

NOTA SOBRE EL SISTEMA DE AUTONOMÍAS EN LA CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA (*)

BARTOLOMÉ CLAVERO

Antes incluso de ser refrendada y poder así entrar en vigor tras un interminable y accidentado proceso constituyente, la que con toda probabilidad ya puede considerarse como la inminente Constitución de Bolivia, aprobación ciudadana mediante, comienza a recibir no sólo naturalmente dentro, sino también fuera del país, una atención que bien merece. Ante las llamativas novedades que con toda evidencia trae de cara tanto al constitucionalismo boliviano como al panorama constitucional latinoamericano o incluso universal, unas preguntas se imponen. ¿Responde esta nueva Constitución a las características y necesidades, aspiraciones y exigencias de la sociedad boliviana en toda su complejidad? ¿Cómo se sitúa la misma en la evolución del constitucionalismo por Latinoamérica, algo acelerada ciertamente por las últimas décadas? Y en unas perspectivas incluso más amplias, a escala de un constitucionalismo global, ¿qué aporta el nuevo texto constitucional boliviano? Viéndose su originalidad, ¿está justificada? La peculiaridad se produce en particular respecto al derecho interno de autonomía política y a la estructura territorial del Estado resultante o, pues se deja bastante abierta, previsible. Y a esto se añade que las entidades políticamente autónomas son varias y heterogéneas. Variedad y apertura, ¿tienen explicación y se encuentran justificadas?

Albert Noguera tiene la diligencia de abordar toda esa batería de preguntas sin esperar a que la Constitución cobre vigencia. Sigo su ejemplo aunque sólo

(*) Comentario a NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, «Plurinacionalidad y autonomía. Comentarios en torno al nuevo proyecto de Constitución boliviana», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, 2008, págs. 147-177. Ahorro referencias de páginas en las citas, pues sigo la misma secuencia de su exposición.

ya estemos a pocas semanas del referéndum ciudadano, convocado para el día 25 de este mes de enero de 2009. Naturalmente, sobre todo con la inminencia de esa cita, es la ciudadanía boliviana quien tiene la palabra o, mejor dicho, el voto. Ha de tenerlo siempre, pero la voz cabe y debe compartirse, especialmente cuando no se intenta desde fuera interferir, sino cooperar. Como cooperante ha estado Albert Noguera en Bolivia durante el período de la Asamblea Constituyente y como tal aborda su trabajo sobre el proyecto constitucional. Paso primero a resumirlo y luego a comentarlo. Incidiré en extremos que me parecen neurálgicos y críticos. Crítico, como se verá, es Albert Noguera y crítico habrá de ser por consiguiente el comentario. Primero, vayamos a un resumen que parece preciso para hacer presentes los extremos que me apresto a debatir. Si me permito ya durante el mismo algún anticipo crítico, lo haré de forma que no confunda posiciones.

* * *

El actual diseño constitucional boliviano comienza explicándose con referencia a lo que justamente se nos presenta como el «fracaso histórico en la construcción nacional y del sujeto nacional mestizo como símbolo». «En este contexto», se nos expone, «el tema de la plurinacionalidad y las autonomías se ubica, sin ninguna duda, en el centro del debate constitucional y político boliviano». De forma más inmediata, el escenario donde vienen a plantearse los retos para la próxima Constitución y a formularse sus respuestas está determinado por la Ley de Participación Popular de 1994, la cual estableció un sistema que Noguera llama «bigubernativo-bipolar». Ese «bi» por partida doble se refiere al gobierno central y al gobierno municipal, los niveles situados en uno y otro polo de una escala institucional que dejan todavía al nivel intermedio, el de los Departamentos, como puras dependencias administrativas del gobierno central.

En este preciso escenario han surgido «nuevas demandas», cuyos «protagonistas principales» son «los pueblos y naciones indígenas y el Comité Cívico de Santa Cruz y otros departamentos del oriente del país». Las demandas de los primeros, las de «los pueblos y naciones» indígenas, se nos explica que surgen tras «la desmovilización y debilitamiento de la clase obrera» que abre espacio para que tales pueblos se conviertan en «sujetos políticos de primera línea» con reivindicaciones propias, «entre las que destaca el Estado plurinacional». Bajo esta fórmula los pueblos indígenas reclaman «el derecho a un territorio propio y adecuado a su realidad histórica y cultural», así como un derecho de «autodeterminación» a fin de «desarrollar sus propios sistemas económicos, políticos, jurídicos y sociales para acceder, de acuerdo a sus propios referentes culturales, a la contemporaneidad», un derecho así «al autodesarrollo, de acuerdo a sus propias estrategias; y derecho a la integridad cultural, lo que implica el resurgimiento,

manifestación y desarrollo de la diferencia». Procuero apegar-me al máximo a las expresiones del artículo. Luego, como ya he dicho, comentaré con libertad.

Las otras «nuevas demandas», las de los «departamentos del oriente» encabezados por el de Santa Cruz, se cifrarían en la defensa de una «reconfiguración departamental como instancia con autonomía claramente inspirada en el nivel del Estado autonómico español». Con base fundamentalmente en la obra de Franz Xavier Barrios Suvelza, *La propuesta autonómica de Santa Cruz. Balance de fortalezas y debilidades* (Friedrich Ebert Stiftung-Plural, 2005; conviene no dejar de consignar el segundo apellido, pues en el mercado boliviano de las políticas y las ideas hay más de un Franz Barrios), se desglosa una serie de reivindicaciones departamentales, desde instituciones de gobierno propias hasta la autonomía fiscal, pasándose por competencias de índole legislativa. En el término de comparación se abunda: «No cuesta mucho darse cuenta de que la propuesta autonómica de Santa Cruz es una copia fiel del modelo autonómico español». Ésta es una asimilación que ha sido bastante usual en el debate sobre las reivindicaciones autonómicas de Santa Cruz o, según ellas mismas se identifican, de la *nación cambia* y que así hace suya en términos tan absolutos Albert Noguera. En Barrios Suvelza no se encuentra. Más tarde volveré sobre ella.

Con esto puede pasarse a la exposición del nuevo diseño constitucional. Así se introduce: «Una de las grandes novedades, a nivel internacional, del nuevo proyecto es, sin duda, el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad del Estado». Obsérvese, por lo que luego voy a comentar, que la perspectiva de valoración que se adopta de entrada no es la interna, aunque se haya perfilado el escenario local, sino la comparativa de un «nivel internacional». Sin embargo, esto no es óbice para encarecerse y explicarse el valor de la correspondiente construcción constitucional para el caso determinado de Bolivia: «Parece claro, pues, cómo este reconocimiento constitucional (de la plurinacionalidad), en el proyecto de la Constitución boliviana, supone un gran avance; con pocos precedentes en el Derecho constitucional comparado, en el reconocimiento de los derechos colectivos de la Naciones sin Estado ubicadas dentro de un territorio estatal, capaz de propiciar un encaje eficaz y legítimo de estos pueblos en el interior del Estado», y esto en superior medida «porque la declaración de plurinacionalidad no es, en el texto constitucional que analizamos, un mero adjetivo a la hora de definir el tipo de Estado, [...] sino que este carácter se transversaliza, haciéndose efectivo, a lo largo de las diversas partes de la Constitución», lo cual se comprueba.

Tal transversalización de la plurinacionalidad se ilustra en efecto respecto a diversos capítulos, como el del reconocimiento efectivo de las lenguas indígenas junto a la castellana, el de la conformación de la institución legislativa del Estado, el de la configuración del pluralismo jurisdiccional o el de la compo-

sición del órgano de control constitucional, todo ello plurinacional. Novedades que la plurinacionalidad comporta se identifican y explican. Ya no se trata de reconocerse la existencia de lenguas en plural, sino de procurar su paridad política y social. Tampoco ya es asunto de permitir la cooptación o introducir cupos de presencia indígena en un congreso o en un tribunal, sino de organizar las instituciones de forma que realmente resulte representativa de la diversidad de pueblos constituyentes del Estado. Ni es cuestión de aceptarse el pluralismo jurídico dado, sino de reconocerse y articularse la pluralidad de jurisdicciones de forma que no haya dependencias ni subordinaciones o, dicho de otra forma, de modo que pueda ser expresión de la libre determinación de unos pueblos. Todo este intento de plurinacionalización se valora sin dejarse por ello de apuntar algún que otro momento problemático en su articulación concreta. El contraste de novedades no resulta ya con esto tan marcado en la exposición de Albert Noguera, pero tal es el sentido de su ilustración sobre el plurinacionalismo transversalizado en Bolivia. El propio método comparativo adoptado no contribuye a la apreciación de las novedades.

El sistema constitucional de autonomías previsto no sólo se organiza para ofrecer cauce a la determinación de los pueblos, mas los pueblos son sujetos como mínimo concurrentes. El texto constitucional contempla tanto «la autonomía indígena originaria campesina» como también las autonomías departamental, regional y municipal. «La autonomía se predica, pues, de todos los distintos niveles de organización político-administrativa, si bien el alcance y naturaleza de esta autonomía no es igual para todos ellos». La autonomía departamental se entiende que es la que debiera marcar el giro verdaderamente «autonómico» en la línea española, constatándose con cierta decepción que el cambio no acaba de consumarse. Tal autonomía, la de nivel departamental, no reúne, por lo que se nos dice, «condiciones suficientes para hablar de un cambio en el modelo territorial del país». Estaríamos ante «una apariencia de Estado autonómico [...] de cara a la galería, para intentar satisfacer las demandas de Santa Cruz y los departamentos de oriente» en vez de ante «una aproximación al modelo español de organización territorial autonómica». La conclusión es tajante: «El modelo territorial boliviano no es un Estado autonómico sino un modelo de Estado simple e unitario», aun con espacios importantes ahora descentralizados.

Adelantándose así conclusiones cuando todavía ni siquiera se ha contemplado distintamente la autonomía indígena, se llega de ese modo a dictaminar que el nuevo texto constitucional no acaba de contemplar un sistema en rigor autonómico: «El nuevo proyecto de Constitución boliviana lleva el centralismo al límite de lo posible, pero no lo supera». Llega a afirmarse que, aun con la inspiración del modelo español siempre a la vista, la nueva Constitución de Bolivia queda a la hora de la verdad más cerca de Francia que de España. Insisto

en que hasta el momento la única autonomía que se ha considerado en cuanto a su tratamiento por la Constitución es la departamental.

Sólo tras haberse caracterizado de esta forma el modelo territorial boliviano se pasa a considerar «la creación de dos niveles territoriales autónomos nuevos: los territorios indígenas originarios campesino y las regiones». En cuanto a los primeros, «por primera vez en Bolivia» puede subrayarse que se reconocen formalmente en la norma constitucional misma «los territorios indígenas como entidades político-administrativas, de Derecho público, autónomas con autogobierno ejercido de acuerdo a sus norma, instituciones, autoridades y procedimientos». Se considera que lo que así está haciéndose no es tanto crearse una estructura constitucional nueva como elevarse a rango constitucional derechos que en Bolivia ya se encontrarían reconocidos a nivel normativo inferior: «El paso del reconocimiento de estos derechos del plano infraconstitucional al plano constitucional supone un gran avance, pues la constitucionalización de estos derechos, desde el punto de vista de la eficacia y alcance legal, es conveniente, ya que elimina su diseminación y disgregación».

Para la autonomía regional no se encuentra en cambio razón constitucional que valga. «La principal explicación para la creación de las autonomías regionales», se nos asegura, «es una explicación política». Sería «la poca sintonía política entre el gobierno central y algunos gobierno prefecturales», esto es, de los Departamentos, lo que habría llevado a «la creación de una nueva entidad territorial, las regiones, que incluso puedan romper las fronteras departamentales» y así segar la yerba a los pies de esta autonomía, la departamental. Lo que se estaría así proyectando es «un vaciamiento progresivo de las competencias departamentales a favor de las regiones que vayan formándose». Albert Noguera se muestra especialmente crítico con esta novedad de las regiones. Particularmente por esto, el conjunto del sistema territorial se le antoja innecesariamente complejo. Hubiera sido a su entender preferible «un modelo tri-territorial, integrado por tres niveles de gobierno: central, departamental y municipal» con una potenciación del tercer nivel, donde se comprendería la autonomía indígena, si lo que se pretende es desapoderarse el nivel intermedio, el departamental. «Sin ninguna duda, esta opción, u otras no planteadas, hubieran supuesto un modelo mucho más simple, fácil de funcionar, entendible y con los mismos efectos que el constituyente buscaba.»

El artículo prosigue con una consecuente visión crítica de la distribución de competencias y recursos entre los «cinco niveles territoriales (central, departamental, regional, municipal, indígena originario campesino)». Son páginas que también merecen leerse, pues acusa algún problema nada imaginario y contiene alguna indicación nada desdeñable, pero lo sustancial de la contribución ya ha quedado expuesto. El artículo concluye con un apartado sobre el proyecto

constituyente que aún estaba abierto cuando el mismo fue escrito, pues se tenía pendiente la ya prevista revisión, por parte del Congreso, del texto resultante de los trabajos de la Asamblea Constituyente, apartado final que debe ponernos en guardia acerca de que el texto constitucional analizado no es el mismo que va a someterse a referéndum el próximo 25 de enero. El mismo autor nos lo ha dejado advertido al tratar de los diversos aspectos de la transversalización del plurinacionalismo por haberse de referir a algunos extremos que aún estaban abiertos. Lo que aquí he recogido responde al contenido de este último y definitivo. Lo garantizo porque el autor, cerrando con anterioridad su trabajo, no puede hacerlo. La revisión del proyecto de Constitución por el Congreso se ultimó el 21 de octubre de 2008.

Para justificar esto que pudiera parecer una precipitación en la publicación del artículo, su autor se cura en salud descalificando absolutamente la intervención pendiente por entonces del Congreso. Sumariamente falla que supondrá «añadir más irregularidades a un proceso constituyente lleno de ellas» y «una burla a los principios más elementales de la democracia». Conocidos los efectivos y graves avatares que ha atravesado el proceso constituyente boliviano, resultan observaciones de un tono más bien impertinente. Una cosa es ubicar para explicarse y otra descalificar por justificarse. Al final Albert Norega baja la guardia saliéndose del terreno de la cooperación para entrar de lleno en el de una interferencia por fortuna, para la Bolivia actual, fuera del alcance de un intelectual activista europeo, experto en constitucionalismo latinoamericano y todo. Y el de Bolivia es ahora en la parte de las autonomías nuevo. Por lo que voy a decir luego, no creo que ni experiencia ni pericia sirvan para mucho.

La ciudadanía boliviana tiene la palabra decisiva del voto. Los «principios más elementales de la democracia» no parece por fortuna que sean tan contados ni limitados. Las Cortes que felizmente produjeron en España la Constitución de 1978 no tenían una habilitación constituyente formal mayor que la del Congreso actual de Bolivia. Y la transformación en curso en Bolivia entraña un desafío superior, muy superior, al de la transición que España atravesó hace unos treinta años. No somos los mejores jueces.

* * *

En términos generales, el acercamiento no es descalificatorio ni mucho menos. Aunque la conclusión no nos lo recuerde o incluso pueda hacer que lo olvidemos, se parte de una valoración sumamente positiva del diseño constitucional para la futura Bolivia en cuanto que Estado plurinacional no sólo a efectos internos, sino también y sobre todo desde una perspectiva comparativa a escala internacional. Aquí creo que reside el problema que conduce de la constancia

de una apreciación a la apariencia de una descalificación. Cuando, «por primera vez» como bien se dice, Bolivia se dispone a dotarse con una Constitución que responde, no a ningún modelo homologado, sino a las condiciones y las exigencias de su propia sociedad, lo más procedente de entrada no es meterse en comparatismo cosmopolita, sino imbuirse en conocimiento local, en el conocimiento de dichas condiciones y dichas exigencias. De hecho constan, pero como factor al cabo secundario, cuando en ellos ha de residir la clave.

Voy a poner un solo ejemplo, referente al proyecto cruceño de autonomía departamental, ese que se nos asegura que constituye «fiel copia del modelo español». Se nos ha dado una visión enteramente homologable en base a un estudio boliviano, el de *La propuesta autonómica de Santa Cruz* de Barrios Suvelza, quien ciertamente se sitúa en el escenario de la comparación que se presta a la homologación, aun no consumándola en su caso. Para el artículo de Albert Noguera, un trabajo de Derecho constitucional, hubiera sido más lógico exponer el proyecto autonomista de Santa Cruz y otros Departamentos en base a sus Estatutos de Autonomía, que ya existían, incluso irregularmente refrendados, cuando el mismo artículo se ultima. ¿Por qué recurrir a la autoridad de un estudio de autor sobre un proyecto político cuando se tienen los textos jurídicos donde el mismo se sustancia? Y esto aparte de que la visión del referido autor es más compleja y crítica. En fin, sin ir más lejos, el Estatuto de Santa Cruz estaba publicado en marzo de 2008 y sus posiciones habían sido suficientemente adelantadas por sus mentores desde meses antes e incluso ya anunciada durante estos últimos años, desde la reforma constitucional de 2004 que, rompiendo con un tracto constitucional que impedía procesos constituyentes no superficiales, abrió la posibilidad del cambio de Constitución actual. Miremos uno de los detalles de dicho Estatuto nada homologables y, con esto, fuera completamente de visión para Albert Noguera.

Dicho texto de la *nación cambia*, como ya he recordado que se identifican políticamente sus responsables, contiene un capítulo «Del Régimen de los Pueblos Indígenas de Santa Cruz», cuyo artículo primero dispone lo siguiente: «De acuerdo al Convenio 169 de la OIT y el Convenio (por Declaración) de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, el pueblo cruceño reconoce con orgullo su condición racial mayoritariamente mestiza, y, en esa medida, su obligación de conservar la cultura y promover el desarrollo integral y autónomo de los cinco pueblos indígenas oriundos del departamento: Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Mojeño, de conformidad a lo establecido en este Estatuto». Esto comienza por no ser homologable al adoptarse directamente Derecho internacional por una autonomía subestatal. Lo es aún menos, incluso si entrasen los Estados en la comparación, por la forma como se distorsiona el Derecho internacional interponiendo población no indígena, «el pueblo cruceño [...] de

condición racial mayoritariamente indígena», como sujeto que se pretende de derechos por la virtud de normas internacionales a fin de impedirse que de ellos se valgan debidamente, conforme al Derecho internacional mismo, sus sujetos genuinos, los pueblos indígenas, a quienes quiere así situarse bajo la tutela providente de la *nación camba*. Esto tan poco homologable tiene un nombre. No hará falta decir, pues no hay necesidad de que nadie se sienta víctima de una ofensa, que es todavía el de racismo.

Lo que se toma por un proyecto homologable de autonomía departamental es un intento impresentable de dominio *camba*, de esta presunta *nación*. Valga el adjetivo identificador, pues efectivamente representa un movimiento político reactivo y agresivo contra las naciones indígenas, aquellas por las que hay plurinacionalismo en Bolivia. Y le digo impresentable desde el punto de vista constitucional de los derechos. Que el proyecto *camba* pueda tenerse por una propuesta legítima, como una alternativa constitucionalmente presentable, juzgándose incluso en comparación con ella el diseño de la Constitución, es algo que como mínimo resulta distorsionante. Recuérdese que el modelo territorial entero se califica a la luz tan sólo de la autonomía departamental, antes de pasarse a la consideración de otras autonomías, la indígena y la regional. Es el momento en el que comienza a formarse un juicio menos positivo, como hemos visto. Entonces, a partir de ahí, ya no son evidencias lo que se juzgan, sino fantasías. ¿Qué «fiel copia del modelo español» resulta al fin la autonomía departamental del proyecto cruceño? Hay en dicha caracterización un trasfondo crítico al acusarse mimetismo, pero así también de rebote se confiere a dicho proyecto, el de la *nación camba*, una dignidad que no tiene. Y esto no se hace por interés o complicidad en el caso de nuestro constitucionalista europeo. El problema es de método. Permítaseme repetir que de entrada falta conocimiento local tanto como sobra comparación transnacional.

El panorama queda en efecto distorsionado. La incompreensión respecto tanto a la autonomía indígena como a la regional, tan vinculadas de hecho entre sí en el proyecto boliviano, resulta notable. Y es sintomático que la primera haya aparecido entre «las nuevas demandas» como si no existiera, frente a viento y marea, contra las Constituciones mismas, desde que Bolivia existe. Ahí está por supuesto desde antes y con independencia de «la desmovilización y debilitamiento de la clase obrera». A veces pareciera en cambio que el reclamo autónomo indígena fuera a la zaga de la reivindicación departamental cuando ésta o al menos la de carácter *camba* es la que ha surgido a la contra de las autonomías indígenas. Respecto a éstas, las indígenas, la Constitución pendiente de referéndum no sólo registra y eleva derechos que ya estuvieran reconocidos, sino que reconoce por fin, potenciándola constitucionalmente, una autonomía indígena que como tal ninguna otra Constitución anterior de Bolivia había en

rigor ni siquiera contemplado. La autonomía regional cobra sentido ante todo en este contexto, en relación con la autonomía indígena y no con la departamental, pues abre espacio a las comunidades indígenas para que puedan reconstituirse como pueblos sin sujeción por supuesto a las fronteras departamentales. El reto es inédito. Ya he dicho que en esta parte de las autonomías el constitucionalismo de Bolivia es cosa nueva.

La inminente Constitución de Bolivia intenta lo que a primera vista puede parecer una verdadera cuadratura del círculo entre unos extremos que cabe identificar, utilizándose expresiones de Barrios Suvelza (*La propuesta autonómica de Santa Cruz*, págs. 42-47), como el «espacialismo» político-administrativo dado, el departamental, y un «etnocomunitarismo» que predicaría un nuevo mapa regional a fin de superar «la exclusión colonial y republicana en su esfuerzo por reponer la identidad indígena en términos territoriales». La nueva Constitución, dando por sentado el organigrama departamental para cambiar su naturaleza, de administración delegada a instancia autónoma, e introduciendo al tiempo el principio dispositivo de creación de autonomías regionales por impulso naturalmente indígena, evita tanto revalidar la interposición del Departamento como re-regionalizar por determinación constituyente el país. Así podrá cuadrarse el círculo por el proceso que la Constitución abra y no por ningún mapa que la misma cierre. De aquí procede la necesidad de los múltiples y heterogéneos niveles cuya razón completamente se le escapa al observador europeo. Algo parecido, pero nada igual, se hizo en España al dejarse en buena parte disponible el mapa territorial a la iniciativa de las propias Comunidades, las equivalentes a los Departamentos. Otro nivel de comparación no hay, pues la autonomía municipal no es equiparable a la autonomía indígena. El calendario postconstitucional previsible tampoco admite comparación.

Al haber identificado proyecto de autonomía constitucional con una autonomía departamental y además de signo *camba*, como si esto es lo que correspondiera al «modelo español» que proyecta, Albert Noguera se ha incapacitado para captar la lógica de los «cinco niveles territoriales». Con su plantilla de tres niveles escalonados, el central, el departamental y el municipal, no deja cabida digna a la autonomía indígena. Acaba por proponer su reclusión dentro del nivel municipal cuando el nuevo diseño constitucional no la subordina a la autonomía departamental y además le abre espacio a través de la autonomía regional. ¿No responde todo esto a características y necesidades, aspiraciones y exigencias, de la sociedad boliviana con toda su complejidad? El observador europeo ni se plantea la posibilidad, antojándosele lo que observa un dechado de capricho gratuito. La plantilla se tiene de casa y la receta se aplica sin más como si el constitucionalismo fuera una ciencia europea de validez por sí misma universal. Europea digo en un sentido no necesariamente geográfico, sino cultural.

En uno de los momentos de comparación entre regímenes de autonomía español y boliviano para asegurar que el primero se ha erigido en modelo, apostilla Albert Noguera que así lo señala «sin entrar a definir si eso es bueno o malo». Basta para que captemos algo que transpira todo su trabajo y esto es su preferencia por un sistema plurinacional sobre el llamado autonómico. No sería así Noguera quien habría contraído la responsabilidad o el mérito de haber proyectado un modelo español sobre Bolivia. Si lo que resulta es otra cosa, no es entonces porque Noguera lleve a cabo la proyección por motivación ideológica. Si no se identifica con el modelo español, mal ha podido ciertamente hacer el intento de entronizarlo. Su mentalidad no es la de los autonomistas *campas*. El problema radica en otro sitio. No es cuestión finalmente de descontrol de ideología, sino de deficiencia de epistemología. La laguna de conocimiento local la suple un conocimiento deslocalizado, el que se tiene y conoce de casa. Noguera dirige la vista al plurinacionalismo constitucional, se interesa por analizarlo y no sabe al final reconocerlo, pues, fallándole el conocimiento de las condiciones y las necesidades bolivianas, ha acabado situándolo donde no se encuentra ni puede encontrarse. El vacío que se produce lo colma sobre la marcha el sistema autonómico español como modelo.

Condiciones y necesidades no quiere decir de ninguna manera circunstancias que eximan de requerimientos constitucionales, esto es ante todo de unos imperativos de derechos de libertad. La nueva Constitución de Bolivia contiene un título cumplido de «Derechos Fundamentales y Garantías» en el que como derechos se registran por ejemplo «la autoidentificación cultural» y «la elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios», seguidos de todo un capítulo específicamente dedicado a los «Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena-Originario-Campesinos» (*indígena-originario-campesino* es calificativo que opera en bloque, con signo único de plural al final de la tríada, para abarcarse la efectiva pluralidad entre sí de unos pueblos), capítulo en el que se incluye el derecho «a la libre determinación y territorialidad». Hay más. Entre los valores supremos o «principios ético-morales de la sociedad plural» asumidos por la Constitución figuran los siguientes: *ama qhilla, ama llulla, ama suwa; suma qamaña; ñandereko; teko kavi; ivi maraei; qhapaj ñan*. En lenguas indígenas vivas por Bolivia hacen referencia a una moral social comunitaria, a un desarrollo económico no depredador de la naturaleza, a una aspiración de armonía humana, a un bienestar no sólo ni principalmente material y a un comportamiento digno por sí mismo y en sociedad, respectivamente. Todo esto de los valores y los derechos me parece que hubiera merecido alguna atención por parte del observador exterior, pues

es lo que sienta los cimientos para un sistema de autonomías que adopta la libre determinación indígena como clave principal a medio plazo (1).

* * *

Dije que Albert Noguera se ha incapacitado porque capacitado parece estarlo de entrada con su interés y su aprecio por el constitucionalismo plurinacional precisamente. El núcleo del asunto es entonces la *nación*. Y la cuestión es cómo se le identifica ¿Qué plurinacionalismo se figura el jurista europeo que está esforzándose por reconocer y articular la Constitución de Bolivia? No estamos desde luego ante un constitucionalismo pluridepartamental ni nada que se le parezca. El pluralismo radica en otro sitio.

Pluralidad no se la tiene gracias a la *nación cambia*, el «sujeto nacional mestizo» como lo ha identificado Noriega dándole justamente por fracasado sin remisión en Bolivia, sino gracias a la presencia activa de «los pueblos y naciones indígenas» como él mismo también ha detectado, pueblos como esos cinco a los que se ha referido el Estatuto de Santa Cruz y de cuya proclamación formal de autonomía fui testigo presencial en dicha ciudad el 31 de marzo de 2008. Atestiguo que no se proclamaba de nuevas una aspiración de autogobierno, sino que se le formulaba en términos constitucionales, conforme al Derecho internacional de los pueblos indígenas y también expresamente de acuerdo con las expectativas despertadas por el proyecto constitucional en curso. Se actuaba de forma preventiva ante la ofensiva racista de la *nación cambia*.

Como profesor visitante de la Universidad de la Cordillera en varias ocasiones durante los años noventa tuve ocasión de departir con autoridades del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu acerca de formulaciones normativas no tanto de aspiraciones como de realidades de autogobierno sobre las que tenían de entrada claro que no querían el nombre de estatuto por identificarse ahí con la autonomía de carácter sindical. A ocasiones como ésta y a quienes me las han venido brindando debo y agradezco mi modesto conocimiento local. Durante este último período hago constar que han sido mis anfitriones en Bolivia la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y

(1) Para ampliación de panorama y sustento de bibliografía puedo remitirme a *Geografía Jurídica de América Latina. Pueblos Indígenas entre Constituciones Mestizas*, México, Siglo XXI, 2008, no sólo por su capítulo específico sobre Bolivia, sobre su historia y sobre un presente en trance de convertirse también en pasado. Apareció a principios de año, justificándome en el prólogo por no esperar a la conclusión de los procesos constituyentes de Bolivia y del Ecuador ni del de la reforma constitucional de Venezuela que al final fracasara por la negativa ciudadana en referéndum. No habrá de decirse que se trata de casos constitucionales entre sí tan poco asimilables, ni siquiera los de Bolivia y el Ecuador.

el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social. Gracias a éste pude ser testigo de la proclamación referida de autonomía indígena en Santa Cruz.

En la autonomía indígena precisamente, en esta autonomía a la que ahora la Constitución ofrece reconocimiento, traza camino y abre espacio, se cifra el «cambio en el modelo territorial del país» que no ha podido apreciarse naturalmente cuando lo que se contempla y así se privilegia es la autonomía departamental. Se ha mencionado a los «pueblos y naciones indígenas» desde un inicio, pero resulta que la mención es en vano. Su presencia no se hace viva ni siquiera cuando se expone su visión de la autonomía.

Albert Noguera, como dije, estuvo en Bolivia algún tiempo durante el período de la Asamblea Constituyente. Lo ha estado ofreciendo asistencia técnica en calidad de constitucionalista sufragado por parte e iniciativa españolas. Al final, con todo y como concluye, lo que transmite es la impresión injusta para consigo mismo de haber practicado el proverbial turismo constitucional supremacista, impermeable y superficial del jurista europeo o más en concreto español por América Latina.

La impresión que se desprende es injusta para con él mismo y para con quienes hoy están asumiendo y desempeñando la digna tarea de la cooperación constituyente. Sólo me resta agradecer a Albert Noguera que, con su empeño cívico y su acercamiento crítico, me haya dado buen pie para reflexionar sobre la Constitución de Bolivia. Salud.

RESUMEN

La nueva Constitución de Bolivia establece un sistema muy complejo de autonomías a varios niveles —el departamental, el regional, el indígena y el municipal— sin relación de jerarquía entre ellos y con posibilidades de evolución que puede modificar sensiblemente el mapa territorial en detrimento de la autonomía de los departamentos y en beneficio de la autonomía de las regiones. Hay una explicación para este sistema a primera vista ciertamente difícil de comprender. La Constitución sin embargo ofrece pistas suficientes. De esa manera lo que se deja abierta es la posibilidad de reconstitución territorial de los pueblos indígenas mediante las autonomías de carácter regional a partir de la iniciativa de sus propias comunidades.

PALABRAS CLAVE: Bolivia. Constitución. Autonomías. Pueblos indígenas. Libre determinación.

ABSTRACT

Bolivia's new Constitution sets up a most complex, multi-level system for the autonomy of departments, regions, indigenous communities, and municipalities, with no hierarchical principle between them. Furthermore, possibilities are left open for a substantial change in the institutional map at the expense of departments and for the benefit of communities. At first sight, this is undoubtedly a construction which is hard to explain. Nevertheless, the Constitution provides enough clues. In this way, what is offered turns out to be the potential for the indigenous peoples to reconstruct their territories through the initiative of their own communities.

KEY WORDS: Bolivia. Constitution. Self-government. Indigenous peoples. Self-determination.