéndose anteriormente alcanzado a plantearse a este nivel de texto constitucional (17). La causal de servidumbre como funda-

---

logos sobre la plurinacionalidad», pág. 251: «muchos pueblos indígenas guaraníes de cultura nómada, del oriente boliviano, oscilan entre ser trabajadores asalariados en latifundios o en empresas de explotación de recursos naturales», con referencia a continuación a aymaras y quechuas con el mismo desconocimiento de causa: «en el altiplano, están estrechamente unidas la articulación comunitaria y sindical» cuando la segunda ha acabado siendo mera cobertura de la primera y cuando lo relevante en la zona es la autonomía de los ayllus resistentes hasta hoy a la presión no sólo del Estado, sino también de los sindicatos. ¿Mi fuente principal para este otro caso? La de talleres junto a mallkus y jalikatas, autoridades de los ayllus, contando con traducción desde sus lenguas y a ellas, cuando fui profesor visitante de derechos internacional de los derechos de los pueblos indígenas en la Universidad de la Cordillera, La Paz, durante los años noventa del siglo pasado.

(17) GOTKOWITZ, L., *A Revolution for Our Rights: Indigenous Struggles for Land and Justice, 1882-1952*, es la monografía decisiva para el tracto de tales problemas jurídicos de alcance materialmente constitucional, autonomía indígena inclusive, en la historia que conduce a la reforma agraria de 1953 ahora reavivada; expone además los procesos y reevalúa la pujanza de la agencia indígena contradiciendo y superando la imagen obrerista y sindicalista de esa historia que es de curso común y que Albert Noguera hace suya diseñando a partir de ella el escenario distinto de la Bolivia actual. NOGUERA, A., «Diálogos sobre la plurinacionalidad», pág. 249: «Con la desmovilización del movimiento obrero en el mundo y en América Latina que se produce a finales de los setenta, inicios de los ochenta [...], se da paso a una situación de imperio indiscutible del mercado más salvaje y de ausencia de un sujeto revolucionario con un programa de cambio totalizante. Ante este contexto, la única salida que quedó a los pocos movimientos sociales supervivientes (ecologistas, obreros, feministas, movimiento indígena, etc.), fue "atrincherarse" en su propio ámbito», fraccionamiento éste que vendría a recomponer la actual Constitución con el elemento indígena que así sería una pieza más y nunca principal. El diseño trazado por Albert Noguera es más bien intuitivo, sin evidencias empíricas que puedan contrastarse.

mento para la reversión de propiedades opera desde la ley de reforma agraria de 1953, recuperándose por la de su reconducción comunitaria de 2006, arrastrándose el problema de que, por el parecido de la anulación de título de propiedad por causa de servidumbre a la confiscación pura y simple, pudiera ofrecer una fuerte apariencia de inconstitucionalidad.

Es una asimilación por supuesto inapropiada, pues la reversión por servidumbre responde a la comprobación de la ilegitimidad del título de propiedad. La tierra se adquirió con las comunidades dentro, unas comunidades que eran las legítimas propietarias y que por ende la recuperan de manos del «pueblo boliviano» gracias ahora a la *reconducción comunitaria* de la reforma agraria. Es importante que ahora la reversión se constitucionalice, pues así se disipa toda duda sobre su naturaleza bien distinta a la de la confiscación. Pese a esto, la jurisdicción competente en materia de reforma agraria, el Tribunal Agrario Nacional, ha venido dando todavía trámite a recursos que alegan el carácter confiscatorio de la reversión. La Constitución contempla su sustitución por un Tribunal Agroambiental de composición naturalmente plurinacional (art. 187), lo que, como tantas cosas, está en curso con la Asamblea Legislativa Plurinacional, no menos o más incluso de naturalmente.

Conviene detenerse en todo esto por su dimensión anticolonialista y también, ante todo, de derechos humanos y, por tanto, también constitucionales. Resulta oportuno apreciar el alcance constitucional de la labor de *saneamiento* de títulos sobre la tierra por parte del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) particularmente cuando interesa a indígenas. El asunto de la reversión por servidumbre desborda abiertamente el ámbito de la reforma agraria, pero sigue tratándosele de esta forma. No sólo además es un asunto de política social con inspiración ahora anticolonialista. Toca a la libertad más elemental, la libertad personal necesaria para el disfrute de todos los derechos, esta libertad de la que fueron privados y de la que aún carecen los guaraníes y las guaraníes cautivos de la propiedad o sometidos de otro modo a prácticas de trabajo forzoso, unas prácticas que el Derecho internacional de derechos humanos asimila justamente a la esclavitud (18).

---

(18) NOGUERA, A., «Diálogos sobre la plurinacionalidad», pág. 259, no capta en absoluto las implicaciones constitucionales de la reforma agraria con saneamiento de títulos que comienzan por el derecho básico de la libertad personal; enfoca al efecto tan sólo la cuestión de la concentración de la propiedad bajo el argumento de que el asunto «no sólo puede analizarse desde una óptica meramente cultural, sino que también exige, necesariamente, ser analizado desde una óptica económica o de lucha de clases». Bien está, pero no a costa de perderse de vista, si de constitucionalismo tratamos, extremos constitucionales claves. Lo de «óptica meramente cultural» es otra referencia peyorativa más a la valoración o incluso la simple toma en cuenta de la agencia indígena no subalterna.

Por esto, precisamente por esto, resulta un problema que, por inercia del derecho anterior más que por imperativo de la Constitución, el asunto siga tratándose como un capítulo de la reforma agraria. Casos que afectan a la servidumbre de seres humanos penden ante el Tribunal Agrario Nacional, por recursos de la propiedad frente a la reversión, como unos de tantos casos judiciales en el ámbito de la reforma agraria. Y son casos que se plantean entre la propiedad y la administración, entre las haciendas y el INRA, como si no afectasen a quienes se encuentran bajo una servidumbre que, según tanto la Constitución como el Derecho internacional de los derechos humanos, habría de erradicarse con la máxima diligencia. Éstos, siervos y siervas, no tienen de hecho acceso a la justicia que trata de su libertad, otro rasgo propio de la esclavitud, ni más ni menos.

Dicho todo esto de otra forma, no hay un *habeas corpus* indígena o una *acción de libertad*, como dice ahora la Constitución (arts. 125-127), con carácter específico para el caso de la servidumbre indígena. Se le necesita por las mismas particularidades del supuesto. La emancipación guaraní es un asunto de libertad personal y de algo más que tampoco debe separarse. Cuando esta servidumbre de la gleba se da es porque la tierra ha sido arrebatada a las comunidades indígenas constituyéndose la propiedad también sobre ellas. No se trata así tan sólo de emancipación personal, sino, de forma inescindible, de liberación comunitaria mediante devolución de tierras y recursos más reparación de daños que podrá consistir en políticas de asistencia técnica y económica. Atiéndase la disposición de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: «Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa» (art. 22.2). La tienen por todo el daño sufrido aunque se produzca la devolución de posesiones.

El *habeas corpus* indígena ha de abarcar todo eso, algo tampoco tan difícil de ponerse en práctica con un carácter inmediato incluso por una vía judicial que atendiese los imperativos de la Constitución. Cualquier jurisdicción, inclusive la indígena, puede decretar la *acción de libertad*, una acción que, cuando se interpone por indígenas, debiera conducir a la consideración de más aspectos que el mero de la libertad personal. Para caso de controversia, la Constitución prevé con urgencia la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional. Habrá de acordarse en el plazo máximo de ciento ochenta días desde la instalación de la Asamblea Legislativa Plurinacional, cuya elección se ha producido recientemente, el 6 de diciembre de 2009 (Disposición Transitoria Segunda).

El asunto de la *acción de libertad* indígena es más urgente todavía, el más urgente en absoluto de todos los pendientes en el desarrollo de la nueva Consti-



tución. ¿Cómo pueden estar demorándose judicialmente casos que ante todo interesan a la libertad personal frente a la condición de servidumbre? Planteando no hace mucho el problema en una reunión con miembros directivos y directivas de la Asamblea del Pueblo Guaraní, recibí una respuesta rauda y categórica: la solución está en la estricta aplicación de la ley, la de reconducción comunitaria de la reforma agraria, dándosele efecto inmediato a la resolución de reversión. Es una interpretación lógica cuando el caso es de evidencia de ilegitimidad de la propiedad por constancia de servidumbre. Añado que tal carácter ejecutorio de una resolución administrativa no atentaría contra el debido proceso, pues la antigua propiedad puede siempre recurrir ante la justicia pechando entonces con la carga de la prueba. Y adviértase que el debido proceso es principio que ha de incluir también el de la corte debida. ¿Lo era el Tribunal Agrario Nacional cuando la cuestión resulta ante todo, no de reforma agraria, sino de libertad personal? Reunido con el presidente del mismo, expresó su preocupación por «las pobres familias a las que quiere expropiarse». Las sometidas a servidumbre ya sabemos que, en situación práctica de esclavitud, ni siquiera pueden presentarse a su vista, la del Tribunal, en el proceso (19).

Con el mismo carácter de urgencia que la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, la Constitución también prevé la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (20). Igual que digo respecto al *habeas corpus* indígena, será saludable que no se pierda de vista la especificidad de las autonomías indígenas, su particular relevancia respecto al objetivo constitucional de erradicación

---

(19) Estas entrevistas, tanto con parte indígena en el Chaco cruceño como con parte institucional en La Paz, se produjeron durante la referida Misión de Naciones Unidas de principios de mayo de 2009. Al final del Informe citado se encuentra relación de la totalidad de las entrevistas.

(20) Sobre el Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización que ahora previsiblemente se formalizará como proyecto, CLAVERO, B., *Bolivia versus Colonialismo*, IV, «El reto de las autonomías», disponible en la red: <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=2558>. Respecto a los Departamentos, los que habían celebrado referendos de autonomía sin garantías procedimentales ni cobertura constitucional, de hecho contra el proyecto de Constitución, pero que ésta finalmente ha revalidado, son Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando. En los comicios constitucionales del 6 de diciembre de 2009 han votado favorablemente el acceso a la autonomía el resto, esto es Chuquisaca (con cerca del 85%), Potosí y Cochabamba (superándose en ambos el 80%), La Paz (acercándose al 80%) y Oruro (sobrepasándose el 75%). Aunque, a mi entender, Albert Noguera no acabe de rendir cuenta de las bases de partida del sistema autonómico boliviano al postergar la autonomía indígena, ahora al menos, por este desenvolvimiento, su acento sobre la autonomía departamental cobra más sentido que el que tuviera en su primera intervención. Siendo dispositivo el principio con un variado menú de categorías autonómicas y un ancho horizonte de desenvolvimiento particularmente para las entidades indígenas, faltando además todavía la prevista ley orgánica de autonomías, las bases de llegada, digo bien bases, aún no están definidas y tardarán en definirse aunque la ley llegue a corto plazo.

definitiva del colonialismo mediante la reconstitución de los pueblos. En esto se juega no sólo la descolonización definitiva, sino también y sobre todo la efectividad de un sistema garante de libertad, de la libertad de todas y todos. Hay por supuesto una íntima y profunda relación entre lo uno y lo otro. Al efecto, dicha Ley de Autonomías habrá de tener bien en cuenta no sólo la Constitución, sino también y con precedencia la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

No sólo se trata además de la Ley Marco, sino también de unos Estatutos de Autonomía que se adelantaron a la Constitución sin cobertura constitucional ni legal, pero que ahora la misma, la Constitución, acepta poniendo naturalmente sus condiciones: «Los departamentos que optaron por la autonomía departamental en el referéndum del 2 de julio de 2006, deberán adecuar sus estatutos a esta Constitución y sujetarlos a control de constitucionalidad» (Disposición Transitoria Tercera, parágrafo segundo). En dicha fecha se celebraron las elecciones para la Asamblea Constituyente con una pregunta anexa sobre la autonomía de los Departamentos, no capacitándolos para proceder unilateralmente a dotarse con Estatutos. Entre los que se anticiparon los hay que presentan serios problemas respecto al objetivo anticolonialista de la Constitución en general y para la emancipación indígena en particular. El caso más grave es sin duda el del Departamento de Santa Cruz, uno de entre los que contienen población guaraní en estado de servidumbre.

En el presunto Estatuto de Autonomía del Departamento de Santa Cruz figuran disposiciones que tratan de cortocircuitar la misma Constitución respecto a los aspectos nodales para su designio anticolonialista. Digo presunto porque, faltando aún el control de constitucionalidad, no lo es de derecho en absoluto. Y no citaré sus artículos, salvo uno, para no arriesgarme a dar la impresión contraria de que se trata de una norma jurídica legítima. Pues bien, dicho texto atribuye al Departamento la competencia sobre «el derecho agrario» de forma que impediría la presencia del INRA y su política de saneamiento de tierras, con lo que se mantendría a personas, familias y comunidades guaraníes en un estado de servidumbre. Quienes han confeccionado el texto y lo siguen impulsando, entendiéndolo incluso en vigor, no ocultan realmente el propósito. Su argumento preferido es el negacionista. Afirman que el trabajo forzoso y el cautiverio de grupos no existen. Y punto, según pretenden (21).

---

(21) Para Albert Noguera, como ya está dicho, esta autonomía finalmente reactiva, la departamental, sigue siendo el factor primordial y dinamizador del nuevo sistema territorial de la Bolivia constitucional. NOGUERA, A., «Diálogos sobre la plurinacionalidad», pág. 253: «Partiendo de una lógica, únicamente étnico-cultural, Clavero sólo puede entender la cruzada autonomista cambia en términos de dominación étnico-cultural, cuando en realidad su principal razón de ser

El texto presuntamente estatutario dedica todo un capítulo al *Régimen de los Pueblos Indígenas de Santa Cruz*. Comienza sentando que, en conformidad con las normas internacionales sobre derecho de los pueblos indígenas «el pueblo cruceño reconoce con orgullo su condición racial mayoritariamente mestiza, y, en esa medida, su obligación de conservar la cultura y promover el desarrollo integral y autónomo de los cinco pueblos indígenas oriundos del Departamento: Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Mojeño, de conformidad a lo establecido en este Estatuto». La aberración está a la vista. La retorsión es transparente. Se echa mano del Derecho internacional sobre pueblos indígenas para aplicar el correspondiente derecho de libre determinación a la población no indígena de Santa Cruz a fin de mantener su posición de dominio respecto a los pueblos indígenas. He aquí todavía el colonialismo de tiempo constitucional, la posición absolutamente adversa al nuevo planteamiento constitucional. Es algo que se reconoce fácilmente si se conoce el tracto colonial de la historia de Santa Cruz (22). Por ello digo que se juega la Constitución su suerte no sólo en su desarrollo legislativo inmediato, sino también en el necesario control de constitucionalidad de unos textos presuntamente estatutarios.

El contraste de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia con el presunto estatuto cruceño sirve para resaltar toda la distancia que media entre un constitucionalismo emancipatorio y el colonial que ahora intenta renovarse y así reproducirse. El salto entre ellos es de tal envergadura que, para efectuarse limpiamente, lo primero que precisa es un cambio de mentalidad en el propio campo realmente constitucionalista. Para llevarse a la práctica su proyecto anticolonialista, se necesita ante todo la descolonización mental. A partir de la Constitución, conforme a todo lo que hemos visto, los derechos de los pueblos indígenas han de dejar de constituir materia de negociación política. Y para las

---

hay que buscarla en razones económicas y estratégico-políticas». El planteamiento del Estatuto de Autonomía no le parece que demuestre una motivación anti-indígena o que ni siquiera ponga en cuestión la constitucionalidad del autonomismo cruceño. Convertir retrospectivamente su tendencia colonialista cruceña en vocación democrática de tal signo autonomista es una trampa interesadamente tendida en la que Noguera, si no cae, es por interesarse al efecto, más que en los proyectos constitucionales, en las estrategias políticas, con información además básicamente periodística. Como resultado, no aprecia la gravedad de la posición netamente anti-indígena del Estatuto de Santa Cruz, de esta presunta norma, y opera sobre el supuesto un tanto inconsciente de que la autonomía cruceña constituye un factor dado y ya regulado para el constitucionalismo boliviano. Albert Noguera no parece abrigar dudas sobre la legitimidad de los estatutos adelantados a la Constitución, la cual ha legitimado retrospectivamente los referendos de iniciativa, no los textos estatutarios.

(22) SORUCO, Ximena (ed.), *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*, Santa Cruz, Fundación Tierra, 2008, especialmente a nuestros efectos su capítulo segundo: PLATA, Wilfredo, *El discurso autonomista de las élites de Santa Cruz*.

negociaciones políticas, en la Asamblea Legislativa Plurinacional o fuera de ella, ya no ha de ser primariamente cuestión de mayorías y minorías, sino de derechos de pueblos por muy minoritarios que algunos sean, tampoco todos (23). Digo esto porque resulta desde luego difícil de erradicar una cultura política hecha en Bolivia a dichos otros procedimientos también por el valor positivo que han tenido en el mismo proceso que ha conducido a la actual Constitución.

Un cambio de mentalidad no sólo lo necesita el sector dominante, sino también el dominado, particularmente esto cuando el mismo se encuentra de tiempo en una situación de servidumbre. Como también se dijo por parte indígena en la referida reunión con exponentes de la Asamblea del Pueblo Guaraní, quienes no han conocido otra cosa que la servidumbre pueden encontrarse en un estado de *servidumbre mental*. No es fácil ciertamente adaptarse a una vida autónoma tanto personal como comunitaria si no se conoce el ejercicio de la libertad en grado alguno. En el caso guaraní éste es un efecto constatado. Todo lo que he venido argumentando sobre la necesidad de que el *habeas corpus* indígena tiene que ir por sí mismo más allá, bastante más ella, de la garantía de la libertad personal creo que se refuerza con tal constatación de la interiorización mental de la servidumbre. Su superación a todos los afectos es la precondition fundamental para avanzarse en el objetivo de la igualdad entre pueblos en un Estado Plurinacional (24).

\* \* \*

---

(23) Ya hemos comprobado las deficiencias de Albert Noguera en el conocimiento de los pueblos o naciones indígenas. A la nación no-indígena o mestiza la identifica como «nación mayoritaria», atribuyéndome además la categoría (págs. 246, en esto ya citada, y 252), lo que es confuso y resulta equívoco. Si se compara con cada una de las naciones indígenas, puede que la mestiza sea la mayoritaria; si se hace con todas ellas, no parece que lo sea; en todo caso, según el propio planteamiento de la Constitución que es lo que aquí importa, ser mayoría o minoría no tiene relevancia para la condición constitucional de los pueblos en lo que respecta tanto a sus derechos como a sus respectivas posiciones y mutuas relaciones. En resumidas cuentas, Noguera trata de *plurinacionalidad* descuidando el dato entonces clave de la identidad y entidad de las naciones en presencia.

(24) La perspectiva bien distinta se mantiene hasta el final de la respuesta de NOGUERA, A., «Diálogos sobre la plurinacionalidad», pág. 268: «Al partir de una concepción unívoca o unidimensional étnico-cultural de los fines de la organización territorial y de la plurinacionalidad, y funcionalizarlo todo sólo en relación a este elemento, no puede [Clavero] entender que dentro de un artículo que tiene por objeto la plurinacionalidad [el de Noguera] alguien se pueda detener a analizar los entes territoriales autónomos departamentales, pues para él ello no tiene sentido, la organización territorial departamental es totalmente ajena a la plurinacionalidad.» Por supuesto que esto último es así, quiero decir que el Departamento, al contrario que el pueblo indígena, no es nación, si no vaciamos este término de significado, a no ser que Noguera entienda, por ejemplo, que el contingente no-indígena de Santa Cruz constituye nación distinta, la «nación camba» como se pretende, por contar con oligarcas de origen latamente centroeuropeo. El empeño de Albert No

Concluamos. Con todos los problemas a los que se enfrenta por agresiones tanto interiores como exteriores, el nuevo constitucionalismo boliviano cuenta con la ventaja del respaldo que tiene, como ha podido apreciarse, no sólo de la propia ciudadanía, que es lo fundamental por supuesto, sino también por parte del Derecho internacional, no digo por parte de las agencias internacionales, pues, con alguna contada excepción, no es el caso. La mayoría de las que operan en Bolivia se empeña lastimosamente en rebajar el perfil del mandato bien neto de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: «Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia» (art. 42). Ahí, en el Derecho internacional de derechos humanos expresado por dicha Declaración, echa sus raíces el elemento básico, lo que no quiere decir el factor exclusivo, del actual constitucionalismo boliviano. Naciones constitutivas de la *plurinacionalidad* boliviana son, junto al pueblo mestizo, los pueblos indígenas, estos pueblos con reconocimiento y derechos en el orden internacional además de, para el caso, en el orden constitucional, mediante confluencia de planteamientos entre ambos órdenes (25).

La confluencia misma entre el Derecho internacional de los derechos humanos y el nuevo Derecho constitucional boliviano se produce claramente en el terreno de los primeros. La Constitución se debilitará si no se mantiene firmemente en este campo. De mantenerse, su proyecto de erradicación del colonialismo podrá fortalecerse, progresar y culminarse. No es cosa de una noche desde luego. Ojalá así sea para beneficio no sólo de Bolivia, sino de la humanidad toda, particularmente de toda aquella que aún se encuentra sometida, pese a la descolonización, a colonialismo, la formada por «los pueblos indígenas del mundo», tal y como los nombra la misma Constitución boliviana en su

---

guera es el de no reconocer que la *plurinacionalidad* de Bolivia se debe a la presencia indígena, pues esto haría derrumbarse el montaje teórico de una ideología sedicentemente revolucionaria, la representada por la referida ALBA impulsada por Venezuela, a la que los derechos de los pueblos indígenas está planteando un reto de una entidad inesperada. ¿A qué puede deberse el empeño de Noguera si no es a esta dificultad de índole más bien política?

(25) Sobre algún problema habido con agencias de Naciones Unidas en Bolivia y para la debida distinción entre disposición del Derecho internacional y acción de las instituciones internacionales, así como para otros aspectos aquí no abordados del constitucionalismo plurinacional boliviano inclusive en el terreno internacional, puedo remitir al índice de la categoría *Bolivia* de mi sitio: <http://clavero.derechosindigenas.org>. Particularmente puede interesar la serie de entradas *Bolivia versus Colonialismo* de la que está citada la entrega cuarta, la referente a autonomías. Ahí, en el sitio, también podrá verse el texto de la conferencia base para este apunte a la que me referí al principio.

citado artículo 265.2. En otra perspectiva el constitucionalismo boliviano no resulta sino un caso más de los constitucionalismos parafederales o de diverso modo compuestos mediante el reconocimiento o la admisión de autonomías. La complejidad superior que Bolivia presenta, con razones bien de peso, viene a romper esquemas entre incluso los que se llaman *multinacionales* superando lo federal (26). No es esto localismo, pues está de este modo ofreciéndose un modelo *plurinacional* sobre el que no se pretende exclusiva alguna.

Entre el apunte del texto y el contrapunto de las notas, no sé si he conseguido el repunte del diálogo. Me contentaría con haber contribuido a la clarificación de las bases que lo haga posible. No se trata en mi intento de apoyar al neoconstitucionalismo boliviano, pues tal cosa le corresponde a su propia ciudadanía en el ejercicio no mediatizado de sus libertades, sino de ubicarlo para que pueda analizársele en su contexto propio y no en alguno otro artificialmente proyectado (27). La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia creo que merece estudio en serio y a fondo, por sí misma y por lo que puede llegar a significar, desarrollo mediante, en el ámbito del constitucionalismo comparado y especialmente del latinoamericano. En un ambiente entre escéptico y receloso como el predominante por España hacia el proceso constituyente boliviano, ha de reconocerse a Albert Noguera el mérito indudable de franquear acceso y captar atención.

### RESUMEN

Prosiguiendo el diálogo con Albert Noguera sobre la nueva Constitución de Bolivia en las páginas de esta revista (núms. 84, 85 y 87), el autor incide

---

(26) GAGNON, Alain-G., y TULLY, James (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, con consideración de una variedad de casos que incluye a España, pero ninguno de concurrencia de pueblos indígenas por Latinoamérica, ni siquiera colateralmente.

(27) Quizás a estas alturas del apunte ya sea ocioso advertir que el acento primordial de Albert Noguera, no el mío, es el político, pág. 242: «con Bartolomé Clavero nos une el apoyo y confianza en el proceso de cambio boliviano, liderado por el Movimiento al Socialismo (MAS) y Evo Morales». ¡Jallalla! que dicen en los Andes significando ánimo y adelante, pero la misma sintonía la tomamos de diverso modo, más con la política en su caso, más con el constitucionalismo en el mío, sin entender por mi parte la dicotomía en términos excluyente por supuesto. Confieso que con esto me curo en salud para que no se me catalogue ahora como jurista ensimismado, igual que no tacho a Noguera de constitucionalista huero. Espero que con todo se haya apreciado y así podido captar la aparente confluencia y efectiva distancia entre las respectivas posiciones, lo cual no impide por supuesto el diálogo, sino que intenta marcar con realismo y sin equívocos el terreno para poder entablarlo.

en lo que entiende como su dimensión más novedosa y significativa dentro del contexto constitucional latinoamericano, la del autogobierno indígena en un escenario constituyente de generalización de regímenes variados de autonomía territorial, a fin de explicar lo que a su entender resulta no sólo una nueva Constitución, sino también un nuevo constitucionalismo, el constitucionalismo llamado plurinacional.

*PALABRAS CLAVE:* constitucionalismo latinoamericano; constitución de Bolivia; autonomía indígena; constitucionalismo plurinacional.

#### *ABSTRACT*

The author continues with his dialogue with Albert Noguera on the new Constitution of Bolivia in the pages of this Journal (Nos. 84, 85 and 87). In his new contribution, he stresses some of the most original and significant elements of the Bolivian Constitution within the Latin American constitutional context. These include, particularly, the affirmation of indigenous self-government in a broader constitutional setting of territorial autonomy regimes of different kinds. In the author's opinion, we are witnessing not just a new Constitution, but also a new form of constitutionalism –the so-called plurinational form.

*KEY WORDS:* latin American Constitutionalism; constitution of Bolivia; indigenous self-government; plurinational constitutionalism.

