

## Artículo Primero

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.

Nueva Constitución Política del Estado

Hivos

IWGIA

ore

## Autonomía y Recursos Naturales

CEJIS

CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS E INVESTIGACIÓN SOCIAL

IWGIA

Please don't  
remove

REVISTA DE DEBATE SOCIAL Y JURÍDICO

# Artículo Primero

AÑO 12 • NÚMERO 19

**Consejo Editorial:**  
Leonardo Tamburini  
Alejandro Parellada  
Carla Roca  
Claudia Bowles  
Elba Flores  
Sebastián Ochoa

**Colaboradores:**  
Iván Bascopé  
José Bailaba  
Oscar Campanini  
Raúl Prada  
María del Pilar Valencia  
Eduardo Justiniano  
Juan José Carrillo

**Foto Portada:**  
Fernando Molina

**Fotografía:**  
Nelson Vilca  
Sebastián Ochoa  
Fernando Molina

**Ilustración "Tintero":**  
Carlos Urenda

**Coordinación General y Edición:**  
Carla Roca

**Diseño y Diagramación:**  
Francisco Padilla

**Impresión:**  
Editorial El País

Depósito Legal: 8-3-12608

Santa Cruz - Bolivia, 2008

El material contenido en esta publicación se puede utilizar en tanto se mencione a los autores.

© Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social - CEJIS  
c/ Alfredo Jordán # 79  
Tel.: 591 3 353 3809 - 353 2709  
Fax: 591 3 353 5169  
cejis@cejis.org • cejis@scbbs-bo.com  
www.cejis.org

## Contenido

Editorial

Paráfrasis

Diálogos

Crónica

Internacional

Tintero

- **Autonomía y Recursos Naturales**
- **Régimen de Autonomías en la Nueva Constitución Política del Estado y reinterpretación de las reglas básicas para el autogobierno indígena**
- **Derecho a la tierra y el territorio en la nueva Constitución y los desafíos hacia el futuro**
- **Recursos hídricos en el marco de la Nueva Constitución Política del Estado**
- **Estado plurinacional: Nuevo modelo democrático para Bolivia**
- **Esclavos sin cadenas**
- **El rechazo zapatista a las reformas constitucionales y la construcción de la autonomía**





**E**l 21 de octubre de 2008 Evo Morales Ayma promulgó, frente a más de un millón de personas reunidas en la Plaza Murillo de La Paz, la Ley n° 3941 Interpretativa de la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, que permitió al Congreso de Bolivia introducir 144 modificaciones a 112 artículos del proyecto de Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), que fuera aprobado por los constituyentes en Oruro el 15 de diciembre de 2007.

Los cambios al proyecto de Oruro fueron viabilizados por un proceso de diálogo sostenido entre el Gobierno nacional y los prefectos de los departamentos del Oriente que se precipitó al influjo de la Masacre de Pando, producida el 11 de septiembre de este año en el norte amazónico de Bolivia. En la matanza fueron asesinados más de 20 campesinos e indígenas que participaban de una marcha en repudio a la ola de tomas de instituciones públicas y asaltos a organizaciones sociales y ONG —entre éstas el propio CEJIS— en todo el Oriente, en un frustrado golpe de Estado a escala regional que intentaron los prefectos y comités cívicos de esta región contra el Gobierno Constitucional. Fue decisivo el apoyo otorgado por los presidentes sudamericanos aglutinados en UNASUR, países europeos amigos y organismos internacionales como la OEA y la ONU, quienes respaldaron la salida dialogada a la crisis.

## El nuevo modelo de Estado de Bolivia

La Asamblea Constituyente se propuso en 2006 redactar una nueva carta magna para Bolivia en la que una nueva institucionalidad pudiera dar respuestas a problemas históricos irresueltos desde su independencia, en 1825.

En efecto, según una lectura de la crisis, estos problemas devienen del acto mismo de la fundación del cual, al igual que en otros países de América Latina, significó el nacimiento de un Estado a imagen y semejanza de las ideas imperantes en ese momento en Europa. El desconocimiento de la realidad social y la implantación de un modelo homogéneo para una compleja sociedad como la boliviana, impidieron a la mayoría de la población originaria incorporarse efectivamente a la vida política, económica y social del país, condenándola al marginamiento y la exclusión. Las sucesivas reformas constitucionales adoptadas durante el siglo XX, llegaron incluso a definir Bolivia como un país multiétnico y pluricultural (artículo 1° actual Constitución Política del Estado), representando un avance importante aunque insuficiente para las amplias mayorías indígenas y populares que pujaban por un mayor acceso a reconocimiento pleno de sus derechos que impactaran en la estructura misma del modelo del Estado.

A este problema histórico irresuelto se le suma también el de las regiones, que se remonta a la discusión sobre los modelos unitario o federal de los primeros años de la República y que dominó el debate de todas las naciones emergentes del proceso emancipador del siglo XIX. La desigualdad en el desarrollo y la participación en las máximas decisiones del Estado resurgió varias veces en la historia boliviana traducida en demandas de mayor acceso a recursos y poder decisión sobre la gestión autónoma de los departamentos más alejados de la capital.

En este contexto, el movimiento social emergente de las luchas de los años 2000-2003, cuyas organizaciones más representativas conformaron el denominado Pacto de Unidad —compuesto por campesinos, indígenas, colonizadores y el Movimiento Sin tierra—, presentó a la Asamblea una propuesta integral de Constitución. Ellos partieron del análisis de la crisis integral del Estado-Nación de matriz monocultural, que se cimenta en el ciudadano

individual, para proponer el cambio hacia un modelo de Estado Plurinacional fundamentado en los pueblos como sujetos colectivos, donde la composición social diversa y plural de Bolivia se reflejara en el conjunto de la institucionalidad estatal. Sus derechos colectivos, sus formas de democracia y organización, el acceso a los poderes públicos con base en sus normas y procedimientos, sus autoridades y formas de justicia así como sus territorios donde ejercer poder, debían formar parte efectiva del nuevo Estado.

El texto que emergió de Oruro el 15 de diciembre 2007 y que no sufrió modificaciones sustanciales producto de los acuerdos del Congreso en octubre de 2008 recogió plenamente aquella visión. Bolivia se define ahora como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario y se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. Se entiende que la Nación boliviana está compuesta por el pueblo boliviano, que lo constituye la totalidad de bolivianos y bolivianas, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianos.

Con estos principios, el pueblo boliviano recupera la soberanía como único titular, que la ejerce de manera directa o delegada. El Estado asume los principios ético-morales de los pueblos indígenas: el *ama qhilla, ama llulla, ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso, no seas ladrón); *suma qamaña* (vivir bien) *ñandereko* (vida armoniosa); *teko kavi* (vida buena); *ivi maraei* (tierra sin mal) y el *qhapaj ñan* (camino o vida noble). El nuevo Estado se asienta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, entre otros.

También se declara la *preexistencia* de los pueblos indígenas a la formación del Estado, reconociendo el dominio ancestral sobre sus territorios, garantizándose así la *libre determinación en el marco de la unidad del Estado*. La libre determinación, recogiendo en gran parte la Declaración los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, consiste en el “...derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus



de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.” Una definición que, de esta manera, constituye el principio informador y el sustento material de los derechos y garantías para los pueblos indígenas, originarios y los campesinos en el conjunto del texto constitucional. Estas declaraciones consagran a Bolivia tal cual es y tal cual fue negada por más de un siglo y medio, y representan el acto de justicia social y política más importante de la historia republicana.

La NCPE dedica más adelante un capítulo completo denominado *Derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos*, dentro del Título de los *Derechos Fundamentales y Garantías*, en el que se recoge los avances más importantes en materia de derechos y garantías para los pueblos indígenas de la legislación internacional.

### La nueva organización territorial

La Constitución de 1967, modificada parcialmente en 1994 y 2004, mantenía la división política de departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones, así como una definición unitaria con un bajo nivel de descentralización administrativa. Aquella división política estaba ubicada en la distribución funcional/horizontal del Estado, sin otorgar a esos niveles capacidad gubernativa, puesto que sus autoridades venían designadas directamente por el Presidente de la República. Esta situación varió de alguna manera con la aprobación, al límite de la constitucionalidad, de la Ley 3015 de 2005 de *elección para la designación de prefectos de departamento*, que posibilitó la elección directa de estas autoridades, aunque sin constituir nivel de gobierno. El único nivel subnacional efectivo de gobierno reconocido por la Constitución lo constituían los municipios, cuyo Régimen Especial estaba previsto en los artículos 200 y siguientes de la CPE.

La Tercera Parte de la Nueva Constitución, denominada *Estructura y Organización Territorial*

del Estado, instituye los departamentos, las provincias, los municipios y los territorios indígenas originarios campesinos como parte de la división vertical del Estado. Tienen potestad gubernativa tres entidades territoriales: los departamentos, los municipios y los territorios indígena originario campesinos. Las regiones formarán parte de la organización territorial en los términos y las condiciones que la ley determine.

Los conflictos de septiembre precipitaron las modificaciones al capítulo de autonomías, el más criticado desde la oposición. El proceso de diálogo instalado dio como resultado cambios de forma y fondo a los 35 artículos que componen el Título de *Organización Territorial del Estado*.

Fueron ajustados ciertos *aspectos conceptuales* sobre las funciones de las autonomías, quedando mucho más clara la facultad legislativa, diferenciada de la reglamentaria, de la fiscalizadora y ejecutiva.

Se incorporaron las definiciones de los *tipos de competencias*. En este sentido, la Constitución prevé ahora cuatro tipos de competencias, incorporando una más —la *compartida*— respecto al proyecto de Oruro, donde la legislación básica se mantiene en el nivel central, al tiempo que los niveles subnacionales podrán ejercer la potestad legislativa de desarrollo de lo reglado por el Estado nacional, correspondiéndoles también las facultades de reglamentación y ejecución. La *cláusula residual* de ejercicio de competencias no previstas, seguirá en manos del Estado, aunque podrá transferirlas o delegarlas por ley, modificación que flexibiliza el texto de Oruro, que nada decía al respecto.

Con la *Ley Marco de Autonomías y Descentralización*, el Estado se reserva la atribución de reglar la elaboración de los estatutos autonómicos, transferencia y delegación de competencias, el régimen económico y financiero, así como la coordinación entre los diferentes niveles autonómicos.

1. (Asamblea nacional de organizaciones indígenas, originarias, campesinas y de colonizadores de Bolivia. Propuesta para la Nueva Constitución Política del Estado. Sucre, 5 de agosto 2006. Pág. 3).

El *desdoblamiento* de las competencias en *privativas* y *exclusivas* del Estado central permitió desconcentrar alguna de ellas cuya reglamentación o ejecución en algún momento el Estado podrá transferir o delegar. En materia de recursos naturales, el Estado se reserva de manera indelegable las competencias de política general y legislación sobre tierra y territorio, hidrocarburos, biodiversidad, medio ambiente y codificación minera. Como competencias *exclusivas* —es decir sobre las cuales no delega ni transfiere la potestad legislativa, pero si la de reglamentación y ejecución— fueron reubicadas las referidas a la gestión y administración de los recursos naturales renovables y ordenamiento territorial en los diferentes niveles autonómicos.

El gran conflicto de septiembre, al influjo de la consigna de *autonomía departamental* promovida por los denominados *cívicos* y autoridades del Oriente, quedó resuelto en la NCPE respetando la matriz del texto de Oruro, aunque recogiendo algunas competencias previstas en los estatutos autonómicos refrendados ilegalmente los meses de mayo y junio de 2008. El Presidente de la República había planteado, a principios de año, un ejercicio de *compatibilización* entre estatutos y NCPE, por el cual los primeros debían ajustarse al texto aprobado en Oruro, ejercicio al que se resistieron los prefectos y *cívicos* del Oriente: podría decirse que a la luz del desenlace de la crisis —en el que la oposición quedó claramente en desventaja frente al oficialismo— ese objetivo se logró.

En la actual CPE, el *Gobierno Autónomo Departamental* estará constituido por una Asamblea Departamental y un órgano ejecutivo, que será el *Gobernador*. Ya no hay Concejo Departamental ni prefectos, como estaba previsto en la propuesta de Oruro, que mantenía esas figuras. La composición de dicha Asamblea ha variado en aspectos de forma y fondo en cuanto a la participación de los pueblos indígenas. Según la NCPE la ley definirá los criterios de participación en función a elementos de identidad cultural y lingüística, siempre que sean minorías. La aplicación quedará en manos de los Estatutos Autonómicos.

En la distribución de competencias sobre los recursos naturales, este nivel autonómico tendrá la potestad de elaborar y ejecutar de manera *exclusiva* los planes de ordenamiento territorial, en coordinación con los generados en el nivel central del Estado, los municipios y los territorios indígenas originarios campesinos; podrá reglar los servicios de sanidad e inocuidad alimentaria, elaborar proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía, así como participar en la industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el departamento en asociación con entidades nacionales del sector.

Las *autonomías regionales* se estructurarán sobre la base de la agregación de dos o más provincias o municipios, pero sin trascender límites departamentales; sus competencias serán definidas por el legislativo departamental. Los *assembleístas* serán elegidos ahora a partir de listas que irán adosadas a las de concejales municipales. Con esto, las ecorregiones como la Amazonía, el Chaco, la Chiquitania, los Valles, etc. pierden capacidad gubernativa y base territorial, de alguna forma garantizadas en el texto de Oruro, y quedan subordinadas a los municipios y los departamentos. Se incorpora la figura de la *metropolitanización* de los conglomerados urbanos de más de 500.000 habitantes. Este nivel ejercerá las competencias que les transfieran o deleguen otros niveles de gobierno.

#### Las autonomías indígenas

Las autonomías indígenas tienen un espacio importante en la Nueva Constitución. El artículo 289 establece que *“La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.”* El único requisito exigible para la conformación de autonomías indígenas es la consulta, según normas y procedimientos propios.

La Nueva Constitución declara que las autonomías no estarán subordinadas entre sí y tienen igual rango constitucional. Este principio fue uno de los pilares de la propuesta del Pacto de Unidad frente a los dos sectores cuyas propuestas podían neutralizar las autonomías indígenas: el de los municipalistas y el de los *cívicos* y prefectos del Oriente, que sólo reconocían otros niveles autonómicos siempre que estuvieran subordinados a las municipalidades y los departamentos. La autonomía indígena tiene como base material los territorios ancestrales consolidados o en proceso —mediante normas agrarias— que, no obstante, deberán estar *actualmente habitados por los pueblos y naciones indígenas*, y ya no cuentan como base las comunidades campesinas.

La NCPE trae dos hipótesis de conflicto en caso de constitución de autonomías indígenas: territorios

que afecten límites distritales o que afecten límites municipales. Existe 151 territorios en tierras altas y 54 territorios en tierras bajas en esta situación. Nada se dice sobre el conflicto con los departamentos: 5 territorios indígenas están en esta situación. La salida pactada en el Congreso es, para el caso de los conflictos de límites con distritos, la redelimitación territorial previo acuerdo entre pueblo indígena y Gobierno Municipal. En el caso de afectación de límites municipales, se deberá seguir un procedimiento especial ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, de acuerdo a los requisitos y condiciones que señale la ley.

La Nueva Constitución otorga expresamente tres tipos de competencias para las autonomías indígenas —*exclusivas, compartidas y concurrentes*— que en total suman 37, de las cuales 23 tienen carácter *exclusivas*. A través de éstas, los pueblos indígenas tendrán potestad para elaborar su Estatuto; definir y gestionar su desarrollo; gestionar y administrar los recursos naturales renovables existentes en sus territorios; elaborar Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los otros niveles de Gobierno; reglar la electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción; mantener y administrar caminos vecinales y comunales; administrar y preservar áreas protegidas en su jurisdicción y ejercer la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley; participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten, entre otras.

La desestructuración de los territorios indígenas por desconocimiento de las realidades socioculturales locales y regionales, debida a la imposición de límites administrativos sin respetar estos criterios, era uno de los problemas estructurales que motivó la Asamblea Constituyente. La nueva distribución de competencias, aumentadas en número y cualitativamente superiores al antecesor texto de Oruro, deja un amplio margen para el ejercicio de la autodeterminación y el autogobierno en la perspectiva de la construcción de un Estado plural en sus diferentes niveles de Gobierno.

## Recursos naturales

Bolivia ha sido históricamente un proveedor a bajo costo de materias primas para el mercado mundial. Los minerales —plata, estaño, zinc—, el caucho, las maderas finas, el petróleo y el gas, fueron largamente explotados sin que el país haya podido abandonar los niveles más bajos de desarrollo del continente. Las formas o *modelos de gestión* de las riquezas naturales nacionales pasaron del aplicado durante la Colonia y los primeros decenios de la República —de tipo *extractivista*— al *estatista*, que se extendió desde la Revolución Nacional de 1952 hasta los albores de la década de los 90. Durante los últimos 20 años se puso en marcha, al influjo de las reformas estructurales del Estado, un modelo de gestión de matriz transnacional-privatista, por el que la Nación perdió los más elementales derechos de decidir y beneficiarse de la explotación de sus recursos naturales a manos de los sectores privados, nuevos actores de la economía nacional.

Esta nueva etapa del proceso democrático boliviano (2000-2005) está signada por la defensa de los recursos naturales de parte de los movimientos sociales organizados, a cuya acción movilizadora y propositiva se debe gran parte de esta parte del articulado constitucional.

En ese contexto, desde la parte dogmática de la NCPE, los recursos naturales tienen un tratamiento destacado. El Estado boliviano declara como uno de sus fines esenciales el de promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de éstos, impulsando su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras. En la parte orgánica, se dedica un título completo al nuevo régimen de los recursos naturales, que no sufrió alteraciones mayores por los acuerdos políticos de octubre último.

La discusión sobre quien debiera tener el dominio y la propiedad de los recursos naturales dominó gran parte del debate constituyente. La NCPE recoge la gran agenda de Octubre 2003 sobre este tema: son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, nadie, sin consulta previa al soberano o contra su voluntad,

puede disponer de las reservas naturales nacionales, menos para beneficio de actores foráneos en perjuicio de la economía nacional y popular. Siendo del pueblo estas riquezas, como actor del nacimiento del Estado, es depositario de los derechos de dominio y propiedad.

Al Estado le corresponde el control y la dirección, exploración, explotación, industrialización, transporte y la comercialización de estos recursos estratégicos a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias. La gestión y administración de los recursos naturales se hará garantizando el control y la participación social. Con estas disposiciones el Estado recupera un rol fundamental como actor del desarrollo nacional basado en el uso y el aprovechamiento soberano de sus riquezas naturales y la sociedad civil asume un papel importante en la definición de las políticas públicas que se adopte sobre el uso y disposición de estos recursos, base del desarrollo nacional futuro.

Se incorpora un capítulo completo sobre Medio Ambiente, en el que se establece, entre otras disposiciones importantes, la obligación primordial de conservar, proteger y aprovechar los recursos naturales y la biodiversidad así como mantener el equilibrio del medio ambiente.

Los recursos hidrocarburíferos y los minerales son reglados de manera detallada. Para los primeros, además de la ratificación de la titularidad a manos del pueblo boliviano y la administración estatal vía Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), cualquier pacto o convenio que comprometa tal declaración de propiedad cometerá el delito de traición a la patria. Se crea una empresa estatal para la industrialización de los hidrocarburos —la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos— así como una institución de regulación, control y fiscalización de toda la cadena productiva, bajo el marco de la política estatal sobre hidrocarburos. Esta instancia, que por sus competencias y régimen legal y económico se acerca a las que ejercen desde hace algunos años las cuestionadas “superintendencias sectoriales”, desconcierta el análisis, aunque se sujetará a las políticas definidas por el propio Estado.

En el caso de los minerales, ya no se habla de propiedad sino de *responsabilidad* estatal sobre los

mismos y la delegación del ejercicio de las actividades productivas a las empresas privadas y las cooperativas, que no cambia en gran medida el modelo de explotación y comercialización vigente. La política minera y metalúrgica será dirigida por el Estado, así como el control y fiscalización sobre toda la cadena productiva.

Los recursos hídricos tienen también un sitio importante en la NCPE. Es declarado recurso natural estratégico y su acceso, derecho humano fundamental, el cual deberá enmarcarse en los principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad. Con relación a los derechos que el Estado otorga sobre estos recursos, en el texto de Oruro aprobado por la Asamblea Constituyente, el artículo 373 prohibía la apropiación privada y el servicio no podría ser concesionado. Los acuerdos de octubre último adicionaron la frase “...y están sujetos a un régimen de licencias, registros y autorizaciones conforme a Ley”, también recogida en la parte dogmática en el artículo 20. Se entiende que las grandes cooperativas, sobre todo de Santa Cruz, que son parte del esquema de poder regional opositor al Gobierno de Evo Morales, se veían perjudicadas con la redacción original, puesto que sus derechos podían caducar a favor de entidades o empresas públicas. Con este añadido el Estado otorgará, a los operadores del recurso, derechos bajo las figuras de licencia, autorización o registro, con las que se pretende evitar la violación al dominio que el pueblo mantiene sobre el recurso, a la vez que dejó inermes derechos vigentes de las cooperativas de servicios de agua de Santa Cruz.

El uso, acceso, protección y conservación de la biodiversidad son también de competencia del Estado nacional, el cual podrá imponer medidas restrictivas para su explotación, con el objetivo de preservar, recuperar o conservar la biodiversidad que esté en peligro de extinción. En este sentido, comete delito quien trafique ilegalmente especies de la biodiversidad. En caso de coexistencia de áreas protegidas y territorios indígenas, la gestión de las áreas protegidas será compartida en sujeción a normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas interesados, aunque respetando las normas de creación del área.

Los recursos forestales son declarados estratégicos por la NCPE. Pero a tiempo de reconocer los derechos

de explotación forestal otorgados a operadores privados, de alguna forma se ha prolongado la vigencia del actual Régimen Forestal impuesto por una cuestionada ley que data de las reformas neoliberales de Sánchez de Lozada. Del proyecto de Oruro ya habían sido excluidas las disposiciones que imponían obligaciones económicas, sociales y ambientales para el mantenimiento de los derechos otorgados por el Estado en aplicación de la Ley Forestal de 1996 a favor de los concesionarios privados. Como para los otros recursos naturales renovables, los principios de conservación, protección, uso sustentable y recuperación de zonas degradadas, siguen orientando la visión de la NCPE sobre la explotación de los bosques.

La Amazonía, ecosistema único en el mundo, que ocupa más del 40% del territorio boliviano en las provincias del nordeste, constituye un espacio estratégico de especial protección para el desarrollo integral del país. Se prevé la aprobación de una ley especial para reglar todas las actividades económicas que deberán respetar la especial fragilidad y sensibilidad ambiental de la región, así como deberá establecerse una administración integral, participativa, compartida y equitativa, que apunte a la generación de empleo y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En la región también se implementará políticas especiales en beneficio de los pueblos indígenas en las que se favorezca la reactivación de la economía regional sobre la base del aprovechamiento de los productos tradicionales amazónicos, como la siringa y el castaño, cuya afectación será penada por la ley.

El problema de la tierra, uno de los principales factores de conflicto en Bolivia, encuentra una regulación que constitucionaliza los importantes avances legislativos de los últimos tiempos. El artículo que irá a referéndum dirimidor está en este Capítulo Noveno referido a la tierra, que tuvo modificaciones importantes producto de los acuerdos del Congreso.

El nuevo ordenamiento jurídico boliviano reconoce, respeta y protege dos formas de propiedad: la individual —que comprende la pequeña, la mediana y la empresarial— y la colectiva o comunitaria —las cuales se expresan en el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y las comunidades campesinas.

Se recoge el principio de la Reforma Agraria de 1953 de que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, debiendo las pequeñas propiedades y las comunitarias cumplir con una función social y las empresariales, con una función económica social. Esta última se define, constitucionalizando los principios de la actual Ley N° 3545, como empleo sustentable de la tierra, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial está sujeta a revisión periódica para verificar el cumplimiento de la función económica y social, que por mandato de la Ley 3545 es cada dos años. El incumplimiento de la FES conlleva la pérdida del derecho y el retorno de las tierras al dominio del Estado sin indemnización. Igual sanción constitucional se impone para la tenencia latifundiaría de la tierra y la doble titulación, por ser contrarias al interés colectivo. La expropiación es el otro mecanismo de desapoderamiento de la tierra a sus titulares, que procede, sin excepción, por causal de necesidad y utilidad pública, previo pago de una justa indemnización a sus titulares.

Se recupera en este capítulo el instituto del latifundio, categoría del derecho agrario prevista en la Ley de Reforma Agraria, que había quedado en desuso debido a la derogación que operó la Ley INRA del procedimiento de afectación. El artículo 398 de la

NCPE señala cuatro causales bajo las cuales el Estado declara una propiedad agraria como latifundio, las cuales son: a) *tenencia de tierras improductivas*; b) *tenencia de tierras que no cumplen la función económica social*; c) *tierras explotadas aplicando un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral* y d) *tenencia de tierras que sobrepasen la superficie máxima zonificada establecida en la ley*.

Aunque en realidad las causales a) y c) son hipótesis del genérico b), la existencia de una de las dos implica el incumplimiento de la FES. La causal de servidumbre tiene plena relevancia en el proceso agrario de saneamiento de tierras que se ejecuta en este momento, debido a que en esta condición todavía perviven comunidades denominadas "cautivas" del pueblo guaraní en la zona del Chaco. Las denuncias de sus organizaciones y la conflictividad que desató las acciones del Gobierno para la liberación de las familias cautivas este año en Santa Cruz y Chuquisaca, en el que la violencia de los hacendados detuvo temporalmente ese proceso, reflejan la trascendencia que tienen estas disposiciones para el refuerzo de la política iniciada por el Presidente Evo Morales de erradicar estas situaciones flagrantemente violatorias a los derechos humanos.

Poco antes de la aprobación del texto constitucional por la Asamblea Constituyente, en

diciembre de 2007, se le agregó al artículo 398 un supuesto incordio entre mayoría y oposición sobre la superficie máxima reconocida por el Estado a la propiedad agraria —causal d)— excedida la cual el predio se considera latifundio. Este elemento permite que, por primera vez y de manera directa, el pueblo defina en un referéndum dirimidor —que se realizará el mismo día de la aprobación de la Constitución— la superficie máxima de las propiedades agrarias, cuyas extensiones no podrán superar las 5.000 o las 10.000 hectáreas.

El mencionado referéndum dirimidor inmediatamente generó la reacción de los sectores terratenientes del Oriente, sobre todo ganaderos de los departamentos de Santa Cruz y Beni, quienes desarrollan sus actividades económicas de manera extensiva; encontrándose en el rango señalado por la consulta varios miles de predios en aquellas regiones. Por su parte, desde algunos sectores del propio Gobierno se rechazaba el referéndum en esos términos puesto que cambiaba el principio de la Reforma Agraria: que las tierras trabajadas se respetan y protegen, las improductivas se revierten sin indemnización. Pero ciertos sectores políticos y el propio pueblo vieron con satisfacción una medida a disposición de la población para poner freno al acaparamiento de tierras.

Los acuerdos de octubre último modificaron totalmente el artículo 399, introduciendo otros elementos que han despertado susceptibilidad y que se prestan a más de una interpretación. En primer lugar, los límites que se defina en el referéndum se aplicarán a los predios *adquiridos con posterioridad a la vigencia de la Constitución*. En Bolivia las transferencias de predios agrarios es totalmente libre, el Estado apenas tiene control sobre las transacciones comerciales sobre propiedades y todavía no funciona el registro de transferencias ordenado por la Ley 3545; la efectividad real de esta declaración, a más de reducir considerablemente el alcance de los efectos del referéndum, es casi nula.

Más adelante y en el mismo sentido, se dice que "A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley". Si esta frase se la interpretara de manera aislada, podría estar formalizando derechos al margen del proceso de saneamiento de la tierra —actualmente ordenado por la Ley INRA y modificado parcialmente por la Ley 3545—, el cual regulariza y perfecciona el derecho propietario verificando situaciones jurídicas y económicas de hecho y de derecho anteriores a la vigencia de esas mismas disposiciones. Sin embargo, y pese a lo alambicado de la redacción, propia de los acuerdos políticos, tranquiliza la reserva a la norma sustantiva con que se cierra el final del párrafo —"*...de acuerdo a Ley*". La segunda parte del artículo 399 termina por desnaturalizar la causal de latifundio por exceso de superficie, cuando establece que las propiedades que superen el máximo establecido, aquellas extensiones "*...serán expropiadas*". Es decir, será de *necesidad y utilidad pública* recuperar tierras de los latifundistas, por las cuales el Estado deberá pagar un justiprecio.

De esta forma, se colige que el referéndum no tendrá aplicación práctica y se repone el principio de que las tierras trabajadas, cualquiera sea su extensión, se respetan. Si esta línea de razonamiento

se asocia a la redacción del artículo 315, producto también de los acuerdos de octubre —que, extrañamente y fuera del régimen agrario, reconoce la propiedad de la tierra a sociedades en extensiones de 5.000 hectáreas y la inconsulta constitucionalización de la producción, importación y comercialización de transgénicos, eliminando la expresa prohibición del texto de Oruro al respecto— tenemos como resultado un preocupante hueco en los principios informadores del nuevo texto constitucional.

Queda la expectativa sobre si serán recogidos estos elementos por la norma de zonificación y aquella que regule los transgénicos, donde se establecerán los límites mínimos y máximos de la propiedad agraria, de acuerdo a su actividad productiva y ubicación geográfica, y cómo la soberanía y seguridad alimentarias de los bolivianos son resguardadas de estas disposiciones.

Transformar estos mecanismos en herramientas de ordenamiento territorial, en la perspectiva de una política de desarrollo rural que evite las grandes concentraciones de tierras en pocas manos destinadas a la siembra indiscriminada de productos transgénicos, principal tendencia regional y mundial, es una de las primeras tareas a emprender por el Estado Nacional.

La pequeña propiedad y las propiedades colectivas se benefician de las garantías que evitan su fragmentación o venta a terceros: son de carácter indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no están sujetas al pago del impuesto a la propiedad agraria. Respondiendo a la realidad de las comunidades campesinas e indígenas del altiplano y el valle, la propiedad colectiva podrá titularse de manera mixta, reconociéndose la complementariedad entre derechos colectivos e individuales y, a la vez, respetándose la unidad territorial de la comunidad. Esta figura despertó susceptibilidad entre las organizaciones indígenas de tierras bajas, quienes, con las propiedades

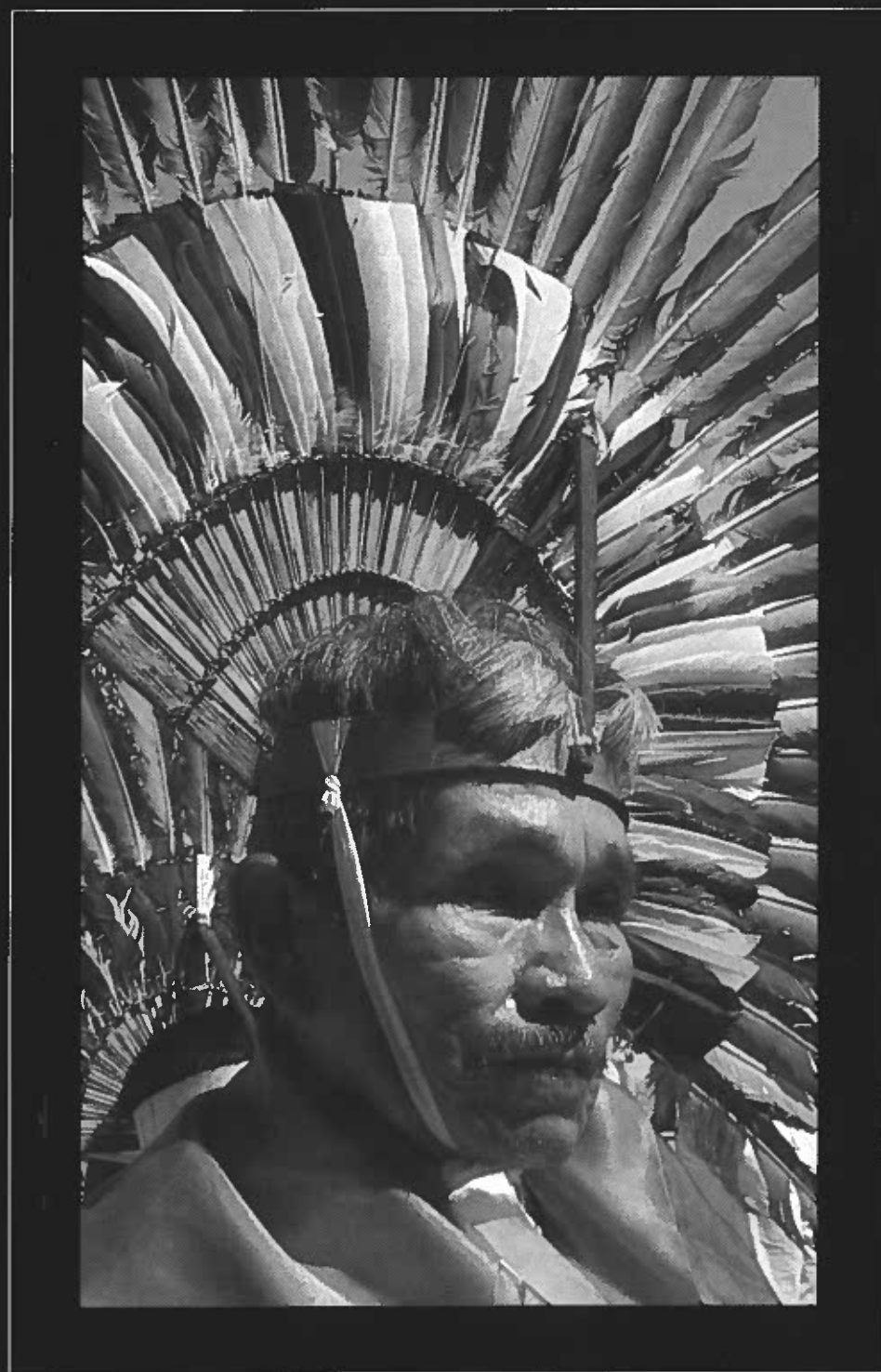
colectivas indivisibles reconocidas por la Ley INRA, protegen sus territorios de fenómenos de parcelación y venta de los mismos que suelen generarse ante situaciones de dificultad económica.

Los indígenas de tierras bajas marcharon en 1990 por *territorio y dignidad*, sin embargo obtuvieron, en la reforma constitucional de 1994, una propiedad agraria denominada *tierra comunitaria de origen*, desprovista del conjunto de elementos sociales, culturales y espirituales, además de políticos, que representa el territorio para los pueblos indígenas del mundo. La NCPE rescata en parte aquella demanda histórica reconociendo, bajo la controvertida categoría de *territorio indígena originario campesino* “...el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza”. El reconocimiento se extiende además a las áreas de producción, de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural. Pese al *agregado* al artículo 394, realizado sin ninguna consulta a las organizaciones indígenas en los acuerdos de octubre, por el cual los indígenas bolivianos deberán resignarse

a seguir aceptando la presencia de terceros en sus territorios, puede decirse que la definición expuesta recoge todas las dimensiones de los derechos territoriales indígenas internacionalmente reconocidos.

La Nueva Constitución es fruto de un proceso que no acaba y que sigue en construcción. Con sus vacíos y contradicciones, consagra avances impensados apenas unos años atrás, abriendo hacia adelante un escenario de oportunidades para plasmarlas en realidades efectivas. Coloca, por otro lado, a los movimientos sociales bolivianos ante el enorme reto de demostrar que están a la altura del desafío que la historia les está planteando: ser parte activa del nuevo Estado al que están contribuyendo de manera decisiva a refundar; administrar un pedazo del territorio nacional, que una vez fue suyo, con identidad propia, responsabilidad nacional para el beneficio propio, de sus familias y del conjunto de Bolivia.

Ofrecemos desde este número un nuevo formato de *Artículo Primero - Revista de Debate Social y Jurídico*, que tiene ya 18 años de presencia en el ámbito de la discusión y la propuesta nacional e internacional, e incorpora ahora elementos gráficos novedosos sin perder la calidad de los debates con el objetivo de seguir aportando al proceso de transformaciones estructurales por los que transita Bolivia, en el cual el CEJIS seguirá contribuyendo, como lo viene haciendo desde hace 30 años.



## Paráfrasis



### RÉGIMEN DE AUTONOMÍAS EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y REINTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS BÁSICAS PARA EL AUTOGOBIERNO INDÍGENA

Iván Bascopé Sanjinés<sup>1</sup>

Con la propuesta presentada a la Directiva de la Asamblea Constituyente (AC) por las organizaciones sociales aglutinadas en el Pacto de Unidad el 25 de mayo de 2007, se estableció por primera vez un régimen de autonomías y descentralización con principios, definiciones, contenidos y alcances. De esa manera, se reconoció en el Proyecto de Constitución Política del Estado (PCPE) la base territorial y el funcionamiento de las instituciones de autogobierno para cada uno de los niveles autonómicos, propiciando escenarios para la configuración del mapa autonómico del Estado sobre la base de un mismo rango constitucional y la no subordinación entre las autonomías.

No obstante la incorporación de un régimen de autonomías y descentralización en el PCPE, no se previó que se abriría un abanico de hechos autonómicos impulsados técnica y políticamente por actores involucrados, quienes como los pueblos indígenas originarios y campesinos han comenzado a estructurar su autonomía a partir de las normas vigentes que reconocen y los facultan al ejercicio del autogobierno y la libre determinación. Situación distinta a la emprendida por los grupos cívico-oligárquicos de los departamentos de la denominada "media luna", que promueven una autonomía separatista sin ninguna

1. El autor es responsable de la Oficina de Enlace CEJIS La Paz, es abogado constitucionalista e investigador en materia social. Fue asesor de las organizaciones indígenas originarias en el proceso constituyente y actualmente asesora en la implementación de las autonomías indígenas y en la adecuación legislativa.

base legal y poco consensuada en sus regiones; pues éstos han empezado con la implementación de su normativa básica antes de la promulgación de una norma de regulación que garantice el desarrollo armónico, equilibrado y complementario del sistema de autonomías y descentralización establecido en el PCPE.

Por lo tanto, es de indudable importancia y responsabilidad la cooperación que debe prestar el Estado a las entidades territoriales para el acceso y funcionamiento de la autonomía y el autogobierno, además de asegurar la interacción entre ellas dentro del sistema de autonomías y descentralización y la cohesión territorial del país.

Así, cada una de las entidades a nivel territorial, al tener sus propias peculiaridades, deberán sujetarse a la Constitución Política del Estado y a los procedimientos para la institucionalidad del gobierno autónomo, tanto en la ejecución de sus competencias exclusivas, compartidas y concurrentes que les sean transferidas, como en el desarrollo legislativo de las mismas, respetando, en cada caso, el pluralismo político y la voluntad de la población manifestada en la iniciativa autonómica y en la consulta popular.

De esta forma, la naturaleza y el encuadramiento de las autonomías, es decir, de las entidades territoriales autónomas, deben sujetarse para su implementación, en cuanto procesos autonómicos, al nuevo texto constitucional, como también a su sistema de fuentes. Este último se desarrollará a partir de las leyes nacionales y estatutos y normas de desarrollo de los niveles subnacionales, lo cual constituirá el marco jurídico autonómico del nuevo Estado Unitario Plurinacional.

Siendo casi un estándar político y social definir las razones de la autonomía, entre las cuales destacan: acercar el Estado al ciudadano, gestionar el territorio a través de instituciones propias, tener mayor conocimiento y responsabilidad en el manejo político y las necesidades de los ciudadanos, contar con mayores facilidades para el ejercicio de los derechos, brindar mayor prestación de servicios públicos y de calidad, entre otras; es que para fines de su cumplimiento vinculante dentro del sistema de autonomías y descentralización, trataremos de desarrollar las reglas básicas de la autonomía a objeto de otorgar viabilidad y operatividad a los procesos autonómicos que se han iniciado sobre la base del PCPE.



### Del Territorio

Desde que se definió la división político-administrativa del Estado después de 1825, son múltiples los cambios, las necesidades y las posibilidades que han surgido en nuestra realidad social; lo cual implica entre otras cosas, la necesidad de un mejor aprovechamiento y ordenación de uno de los elementos que hacen al Estado autonómico: el territorio.

Es así, que a partir de la configuración de los departamentos como unidades territoriales mayores, es posible utilizar otros mecanismos de vertebración del territorio que permitan dar una respuesta adecuada a la realidad geográfica, social y cultural del país.

Podríamos decir que con la Ley de Descentralización Administrativa y la Ley de Participación Popular, los departamentos y municipios han avanzado conjuntamente en el ejercicio de su personalidad jurídica. No obstante, estas unidades como entes descentralizados administrativamente, que requieren un alto nivel de desconcentración de sus funciones, no han impulsado la constitución de otras unidades territoriales, como la de los territorios indígenas originarios campesinos, los cuales deben encuadrarse, en muchos casos, a la figura de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's), a los distritos municipales y a los municipios, situación que los ha limitado en su configuración como un sujeto autonómico, que les permita ejercer actos no sólo administrativos, sino también políticos y jurisdiccionales, articulados a las estructuras de poder del Estado.

Consiguientemente no cabe duda que el territorio es el elemento definidor de la condición jurídica de la personalidad - de la autoidentificación étnica y cultural - y de la estructuración orgánica de una entidad territorial autónoma (ETA), lo que da pie a lo que algunos autores llaman *ciudadanía autonómica plurinacional* y *ámbito de las autonomías*; sentido que adopta el PCPE al definir el territorio indígena originario campesino como la base de la nueva organización territorial del Estado.

Esta organización, al ser incluyente y de carácter plurinacional, pues constituye el elemento político de los territorios históricos de las naciones y de los pueblos indígenas originarios y campesinos, establece una base territorial para la conformación y funciona-

miento de ETA's indígenas, que corresponde a la definición de una jurisdicción territorial vigente, innovadora, reconstituyente y rearticuladora, ya que su creación, delimitación y/o modificación incide en la conexión entre la realidad de un nuevo ordenamiento territorial y su estructura organizativa.

Esta realidad es tan visible que, en el caso de las ETA's indígenas, estas se asientan sobre territorios ancestrales y/o de acceso u ocupación tradicional, con una clara delimitación natural de sus territorios, pero también sobre territorios consolidados jurídicamente como propiedades colectivas (TCO's) y comunarias, que pueden o no coincidir con los límites municipales, distritales o departamentales, y la utilización de formas complejas de integración, estas últimas determinantes para la distribución territorial del poder político bajo una fórmula de gobierno compartido, entre las autoridades del gobierno nacional y las de las autonomías, como también para el caso de la redistribución poblacional en cada ETA.

Caso contrario conllevaría negar la autonomía indígena y profundizar el encapsamiento y jerarquización de categorías culturales, que ha llevado por ejemplo a indígenas y campesinos, a competir entre ellos por recursos y estatus, a tiempo de reafirmar su autoridad mediadora como organización social cuando el gobierno lo requiere, en detrimento y menoscabo de sus demandas históricas de carácter plurinacional.

### De la delimitación del Territorio

Abierto este escenario, las ETA's indígenas, además de su organización, denominación y sede de sus instituciones, deberán definir la delimitación interna de su territorio en sus estatutos.

Sin embargo, y debido a que el territorio es uno de los elementos básicos para la conformación de las ETA's indígenas, la delimitación territorial debe regularse de acuerdo a una ley de ordenamiento territorial - en tanto es competencia exclusiva del nivel nacional - previa expresión de la voluntad de los habitantes de las ETA's que opten por la autonomía. En tal situación, se conservarán en algunos casos los límites externos de los municipios y los departamentos; en otros, se reconocerá la demarcación ya consolidada de las TCO's y de



los territorios históricos y tradicionales, previo procedimiento, e incluso se aplicará la transterritorialidad en los casos donde exista discontinuidad territorial, para el caso de las regiones y territorios indígenas originarios campesinos.

Por lo tanto, la unidad política, jurídica, económica y social del Estado no puede significar una división territorial que a título de ejercicio de la autonomía, prive pura y simplemente la capacidad de actuación de las ETA's indígenas, ya que la delimitación de estas no es sólo la expresión y símbolo de la realidad, sino también la base física o material sobre la que se asientan las estructuras de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, determinantes para el ejercicio de las competencias que asigna el PCPE.

Por esta razón, y pese a que ésta es materia de regulación a través de una ley, surge la necesidad de que se establezca en los estatutos de cada ETA indígena una cláusula de garantía, mediante la cual los límites geográficos con los que se constituyó históricamente y/o tradicionalmente queden consagrados en su norma institucional básica, tomando en cuenta los factores organizativo, socioeconómico, ambiental, demográfico, funcional, etc.

Sin embargo, las ETA's indígenas pretenden pasar de una realidad geográfica delimitada por ríos, valles u otras manifestaciones de la naturaleza,

a una que garantice una realidad jurídica como instrumento de progreso y desarrollo.

Con una ley de ordenamiento territorial, que organice lo dispuesto en el PCPE, será posible establecer circunscripciones territoriales para la elección de sus autoridades ancestrales y/o tradicionales, que fomentarán la consolidación de jurisdicciones autónomas indígenas con plena personalidad jurídica, administración territorial y gestión autonómica. Esto favorecerá al ejercicio de sus funciones y competencias, a tiempo de garantizarles los medios técnicos y financieros para estos fines.

En la vialidad política y técnica de las organizaciones sociales, fundamentalmente desde la visión del Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y las organizaciones sociales de tierras bajas articuladas al BLOQUE ORIENTE, que vienen desde hace un tiempo atrás aunando esfuerzos y generando alianzas, las ETA's indígenas "(...) pueden configurarse como un sustituto de muchos municipios, en entes con competencias e intereses propios a partir de una reforma local que prescindiera de los municipios que no pueden prestar los servicios mínimos o bien suponer una entidad local para suplir la insuficiencia de los pequeños municipios, sin que éstos desaparezcan como entes territoriales" (López-Mendel, 2005: 47).

### De la creación y conformación de las ETA's

La exigencia de la creación y funcionamiento de las ETA's indígenas deberá hacerse a través de un procedimiento, mismo que deberá ser expedito y sin demasiados condicionamientos para no atentar a la propia autonomía, lo cual se puede plantear mediante dos posibilidades: que el procedimiento para la creación y funcionamiento de cada ETA se establezca por una ley propia y específica, caso a caso, o hacerlo en una ley general, como es el caso de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD).

Esta segunda opción parece más razonable para el proceso y la coyuntura que pueda presentarse después de la aprobación del PCPE, dado que sólo desde un proceso homogéneo y, en general, suficientemente avalado por los actores sociales y sus perspectivas de viabilidad, debe procederse a la creación equilibrada de las ETA's. De otra forma, el diseño del territorio o del mapa territorial autónómico del Estado se realizaría de manera fragmentada y sectorial, sin tomar en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas originarios y campesinos.

La NCPE, al ser punto normativo de partida para la autonomía y el Estado Plurinacional, establece una presunción jurídica para la legitimidad de la autonomía, referente político para la implementación del autogobierno de toda ETA, que además incorpora la ruta procedimental para el desarrollo de las autonomías a través de la LMAD y los estatutos. Por tal motivo, la LMAD, al igual que el PCPE, debe reconocer el hecho autónómico departamental, regional, municipal y de los territorios indígenas originarios campesinos, en su amplio sentido plurinacional.



En este proceso, el estatuto se configura como la pieza clave que traduce en realidades concretas la potencialidad autonómica, plenamente aceptada por el pueblo boliviano para la construcción de una nueva organización territorial del Estado. Por eso, toda ETA no se constituye en el ejercicio de su autogobierno, sino que es precisamente su propia constitución, a través de la CPE, la LMAD y su respectivo estatuto, lo que la posibilita a acceder al autogobierno.

Así, los estatutos deben regirse a lo dispuesto en el PCPE, los cuales constituyen un consenso del proceso constituyente y un acto legitimador de la autonomía, que ha establecido una nueva estructura territorial del Estado, que incluso podrá alterar, en el caso de los territorios indígenas originarios campesinos que constituyan autonomía, las bases y límites territoriales que configuran al Estado centralizado y monocultural.

### De la identidad

El contexto plurinacional no depende de la consolidación de valores y reglas de juego democráticas, sino del tipo de relación entre las identidades nacionalmente definidas y el poder estatal. Este problema requiere necesariamente abordar la convivencia de identidades etnoculturales distintas y diversas en el seno de un mismo Estado, con la idea de apelar a su definición y a hacer vinculantes ciertos valores compartidos (Colom, 1999: 220).

En este sentido, se hace necesario evidenciar la coincidencia de elementos normativos que confirman la existencia de una política común desde las organizaciones sociales y la que se utiliza desde el poder político estatal, lo que garantiza la goberna-



bilidad y estabilidad política, sin desconocer la existencia e interrelación de gobiernos subnacionales, contruidos sobre la base de una autonomía comunitaria profundamente diversa, respecto a las formas de pertenencia política al mismo Estado.

Esto ciertamente implica tener un consenso sobre principios jurídicos y políticos que serían interpretados y, por consiguiente, relativizados desde las respectivas tradiciones culturales, lo que significará un desafío para generar vínculos de cohesión social en torno a una identidad política común.

En un contexto democrático exento de la inclusión discursiva, la autonomía indígena no puede ser la del statu quo del poder y del gobierno, sino el de la nación entendida como un proyecto, es decir, como una comunidad moralmente distinta, pero portadora de autonomía política e institucional proyectada en el tiempo.

No obstante aquello, a veces se relega la etnicidad a un segundo plano y se refirma sólo la sociedad civil, sin expresar las funciones culturales del Estado, que serían entendidas como puramente

instrumentales a objeto de acceder a cada uno de estos ámbitos.

Los conflictos políticos planteados por las identidades nacionales vienen sistemáticamente marcados por sus reivindicaciones de autogobierno territorial, las cuales son mayores a medida que se acrecienta su condición socio-política respecto a alguna forma previa de autogobierno.

De esta manera, en términos políticos, las identidades nacionales son prácticamente por definición identidades etnoterritoriales. Por ello, un enfoque en términos de territorialidad es el más adecuado para abordar el problema de la cohabitación política de los grupos nacionales en el país.

En consecuencia, para plantear la autonomía y fundamentarla debe haber una separación entre los tipos de intereses y la institución de un sistema de contrapoderes, para dar respuesta a los grupos etnoterritoriales, y establecer una autonomía multinacional o plurinacional que otorgue autogobierno a los grupos etnoterritoriales que conviven en el seno de un mismo Estado.

### De la soberanía

En un régimen autonómico, la soberanía debe tener un concepto políticamente operativo que, a su vez, respete el derecho de libre determinación de las naciones y los pueblos indígenas originarios y campesinos, razón por la cual se la diferencia del autogobierno en tanto es una noción amplia y no limitada a la configuración y funcionamiento de las instituciones que hacen a la autonomía (Bermejo Vera citado por López-Mendel, 2005: 33).

La soberanía, en el caso autonómico del país, parecería no ser la vieja soberanía popular que dio pie al Estado nacional, de tipo absoluta, indivisible e inalienable, separada de la sociedad y dominante sobre ella. Por tanto, desde la visión del Estado Unitario Plurinacional, la soberanía ya no es un elemento necesario de toda forma de gobierno, pues no es una paradoja el intentar dividir lo que sólo podía ser concebido como una unidad total, siempre que cumpla una función constitucional y sea parte de acuerdos vinculantes, en virtud de la voluntad de una población, para acceder a la autonomía y establecer el vínculo jurídico-político entre los gobiernos autónomos y el Estado, y entre éstos y los habitantes.

De forma más amplia, esto ya no implicaría basarnos en el principio liberal del gobierno como un todo, sino en un sistema de gobierno organizado en subgobiernos con coordinación, cooperación, complementación y subsidiaridad, y regulador de los pesos y contrapesos en cuanto al ejercicio de la autonomía. Este último, fundamento serviría para mantener la integración territorial. Además sería útil para concebir la democracia ya no como la de una mayoría, sino como la del

conjunto del pueblo boliviano, basada en el principio de la soberanía compartida, incorporado en el PCPE.

Por esta razón, resulta irreconciliable en este contexto la noción rousseauiana de la soberanía, que conlleva a plantear la democracia como identidad entre gobernantes y gobernados, a través de una voluntad general, lo que implica asumir la soberanía ligada a las distintas formas de aplicación de la democracia, otorgada a todos por igual, pero de forma diferenciada, para acceder a la autonomía.

“En efecto, autonomía no es soberanía, dado que toda organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de ésta donde aloja su verdadero sentido.” (López-Mendel, 2005: 34).

### De la participación política

La autonomía expresada en el PCPE también tiene que ver con la división de los órganos de poder del Estado y su relación con los gobiernos subnacionales, para lo que es imprescindible la participación de las ETA's indígenas en las definiciones y políticas del nivel nacional y en todo lo que implicará la implementación de la NCPE (mecanismos de reforma constitucional, supremacía constitucional, jerarquía normativa, etc.), lo que implica, a la vez, incorporar la participación de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos en el desarrollo de las ETA's.

En este caso se debe conciliar la participación política directa de los individuos en los asuntos del Estado con la institucionalización del gobierno compartido entre subunidades



territoriales; que, en algunos casos, pueden llegar a autodefinirse como ETA's interculturales.

La autonomía también es un instrumento para la profundización de la democracia, especialmente para enfrentar los procesos de delimitación del territorio de las unidades políticas básicas, lo que facilitará la efectiva implementación del autogobierno en cada nivel subnacional.

### Del autogobierno y sus instituciones

Considerando la interpretación del PCPE, el autogobierno, del cual se desprenden instituciones para su ejercicio, no representa una mera descentralización administrativa, sino una autonomía política. Esta forma organizativa tiene como consecuencias la autodeterminación o libre determinación, como específica la Ley N° 3760 de 13 de septiembre de 2007, de Ratificación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a través de la cualidad gubernativa y la potestad legislativa, es decir, la auto-organización política y la autogestión. Esto implica que, para la adopción de decisiones, es preciso una configuración organizativa y la facultad de dictar normas o autorregularse para ella misma, en el ámbito de sus competencias, de modo que diseñe un cuadro institucional en el cual cada órgano tiene funciones específicas.

Así, los poderes que se atribuyen a las ETA's necesitan, como señala el

nuevo texto constitucional, de una Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) para la regulación del funcionamiento de las instituciones de autogobierno, como las atribuciones y competencias, señaladas en el PCPE y en los estatutos. Lo que implica la diversificación del órgano legislativo y ejecutivo del Estado, aplicable a los departamentos, regiones y municipios autónomos, pero también a las autonomías indígenas, las cuales, pese a no tener precisadas sus instituciones de autogobierno en el texto constitucional, originan y ejercitan su poder político a través de las estructuras orgánicas de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, reflejadas en sus estatutos, entendida como una libertad de las mismas para configurar su autogobierno, situación que se diferencia de la imposición que se puede realizar con un instrumento legal para la formación y la efectivización de su libre determinación.

### Del órgano deliberativo

Al igual que las demás instituciones de gobierno, el órgano deliberativo de las ETA's indígenas ejerce el control y la coordinación con el órgano ejecutivo, bajo una denominación, organización y sede de su institucionalidad de acuerdo a su contexto histórico. En esta institución se expresa la voluntad política de los habitantes de la ETA, y se ejercen, de acuerdo a la NCPE, las funciones de autogobierno, sobreentendiéndose dentro de éstas la función legislativa, reglamentaria y fiscalizadora.

En este sentido, la regulación de toda ETA se realiza por intermedio del órgano deliberativo, a través de la generación de normas de desarrollo que operativicen las materias objeto de sus competencias.

Asimismo, las atribuciones del órgano deliberativo de las ETA's indígenas se ejercen en razón del principio de igual rango constitucional y no subordinación, además del principio de reserva normativa en materia de su desarrollo competencial. Entre las principales atribuciones de este órgano, está la aprobación de los presupuestos, impulsar, controlar y fiscalizar la acción del órgano ejecutivo y viabilizar la aprobación de las competencias para su ejecución.

#### Del órgano ejecutivo

Como sucede en todas partes donde existe un Estado autonómico, el órgano ejecutivo dirige la política y la administración de la ETA, y es el titular de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria, también con la organización, denominación y sede de éste.

En este sentido, el órgano ejecutivo puede tener una cabeza o ser un órgano colegiado, en el cual recaiga la representación de toda la ETA, encargado de presidir, dirigir y coordinar la actuación y las funciones de autogobierno.

#### De la administración de justicia

En cuanto a la administración de justicia, se ha establecido en el PCPE que esta es atribución exclusiva del Estado, en cuanto a su institucionalidad; no obstante, la administración de justicia indígena/comunitaria es competencia de las ETA's, lo cual la diferencia de la justicia ordinaria en su aplicación, por parte del gobierno autónomo. En este sentido, el órgano judicial del Estado coadyuvará y coordinará con la aplicación de justicia en cada una de las jurisdicciones donde las ETA's ejerzan esta competencia, así como también tiene la atribución privativa de establecer tribunales y descentralizar la administración de justicia en el marco de la coordinación entre niveles.

Sin embargo, se debe dejar abierta la posibilidad de que en el futuro las ETA's puedan crear nuevas instituciones en el ámbito de la justicia, como en lo referente a sus potestades de organización, es decir, en temas relativos a sus necesidades consultivas o de control y fiscalización económica y financiera, como el defensor del pueblo autónomo, los consejos económicos sociales, consejos jurídicos consultivos, etc.; pues todos ellos tienden a fortalecer la gestión autonómica.

#### De los controles para el ejercicio de la potestad legislativa

Con respecto al control y autocontrol de la potestad legislativa en todas las ETA's, el nuevo texto constitucional no hace énfasis en ello, especialmente en la aprobación de sus normas institucionales básicas o estatutos; los cuales deben darse mediante:

a) Un control de legalidad, según el procedimiento establecido en el estatuto, para el tratamiento y aprobación de las normas de desarrollo competencial y sobre los aspectos de la reforma del estatuto.

b) Un control de constitucionalidad, ya que de acuerdo al PCPE, toda norma o disposición legal, tanto orgánica como de desarrollo, debe estar sujeta a un control de constitucionalidad por medio del Tribunal Constitucional Plurinacional. En este caso, tal potestad podría ampliarse a los actos administrativos y jurisdiccionales de las ETA's, en los casos en que vulneren los derechos fundamentales, individuales y colectivos, la primacía constitucional y la jerarquía normativa.

En tal situación, el Tribunal Constitucional Plurinacional modulará el alcance de las posibilidades de intervención de las ETA's, esto a partir del Sistema de Autonomías, que deberá desarrollarse como un proceso abierto y concurrente, donde confluyan varias áreas o

acciones concertadas de actuación, sin que una excluya a la otra.

A estos dos controles señalados, se puede sumar también uno de judicialidad, por la vía de la regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa en las propias ETA's, dentro de los límites de la ley de procedimiento administrativo y sus estatutos, para el caso de actos o normas que incurran en exceso, generen coalición o contradicción con las normas operativas de la autonomía, LMAD, leyes orgánicas y leyes especiales.

#### Del ámbito competencial

La delimitación del territorio, como ámbito espacial, ha sido considerado en diversos preceptos de los estatutos para el ejercicio de las competencias territoriales o jurisdiccionales, que se optan por transferencia de la NCPE y por el procedimiento que establezca la LMAD, sin perjuicio que en el artículo enumerativo de las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes establecidas en el estatuto - de forma aún más concreta - se haga alusión al ámbito territorial en relación con ciertas materias que se priorizan para el desarrollo autonómico: turismo, aprovechamiento de los recursos naturales, obras públicas, servicios básicos, etc., para que discurren íntegramente en el territorio de la ETA respectiva (López-Mendel, 2005: 39).



Sin embargo, la aplicación competencial, que se establecerá en la LMAD, no debe afectar las instituciones de las ETA's ya establecidas en el PCPE, aquellas que adoptan decisiones que pueden producir *consecuencias de hecho* en el tema de la concurrencia y la subsidiariedad, por cuanto el ámbito territorial de la competencia autonómica se basa en el principio de la territorialidad, sin perjuicio de las posibles *consecuencias extraterritoriales de hecho* que, en su caso, pudieran derivarse de las decisiones adoptadas en el ejercicio de las competencias autonómicas.

Ahora bien, para ejercer las competencias autonómicas de desarrollo, será necesario que cada ETA establezca en su estatuto, en uso de su función legislativa, la facultad de dictar normas reglamentarias, administrativas o de desarrollo, aprobadas por su órgano deliberativo, en los términos de la NCPE y la LMAD.

Esto se justifica en que las normas de desarrollo deben ser también objeto de regulación por parte de la LMAD, para explicitar el desarrollo de materias que no son limitativas para el ordenamiento básico del autogobierno y su gestión autonómica. No obstante, el caso de posibles ampliaciones sobre las materias no contempladas en el texto constitucional, a las que quisieran optar las ETA's, deben ser determinadas por la LMAD.

Además de las competencias propias y de las transferidas o delegadas, es posible contemplar en

la propia LMAD la posibilidad de que a través de la encomienda de la gestión ordinaria, las ETA's indígenas puedan realizar funciones ejecutivas, especificando que éstas también gozan de unidad de gestión y ejercicio directo, por parte del órgano ejecutivo; ya que así lo señala el texto constitucional, cuando menciona que podrán optar no sólo a sus competencias, sino a las determinadas para municipios de acuerdo a su desarrollo institucional, dándoles con esto potestades de ampliación también en la función ejecutiva a las ETA's.

Además de esto, la LMAD debe ser adjetiva y ampliatoria para el desarrollo de las bases establecidas en la NCPE, las que pueden regular la función ejecutiva en leyes orgánicas que garanticen el ejercicio de la autonomía, lo que va más allá del contenido reglamentario para el desarrollo del gobierno autónomo.

En este sentido, la articulación de las ETA's no es sólo de tipo territorial, sino que puede darse también por la vía de la operativización de competencias de grado máximo y grado mínimo, por la igual jerarquía, a través del procedimiento establecido en la LMAD y según se vayan definiendo las normas de dimensión competencial progresiva y diferenciadas en su desarrollo. Esto, desde luego, no significará que se haya que limitar las competencias o colocarles un techo, ya que una discriminación puede generar que después necesariamente se busque una homogeneización institucional, por parte de las ETA's, en lo que se refiere al nivel competencial.

#### Notas

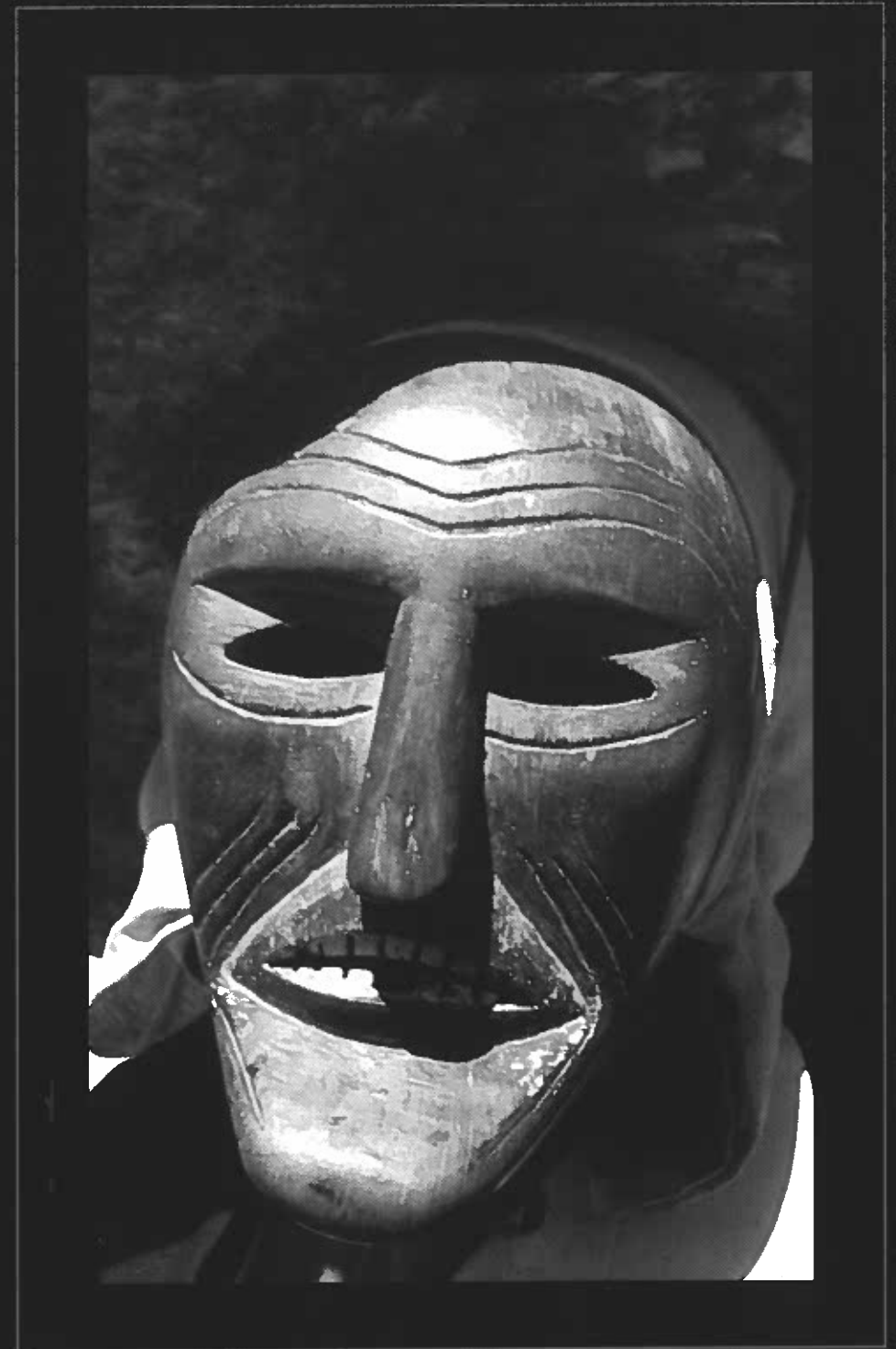
COLOM, Francisco (1999). Razones de identidad. Ahtropos. Barcelona.

LÓPEZ-MENDEL, Báscones (2005). Tratado de Derecho Autonómico. Marcial Pons. Madrid.

GARCÍA LINERA, Álvaro; TAPIA MEALLA, Luís; PRADA ALCOREZA, Raúl (2007). La transformación pluralista del Estado. Muela del Diablo Editores. La Paz.

ROCA, José Luis (2007). Fisonomía del Regionalismo Boliviano. El País. Santa Cruz de la Sierra.

Asamblea Constituyente (2007). Nueva Constitución Política del Estado. Vicepresidencia de la República - REPAC.





## DERECHO A LA TIERRA Y EL TERRITORIO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LOS DESAFÍOS HACIA EL FUTURO

José Bailaba Parapaino <sup>1</sup>

### Aspectos de la visión y desarrollo de nuestros derechos

En realidad tierra-territorio y desarrollo organizativo de los pueblos engloban la vida misma, la historia pasada y presente, y con seguridad lo será también a las generaciones indígenas venideras.

En esa dinámica, el horizonte histórico hacia donde transitamos con sueños e ilusiones a lo largo de los años se traduce en una temática central: el territorio, pero entendido en su sentido amplio y en su dirección integral, que significa la comprensión del recurso tierra con todos los otros elementos intrínsecos únicamente capaces de generar y reproducir sosteniblemente en el tiempo, la vida: vida duradera sin dominio del mal.

Para ese bien cimentado imaginario colectivo, los pueblos indígenas requerimos indispensablemente de estructuras estatales no divorciadas de ese enfoque, a diferencia de lo que, tradicionalmente sucedió en el país.

En ese entendido, el proceso constituyente boliviano y, en particular, la Asamblea Constituyente instalada en la ciudad de Sucre, el 06 de agosto del año 2006, liderada por la movilización indígena y se constituyó en la expectativa central, en cuanto era el

espacio oportuno para la profundización y aterrizaje de las aspiraciones planteadas durante la evolución histórica de nuestros derechos.

Recordemos que los pueblos indígenas de tierras bajas en los últimos 25 años de vida democrática, emergemos durante los años '80 rearticulando nuestra organización, y luego, en los años '90 adquirimos mayor visibilidad en la vida del Estado como producto de la resonancia y el despertar nacional e internacional que tuvieron las marchas por el "Territorio y la Dignidad", en 1990, y "Tierra, Territorio, Derechos Políticos y Desarrollo", en 1996.

En esas y otras diversas jornadas históricas nuestra fortaleza invariable ha sido la reivindicación en el marco del Estado de derecho. Es decir, frente al Estado homogéneo o monocultural los pueblos indígenas reconocemos al gobierno y a los poderes constituidos, pero buscamos incesante y progresivamente que éstos asuman la obligación de gobernar para todos a través de nuevas políticas acordes a nuestras expectativas, considerando que desde la fundación de la República nos redujeron en el rincón del olvido y la exclusión en todas sus formas discriminatorias.

Por tanto, las reivindicaciones dentro del Estado de derecho las asumimos bajo el principio de no esperar que hagan por nosotros, siendo nuestra característica el proponer cómo pensamos que debería ser.

Por eso, desde el año 1990, normas legales de distinta jerarquía se han producido, llegando a ser calificadas como un asombroso desarrollo legislativo en el que hemos sido activamente participes.

Nuestro proceso estratégico, al lograr legitimidad, despertó la conciencia del pueblo, sembró esperanzas, forjó caminos de justicia y dignidad y adquirió matices de dimensión y alcance estructural, probablemente no previsto inicialmente por la propia política nacional y mundial.

Todo eso que iba en ascenso, sin embargo, a partir del año 2000, tropieza con la agudización de la crisis del Estado boliviano, el aumento de obstáculos provenientes de los tradicionales grupos de poder afincados en las tierras bajas, y a su turno, el comportamiento del gobierno central se expresó retomando con énfasis medidas y políticas de contrarreforma a los derechos sobre la tierra y el territorio.

Esa realidad hizo planteamos nuevos retos al tomarse claramente insuficientes las estrategias organizativas-reivindicativas que para el resguardo, garantías y profundización de los derechos colectivos habíamos desarrollado.

Es decir, si somos parte de un Estado, de un Estado en crisis, por ejemplo, ya es insuficiente continuar sectorialmente pugnando por nuestros títulos de territorios indígenas porque podrían correr la suerte de quedar reducidos al valor simbólico.

Dicho razonamiento afianzó la necesidad de refundación del Estado, cristalizándose luego en el planteamiento de Asamblea Nacional Constituyente, que el mes de mayo del 2002 nos movilizó desde las tierras bajas hasta la ciudad de La Paz, sede del poder político.

Desde entonces los pueblos indígenas de tierras bajas orientamos la fuerza de nuestras demandas y propuestas hacia el Congreso Nacional y el sistema político excluyente, siendo nuestra finalidad desde el 2002 en adelante la reforma constitucional primero,

para la apertura a la convocatoria de la Asamblea Constituyente y, en segundo lugar, su realización y participación en la misma.

Finalmente, la inauguración de la Asamblea se produce, pero sobre una importantísima base legal y constitucional desarrollada paulatinamente en múltiples normas a lo largo de los últimos 20 años.

### Características del funcionamiento de la Comisión de Recursos Naturales Renovables en el contexto de la Asamblea

El trabajo operativo para el diseño del Proyecto de Nueva Constitución Política del Estado se organizó en 21 Comisiones.

Una de ellas fue la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente, compuesta por 17 Constituyentes de los cuales 9 correspondían al Movimiento al Socialismo (MAS), 4 a Poder Democrático Social (PODEMOS), 1 al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), 1 al Movimiento Bolivia Libre (MBL), y otros 2 representantes por las agrupaciones políticas ASP Ponchos Rojos y CAOP.

Si consideramos la composición, el MAS y los aliados suman un total de 13 constituyentes y la oposición PODEMOS sólo 4, lo que otorgó al MAS todas las condiciones para hacer prevalecer su calidad de mayoría.

Por esa razón, el inicio de las sesiones en más de uno despertó sobredimensionadas expectativas haciendo desparramar sus sueños, ante la creencia o la posibilidad de concluir las aspiraciones indígenas y de otros actores, en el marco del nuevo pacto social.

Pese a los méritos históricos del liderazgo indígena de las tierras bajas en el posicionamiento y propuesta de la Asamblea Constituyente, existieron acciones que opacaron su rol protagónico como el de priorizar a constituyentes que no representaban lo genuinamente legítimo del pensamiento indígena de la Amazonía, Gran Chaco boliviano, Chiquitania o la zona Oriente del país. No obstante, con buen ánimo y predisposición coincidimos todos en desarrollar el trabajo de la Comisión con un espíritu de apertura y consenso.

1. Constituyente Indígena Chiquitano C-54 de Santa Cruz- MAS. Subcomisión Tierra y Territorio.



La Comisión de Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente siendo consciente de lo delicado de los temas se planteó ser ejemplo para todas las otras comisiones, pretendiéndose demostrar que a pesar de todos los intereses sobre la tierra, el territorio y los recursos naturales renovables, era posible llegar a un acuerdo.

Persiguiendo esa finalidad la estrategia acordada consistió en dejar el tratamiento del tema tierra-territorio para el final, mientras tanto se tenía que ir visibilizando la percepción que tenía cada uno de los miembros de la Comisión respecto a esta temática.

Por esa razón, se empezó abordando el área medio ambiental en cuya primera experiencia, tal como se esperaba, sinceramente no se presentó mayores problemas. Todos los asambleístas de la Comisión aprobamos por unanimidad los artículos.

Sin embargo, el primer desencuentro o situación conflictiva en la Comisión llegó a presentarse con el tratamiento de los recursos maderables sobre todo a partir de la visión expuesta por la Cámara Forestal que buscaba no solamente consolidar derechos

concesionarios sobre el recurso maderable sino también de propiedad sobre la tierra. A eso se sumó que la mayoría de los representantes del Movimiento al Socialismo (MAS) de la Comisión, tenían la debilidad de no conocer la problemática; en general, lo único que hacían era escuchar ante la fortaleza que al respecto demostraban los constituyentes de PODEMOS.

El segundo disenso radicó en la negativa de la bancada de PODEMOS en profundizar las características de las Tierras Comunitarias de Origen, donde planteaban restringirla únicamente al alcance existente en la legislación vigente.

Después de eso, extrañamente la actuación de PODEMOS se caracterizó por "ceder iniciativas". Por ejemplo, nos consta que tenían una propuesta de proyecto constitucional para defender en la Asamblea pero, en los hechos no fue presentada de forma íntegra o articulada en todas las temáticas, y por ende, tampoco discutían un solo artículo de su propuesta. Esto llegó a preocuparnos porque es normal y lógico que quien tiene una propuesta, la emplee como punta de lanza del debate y eso no ocurrió.

Otra segunda extraña estrategia de PODEMOS fue lo sucedido en los foros territoriales. Específicamente, en Santa Cruz, esta agrupación junto a la Cámara Agropecuaria del

Oriente (CAO), Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ), Cívicos y Unión Juvenil Cruceñista, en lugar de presentar, ratificar o ampliar sus propuestas, prepararon un ambiente de agresión y boicot que no ayudó.

En las ocasiones que presentaron sus propuestas, eran realizadas en términos generales y en ciertos momentos incluso sin fundamentación.

Varias pueden ser las razones de ese comportamiento, entre ellas, que no tenían claridad o de repente no querían decirlo porque estaban presentes diferentes sectores y preferían ver cuál era el alcance y la misión que sobre el tema tenía el MAS, o tal vez, desde el punto de vista de PODEMOS, todo respondía a un desenvolvimiento táctico, probablemente diseñado así dentro de una lógica dilatoria que estanque y aborte el proceso.

Por su parte, las organizaciones aglutinadas en el Bloque Oriente trabajaron propuestas en diferentes eventos, teniendo que atravesar la dificultad de consensuar visiones y posicionamientos con los indígenas y originarios de las tierras altas representados por el

Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qollasuyo (CONAMAQ), como con la Federación Sindical de Mujeres Bartolina Sisa (FSMBS), Confederación de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y la Confederación Sindical Única de Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

El Bloque Oriente tuvo algunas diferencias de visiones con el CONAMAQ, CSUTCB, CSCB y la FSMBS, debido a realidades y experiencias orgánicas diversas y heterogéneas que los distinguen y caracterizan, especialmente en la problemática de tierra-territorio, tema complejo entre tierras bajas y altas.

Pese a todo, las propuestas fueron presentadas oficialmente, incluyendo la exposición en audiencia pública específica dándose a partir de entonces un papel importante de seguimiento a la Comisión de Recursos Naturales Renovables.

Creo importante destacar que este proceso ha permitido poner en evidencia la capacidad de las organizaciones sociales de coordinación y seguimiento a los y las Constituyentes, jugando en este escenario un papel que exige sabiduría, instinto político y discernimiento.

Contenidos del Proyecto de Nueva Constitución aprobado en Oruro, con relación a la tierra, el territorio y los recursos forestales



**Carácter y alcance**

El proyecto de la Nueva Constitución Política de Estado (NCPE) aprobado en la ciudad de Oruro por la Asamblea Constituyente, contiene principalmente 6 ejes temáticos que son: garantías de la propiedad, su clasificación y características así como lo referido a las tierras fiscales, recursos forestales y el desarrollo rural sustentable.

En ese ámbito, se reconocen a la pequeña propiedad, la propiedad empresarial, la comunal y al territorio indígena como formas o modalidades de propiedad agraria condicionadas en unos casos (pequeña propiedad, propiedad comunal y territorio indígena), al cumplimiento de la función social, como en otros casos (propiedad empresarial) al cumplimiento de la función económica y social, el cual en caso de incumplimiento conllevaría a la acción de un proceso de reversión tratándose de propiedad empresarial.

De los aspectos arriba señalados se tiene que a diferencia de la reforma constitucional del año 1994, se introducen cambios en la denominación de las clases o modalidades de propiedad al enunciarse claramente la categoría de territorio indígena como una forma de propiedad. Recordemos que en el pasado fue resistida esa figura y su rechazo estuvo acompañado con campañas de desinformación y distorsión impulsada por sectores de poder que aducían que se atentaba contra la unidad del país y que habría el camino a la creación de Estados o Republiquetas dentro del Estado.

En ese contexto se mantuvo la denominación de tierra comunitaria de origen y no la de territorio indígena, tal cual, en concordancia lo dispuso en 1996 la Ley No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y hasta en la propia Ley No. 3545 de Reconducción Comunitaria del 28 de Noviembre del 2006. Por lo señalado, la expresa incorporación del Territorio Indígena como forma de propiedad resulta un avance importantísimo, aunque claro está, que el anhelo histórico

de los pueblos indígenas no se satisface ni se aplaca con el simple sentido denominativo, sino depende de lo que se siga haciendo de ahora en adelante.

Es decir, nuestra tarea en el futuro será el traducir a través de las leyes esa palabra o ese término en hechos palpables para que repercuta en derechos concretos con relación a la autodeterminación y el ejercicio de autogobierno en lo social, cultural, espiritual, económico, medio ambiental y político, obviamente manteniendo la unidad regional y de Bolivia.

Otro aspecto del proyecto de Nueva Constitución Política tiene que ver con que no se cuantifica la extensión de las clases de propiedad, lo cual supone que aún produciéndose el referéndum dirimitorio que señala el Artículo 398 y 399, será el escenario congresal o el de la Asamblea Plurinacional Legislativa que tendrá la competencia y la responsabilidad de abordar y aterrizar esta compleja realidad.

En ese cometido no debemos descuidar que existen experiencias negativas. Desde la fundación de Bolivia primaron políticas de despojo de las tierras comunales favoreciendo la concentración latifundista de tierras. A partir de 1952, se busca reconducir este aspecto fijándose las extensiones de la propiedad, pero en la práctica sucedió que se legalizó grandes extensiones dando lugar a nuevos latifundios mientras indígenas y campesinos sufríamos esa injusta distribución de tierras.

Actualmente, una desacertada legislación que establezca la extensión de la propiedad puede arriesgar la conquista de los territorios titulados hasta la fecha, y colocar en mayor grado de vulnerabilidad a los procesos de dotación y titulación que se encuentran en curso o a las nuevas demandas, y por lo tanto disminuir el carácter, la cualidad y la fortaleza potencial de los territorios indígenas.

Con relación a las características indivisible, imprescriptible, inembargable e inalienable,



se ratifica lo ya consagrado en la Constitución y las leyes vigentes, agregándose el carácter de irreversible a la propiedad colectiva así como el no pago de impuestos que no se encontraban constitucionalizados.

Lo anterior reafirma las garantías del territorio como forma de propiedad colectiva alineándose en la tendencia del constitucionalismo social que niega apertura fáctica al mercado de tierras.

Sin embargo, a futuro puede representar una amenaza posible que el proyecto de Oruro constitucionalice el reconocimiento del derecho propietario individual aún si su título señala lo colectivo.

Justamente, a través de esa ventana, el gobierno de los Estados Unidos de México impulsó la modificación del Artículo Constitucional 27 con

relación al ejido (forma de propiedad agraria colectiva), cuya acción estuvo dirigida o condicionada para la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos de Norte América, aperturándose con ello las garantías colectivistas que existían para dar paso a la penetración del mercado sobre éstas, además de provocar conflictos internos entre los beneficiarios del ejido mexicano tuvieron que soportar, porque amparados en la voluntad individual, muchos accedieron a la política agraria mercantil propiciada por los EE.UU.

Otra experiencia más reciente es al presente en la República del Perú, donde ante la inminente posibilidad que el capital transnacional avasalle sus tierras, las comunidades indígenas y campesinas opusieron resistencia a la política legislativa del actual Presidente Alan García Pérez, lo mismo sucedió en un pasado inmediato con el impulso

Presidencial del Señor Alvaro Uribe Vélez, en Colombia para la reforma de la Legislación Forestal, por ejemplo. En ambos casos la política interna estuvo condicionada por acuerdos, pactos o tratados bilaterales.

También, otro aspecto que se abordó desde la Comisión de Recursos Naturales Renovables, fue el referido a las tierras fiscales. De lo introducido en el proyecto del nuevo texto, se deduce una continuidad a la nueva política nacional de tierras impulsada por el Presidente Constitucional Juan Evo Morales que ya se expresó en la Ley de Reconducción Comunitaria y en los Decretos Supremos de los 7 surcos que la antecedieron, cuya base legal se orienta principalmente al resarcimiento o al pago de una deuda social teniendo como prioridad a los excluidos de las reformas agrarias.

Ese lineamiento tendría coherencia si consideramos que según datos e investigaciones realizadas, en Bolivia el 96% de la tierra distribuida hasta 1992 tuvo como beneficiarios a propietarios medianos y grandes, mientras que solo el 4% fue

susceptible de dotación a comunidades, sin contar que a raíz de las políticas socio-económicas se reprodujeron poblaciones sin tierra y con tierra insuficiente en las tierras altas y bajas del país, derivando en un problema social que requiere solución urgente en el marco de la institucionalidad.

Asimismo, las tierras dotadas a pueblos y comunidades indígenas, campesinas, interculturales y afro que no posean tierra o la tengan insuficientemente, en el marco del proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado, se prevé que no podrán ser objeto de compra-venta y tampoco ser distribuidas en dobles dotaciones.

De igual forma, el nuevo proyecto de CPE plantea un desarrollo rural integral sustentable que tiene como pilar central el apoyo a los emprendimientos comunitarios, el fortalecimiento a su organización económica-productiva y la prohibición de los transgénicos, a fin de lograr soberanía y seguridad alimentaria.

De todos modos, el enfoque de desarrollo rural integral y sustentable también se encuentra planteado como parte de un nuevo modelo de gestión pública y de desarrollo rural, que lleva

adelante el gobierno nacional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.

En general una tendencia central que se ha planteado en el Proyecto de Nueva Constitución Política del Estado, es que la problemática de la tierra y bosques pase a ser responsabilidad de la población boliviana y ese viene a ser el espíritu de procurar la realización de referéndum, que es muy probable que la lucha contra el latifundio reciba un fuerte respaldo de legitimidad social. Por eso surge la preocupación para personas o grupos que han hecho de su estilo de vida la convivencia con el acaparamiento de tierras.

Al respecto, la Comisión y Subcomisión de tierras a su turno valoraron varias alternativas. Una más radical que consistía en quitar o revertir todo por daños y perjuicios, por haber acaparado tierras y no trabajarlas, y otra propuesta de mayor consenso impulsada por el razonamiento que una posición extrema no nos llevaría a nada bueno.

Entonces no es verdad que a través del Proyecto de Nueva Constitución Política del Estado, como dicho sea de paso, y en la Ley de Reconducción Comunitaria, se proponga revertir o confiscar, más bien se está reconociendo la tenencia de tierras con la salvedad del cumplimiento de la función económica y social.

Con relación a los bosques y en particular a los recursos forestales, existía la gran expectativa de encontrar en el espacio de la Asamblea Constituyente las bases para la estructuración de un novísimo modelo forestal que reconduzca el acceso, la administración, el manejo, uso y aprovechamiento. Tal vez respecto a esto quedan mayores interrogantes que requerirán de nuestra participación al momento de producirse cualquier desarrollo legislativo al respecto.

Por ejemplo, la figura del carácter estratégico de los bosques o recursos forestales viene a ser abstracta y amplia porque podrían converger con lo propuesto por la Cámara Forestal finalmente, en resguardo de sus intereses de sector o incluso corresponde que centremos nuestra atención en cómo se entrelazarán o armonizarán las nuevas políticas forestales y agrarias.



El debate, en este sentido, seguramente será prolongado y reavivará intereses altamente contradictorios.

#### Peligros ante la coyuntura

El diálogo antes del referéndum constitucional podría presentar la dificultad de cerrar el debate del Proyecto de Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), tal como sucedió con el tratamiento del Reglamento de la Asamblea Constituyente que duró entre 7 y 8 meses.

Sobre todo ahora interesa a la oposición abrir el debate sobre todo el texto aprobado por la Asamblea para que nada sirva. Pero también el Presidente, Vicepresidente o Ministros no tienen facultad para abrir un texto constitucional suplantando el mandato de los constituyentes. Si lo hacen podrán llegar a cualquier acuerdo pero quien debe tomar la decisión será el plenario de la Asamblea.

Es verdad que el Movimiento al Socialismo tiene mayoría pero necesita de aliados y no creo que ellos reaccionen agradeciendo pactos u acuerdos que competen a la Asamblea Constituyente. No va a ser fácil incluso internamente pueden derivar conflictos.

#### Caminos y Desafíos futuros

Los derechos indígenas no están en un cien por cien en el Proyecto de la Nueva Constitución.

En las leyes posteriores debemos recuperar y descifrar nuevamente la esencia del alcance de cada una de las demandas indígenas.

Lo que se ha hecho es evitar mayores problemas y al final no tengamos nada, pero cuidando a su vez que la esencia se siga manteniendo. Por ejemplo, la oposición planteaba que descifremos lo que entendemos por territorio. Entonces cuando uno empezaba a explicar reaccionaban negativamente.

Si nosotros escribiéramos todo no nos iban a permitir nada.

Vemos claramente que no podemos acabar todo en una lucha, en un solo texto. Son otras normas las que tienen que hablar con mucho más detalle sobre el alcance. Por lo tanto, de lo que tenemos o teníamos como fruto de nuestra organización que impulsó la plataforma histórica de los pueblos indígenas, se ha avanzado humildemente un poco más allá. Sabemos que vamos a tener muchas otras discusiones.

Por esa razón, debemos asumir conciencia de que la consolidación del territorio y los derechos indígenas no se detienen; por lo que es necesario seguir profundizando la visión política de este proceso, más aún si nuestra demanda es por un territorio autónomo e integral que requiere el desarrollo de políticas para la gestión acorde con nuestra realidad.

En el ámbito departamental los derechos indígenas encuentran mucha incertidumbre, sobre todo porque el Proyecto de Estatuto Autónomo impulsado por el Prefecto de Santa Cruz y secundados por el Beni y Tarija, plantean aspectos contradictorios a los avances legislativos producidos hasta la fecha y cruzan lo establecido en el Proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado emergente de la Asamblea Constituyente, lo cual muestra claramente que no están pensando en una sola Bolivia, ya están pensando en un país que no se han atrevido a llamarlo todavía.

Los pueblos indígenas de tierras bajas y de Bolivia tuvimos y seguimos teniendo constantes desafíos al frente y nuestro reto será la armónica combinación o articulación de nuestras especificidades con la innegociable necesidad de renovación de las viejas estructuras del sistema estatal con inclusión social en el marco de la unidad de nuestra diversidad.



## RECURSOS HÍDRICOS EN EL MARCO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Oscar Campanini <sup>1</sup>

En el momento en el que se escribe este artículo, Bolivia acaba de salir de un proceso de concertación de fuerzas partidarias que han permitido viabilizar el referéndum dirimitorio y aprobatorio del nuevo texto constitucional; pero principalmente, acaba de vivir un traumático proceso de movilización social en regiones que tradicionalmente no han sido protagonistas de estos procesos: concretamente nos referimos al sector indígena, campesino, colonizador y urbano de Pando y Santa Cruz. Son estos movimientos y organizaciones sociales el cimiento del proceso que ha logrado destrabar y consolidar el avance del proceso de transformación constitucional en Bolivia.

Es este nuevo contexto el que demanda un mayor análisis de los avances conseguidos y principalmente de los desafíos futuros. El presente artículo pretende ser un humilde aporte a este análisis. Para iniciar desarrollaremos una breve reseña del proceso de construcción de la propuesta constitucional desde las organizaciones sociales, los avances consolidados a nivel de la legislación actual y finalmente un análisis preliminar de lo consolidado en el nuevo texto constitucional. Por la importancia del nuevo ordenamiento territorial y la estructura del Estado, que a través de las autonomías reconfigurará la sociedad boliviana, introducimos algunas consideraciones en este sentido para el caso del servicio del agua y los otros servicios básicos relacionados a este recurso natural.

El proceso social de transformación del Estado desde los movimientos sociales del agua.<sup>2</sup>

Las bases de la economía boliviana han estado fundadas en el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales. Los modelos de gestión de recursos naturales son los que han determinado la estructura política de nuestro país:

1. Responsable Regional de la ONG Agua Sustentable. Email: oscar@aguasustentable.org

2. Acápite extractado de Campanini, Oscar (2007) La propuestas del agua en la Asamblea Constituyente. En: Revista Aguambiente N° 1. Cochabamba: Agua Sustentable.

un modelo extractivista de gestión de los recursos naturales (CEJIS 2006). En el caso de los recursos hídricos, debido a una débil presencia de los sectores que no pertenecían a la base productiva estatal, la gestión estaba en manos de actores locales (comunidades campesinas, ayllus, pueblos indígenas, etc.) y sujeta a normas e instituciones locales, estrechamente ligadas a las normas e instituciones comunales basadas en formas organizativas tradicionales (denominadas usos y costumbres).

Por tanto, la gestión del agua en Bolivia se ha caracterizado por una ausencia del Estado y una gestión predominantemente local del agua. Los usos del agua, principalmente agrícola y doméstico, tienen como actores en su mayor parte a pequeños productores agropecuarios en el primer caso y en el segundo caso prestadores públicos municipales o comunitarios. En ambas situaciones la participación del Estado ha sido nula o muy débil: en el sector de riego los diferentes sistemas de riego son sistemas tradicionales (principalmente desde la colonia e incluso en algunos casos son precoloniales) construidos con el esfuerzo de las propias comunidades campesinas o con inversión de hacendados. Son aún pocos los sistemas construidos con apoyo de la cooperación internacional o del Estado. En el caso de los sistemas de agua potable en los grandes centros urbanos sí existió inversión del Estado pero la gestión se desarrolla principalmente a nivel regional o municipal; mientras que en los centros intermedios y, algunos grandes centros urbanos, las iniciativas constituyen esfuerzo de los usuarios (a través de cooperativas y comités de agua potable).

A pesar de esta ausencia estatal se inició un proceso de intervención pública desde la década de los 90. El modelo neoliberal que entregaba la propiedad de empresas estratégicas a manos privadas, en el ámbito de los recursos naturales, se manifestó en la

consolidación de un modelo de gestión de recursos naturales a través de concesiones y superintendencias<sup>3</sup>. Este régimen de derechos y las autoridades regulatorias que supuestamente pretendían mejorar, hacer más eficiente y rentable la gestión de los recursos naturales; en el sector del agua intentaron privatizar las fuentes de agua a sistemas comunitarios de riego y agua para consumo doméstico.

#### La discriminación y exclusión de los pueblos indígenas, campesinos, originarios y población del área periurbana

El reconocimiento de usos y costumbres en los diferentes aspectos de la vida política de los pueblos y naciones indígenas, campesinas y originarias son la base de las propuestas constitucionales de las organizaciones sociales. Este reconocimiento de los usos y costumbres pasa desde la elección de sus representantes, la administración de justicia, la educación, hasta la gestión de los recursos naturales en sus territorios. En el caso del agua, las primeras demandas contra el intento de privatización del agua o los servicios asociados, han constituido en primera instancia el reconocimiento de una gestión local y de los actores de ésta y en segundo lugar el reconocimiento del uso ancestral del agua, su respeto y defensa. Esta última declaración fue plasmada en la defensa de los "usos y costumbres".

En este sentido la "Guerra del Agua" en Cochabamba y la transformación de la Ley No. 2066 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario han logrado importantes avances: el reconocimiento de gestión local del agua, tanto en el ámbito rural como peri-urbano; el reconocimiento de la existencia de los actores tradicionales de esta gestión local y sus normas consuetudinarias; y el reconocimiento de mecanismos de control social.

3. Las Concesiones son un régimen de derechos que por sus características (se accede mediante licitación pública, otorga derechos monopólicos sobre áreas geográficas, reguladas mediante contratos con metas económicas, etc) tienen como objetivo garantizar jurídicamente las inversiones privadas (extranjeras y nacionales). Las superintendencias son consideradas instancias técnicas y transparentes que sustituyen a los ministerios en las funciones de regulación, control, otorgación de derechos y constituyen el sistema institucional de regulación consolidando al Estado en su rol de árbitro.



Si bien la actual Constitución Política del Estado establece que los recursos naturales son de dominio originario del Estado, razón por la cual para su aprovechamiento el Estado otorga derechos de uso, las organizaciones sociales han plasmado en la legislación (Ley No. 2066) el Registro como un régimen de derecho que reconoce, respeta y protege un derecho de uso de fuentes de agua a comunidades campesinas, indígenas u originarias ya existente.

El reconocimiento del Estado de este derecho permite a las comunidades hacer respetar sus usos y costumbres frente a industrias, grandes empresarios agropecuarios, empresas mineras, empresas hidroeléctricas, entre otras. Mientras que para el caso de sistemas de agua urbanos y periurbanos se establece la Licencia como el reconocimiento del derecho de prestación de servicio de agua y alcantarillado sobre determinada área.

#### Demandas de transformación de la institucionalidad estatal

Una importante función del Estado, en el caso del agua, es el otorgamiento de derechos de uso y aprovechamiento y su regulación; actualmente atribuciones de las

Superintendencias. La Superintendencia por sus características: unipersonal, centralizada, de regulación estrictamente económica, sin mecanismos adecuados de información, ha demostrado no siempre cumplir de forma adecuada las funciones de regulación de servicios o gestión de recursos en beneficio de los usuarios y del Estado y más al contrario en muchas ocasiones parcializarse a favor de los concesionarios<sup>4</sup>. Los múltiples reguladores, en diversos sectores, con facultades de otorgar derechos de uso de fuentes de agua agravan aun más los conflictos de desappropriación de fuentes de agua<sup>5</sup>.

Por estas razones otra importante demanda ha sido la integración de los propios usuarios a través de las organizaciones sociales en las estructuras de regulación de aguas: participación directa en las instancias reguladora, operativa y normadora del agua del Estado. En este sentido se han realizado importantes avances en la estructura del regulador en el caso del sector riego y en el poder ejecutivo en el caso del recurso agua.

El Ministerio del Agua tiene en su estructura dos instancias en las que las organizaciones sociales participan de forma directa: el

Consejo Interinstitucional del Agua (CONIAG) y el Consejo Técnico Social. El primero tiene la labor de construir la Ley Marco de Aguas y la Política Nacional de Recursos Hídricos, las normas y lineamientos principales que regirán los recursos hídricos en el país; mientras que el segundo es la instancia de control y participación social directa en las decisiones estratégicas del poder ejecutivo en lo referente al agua.

La Ley 2878 de Promoción y apoyo al Sector Riego para la Producción Agropecuaria y Forestal, construida a través de un largo proceso desde el año 2001 y de forma participativa con los regantes de todo el país establece como autoridad reguladora y de planificación, en el sector riego, al Servicio Nacional de Riego (SENARI) a nivel nacional y el Servicio Departamental de Riego (SEDERI) a nivel departamental. La particularidad de estas autoridades reguladoras además de su carácter colectivo es la participación social integrando representantes de organizaciones sociales elegidas por sus miembros según usos y costumbres.

La inclusión y participación en la toma de decisiones del Estado de los pueblos indígenas, campesinos,

4. Un caso muy ilustrativo es el rol de los diferentes Superintendentes en la Concesión de prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario a Aguas del Illimani.

5. Los casos más comunes y al mismo tiempo preocupantes son las concesiones mineras. Ej: las Aguas Subterráneas del Sudoeste de Potosí, de las concesiones de agregados y áridos.

originarios y población marginada, hasta hace poco excluidas, es la base fundamental de las propuestas de reestructuración del Estado de las organizaciones sociales. Los avances ya logrados y brevemente analizados en el sector agua son una experiencia que se está aprovechando no sólo en el sector sino en la construcción de este Nuevo Estado.

#### AVANCES EN LA LEGISLACIÓN AUN VIGENTE

Algunos de los más importantes avances a nivel legislativo resultado de procesos de movilización de organizaciones sociales son los siguientes.

En la Guerra del Agua (1999-2000) con la Ley 2066 de agua Potable y Alcantarillado Sanitario se logra:

- reconocimiento de las formas de organización de la gestión social del agua,
- reconocimiento y seguridad jurídica de los derechos consuetudinarios,

El año 2002 con la constitución del Consejo Interinstitucional del Agua (CONIAG) a través de Decreto Supremo N° 26599 y posteriormente ratificada con Ley N° 3330 se alcanza,

- Necesidad de instancias de articulación y reconocimiento de la importancia de las organizaciones sociales en la toma de decisiones.

Después de un largo proceso de movilización y propuestas se logra la Ley N° 2704 de Desarrollo del Sudoeste Potosino, logrando,

- Mayor visibilización de un marco normativo impreciso y contradictorio
- Priorización de la vida frente a intereses económicos

El año 2004, se aprueba la Ley 2878 de Apoyo y Promoción al Sector Riego para la Producción Agropecuaria y Forestal

- Consolidación de un régimen de derechos que reconoce y da seguridad jurídica a derechos consuetudinarios
- Construcción de un marco institucional con participación social efectiva.

El agua en el nuevo texto constitucional<sup>6</sup>.

la construcción de propuestas constitucionales tiene como base la síntesis de los avances y propuestas impulsadas por las organizaciones sociales a lo largo del proceso descrito junto a una reflexión general de las transformaciones estructurales que han sido parte de las propuestas y demandas de la sociedad civil en las últimas décadas. En el caso de la sección referida a recursos hídricos esta se desarrolla a partir de un proceso de reflexión y debate entre organizaciones sociales de las diferentes regiones tanto del área rural como del área urbana, es esta interacción y debate que denotó los temas centrales<sup>7</sup>.

6. Este acápite se basa en: Campanini, Oscar (2007) Proceso de construcción, debate y análisis de la propuesta constitucional sobre agua. Ponencia presentada en el seminario: "Modelos de gestión del agua en ciudades y comunidades de los Andes", PIEB-IFEA y Asamblea Constituyente (2007), Informe de Sistematización de la Subcomisión de Recursos Hídrico. [www.asambleaconstituyente.bo](http://www.asambleaconstituyente.bo).

7. Las bases de discusión se generan en las diferentes organizaciones que han tenido experiencias de movilización y propuestas sobre recursos hídricos entre ellas: Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable (ANARESCAPYS), Federación Regional de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sud (FRUTCAS), Federación de Juntas vecinales de Llaallagua (FEJUVE Llaallagua), Consejo de Defensa de las Aguas del Chimeo, Federación Departamental de Cooperativas de Agua Potable y Alcantarillado de Santa Cruz (FEDECAAS), Consejo de Defensa del Río Pilcomayo (CODERIP), Consejo Nacional de Marqas y Ayllus del Qollasuyo (CONAMAQ). Estas organizaciones en diferentes eventos de discusión entre junio 2005 y agosto 2006 presentaron sus propuestas y debatieron estas concertando y reflexionando a partir de una análisis general y de sus experiencias y vivencias locales respecto a recursos hídricos.

Veamos con detenimiento algunas de las más importantes propuestas constitucionales:

#### ARTÍCULOS SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN EL NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL

Artículo 16.

- I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación.

Artículo 20.

- I. Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones.
- II. Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias. En los casos de electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones se podrá prestar el servicio mediante contratos con la empresa privada. La provisión de servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con participación y control social.
- III. El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley.

Artículo 373.

- I. El agua constituye un derecho fundamentalísimo para la vida, en el marco de la soberanía del pueblo. El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad.
- II. Los recursos hídricos en todos sus estados, superficiales y subterráneos, constituyen recursos finitos, vulnerables, estratégicos y cumplen una función social, cultural y ambiental. Estos recursos no podrán ser objeto de apropiaciones privadas y tanto ellos como sus servicios no serán concesionados y están sujetos a un régimen de licencias, registros y autorizaciones conforme a Ley.

Artículo 374.

- I. El Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida. Es deber del Estado gestionar, regular, proteger y planificar el uso adecuado

y sustentable de los recursos hídricos, con participación social, garantizando el acceso al agua a todos sus habitantes. La ley establecerá las condiciones y limitaciones de todos los usos.

- II. El Estado reconocerá, respetará y protegerá los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígena originaria campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua.
- III. Las aguas fósiles, glaciales, humedales, subterráneas, minerales, medicinales y otras son prioritarias para el Estado, que deberá garantizar su conservación, protección, preservación, restauración, uso sustentable y gestión integral; son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Artículo 375.

- I. Es deber del Estado desarrollar planes de uso, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de las cuencas hidrográficas.
- II. El Estado regulará el manejo y gestión sustentable de los recursos hídricos y de las cuencas para riego, seguridad alimentaria y servicios básicos, respetando los usos y costumbres de las comunidades.
- III. Es deber del Estado realizar los estudios para la identificación de aguas fósiles y su consiguiente protección, manejo y aprovechamiento sustentable.

Artículo 376.

Los recursos hídricos de los ríos, lagos y lagunas que conforman las cuencas hidrográficas, por su potencialidad, por la variedad de recursos naturales que contienen y por ser parte fundamental de los ecosistemas, se consideran recursos estratégicos para el desarrollo y la soberanía boliviana. El Estado evitará acciones en las nacientes y zonas intermedias de los ríos que ocasionen daños a los ecosistemas o disminuyan los caudales, preservará el estado natural y velará por el desarrollo y bienestar de la población.

Artículo 377.

- I. Todo tratado internacional que suscriba el Estado sobre los recursos hídricos garantizará la soberanía del país y priorizará el interés del Estado.
- II. El Estado resguardará de forma permanente las aguas fronterizas y transfronterizas, para la conservación de la riqueza hídrica que contribuirá a la integración de los pueblos.

**La no mercantilización del agua y su consideración como derecho humano y derecho fundamental para la vida.**

La importancia en la producción, cultura, vida cotidiana para los seres vivos hacen que este recurso sea el equivalente de "Vida". Tomando en cuenta que el derecho a la vida es un derecho fundamental de toda persona y la estrecha relación entre el agua y la vida, no es posible garantizar el ejercicio del derecho a la vida si uno de los factores de los que depende (el agua), aparece con una serie de condicionamientos, limitaciones, restricciones o discriminaciones en su acceso, disponibilidad y consumo<sup>8</sup>. Se debe además destacar que el establecimiento del derecho va acompañado del establecimiento de la obligación del Estado de garantizar estos derechos.

Este último principio se contradice con la privatización y de cierta manera con la mercantilización de este recurso como un peligro para su concentración en pocas manos y dificultad de acceso para la población con bajos recursos. De ahí que también se establece la no privatización del recurso hídrico.

#### La eliminación de las concesiones

Puesto que la prohibición de la privatización o apropiación del agua se constitucionalizaría con este nuevo texto, la eliminación del régimen de concesiones es consecuencia lógica de esta disposición. Las diferentes normas han establecido las siguientes características de este régimen de derecho de uso del recurso hídrico: carácter monopólico en determinada área geográfica, obligatorio y de otorgación de oficio por la superintendencia, por tiempo limitado, estableciendo cierta rentabilidad para el uso de

este recurso (tasa de costo capital en servicios básicos<sup>9</sup>), contrato como mecanismos de regulación, acceso mediante licitación pública y en el caso de algunos sectores un claro fomento a la participación de empresas privadas (agua potable, electricidad).

Las implicaciones de este régimen de derechos en particular, en el caso de Bolivia, ha significado la entrega de los recursos hídricos y servicios a privados, con consecuencias negativas para la población boliviana (cientos de miles de bolivianos restringidos de agua por los precios inaccesibles, desapropiación de fuentes de agua de comunidades por parte de empresarios mineros). Basta mencionar algunos casos como ejemplo:

- es mediante una concesión de la Prefectura de Potosí a la empresa inglesa The Antofagasta & Bolivian Railway Company Ltda. que se entrega las Aguas del Silala para el funcionamiento de las locomotoras del ferrocarril y Luego viene la usurpación ilegal de esta agua por las empresas, en la actualidad esta fuente de agua se asume en el debate bilateral como una fuente transfronteriza y la soberanía respecto a esta fuente es uno de los puntos centrales del debate;



- el caso de la concesión de los nevados y del servicios de agua potable<sup>10</sup> y alcantarillado sanitario a la empresa Aguas del Illimani tuvo como resultado a aproximadamente 200.000 personas sin agua potable, un incremento tarifario de más del 19% además de su indexación al dólar<sup>11</sup>, ganancia fija del 13% para la empresa según contrato que en los hechos se tradujo en una rentabilidad de 45,6%<sup>12</sup>;
- las cooperativas que prestan servicio en la ciudad de Santa Cruz fueron obligadas a solicitar una concesión sin tener conocimiento que existían otras alternativas, la mayoría de sus actuales concesiones tienen un plazo de 15 años, de los cuales han pasado ya 5, esto significa que dentro de 10 años deberían licitarse pública e internacionalmente los servicios de las cooperativas;

#### Régimen de Licencias y Registros

Frente al régimen de concesiones, que promovía la privatización, las organizaciones sociales a nivel nacional proponen un régimen

de Licencias y Registros en el caso de servicios de agua potable y alcantarillado y de Autorizaciones y Registros para el caso de fuentes de agua. Estas propuestas, gracias a movilizaciones sociales, se incorporan en la Guerra del Agua en la Ley 2066 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y el 2004 en la Ley 2878 de Apoyo y Promoción al Sector Riego para la Producción Agropecuaria y Forestal, una de las primeras leyes elaboradas en su totalidad por organizaciones sociales.

Al constitucionalizarse el régimen de Licencias y Registros se consolidan los avances ya establecidos en la legislación actual tanto de reconocimiento de las formas de gestión del recurso hídrico (naciones y pueblos indígenas, originarios, campesinas, regantes, comités de agua, cooperativas, juntas vecinales) como de los derechos de uso de recursos hídricos de estos sistemas.

10. El ex superintendente de Saneamiento Básico, Franz Rojas Ortuste, calculó que al menos 68.400 personas carecen del servicio pese a que viven en barrios en los cuales existe red de agua potable (carta de Franz Rojas a AISA, 5/1/05); es decir, son gente que no puede conectarse producto del incremento de los costos de conexión, a partir del segundo quinquenio. Junto al 16% de la población del municipio de El Alto que no acceden a los servicios por estar fuera del área servida, se hace un aproximado de 200000 personas solo en El Alto a los cuales AISA debía atender y no lo hace, cifra que se incrementa a razón de 30.000 personas cada año que pasa (Chavez, 2006:2). Este impacto se debe tanto por el no cumplimiento y reducción de metas de expansión como por el elevado costo de conexión que la empresa aplicó según su contrato.

11. Además del incremento tarifario en el segundo quinquenio se observó un incremento en los costos de conexión y de boletas. La Resolución 79/2001 establece el incremento del cargo por concepto de formulario, de \$US 0.10, establecido originalmente en el contrato, a \$US 0,220 por conexión y por mes para las conexiones domésticas de los sistemas de El Alto, y \$US 0.3444 para los sistemas de Achachícala y Pamphahasi, así como para todas las conexiones comerciales e industriales de la concesión. En ambos casos implica un incremento, del 120% en el primer caso, y 244.4% en el segundo. Por su parte, la Resolución No 80/2001, aprueba los nuevos costos del derecho de conexión, \$US 196 por agua potable y \$US 249 por alcantarillado sanitario, esto implica un incremento del 26.4% y 38.3% respectivamente en relación a los precios establecidos por el contrato.

12. Pozo & Asociados CPA SRL (2006) Auditoría Regulatoria a la Empresa Aguas del Illimani S. A. La Paz.

8. Este avance continúa un proceso a nivel internacional manifestado en: La Observación General N° 4 y N° 14 de la Organización de las Naciones Unidas y el Comentario General N° 15 sobre el derecho al agua, adoptado en noviembre de 2002 por el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

9. En el caso de Bolivia se estableció una tasa de costo capital de 15% para Aguas del Tunari (que se concesionó el servicio en la ciudad de Cochabamba, con la participación de la transnacional Bechtel, 1999-2000, fue la razón de la Guerra del Agua) y 13% para Aguas del Illimani (Ciudades de La Paz y El Alto, con Suez y BM como accionistas, 1997-2005), sin embargo en este último caso la auditoría regulatoria realizada el 2005 determinó que en los hechos obtuvo una rentabilidad de 45,6% a costa de 200.000 personas sin agua potable y un incremento tarifario de más del 19% además de su indexación al dólar.

Dicho reconocimiento y respeto obviamente debe respetar los derechos fundamentales y obligaciones establecidos en el texto constitucional (el derecho al acceso universal y equitativo y la obligación del Estado de garantizarlo)

**La base de las demandas de inclusión, respeto y reconocimiento: los “usos y costumbres”**

El reconocimiento de usos y costumbres en los diferentes aspectos de la vida política de los pueblos y naciones indígenas, campesinas y originarias son la base de las propuestas constitucionales de las organizaciones sociales. Este reconocimiento de los usos y costumbres pasa desde la elección de sus representantes, la aplicación de justicia, la educación, hasta la gestión de los recursos naturales en sus territorios. En el caso del agua, las primeras demandas ante el intento de desappropriación (privatización) del agua o los servicios asociados ha sido justamente el reconocimiento de este uso ancestral del agua, su respeto y defensa; plasmado en la defensa de los “usos y costumbres”.

Los saberes de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, sus sistemas tecnológicos y sociales de gestión del agua parten del principio de la convivencia armónica con la madre tierra y se sustentan en el aprovechamiento colectivo del agua basados en un sistema legal y social propio. Estos lograron garantizar la sustentabilidad de los ecosistemas desde tiempos inmemoriales y por lo tanto deben ser preservados, respetados y reconocidos. Los sistemas tradicionales de manejo del agua, desarrollados y validados a lo largo de cientos de años, hoy en día marginados, son probadas alternativas para la sostenibilidad de los recursos hídricos. Por ello deben de ser mejor comprendidos, valorados, recuperados y difundidos como tecnologías para la sustentabilidad del desarrollo.

De igual forma para garantizar la disponibilidad del agua en términos de volumen y de calidad, para asegurar la sustentabilidad y necesidades de los ecosistemas y de las comunidades humanas; es necesario reconocer el rol de los sistemas de gobernabilidad, tanto a nivel de cuenca como nacionales, basados en autoridades hídricas locales ya existentes, tales como comunidades indígenas, campesinas, asociaciones de regantes, y demás usuarios del agua. Los usos y costumbres constituyen por tanto en mecanismos que favorecen la disponibilidad, sustentabilidad y gobernabilidad de los sistemas de agua. La presente disposición pretende consolidar los avances ya realizados en los últimos años basados en derechos ya reconocidos

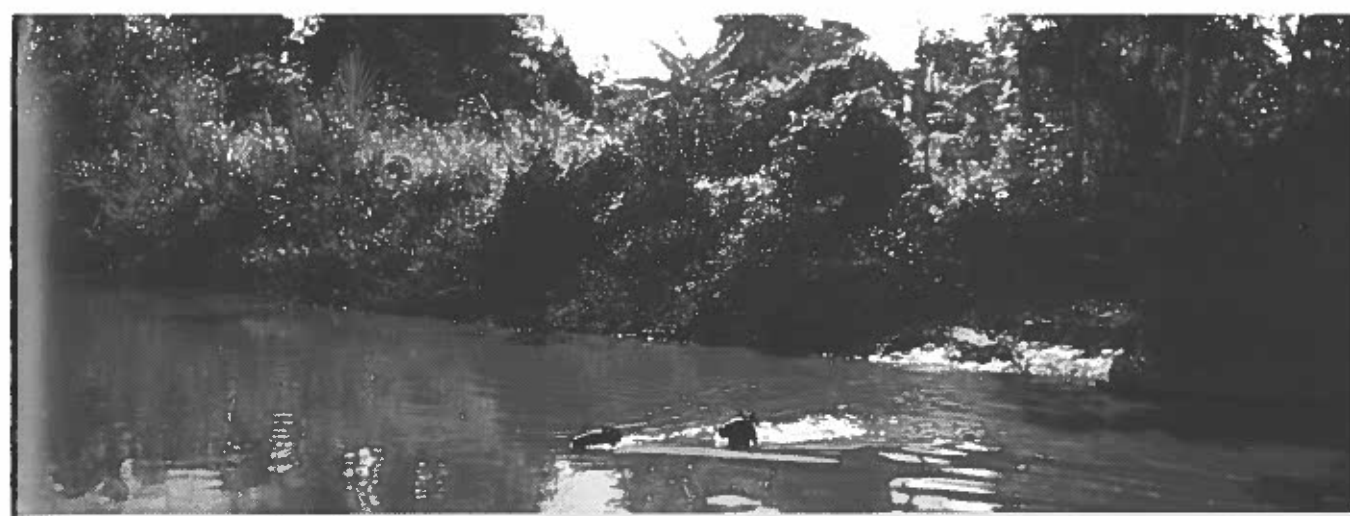
en la actual Constitución Política del Estado, en el Convenio 169 de la OIT y en la actual legislación boliviana (Ley N° 1257).

**La participación social en la toma de decisiones**

Puesto que el Estado cumple un rol fundamental en el ejercicio de los derechos de los bolivianos debe constituir un deber y función del Estado el regular el aprovechamiento de los recursos hídricos, la prestación de los servicios, la protección de los recursos hídricos y la planificación de su uso.

La experiencia de las superintendencias, que pretendían actuar como brazos del Estado en labores de regulación sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, quitaron a este su facultad de controlar el aprovechamiento e industrialización de los recursos naturales y el cumplimiento de las normas ambientales. La autonomía de las superintendencias respecto al poder ejecutivo se asumió como una independencia incluso de mecanismos de control ya sea estatal o social. Esto resultó en un acceso inequitativo al aprovechamiento de los recursos naturales y a la distribución de los beneficios que reportan los recursos naturales. La unipersonalidad fue un factor que favoreció una alta permeabilidad a la influencia de intereses privados, promoviendo de esta forma su parcialidad al sector que supuestamente debería regular. La regulación únicamente económica y la falta de mecanismos que permitan al regulador conocer de forma adecuada la realidad hizo que la labor de regulación y por tanto el aprovechamiento de los recursos naturales no responda a la realidad social, cultural y económica de la población boliviana.

La experiencia Boliviana en recientes años es de un mayor protagonismo de la sociedad civil, no solo en el control sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, sino también de participación social. Si bien gran parte de estos avances no son formales ni institucionalizados (movimientos sociales, cívicos, protestas sociales) existen importantes avances en el proceso de su formalización (referéndum, iniciativa ciudadana, consejos técnicos sociales en Ministerios del Poder ejecutivo, instancias regulatorias y empresas públicas con representantes de la sociedad civil) cuyos principios son necesarios de constitucionalizar como base del proceso de cambio que atraviesa el país. Para garantizar una gestión acorde a la realidad boliviana y la priorización de los intereses nacionales por sobre intereses particulares es necesario la participación de la sociedad civil en las actividades de regulación, protección y planificación de los recursos hídricos.



**La defensa del medio ambiente y la soberanía nacional en la gestión del agua**

Existen importantes presiones para promover acuerdos y tratados internacionales, particularmente los comerciales, que incorporen no solo productos ya elaborados sino el comercio, inversión y servicios asociados a recursos naturales. Varios de estos recursos ya están incluidos en una diversidad de acuerdos, convenios y tratados internacionales, comerciales o no.

Los recursos naturales están profundamente afectados, como recurso y como servicio, por los mecanismos de protección de comercio e inversión. En países con sistemas legales tradicionales, con insuficientes regulaciones y con una diversidad que amerita un tratamiento legal flexible, adaptable a cada región y sector como es Bolivia, los tratados internacionales comerciales se convierten en limitantes a medidas

de regulación (principios de trato nacional, nación más favorecida, resolución de controversias) con una consecuente pérdida de soberanía en cuanto a aplicar y elaborar normativa propia de cada país.

Los diferentes acuerdos, convenios o normas internacionales que impliquen los recursos hídricos o sus servicios como principio básico deben precautelar la soberanía nacional y el interés de todos los bolivianos. Bolivia tiene ya múltiples experiencias negativas<sup>13</sup> en casos de acuerdos y convenios internacionales que ameritan establecer estas disposiciones constitucionales.

**Autonomía, recursos hídricos y servicios básicos: primeras consideraciones**

Durante el proceso reciente de concertación con diferentes actores políticos (prefecturas, municipios, partidos políticos) se realizó una importante modificación al nuevo

texto constitucional en lo referente al diseño de las autonomías y las competencias de los diferentes niveles del Estado. Dicha reconfiguración competencial conlleva una modificación transversal del diseño constitucional completo puesto que reconfigura la institucionalidad estatal encargada de aplicar no solo la constitución sino toda la legislación que derive de esta. En este sentido es imprescindible profundizar el análisis de este acápite no solo en vistas a entender las modificaciones realizadas sino principalmente con el propósito de comprender el futuro proceso de construcción del nuevo estado boliviano (construcción plasmada no solo en construcción de normativa sino de institucionalidad y gestión pública). Este acápite no llega a profundizar este análisis pero busca presentar algunas consideraciones iniciales.

Se han establecido las principales competencias referidas a políticas y régimen sobre recursos hídricos

13. Una de estas experiencias fue la demanda por lucro cesante de Aguas del Tunari por su salida ante el CIADI. Al respecto existen importantes avances en el proceso de reflexión de los movimientos sociales sobre los marcos legales supranacionales como son los acuerdos internacionales comerciales (Acuerdos bilaterales de Inversión, Acuerdos de Libre Comercio entre otros) y la pérdida de soberanía de países como el nuestro.

y sus servicios como competencias de carácter exclusivo del nivel central acorde con el carácter estratégico de los recursos hídricos. Carácter estratégico que deriva no de la posibilidad de que su explotación sea base de la economía nacional (como es el caso de los hidrocarburos), sino que nacen de la importancia que tiene para la vida, una vida digna a través de la provisión de un servicio básico, las actividades agropecuarias necesarias para garantizar la alimentación e incluso gran parte de las actividades productivas. Debe además hacerse notar que algunos aspectos de la gestión de los recursos hídricos debido a su curso geográfico superan los límites administrativos (incluso nacionales de ahí que existen disposiciones sobre aguas transfronterizas).

Las competencias referidas a inversión y actividades locales de gestión de cuencas y administración de puertos no pueden ser ejecutadas solamente por el nivel central siendo necesaria la intervención (a nivel de asistencia técnica, planificación e inversión) de los niveles subnacionales; por tanto se establecen como competencias concurrentes entre el nivel nacional y sub-nacionales.

Se debe notar que en lo referente a proyectos de inversión la participación de niveles sub-

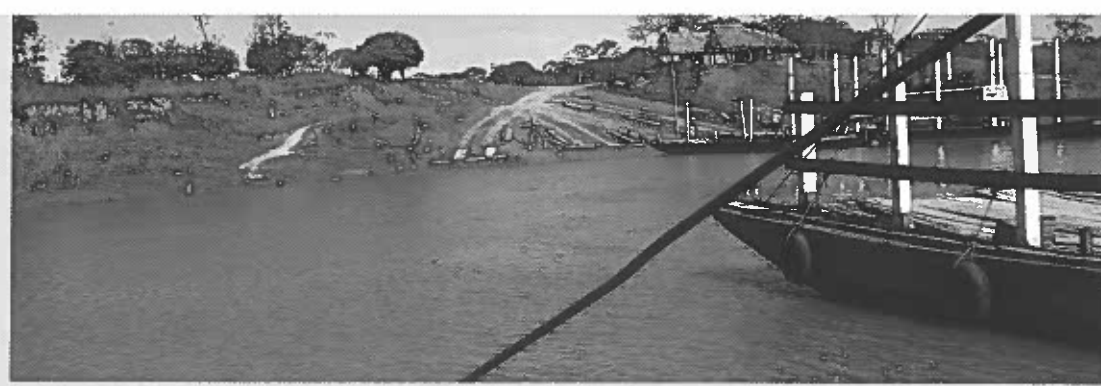
nacionales es muy importante: hasta el año 2015 para lograr alcanzar un 82% y 65% de coberturas en agua y alcantarillado respectivamente (ODM) se requieren cerca de 875 millones de dólares. Como referente tenemos el dato que en el periodo 2001-2007 se logró un nivel de inversión de 268 millones<sup>14</sup>, esto significa que tenemos que triplicar el nivel de inversiones de los 7 años pasados en un periodo similar. Por lo tanto es imprescindible un rol más protagónico de los niveles departamentales, regionales y municipales en las inversiones.

En el caso del nivel municipal, se establecen como competencias exclusivas las referidas a residuos sólidos. Esto sin lugar a dudas constituirá un problema para los municipios pues si bien el aseo es algo que se debe gestionar a nivel local, el tratamiento de residuos sólidos, por sus dimensiones ambientales y financieras, trascienden el nivel local y ameritarían acciones regionales y en algún caso departamentales o hasta nacionales (como sí se lo establece en el caso de residuos industriales o tóxicos). Ocurre algo similar con los servicios básicos: existen obras cuya inversión y gestión que trascienden el nivel municipal particularmente cuando se refieren a fuentes de agua y plantas de tratamiento de aguas residuales.

En el caso de establecimiento de tasas, estas corresponden a servicios de carácter municipal no existiendo contradicción o dificultad alguna.

Para el caso de las competencias sobre recursos hídricos y riego, se establecen que son concurrentes para las autonomías indígena originario campesinas. Esto es importante pues la mayor parte de los sistemas de riego en el país son de carácter comunitario, gestionadas por comunidades indígena originario campesinas.

Sin embargo el gran desafío en cuanto a las autonomías (departamentales, indígenas y municipales) es el proceso de construir la institucionalidad, implementarla y garantizar una gestión eficiente, transparente y participativa. En este sentido existen importantes experiencias a nivel de descentralización de institucionalidad de regulación a nivel departamental: los Servicios Departamentales de Riego y los Comités Técnico de Registros y Licencias; instancias regulatorias de riego en el primer caso y de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario. Las primeras experiencias de implementación (Santa Cruz en el caso del riego y Cochabamba en el caso de servicios de agua potable y alcantarillado) serán insumos a tomar en cuenta para futuro.



## BIBLIOGRAFÍA

- Campanini, Oscar (2007a) Proceso de construcción, debate y análisis de la propuesta constitucional sobre agua. Ponencia presentada en el seminario: "Modelos de gestión del agua en ciudades y comunidades de los Andes", PIEB-IFEA.
- Campanini, Oscar (2007b) La propuestas del agua en la Asamblea Constituyente. En: Revista Agu@mbiente N° 1. Cochabamba: Agua Sustentable
- Campanini, Oscar (2007c) El agua: un puente entre lo urbano y lo rural. En: Revista Agu@mbiente N° 2. Cochabamba: AGUA SUSTENTABLE.
- Campanini, Oscar (2007d) Asamblea Constituyente y Agua: construcción de propuestas desde las organizaciones sociales. Artículo revista PROCAMPO
- CEJIS (2006), Fundamentación Nuevo Modelo de Gestión de Recursos Naturales. Mimeo, Santa Cruz.
- Crespo, Carlos y Campanini, Oscar (2005) Efectos del tratado de libre comercio andino en el uso y gestión del agua en los países de los andes. Caso Bolivia, Proyecto Visión Social del Agua, Agua Sustentable/IDRC, Bolivia.
- Ministerio del Agua (2008) Plan Nacional de Saneamiento Básico 2008-2015. La Paz: Ministerio del Agua.
- Orellana, René (s/f) Políticas sobre Recursos Naturales y Marco Institucional Centralista en Bolivia. Dos Casos: Biodiversidad y Aguas. Documento sin editar.
- Peredo, Carmen, Crespo, Carlos y Fernández, Omar (2004) Los Regantes en la guerra del Agua de Cochabamba. Cochabamba: CESU.



14. Datos provenientes del Ministerio del Agua (2008) Plan Nacional de Saneamiento Básico 2008-2015. La Paz: Ministerio del Agua.



## ESTADO PLURINACIONAL: NUEVO MODELO DEMOCRÁTICO PARA BOLIVIA

Maria del Pilar Valencia G.<sup>1</sup>

El profesor Raúl Prada fue un aliado del Pacto de Unidad en el debate realizado en la ciudad de Sucre. Así mismo como miembro de la Comisión "Visión de País" asumió con mucha convicción la propuesta del Pacto de Unidad y contribuyó a posicionar estos planteamientos en el informe de mayorías de la mencionada comisión en la Asamblea Constituyente.

Su participación fue más allá de la fase deliberativa en la Asamblea Constituyente, hizo parte de la Comisión Técnico Jurídica de la bancada mayoritaria que redactó, con base en los informes de mayoría, el borrador constitucional que fue sometido a aprobación en grande; posteriormente participó en las mesas de trabajo de Cochabamba, que dieron lugar a la aprobación de la Ley de Convocatoria al referéndum constitucional.

El Constituyente Prada, fue uno de los que argumentó con más claridad las implicaciones prácticas del Estado plurinacional para transitar hacia un nuevo modelo de Estado. Su entrevista aporta elementos importantes relacionados con los retos para los pueblos indígenas en la construcción de sus autonomías territoriales; las objeciones de la oposición a este modelo y algunas consideraciones sobre el modelo de Estado plurinacional en el constitucionalismo contemporáneo de América Latina.

1. María del Pilar Valencia G. Abogada. Participó como asesora de organizaciones indígenas de tierras bajas, miembros del Pacto de Unidad en el proceso constituyente boliviano.

**P:** ¿Cuál es el significado histórico de convertir el modelo de Estado boliviano en plurinacional?

**R:** Lo plurinacional se basa en el reconocimiento de las naciones y pueblos indígenas, en el reconocimiento de su condición ancestral, antes de la colonia. Por eso se les atribuye el derecho al autogobierno, a la libre determinación, al territorio y sus instituciones propias. El significado profundo de lo plurinacional es la descolonización, es decir, iniciar un proceso de descolonización e instituir lo político sobre la base de la autodeterminación de los pueblos.

**P:** ¿Cuáles son las principales características del Estado plurinacional y cuáles sus consecuencias prácticas?

**R:** Se construye un Estado a partir de la diversidad, de naciones y pueblos que conforman la formación social abigarrada, Lo plurinacional se abre a la instauración de un mapa social múltiple, que equivale a múltiples proyectos societales y civilizatorios, a múltiples lenguas y culturas. En sentido práctico equivale al reconocimiento de múltiples procedimientos y prácticas en la dinámica articulación entre Estado y sociedad.

**P:** ¿Cuáles fueron las mayores objeciones de la oposición frente al Estado Unitario y cuáles sus argumentos?

**R:** La principal objeción de la oposición al Estado plurinacional fue que queríamos dividir el país, que cada nación y pueblo iba a formar un Estado, que por este camino íbamos a desmembrar el país. También decían que concebían un Estado intercultural, pero que no era viable lo del Estado plurinacional.

**P:** ¿Cómo se relaciona lo plurinacional con lo unitario? (Hay quienes dicen que es contradictorio; otros, que es complementario.)

**R:** Teóricamente había la salida del desemboque en una confederación de naciones por lo del Estado plurinacional; sin embargo, la voluntad política de la mayoría era de mantener un Estado unitario. Por lo tanto, se avanzó en la conformación de un Estado compuesto, unitario, empero complejo, no sólo por su composición plurinacional, sino también por la descentralización administrativa política con autonomías. Podemos concebir entonces que la unidad, en este caso, se construye a partir de la constatación de la riqueza diversa y plurinacional. Una mayor cohesión a partir de la dinámica de lo plural.



**P:** ¿Qué relación existe entre las autonomías indígenas y el Estado Plurinacional? ¿Cree que sin esta característica de Estado podrían desarrollarse plenamente las autonomías indígenas?

**R:** Lo concreto en el Estado plurinacional boliviano son las autonomías indígenas, ahí es donde se expresa el carácter plurinacional y comunitario. Es cierto que podían reconocerse las autonomías indígenas sin la condición plurinacional del Estado, sin embargo, en este caso no serían autonomías completas, pues faltaría el reconocimiento de su condición de naciones.

La relación entre el carácter plurinacional y las autonomías indígenas abre la posibilidad a la reconstitución de las naciones y a la reterritorialización comunitaria.

**P:** ¿Frente a las autonomías indígenas, cuáles son los mayores retos de los pueblos indígenas, si se aprueba la Nueva Constitución Política del Estado?

**R:** El mayor reto de las autonomías indígenas es la reconstitución de las naciones y pueblos indígenas, la formación del autogobierno y la reterritorialización. Esto equivale a decir, que el mayor reto es incorporar la institucionalidad propia a la forma del Estado.

**P:** ¿Cuáles son las principales oportunidades y amenazas para los pueblos indígenas frente al desarrollo de sus autonomías, estableciendo una diferencia entre tierras altas y bajas?

**R:** Entre tierras altas y tierras bajas hay una diferencia gravitante, la diferencia demográfica. En el caso de tierras altas hablamos de mayorías indígenas poblacionales, en tanto, en el caso de tierras bajas hablamos de minorías. Por lo tanto uno de los principales problemas para las autonomías indígenas es el de la sostenibilidad, sobre todo para las autonomías indígenas de tierras bajas. Empero, para las tierras altas uno de los desafíos tiene que ver con la reconstitución de los suyos y la reterritorialización.

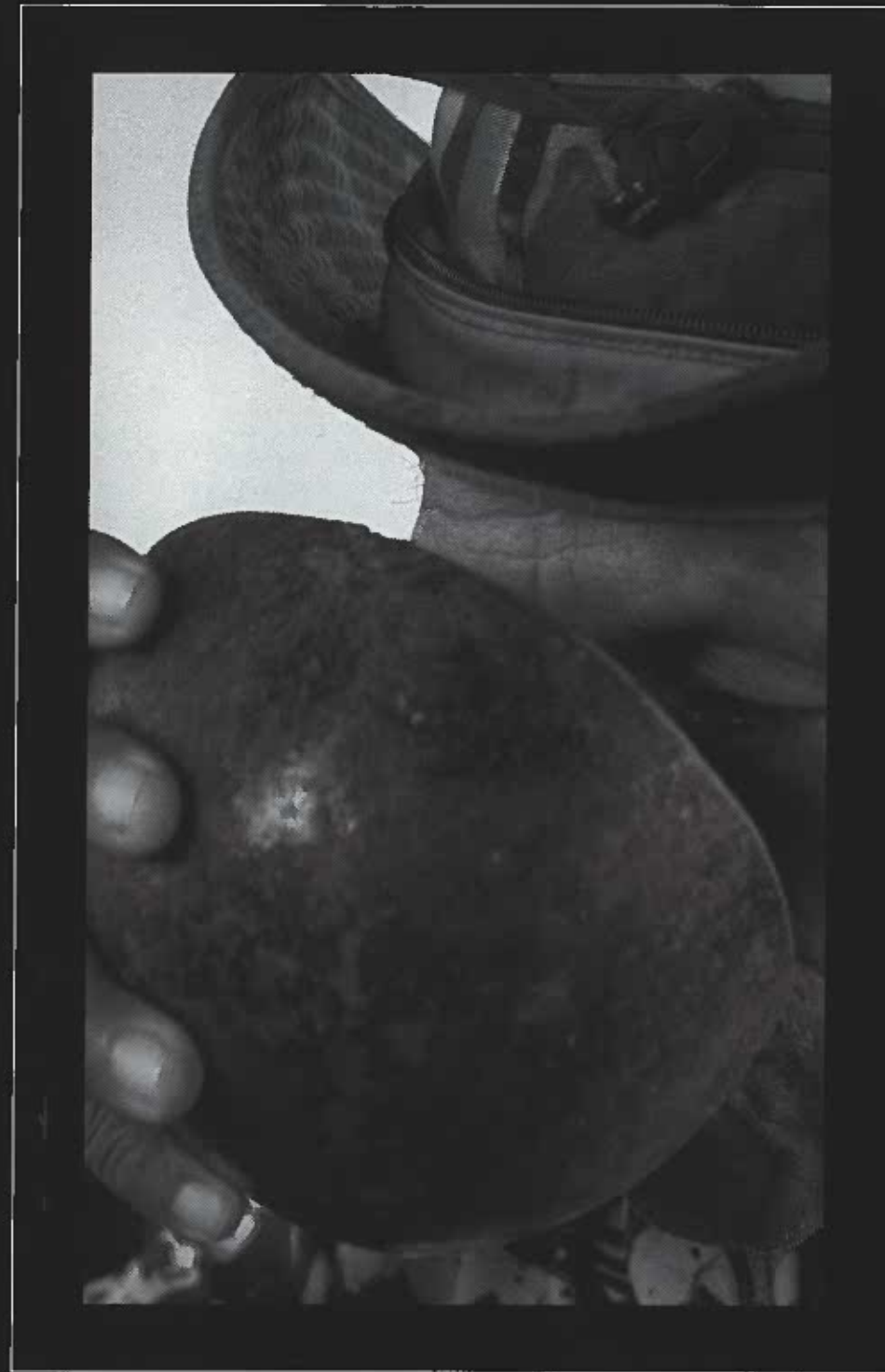
Indudablemente, la conformación de autonomías indígenas es un gran paso a la descolonización del Estado y la sociedad. Grandes oportunidades se abren para las naciones y pueblos indígenas, instaurar sus instituciones propias, hacer circular sus saberes y sus lenguas, practicar sus procedimientos, participar en el Estado, diseñar políticas de manera participativa, construir nuevas subjetividades a través de una educación propia e intercultural, realizar gestión territorial y beneficiarse con la gestión de los recursos naturales.



**P:** ¿Cuál sería el principal aporte del modelo de Estado Plurinacional para el constitucionalismo moderno, especialmente en América Latina?

**R:** Hay muchos aportes del constitucionalismo latinoamericano al constitucionalismo moderno.

Esta incorporación de lo plurinacional, la visión indígena en lo plurinacional y comunitario, el desarrollo más detallado, amplio y voluminoso de las nuevas cartas magnas, el desarrollo de la autointerpretación en el mismo texto constitucional, la conformación de un control social como nuevo poder, la apertura a nuevas formas de representación, la directa y la comunitaria, además de la delegativa, la constitucionalización de los derechos indígenas, la incorporación de los derechos colectivos, el establecimiento de garantías constitucionales que impide que todo quede sólo como declaración, el pluralismo jurídico, el pluralismo lingüístico, el pluralismo económico, cultural y político, la defensa del medioambiente y la biodiversidad, el desarrollo sustentable, la incorporación de cosmovisiones y éticas nativas, la revocatoria de mandato de todo funcionario público. Como se verá son varios los aportes al constitucionalismo moderno de la nueva constitución política del Estado boliviana.





## ESCLAVOS SIN CADENAS

Eduardo Justiniano Román<sup>2</sup>

**E**n la historia del pueblo guaraní, se conoce que desde los años 60 se vienen denunciando, por el mburubicha guaso Bonifacio Barrientos, la violación de sus derechos fundamentales. En la actualidad existen familias que viven empatronadas en las haciendas del Chaco boliviano y que han sufrido el despojo de su territorio. Buscando la reivindicación de sus derechos y el reconocimiento de sus territorios se llevó a cabo la marcha de 1990 con la cual se logró la modificación de la Constitución Política del Estado de 1994 y se reconoció al Estado de Bolivia como un país multiétnico y pluricultural.

Las demandas y reformas realizadas a lo largo de la lucha del movimiento indígena por la reivindicación de los derechos de los pueblos de Tierras Bajas y en especial del pueblo guaraní en su reconstitución territorial dieron lugar a la Ley No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y a la reforma de la misma, con la Ley No. 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

En los últimos años, se han realizado diferentes diagnósticos a la cabeza del Consejo de Capitanes Guaraníes del Departamento de Chuquisaca (CCCH)<sup>2</sup>, en coordinación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con estos trabajos se ha logrado identificar alrededor de 800 familias que viven en condiciones de servidumbre: fruto de este diagnóstico, la prefectura de Chuquisaca reconoció la existencia de las familias cautivas, empatronadas y semiesclavas mediante Resolución Prefectural N° 410/2006, lo que dejó al descubierto la falta de voluntad del Estado boliviano para preservar y garantizar los derechos fundamentales, como son la dignidad y la libertad de las personas, entre otros.

1. Abogado. Asesor Legal de la oficina regional de CEJIS - Monteagudo.

2. La CCCH es la organización que representa al pueblo guaraní departamento de Chuquisaca, la misma que es parte de la estructura nacional de la APG



La jornada laboral a las que están sometidas estas familias comprende entre 12 a 16 horas diarias, con un salario entre 500 y 1.500 bolivianos por año, que existe en teoría, porque en los hechos el pago no llega a efectivizarse. Ante esta situación, las familias se ven obligadas a realizar trabajos "a jornal" en otras haciendas, para conseguir el sustento diario, puesto que el pago si es que se da, sólo se entrega al jefe de familia, aunque todos los miembros de ésta hubiesen trabajado. En otros casos, podemos ver que las familias no reciben salario alguno, se les retribuye en especie: como ropa, víveres y otros, lo que al fin de cuentas genera una deuda con el "patrón".

### Denuncia ante la CIDH

El 10 de marzo del presente año, en el 131vo. periodo ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) se llevó a cabo la audiencia sobre las comunidades cautivas del pueblo guaraní del Chaco boliviano representado por Justo Molina B. de parte de la CCCH, Leonardo Tamburini Director Ejecutivo del CEJIS y Liliana Tojo de CEJIL, quienes demandaron ante esta instancia la persecución de dirigentes guaraníes en el proceso de saneamiento de Alto Parapetí y el incumplimiento del Estado boliviano a las recomendaciones realizadas anteriormente por la CIDH; el resultado de esta audiencia queda traducido en un compromiso suscrito por el Estado Boliviano, representado por el embajador de Bolivia en los Estados Unidos, Gustavo Guzmán, el Viceministro de Tierras Alejandro Almaraz y Luis Rojas de la Cancillería boliviana.

Entre los compromisos asumidos, se concretó la visita de una comisión de la CIDH a Bolivia, la que se realizó a mediados de abril del 2008 en Camiri, a 280 kilómetros constituyéndose en Camiri, a 280 Kilómetros de la capital en la provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz de la Sierra; con la misión de escuchar los testimonios de las familias guaraníes cautivas en el Chaco Boliviano, y así conocer la vivencia de éstas con los hacendados de esta zona sur del país.

La investigación de la Comisión en Alto Parapetí, y los testimonios recogidos motivaron la realización de un acta de compromiso entre CIDH, el Estado

boliviano y la CCCH, en el cual el Estado se comprometió a adoptar las medidas necesarias de protección para asegurar la integridad de todas las familias guaraníes, y la implementación del proceso de liberación del pueblo guaraní.

Actualmente el Estado ha decretado un Plan Interministerial Transitorio para el proceso de reconstitución territorial del pueblo guaraní; el mismo no ha avanzado por que hasta la fecha, no se cuentan con resultados que den soluciones definitivas para las familias empatronadas y/o cautivas del Chaco boliviano.

Dando cumplimiento a la Ley No. 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, el Viceministerio de Tierras a través del INRA, ha iniciado el proceso de expropiación y reversión de las haciendas que incumplen la función económico-social. Debido a esta situación, han proliferado las amenazas y las agresiones permanentes a las familias empatronadas, dirigentes y funcionarios de instituciones que apoyan a este proceso; sin embargo, el Estado no da ninguna garantía a la integridad de las personas ni a la consolidación del proceso de reconstitución del territorio guaraní, como tampoco muestra interés por la serie de recursos infundados y chicanerías que ha sufrido el proceso ante las instancias judiciales.

Frente a esta situación de vulnerabilidad de todos los derechos fundamentales de las familias cautivas y empatronadas, ya reconocida por el Estado, todavía no existe sensibilidad de parte de la opinión pública, se desconoce el trabajo forzoso y servidumbre con castigos corporales y psicológicos que sufren hombres, mujeres y niños guaraníes, debido a la falta de difusión de esta situación a través de los diferentes medios de comunicación.

Hecho preocupante si se tienen en cuenta las condiciones denigrantes que viven las familias y donde el Estado no ha generado políticas que aceleren este proceso de liberación, dejando esa responsabilidad a las mismas organizaciones representativas del pueblo guaraní ya las instituciones que apoyan a este proceso.



## EL RECHAZO ZAPATISTA A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA.

Juan José Carrillo Nieto<sup>1</sup>

La autonomía de los pueblos indígenas como fenómeno social, político, económico y jurídico es un debate que cobra auge en América latina a partir de la década de los 90 del siglo XX. El ascenso de esta temática en los análisis de los fenómenos sociales ha sido impulsado por la irrupción del movimiento indígena en la región, en donde la insurgencia indígena ha logrado derrumbar gobiernos (es el caso de Bolivia y Ecuador), evitar privatizaciones de los recursos naturales (de nuevo Bolivia), impedir y/o rechazar proyectos hegemónicos nacionales que le son poco benéficos, e incluso cuestionar las bases jurídicas sobre las que se fundamenta el Estado-nación (son relevantes los casos de México y Bolivia).

El levantamiento zapatista en México, acompañado de la lucha de otras organizaciones indígenas nacionales, ha logrado modificar el máximo ordenamiento jurídico de un país con más de 100 millones de habitantes, de entre los cuales alrededor del 12 por ciento pertenecen a algún pueblo o comunidad indígena.<sup>2</sup>

1. Estudiante del posgrado en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, docente de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.

2. De acuerdo a cifras de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México posee una población de alrededor de 12 millones de indígenas con alrededor de 60 idiomas distintos al español.

No obstante, frente a las modificaciones aprobadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las respectivas constituciones estatales, el movimiento indígena nacional ha mostrado su rechazo y en algunos casos ha decidido establecer la autonomía de facto. El presente artículo pretende indagar la constitucionalidad de dichas autonomías a la luz del sistema jurídico vigente a partir de agosto de 2001, tras la publicación de dichas reformas.

#### Cronología

1. A los pocos días de iniciada la ofensiva militar (01 de enero de 1994) y gracias a las presiones de la comunidad nacional e internacional, la Comandancia Zapatista y el Gobierno Federal aceptaron “dialogar” para alcanzar la paz en Chiapas.
2. En marzo de 1995 el Congreso de la Unión aprueba la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*, publicada días después por el entonces presidente Ernesto Zedillo. La aprobación y promulgación de dicha ley dieron la pauta para establecer formalmente mesas de diálogo y discusión y poder acordar los términos para el reestablecimiento de la paz en la entidad. De las seis mesas propuestas, sólo pudo llevarse a cabo la mesa uno, denominada *Derecho y Cultura Indígena*. En esta mesa, el Gobierno Federal se comprometió, entre otras cosas, a reconocer a los pueblos indígenas en la *Constitución General*, lo que implicaba “la edificación de un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas”<sup>3</sup> que incluyera:

“a) Legislar sobre la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas para incluir el reconocimiento de las comunidades como *entidades de derecho público*; el *derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena*; así como el *derecho de varios municipios para asociarse a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas*;

b) Legislar para que se “*garantice la protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas*”, tomando en consideración las especificidades de los pueblos indígenas y las comunidades, en el concepto de integridad territorial contenido en el Convenio 169 de la OIT, así como el establecimiento de procedimientos y mecanismos para la regularización de las formas de la propiedad indígena y de fomento a la cohesión cultural;

c) En materia de recursos naturales, *reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales*;

3. Mesa 1, punto V, reformas constitucionales y legales, *Acuerdos de San Andrés*.



- d) Legislar sobre los derechos de los indígenas, hombres y mujeres, a tener representantes en las instancias legislativas, particularmente en el Congreso de la Unión y en los congresos locales; *incorporando nuevos criterios para la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas y permitan la celebración de elecciones conforme a la legislación de la materia*;
- e) Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades y ejercer la autoridad de acuerdo a sus propias normas en el interior de sus ámbitos de autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;
- f) En el contenido de la legislación, tomar en consideración la pluriculturalidad de la Nación Mexicana que refleje el diálogo intercultural, con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas;
- g) En la Carta Magna, asegurar la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua, sexo, creencia o condición social, posibilitando con ello la tipificación de la discriminación como delito. Deberá también asegurarse el derecho de los pueblos indígenas a la protección de sus sitios sagrados y centros ceremoniales, y al uso de plantas y animales considerados sagrados de uso estrictamente ritual;

- h) Legislar para que no se ejerza ninguna forma de coacción en contra de las garantías individuales y los derechos y libertades específicas de los pueblos indígenas; <y> Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas al libre ejercicio y desarrollo de sus culturas y su acceso a los medios de comunicación”<sup>4</sup>

A los compromisos establecidos en esta mesa se le conocen como *Acuerdos de San Andrés*, los cuales incluyen modificaciones a la estructura legal nacional. La parte específica de los *Acuerdos de San Andrés* que señala las modificaciones legales que deben realizarse, es conocida como *Ley COCOPA*. El nuevo marco jurídico que se comprometieron establecer, debía incluir la reforma a los artículos 4, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 constitucionales. Para efectos de este análisis, es importante destacar que en el documento *Ley COCOPA* se define el concepto de territorio como:

“Todo pueblo indígena se asienta en un territorio que cubre la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera. El territorio es la base material de su reproducción como pueblo y expresa la unidad indisoluble hombre-tierra-naturaleza”<sup>5</sup>.

Las temáticas centrales de los *Acuerdos de San Andrés* son la “autonomía indígena” y la “libre determinación de los pueblos”. Cabe señalar que la “autonomía indígena” como categoría jurídica no era señalada en ningún apartado de

4. Mesa 1, Punto V, reformas constitucionales, *Acuerdos de San Andrés*.

5. Mesa 1, Punto V, reformas constitucionales, *Acuerdos de San Andrés*.



la Constitución Política vigente hasta ese momento, y que la "libre autodeterminación de los pueblos" únicamente se encontraba señalada como facultad y obligación del Presidente de la República en la conducción de la política exterior nacional<sup>6</sup>.

Las temáticas centrales de los Acuerdos de San Andrés son la "autonomía indígena" y la "libre determinación de los pueblos". Cabe señalar que la "autonomía indígena" como categoría jurídica no era señalada en ningún apartado de la Constitución Política vigente hasta ese momento, y que la "libre autodeterminación de los pueblos" únicamente se encontraba señalada como facultad y obligación del Presidente de la República en la conducción de la política exterior nacional.

3. El diálogo entre el Gobierno Federal y el EZLN se interrumpió indefinidamente a fines de 1996 ante la renuencia del Gobierno Federal de cumplir con los Acuerdos de San Andrés y el impulso de grupos paramilitares y acciones de contrainsurgencia promovidos por los gobiernos Federal y local<sup>7</sup>.
4. En 1998, el Gobierno Federal presentó una nueva propuesta que no fue aceptada por los rebeldes, principalmente porque no garantizaba el cumplimiento de las demandas zapatistas, pero también porque el clima hostil no proporcionaba ningún tipo de garantía ni condiciones para brindar seguridad durante el

desarrollo de las negociaciones. De esta manera, el sexenio de Ernesto Zedillo terminó con una escalada violenta en las zonas de influencia zapatista y sin las condiciones mínimas requeridas para reiniciar el diálogo.

5. Al tomar protesta como presidente del país, Vicente Fox Quesada, en uno de sus primeros actos de gobierno, designa a Luis H. Álvarez *Comisionado para el diálogo en Chiapas*, y días después envía para su aprobación la Ley COCOPA al Congreso de la Unión, en calidad de iniciativa presidencial. El EZLN saluda la designación y para reiniciar el diálogo pide lo que llamó *Tres señales mínimas de buena voluntad*, que son:
  - i. El cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y la transformación en ley de la iniciativa de la COCOPA.
  - ii. La liberación de todos los zapatistas presos en las cárceles de Chiapas y en otros estados, y
  - iii. El retiro de siete puestos del Ejército Federal "de los 259 que instaló en Chiapas después del 1° de enero de 1994".
6. En febrero de 2001, partió de las comunidades zapatistas una caravana de líderes indígenas (denominada *Marcha del color de la Tierra*), con la que los integrantes del EZLN recorrieron parte importante del territorio nacional, llegando en marzo a utilizar la tribuna del Congreso de la Unión.

6. El artículo 89 fracción X de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que es obligación del presidente: "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos;..."

7. La matanza de Acteal, auspiciada por caciques locales y paramilitares el 22 de diciembre de 1997, es un momento crítico en el desenvolvimiento del conflicto.

7. El 25 de abril de 2001, el Senado de la República modificó la iniciativa enviada, y por unanimidad aprobó la reforma constitucional en materia indígena, modificando los artículos 2 y 115 constitucionales y la envió a la Cámara de Diputados, la cual en su calidad de cámara revisora<sup>8</sup> aprobó la minuta enviada por el Senado<sup>9</sup>.
8. El 30 de abril, de 2001 el EZLN desconoce la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión porque "no responde en absoluto a las demandas de los pueblos indios de México, del Congreso Nacional Indígena, del EZLN", porque "traiciona los Acuerdos de San Andrés en lo general y, en lo particular, la llamada iniciativa de Ley de la COCOPA en los puntos sustanciales: autonomía y libre determinación, los pueblos indios como sujetos de derecho público, tierras y territorios, uso y disfrute de los recursos naturales, elección de autoridades municipales y derecho de asociación regional, entre otros, y porque impide el ejercicio de los derechos indígenas"<sup>10</sup>.
9. Para realizar adiciones o reformas constitucionales, la propia Constitución Política señala que después de aprobadas por el Congreso de la Unión, deben ser aprobadas por "la mayoría de las legislaturas de los Estados"<sup>11</sup>.

Lo que significaba el inicio del proceso legislativo de las cámaras de diputados estatales. El 24 de mayo del mismo año, el Congreso de Veracruz se convierte en la primera legislatura en aprobar el dictamen de reforma constitucional y en las próximas semanas diversas legislaturas continuaron el procedimiento, siendo el Congreso de Michoacán el que cumplimentó el requisito constitucional el día 12 de julio<sup>12</sup>.

10. El 18 de julio de 2001, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró consumada la reforma. De acuerdo a lo señalado por la abogada Magda Gómez, la aprobación se realizó con diversas irregularidades realizadas por el Congreso de la Unión y los congresos estatales, violándose los artículos 133, 16, 4, 14, 115, 128 y 135 constitucionales<sup>13</sup>.

8. De acuerdo a lo señalado por el artículo 72 constitucional, el cual señala la forma en que debe llevarse un procedimiento legislativo.

9. En este caso, el Senado jugó el papel de Cámara de origen.

10. Comunicado del Comité Clandestino revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, 29 de abril de 2001

11. El artículo 135 constitucional señala: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

12. Los Congresos que votaron a favor de la reforma son: Aguascalientes, Campeche, Colima, Guanajuato, Puebla, Querétaro, Veracruz, Tlaxcala, Coahuila, Durango, Jalisco, Quintana Roo, Sonora, Baja California, Chihuahua, Nayarit, Nuevo León, Tabasco y Michoacán.

13. Para mayor detalle consúltese: Gómez Magda, *Los recursos jurídicos presentados en contra de la Reforma Constitucional en Materia Indígena*, en: [http://www.centroprodh.org.mx/especiales/cronologia\\_indigena/Recursos%20legales%20presentados%20en%20contra%20de%20la%20reforma%20\\_13.pdf](http://www.centroprodh.org.mx/especiales/cronologia_indigena/Recursos%20legales%20presentados%20en%20contra%20de%20la%20reforma%20_13.pdf) (fecha de consulta: 06 de abril de 2006).





11. El 14 de agosto de 2001, el presidente Fox promulga y publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional. Ello lo hace sin considerar las reacciones de organizaciones civiles, de derechos humanos y del EZLN, desaprovechando la posibilidad de utilizar el llamado *derecho a veto* establecido en el artículo 72 constitucional<sup>14</sup>.
12. De acuerdo a los señalado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, como reacción a la llamada contrarreforma indígena se presentaron tres tipos de recursos: 272 controversias constitucionales (interpuestas por municipios de Chiapas, Veracruz, Guerrero, Puebla, Morelos y Oaxaca), 2 acciones de inconstitucionalidad (interpuestas por los Congresos de Tabasco y Tlaxcala) y 14 amparos interpuestos por comunidades indígenas (del Distrito Federal, Estado de México, Chihuahua, Jalisco y Chiapas). Este procedimiento duró alrededor de un año, y el 7 de septiembre de 2002 la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró incompetente para conocer de las materias impugnadas.
13. Como respuesta, durante el mes de julio del año 2003, el EZLN convoca a sus simpatizantes a reunirse en agosto del mismo año para que conozcan de la creación de las Juntas de Buen Gobierno, lo que implica ejercer la autonomía de *facto*. A partir de esa fecha, el EZLN rinde informes anualmente sobre sus *ejercicios de gobierno*.
14. Sorprendido ante el anuncio de la creación de las Juntas de Buen Gobierno, el Gobierno Federal consideró "positiva" esta nueva forma de organización. Cabe señalar que la decisión del EZLN de constituirse en gobierno autónomo se debe a las respuestas obtenidas en los tres poderes de Gobierno Federal, en los poderes estatales así como en los municipales, en donde la mayoría de las respuestas fueron negativas.

#### Implicaciones jurídicas de la contrarreforma

Como ya se ha señalado, el EZLN desconoció las reformas constitucionales en virtud de que la iniciativa de ley fue modificada por el Senado. Ante ello es necesario conocer qué tan sustanciosas o superficiales son las modificaciones hechas a la llamada Ley COCOPA.

Con base en el comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena- Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional del 29 de abril de 2001, pueden observarse las siguientes modificaciones relevantes:

14. El llamado veto presidencial se encuentra señalado en el apartado B del artículo 72 constitucional, el cual señala que: "Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus acciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido."

#### 1. El sujeto: ¿Entidades de derecho público o entidades de interés público?

La reforma constitucional aprobada conceptualiza a las comunidades y pueblos indígenas como "*entidades de interés público*", frente a la propuesta COCOPA que las cataloga como "*entidades de derecho público*". Si bien a primera vista parece una modificación de poca importancia, en términos jurídicos la diferencia es muy amplia: ser una "*entidad de interés público*" implica una tutela e incluso un financiamiento, lo que estructura una relación jurídica horizontal en dirección descendiente<sup>15</sup>. En cambio, ser "*entidad de derecho público*" implica el reconocimiento de las comunidades y pueblos indígenas como titulares de derechos políticos.

#### 2. EL ámbito de validez y el derecho de terceros: territorio y especulación

La propuesta de la Ley COCOPA plantea el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales de *tierras y territorios*. La propuesta aprobada señala:

*"Acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades"*<sup>16</sup>.

Como puede observarse, en el texto aprobado desaparece la palabra territorio, la cual ya se había definido en los Acuerdos de San Andrés. De la misma manera, en el párrafo aprobado hay líneas que contienen modificaciones de mayor sustancialidad, como lo es la limitante del "*respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra... así como a los derechos adquiridos por terceros... al uso y disfrute preferente de los recursos naturales...*"<sup>17</sup>. Las líneas citadas implican, en primer lugar, el respeto a la propiedad privada de los medios de producción, pero también implican el trato de la tierra como mercancía, sobre todo si se analiza a la luz de la llamada contrarreforma agraria de 1992, y no como parte de la misma comunidad, lo que lleva al sometimiento de la tierra a la especulación comercial. En el mismo sentido se

establece constitucionalmente el derecho de terceros al uso y disfrute de los recursos naturales, lo que implica la posibilidad de una explotación comercial indiscriminada por parte de quienes cuenten con los recursos económicos para realizarla, lo que en estos tiempos significa la explotación comercial de las empresas transnacionales.

#### 3. La libre asociación

La ley COCOPA establecía en su propuesta de modificación del artículo 115 constitucional el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para asociarse libremente para coordinar sus acciones. En la reforma aprobada se limita ese derecho de asociación "*para los efectos que prevenga esta ley*", la cual es de contenido nacional y no regional, lo que cancela la posibilidad de asociarse para resolver problemáticas concretas y para cuestiones no legisladas.

#### 4. El ejercicio político

La Ley COCOPA señala el deber de tomar en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas para establecer la demarcación territorial de distritos uninominales y circunscripciones plurinominales en Chiapas, lo que implicaba una reorganización territorial que hace efectivo el ejercicio de los derechos políticos de las comunidades y pueblos indígenas. La reforma aprobada elimina la idea de la reorganización de las circunscripciones plurinominales y limita la reorganización de los distritos uninominales al insertarle previamente un "*cuando sea posible*". En términos reales, la reforma indica que la imposibilidad puede ser ocasionada por "*n*" factores: políticos, económicos, sociales, culturales, burocráticos, e incluso por *razones de Estado*, evitándose así el ejercicio de los derechos políticos de los comunidades y pueblos indígenas.

También fueron eliminadas las propuestas que señalaban que el Gobierno Federal debía asumir el compromiso de crear un nuevo pacto federal "*que modifique de raíz las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales con los pueblos indígenas*".

15. De esta forma se encuentran definidos los partidos políticos en la Constitución Política: "Art. 41. <Fr> I. Los partidos políticos son *entidades de interés público...*", las cursivas son mías.

16. Mesa 1, Punto V, reformas constitucionales, *Acuerdos de San Andrés*.

17. Artículo Segundo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde agosto de 2001.

Dicho pacto debería erradicar "las formas cotidianas y de vida pública que generan y reproducen la subordinación, desigualdad y discriminación...y privilegiar a las comunidades indígenas <en>... la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales"<sup>18</sup>.

#### Legislación y relaciones económicas

La reforma constitucional aprobada acepta nominalmente la autonomía indígena y la libre determinación de sus pueblos, pero al mismo tiempo les restringe el ámbito espacial en donde puede ejercerse dicha autonomía, limita la libre determinación y el uso y disfrute de los recursos naturales, intenta impedir la libre asociación de los pueblos y comunidades y de la misma forma pretende obstruir el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas al atomizarlos como individuos. Por lo tanto, si se analizan conjuntamente el artículo 2º constitucional, la reforma aplicada al artículo 115, la contrarreforma del artículo 27 constitucional de 1992 y el derecho a la libre asociación señalado en el artículo 9º, se generan tal contradicción jurídica que se anula la posibilidad de una verdadera autonomía y libre determinación reconocida constitucionalmente, quedando sin efectos el párrafo introductorio del apartado "A" del artículo 2º que señala:

Artículo 2... A. "Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía".

A través de dicho análisis puede observarse con mayor claridad que la legislación constitucional y las reformas aprobadas en el 2001 permiten que terceros (nacionales o extranjeros, personas físicas o morales) que cuenten con los recursos necesarios para explotar los recursos naturales de tierras y territorios (léase empresas transnacionales), tengan

convalidado constitucionalmente su derecho a explotarlos irracionalmente y especular con ellos.

Finalmente, es importante señalar las implicaciones que tendría la aprobación de la llamada Ley COCOPA. En palabras del jurista Jorge Fuentes Morúa, la propuesta contiene aspectos de carácter estructural que "cuestionan las características de la organización de la producción capitalista"<sup>19</sup>, por lo que el cumplimiento de estos acuerdos "modificaría las relaciones jurídicas, creando las condiciones para una distribución menos inequitativa, al dotar a los pueblos indígenas de espacios jurídicos capaces de crear nuevos titulares, facultados de nuevos derechos, para defender la autogestión de sus recursos y la autogestión administrativa de sus municipios y de sus territorios"<sup>20</sup>.

#### Conclusión: Las Juntas de Buen Gobierno y su constitucionalidad

Como respuesta al desconocimiento de las necesidades que en materia constitucional requerían las comunidades y pueblos indígenas por parte de los tres poderes de la federación y tras la consulta de sus bases, las comunidades y pueblos zapatistas decidieron ejercer la autonomía de facto. Dichas juntas, anualmente rinden informes de gobierno, realizan actividades sociales y administrativas y rotan a los integrantes de gobierno.

Ante dichas acciones, es necesario cuestionar la constitucionalidad de tales actividades para comprender los alcances de la respuesta de las comunidades indígenas a la reforma aprobada, sobre todo ante las tendencias a rechazar todo lo estatal, para lo cual deben ser considerados los siguientes puntos:



1. Una máxima del derecho privado señala que *todo lo que no está prohibido está permitido*, por lo que la organización de personas para fines lícitos y colectivos no está prohibida, salvo que se tratase de la ejecución de algún tipo de delito, en este caso, específicamente contra la seguridad nacional, es decir, que su acción cuadrara en la tipología correspondiente a los de traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración. Tras un análisis jurídico de estos tipos penales en el Código Penal Federal se observa que no se concreta ninguno de ellos en la creación y funcionamiento de las Juntas de Buen Gobierno.
  2. Las Juntas de Buen Gobierno son un acto de soberanía popular y, como tal, más que un derecho se trata de un acto de ejercicio de poder popular realizado en beneficio de las comunidades y pueblos indígenas que han decidido organizarse de esta manera.
  3. Si bien el ejercicio de la autonomía se encuentra altamente maniatado en la legislación aprobada, ésta se encuentra nominada en la Constitución Política, por lo cual la creación de las Juntas de Buen Gobierno implican una correspondencia legal con los párrafos aprobados.
  4. La reforma constitucional aprobada es tan ambigua y contradictoria con otros imperativos también constitucionales que permite que se den autonomías de hecho a pesar del poco entendimiento que puede existir entre las finalidades de ambas autonomías.
- Considerando los puntos anteriores puede observarse que la reforma constitucional aprobada no responde a las demandas de quienes impulsaron dicha reforma y que al mismo tiempo la creación de las Juntas de Buen Gobierno no implica ruptura alguna con el orden constitucional mexicano, que dicho sea de paso, protege la propiedad privada de los medios de producción y contienen, al mismo tiempo, suficientes ambigüedades para permitir un cuestionamiento real a las relaciones económicas del modo de producción sin algún rompimiento del orden jurídico constitucional.
- En este sentido, también implica el ejercicio del "inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno", derecho garantizado en el artículo 39 constitucional <sup>21</sup>.

21. El artículo 39 constitucional señala que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno" las cursivas son mías.

18. Mesa 1, Punto V, reformas constitucionales, *Acuerdos de San Andrés*.

19. Fuentes Morúa Jorge, *Acuerdos de San Andrés*, en, en Fuentes, Michel y Arroyo (coordinadores) "Chía-paz 7 años: recuento, balance y perspectivas: Memoria del quinto coloquio Reforma del Estado", Pág. 187

20. *Ibid.*, pág. 190

## Bibliografía

- Carbonell Miguel, *Derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Legislación básica*, Editorial Porrúa, México, 2004.
- Ceceña Ana Esther, *El reconocimiento de derechos y cultura indígenas y la incompetencia del sistema político mexicano*, en "Bajo el Volcán. Revista del Posgrado de Sociología" Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, año 2, número 5, Segundo semestre de 2002.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. y SERAPAZ, *Cuadro comparativo entre los derechos del Convenio 169 de la OIT, la iniciativa COCOPA, los Acuerdos de San Andrés y el dictamen de reforma constitucional aprobado por el Senado de la república el 25 de abril de 2001* en <http://www.centroprodh.org.mx>
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. y SERAPAZ, *Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte*, EN <http://www.centroprodh.org.mx>
- Comité Clandestino Revolucionario Indígena- Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, *Comunicado del 29 de abril de 2001*. Documento disponible en línea: <http://ezlnaldf.org/comunica/01043002.htm> (fecha de consulta: 25 de marzo de 2006).
- Fuentes Morúa Jorge, *Acuerdos de San Andrés*, en Morua, Michel y Arroyo (coordinadores) "Chia-paz 7 años: recuento, balance y perspectivas: Memoria del quinto coloquio Reforma del Estado", Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000.
- Gobierno Federal- EZLN, *Acuerdos de San Andrés*, México, 1996. Disponibles en línea: [http://www.ezln.org/san\\_andres/acuerdos.htm](http://www.ezln.org/san_andres/acuerdos.htm) (fecha de consulta: 25 de marzo de 2006).
- Gómez Magda, *Los recursos jurídicos presentados en contra de la Reforma Constitucional en materia indígena*, en <http://www.centroprodh.org.mx>.
- Gómez Magdalena, *La autonomía en la antesala: la paz inconclusa (el caso mexicano 1995- 2003)*, en Escárzaga y Gutiérrez (coordinadoras) "Movimiento indígena en América Latina resistencia y proyecto alternativo", Casa Juan Pablos- Gobierno del Distrito Federal- BUAP- UNAM- UACM, México, 2005.
- México, *Constitución Política de los Estados Unidos de 1917*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917 (última reforma 8 de noviembre de 2005).
- Rodríguez Lascano Sergio, *En Diario La Jornada*, 27 de abril de 2001, sección opinión.

## Tintero

