

Bolivia: ¿Estado indio? Reflexiones sobre el Estado Plurinacional en el debate constituyente boliviano

Por *María del Pilar Valencia e Iván Egido*, La Paz*

Introducción

La Asamblea Constituyente en Bolivia sin lugar a dudas es un hito histórico constitutivo por su amplio carácter de participación, deliberación pública e intencionalidad política de refundar el Estado. No obstante los numerosos obstáculos en el desarrollo del proceso¹, en la construcción sustantiva de su contenido el movimiento indígena campesino, otros actores sociales, la bancada mayoritaria y sus aliados, lograron consensuar y concretar propuestas de articulado.

Uno de las principales grupos de la sociedad civil que tuvo una participación activa fue la de los pueblos indígenas de tierras bajas. Desde una movilización nacional el año 2002, plantearon la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente como camino para resolver problemas estructurales que provocaban una crisis sostenida de ingobernabilidad. La estrategia seguida por estos estuvo centrada en la búsqueda de aliados a su causa. En este contexto, aparece el emblemático acuerdo, denominado *Pacto de Unidad por la Asamblea Constituyente*. En esta plataforma se elaboró, posicionó y defendió una propuesta de nueva Constitución Política del Estado, que se convirtió en el documento base para el partido gobernante Movimiento al Socialismo (MAS). En este artículo se trata de describir las características de la primera etapa de este proceso, la elaboración de la propuesta y la consolidación de las alianzas.

Fueron muchos los contenidos y las propuestas introducidas con esta estrategia. Sin embargo, se hará énfasis en los que se consideran los pilares para la profundización de los derechos indígenas de cara a una inclusión efectiva a la vida nacional, en tanto *sujetos colectivos* portadores de derechos políticos, económicos, sociales y culturales: caracteriza-

* *María del Pilar Valencia* is a lawyer with a wide experience in collective rights of indigenous peoples. She has worked as a legal adviser in indigenous organizations in Colombia and Bolivia. In Bolivia, she was part of the working group, which constructed and lobbied for the Unity Pact proposal in the debate over the new Constitution. E-mail: yariuma@gmail.com

Iván Egido, economist by training, has worked with different indigenous organisations in Bolivia for the last eight years. During the Constitutional Assembly he was an adviser to the CIDOB (the national organisation of indigenous people in the Bolivian Eastern lowlands) and as such participated in the development of the proposal of the indigenous peoples for the Constitutional Assembly. Email: ivanegido@gmail.com

¹ Es de anotar, que dados los incontables tropiezos en el proceso, y los diversos espacios de negociación y consenso, entre la Oposición, Oficialismo y Sociedad Civil, se incurrieron en algunas contradicciones e imprecisiones.

ción del Estado como Plurinacional, la inclusión de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y el reconocimiento de su autonomía y autogobierno.

1. Los derechos indígenas: de utilitarios a exigibles

*Esa raza de cobre ha rendido ya sus pruebas secularmente (...)
su herencia es hoy para nosotros nada.
Ningún factor ni uno solo ha aportado esa raza
a la cultura ni al concurso de la actividad moderna*

Gabriel René Moreno, Finales del S. XIX

Las visiones sobre lo indígena en la intelectualidad boliviana siempre han estado impregnadas de un *social-darwinismo*². Bajo esta perspectiva, se buscaba la construcción de lo nacional a partir de la negación del vecino interno: el indígena. En una suerte de europeísmo miope se prefería ver como igual al extranjero, antes que al indígena contiguo, a quien se consideraba inferior.

En este contexto, el reconocimiento de los *derechos* indígenas, siempre estuvo supeditado desde la colonia a la funcionalidad de estos, para los diferentes grupos que ostentaban el poder político-económico.

Así por ejemplo en la época colonial, el respeto relativo a los derechos territoriales indígenas se consiguió a cambio del tributo indigenal (impuestos pagados por los indígenas a la corona española) y de la mita (obligación de trabajar en las minas). Acuerdo que fue roto, luego de constituida la República, en la segunda mitad del s. XIX, después que la economía minera se consolida, y es fuente de ingreso para las arcas nacionales. Aparecen entonces, leyes destinadas a legalizar el despojo de tierras a los Pueblos Indígenas.

Este despojo fue la base para la conformación del imaginario *señorial*, de la oligarquía boliviana, espejismo de prestigio, que todavía hasta nuestros días se asienta en la posesión de grandes extensiones de tierras.

La oligarquía real, en esa época, siempre estuvo ligada a los intereses mineros, cuyo fin tras la revolución de 1952, trae consigo la ideología del igualitarismo liberal, en la que se establece la nacionalización de las minas como base para la construcción de la ansiada sociedad mestiza. Para tal efecto, el voto universal y la distribución de tierras para los indígenas se produce a cambio de la *campesinización*³ de este y del abandono de sus for-

² René Zavaleta menciona que este concepto está relacionado a lo que se ha llamado “inminencia de Darwin”, el mito o ideogema de la selección natural prolongado a las ciencias sociales, o sea “la supremacía de un pueblo sobre otro era el resultado inevitable de las leyes biológicas de universo”. Cif. *Zavaleta Mercado, René*, Lo nacional-popular en Bolivia, La Paz, 2008, pag. 137.

³ Este constituye el momento histórico en el que se rompe las estructuras tradicionales de identidad indígenas en las regiones occidentales de Bolivia, que aunque siguió la identidad indígena como referente político en el movimiento campesino, distanció a estos últimos de las organizaciones que mantuvieron sus estructuras organizativas tradicionales intactas (p.ej. Sindicato vs. Ayllu). Así

mas societales, consideradas arcaicas. Políticas conducentes a crear sujetos iguales (ciudadanos) para la construcción del Estado Nación, sin alcanzar, sin embargo, la *voluntad general* para aquello, como menciona Zavaleta Mercado.⁴

Con las corrientes nacionales e internacionales que reivindican la identidad cultural en la segunda mitad del s. XX, se producen nuevas reformas en el modelo de Estado que se inician en los años ochentas y continúan en los noventas. Se transita al modelo de liberalización de la economía y *empequeñecimiento* del Estado. Estas reformas, sin embargo, en pocos años profundizan la brecha entre las minorías ricas y las grandes mayorías pobres, donde los indígenas ocupan el último eslabón.

Son estas mismas reformas, que impregnadas de la corriente pluralista, produjeron modificaciones constitucionales y del marco legal, para reconocer y proteger los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas. En efecto, se consagraron derechos colectivos sobre sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones (Artículo 171, Constitución Política del Estado)⁵. En el mismo artículo, se reconocen también las normas y procedimientos propios para administrar justicia.

Por otra parte, a través de la Ley de Participación Popular, N° 1551 del 20 de abril de 1994, se incorpora a los pueblos indígenas como sujetos jurídicos en el nivel local, con participación en la gestión pública municipal, junto al resto de la sociedad civil organizada.

La combinación de los resultados económicos poco alentadores de las reformas, la reducción de los ingresos corrientes del Estado por su nuevo rol de regulador del mercado, sumado con el empoderamiento *-empowerment-* de las organizaciones de la sociedad civil desde el nivel municipal, principalmente en el área rural, provoca que se inicie el nuevo siglo con un proceso sostenido de movilizaciones sociales, que minó cualquier posibilidad de gobernabilidad⁶.

En este periodo, en el año 2002, acontece una marcha pacífica que atravesó el país desde la capital oriental, Santa Cruz de la Sierra, hasta la sede de Gobierno, La Paz (aproximadamente 1.000 Km). Fue encabezada por los pueblos indígenas y las organizaciones

mismo existió un tercer grupo distanciado, el de los pueblos indígenas de las zonas amazónicas y del oriente de Bolivia, todavía dispersos durante la revolución de 1952, quienes recién conforman organizaciones y unidad en los años ochentas. Como se verá más adelante esta distancia se acorta con la conformación de alianzas y construcción de nuevas identidades en el proceso constituyente.

4 Zavaleta Mercado, René, Op. Cit., pag. (153-154).

5 Gaceta Oficial de Bolivia, 2004, "Ley de 13 de abril de 2004: Ley N° 2650" Gobierno de Bolivia, Bolivia, Pag. 47.

6 A esto contribuyó también la actitud de los gobernantes y políticos que casi siempre encontraron en la función pública una forma de enriquecimiento, privilegio y ventaja. Invalidando de esta manera cualquier posibilidad de generar confianza en la sociedad civil sobre las instituciones del Estado.

campesinas de tierras bajas⁷, a las que luego se incorporan algunas organizaciones indígenas de tierras altas. En esta gran marcha se demanda la convocatoria de una Asamblea Constituyente (AC). Era considerada por los marchistas, como único mecanismo de renovar los acuerdos fundamentales para la convivencia pacífica en la diversidad. Con la exigencia de derechos articulada de manera nacional, los pueblos indígenas y campesinos inauguran entonces nuevas demandas que van más allá de lo sectorial: emplazan a la sociedad boliviana y a los partidos políticos para reformas estructurales al Estado.

Sin embargo, aunque hubo acuerdos para atender esta demanda, no es tomada en cuenta en el proyecto político del nuevo gobierno liderado por Gonzalo Sánchez de Lozada.

En el año 2003 el conflicto se hizo crisis, y un masivo levantamiento nacional obligó a Sánchez de Lozada a renunciar, persistiendo en dos sucesiones constitucionales en menos de dos años.

Durante este dramático período de ingobernabilidad se hacen visibles dos bloques que defienden su propia agenda. El primero, constituido por el movimiento social que produjo la renuncia de Sánchez de Lozada en el levantamiento de Octubre de 2003, que entre otras demandas, exige la convocatoria a una AC. Y el segundo, conformado por el movimiento cívico del departamento de Santa Cruz que, impulsa y amplifica su reivindicación de autonomía departamental como consigna de unidad regional y como elemento diferenciador del resto de los actores políticos nacionales, con un discurso identitario cruceño y la reivindicación de refundación⁸.

El acuerdo para salir de la crisis consistió en garantizar el cumplimiento de las dos agendas, aunque estas no necesariamente fuesen complementarias. De esta manera, luego de conseguir la elección democrática y popular de prefectos⁹, el Comité Cívico pro-Santa Cruz junto al gobierno prefectural encabezan la demanda de conseguir la mayor cantidad de competencias delegadas por el gobierno central. Ellas están principalmente referidas al control de los recursos naturales (renovables y no renovables), con pretensiones inclusive que rayaban en la soberanía plena¹⁰, con la consigna de consolidar la autonomía departamental. Por otra parte, en un hecho político, sin precedentes en la historia de Bolivia, acontece el triunfo en las urnas por mayoría absoluta de Evo Morales en diciembre de 2005

⁷ Bolivia cuenta con 12 ecoregiones (con varias sub-ecoregiones) y muchos ecosistemas, de las cuales las tierras bajas ocupan ocho de ellas en siete de los nueve departamentos de Bolivia. En la tierras bajas de Bolivia, así mismo, se concentran 34 pueblos indígenas que constituyen la mayor diversidad del país

⁸ *Molina, Carlos (Coord.), et al*, El movimientos cívico frente al proceso de descentralización y autonomía (1994-2006), Bolivia, 2008, pag. (44)

⁹ Autoridad que ejerce el cargo de Comandante General de cada Departamento (Bolivia está dividida en nueve). En la CPE anterior era potestad del Presidente de la República su designación, sin embargo el acuerdo que se menciona, se concretiza en la elección con voto directo de estas autoridades para que luego estas sean designados por el Presidente Constitucional de la República.

¹⁰ Se propuso incluso que el poder judicial departamental sea la última instancia en lo procesos judiciales.

con el Movimiento al Socialismo (MAS), quién prioriza la agenda de los movimientos sociales.

El gobierno de Evo Morales, auto-identificado indígena, se nutre de un discurso de reivindicación de derechos de los pueblos indígenas y clases marginadas y de participación activa de estos sectores en la gestión pública.

Este contexto de polarización política es el escenario en el que se instala el 6 de agosto del año 2006 la AC.

2. De las alianzas y propuesta de las organizaciones indígenas y campesinas a la Asamblea Constituyente

Ustedes tienen que llevar este mensaje a nuestras bases. Todos tenemos que hablar de un solo discurso: nueva Constitución, refundar el país. Estamos de un solo pie, de un solo sentir. Esto lo tenemos que demostrar al país. Nos vamos a hacer escuchar y hacernos oír de nuestros hermanos urbanos.

Román Loayza, dirigente campesino, 2004

Durante esta etapa de crisis, los vínculos que se habían formado durante la marcha del año 2002 poco a poco se van convirtiendo en alianza. Es así como, en el año 2004 se conformó el *Bloque Oriente* y luego en septiembre del mismo año el *Pacto de Unidad por la Asamblea Constituyente*¹¹ con el objetivo de definir lineamientos para encarar la AC, de manera conjunta.

Una de las características que resalta en esta alianza es la madurez y claridad con que los líderes indígenas y campesinos participantes analizan el rol histórico de sus organizaciones no solo para la AC, sino para un proceso de cambio mucho más grande. De esta manera, a partir de identificar problemas y amenazas comunes, los participantes visibilizan la debilidad de quedarse aislados en la diferencia, y se produce una suerte de reconocimiento recíproco e identidad común. Por otra parte reconocieron la necesidad de buscar y consolidar nuevos aliados en las áreas urbanas¹².

En agosto del año 2005 la Dirección Nacional de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), organización matriz de los pueblos indígenas de tierras bajas,

¹¹ Seis organizaciones indígenas y campesinas suscriben un “pacto de unidad”: Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia –CSUTCB, Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa –FNMC-BS, Confederación Sindical Colonizadores de Bolivia –CSCB, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo -CONAMAQ, Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz –CPESC, y Movimiento Sin Tierra de Bolivia –MST-B.

¹² Las alianzas urbano-rurales en tierras bajas, se han producido en los departamentos de Beni y Santa Cruz. En el primero, comienza con la articulación de las organizaciones del pueblo mojeño con organizaciones de trabajadores (obreros y maestros). De la misma forma en el norte amazónico, surgió de manera inédita la alianza entre campesinos e indígenas para defender su derecho al acceso a la tierra. En Santa Cruz, las organizaciones indígenas (CPESC) junto al Bloque Oriente continuaron articulando otras alianzas con sectores urbanos-marginales de la ciudad capital.

decide retomar el liderazgo de las demandas indígenas y acercarse a las estructuras intermedias indígenas de las cuales se había alejado por cuatro años. Esta decisión se consolida en la Gran Asamblea Nacional de los Pueblos Indígenas, en la que se unifica nuevamente el movimiento indígena y convierte a la CIDOB en un interlocutor nacional de las aspiraciones de todos los pueblos indígenas de tierras bajas.

Con el triunfo de Evo Morales en las elecciones nacionales, se propone una Ley de Convocatoria; sin embargo esta es diferente a la planteada por el Pacto de Unidad un año antes, que contemplaba la conformación de circunscripciones electorales especiales indígenas para garantizar una participación de la diversidad de pueblos indígenas.

Antes de aprobar esta Ley, el Presidente Morales visita la sede de la CIDOB, y en reunión con las organizaciones indígenas de tierras bajas compromete, a cambio de apoyo para la Ley que impulsa, asegurar el primer lugar en las listas de candidatos a asambleístas del MAS, a delegados indígenas de Tierras Bajas en las 14 circunscripciones donde tienen presencia.

Lamentablemente este acuerdo no es cumplido a cabalidad, y los pueblos indígenas, salvo algunas excepciones, no logran inscribir a candidatos a las elecciones para la AC.

Sin embargo, se impulsa como espacio propicio para redactar una propuesta desde los pueblos indígenas y campesinos hacia la AC al Pacto de Unidad. En mayo de 2006 se convoca a una reunión, donde se establecieron acuerdos que fueron determinantes para la incorporación efectiva de las propuestas de las organizaciones indígenas campesinas al debate constitucional, así como para la participación y control del proceso constituyente.

Este espacio inauguró una nueva etapa en la alianza de los pueblos indígenas de tierras bajas con las organizaciones campesinas y originarias, ya que la CIDOB reunificada se articulaba como bloque a un contexto nacional.

De esta manera se inició un proceso de compatibilización de las propuestas presentadas por las distintas organizaciones. Las mismas que tenían características comunes, pero también divergencias, entre las que resaltan tres enfoques determinantes:

- *Propuesta de Estado Plurinacional*¹³, planteado por las organizaciones campesinas, CSUTCB, CSCB y FNMC-BS, además del Consejo Nacional de CEPOS (Consejos Educativos de Pueblos indígenas y Originarios)¹⁴.
- *Profundización de los derechos indígenas*, incluido el reconocimiento de la autonomía indígena, en la estructura actual de Constitución planteado por los pueblos indígenas de tierras bajas.

¹³ La propuesta de Estado Plurinacional, se planteó por primera vez en el año de 1983, en la tesis política de la CSUTCB con la afirmación de que la diversidad de pueblos indígenas y su derecho a la diferencia como principio de liberación de la condición de opresión. Cif. *Rivera, Silvia*, Oprimidos pero no vencidos, La Paz, 2003, pag. 192)

¹⁴ Mecanismo reconocido por la Ley de Reforma Educativa N° 1565 de 1994, como espacio de discusión y propuesta de políticas educativas para los pueblos indígenas y comunidades campesinas. Esta norma ya reconoce, en tanto organización, como un mismo sujeto a los pueblos indígenas y campesinos.

- *Ampliación de la participación de las organizaciones sociales en la gestión pública*, propuesta por las organizaciones campesinas.

En virtud de que la meta era elaborar una propuesta única del *Pacto de Unidad*, se conformó una Comisión Técnica, cuyo objetivo era ordenar los contenidos de las propuestas de las diferentes organizaciones y hacerlos comparables; para luego iniciar el proceso de compatibilización antes de redactar un documento único.

Para resolver esta complejidad de las diez propuestas presentadas; a partir de las temáticas planteadas en ellas, se definieron ocho ejes temáticos, que permitieron identificar consensos y disensos, a través de cuadros comparativos: 1. Tipo y Modelo de Estado, 2. Ordenamiento Territorial y Autonomías, 3. Recursos Naturales, 4. Medio Ambiente y Biodiversidad, 5. Derechos y Deberes, 6. Régimen Agrario, 7. Régimen Económico y 8. Régimen Social (Salud y Educación)

Así mismo, se constató la necesidad de realizar un trabajo conceptual sobre tres capítulos considerados rectores del resto de los capítulos: i) Estado plurinacional, ii) Autonomía indígena, y iii) División político administrativo del país. Que como se verá más adelante, rigen el texto finalmente aprobado por la AC.

Luego de este proceso, los ejes centrales de la propuesta se llevaron a discusión en la primera Asamblea Nacional de las Organizaciones, con cerca de 200 delegados indígenas y campesinos. Cabe mencionar que el proceso de concurrencia de visiones y necesidades entre esta diversidad de participantes provenientes de todas partes del país, y con intereses sobrepuestos parecía inicialmente imposible.

En tal sentido, los debates apasionados, principalmente entre indígenas de tierras altas (auto-identificados como *originarios*) y campesinos, constituían un riesgo permanente a la unidad, ya que traían tras de sí el desconocimiento como legítimos a unos con respecto a otros¹⁵. Por este motivo el proceso fue lento, con diálogos abiertos y sinceros con momentos de debates álgidos.

En este escenario se fueron rescatando los acuerdos y postergando la discusión de los disensos. El primer gran logro fue la identificación de los puntos centrales que debían incorporarse a la propuesta¹⁶, por lo que el proceso se iba alimentando de aprendizajes

¹⁵ El tema que causaba mayores tensiones cuando era abordado era el reclamo permanente de los representantes del CONAMAQ a los del la CSUTCB por su identidad como campesino. Esta tensión visibilizaba una disputa constante en muchas comunidades andinas y de los valles interandinos, de dos formas de organización en un mismo territorio, que en muchos casos representaban a una misma población, el sindicato y el ayllu. Esta tensión se extendía también a los colonizadores, ya que la organización que los representa se nutre de mestizos y campesinos con identidad cultural indígena

¹⁶ Los temas más relevantes son: 1) Instauración de un Estado Plurinacional, Pluricultural y Pluri-lingüe; 2) Reconstitución de los territorios de las Naciones Originarias y Pueblos Indígenas; 3) Respeto al ejercicio pleno de los Derechos Colectivos para Naciones Originarias, Pueblos Indígenas y Campesinos; 4) Constitucionalización y conformación de Autonomías Indígenas Campesinas Originarias; 5) Recuperación del Dominio originario y propiedad sobre nuestros Recursos

mutuos para el diálogo y la búsqueda de salidas concertadas. Uno de ellos, tal vez el más importante, fue el redefinir la diversidad no solo en términos de coexistencia de diversos, sino como la coexistencia de visiones y estructuras sociales diferentes que se complementan unos a otros en el marco de una misma búsqueda de bienestar y de unidad nacional.

Este intercambio de experiencias y visiones concluyó en la formulación de una propuesta flexible, que tomaba como referencia la frase “*lo que sirve para uno no sirve para otros*”, por lo que se ampliaron las modalidades y posibilidades de ejercer los derechos culturales y de autogobierno.

A partir de estas reflexiones surgió una identidad colectiva que trascendía el nombre o adjetivo, que se apoyaba en una común situación de exclusión y ascendencia étnica. Esto condujo a los miembros de las organizaciones a relativizar los nombre y resaltar esa identidad por lo que acordaron denominarse con los tres nombres “indígenas originarios campesinos” que definía a pueblos diversos con las mismas condiciones de pobreza, ascendencia, exclusión y aspiraciones, que asumían un nombre común.

Un principio que rigió el proceso desde su inicio fue definir el rol técnico de las instituciones de apoyo (Organizaciones no gubernamentales-ONGs) como facilitadoras del proceso. Para tal efecto, se acordó que para todos los espacios de trabajo de la Comisión Técnica, esta debía contar con al menos un dirigente de cada una de las organizaciones.

Este contexto da pie ahora para entender cuál fue la fuente de los artículos más importantes, y también polémicos, tanto en la etapa de elaboración del texto constitucional en la AC como durante la difusión pública para su aprobación el 25 de enero de este año.

Cuadro 1: Acontecimientos más importantes del proceso constituyente 2003 – 2009

Año	Hechos relevantes
2003	<i>Octubre</i> , Dimite por presión social del Presidente constitucional Gonzalo Sánchez de Lozada. Asume el Vicepresidente Carlos Mesa, quien se compromete a convocar a un referéndum por el gas y Asamblea Constituyente.
2004	<i>Febrero</i> , El Presidente, Carlos Mesa, promulga la Ley de Reformas Constitucionales, que introduce las figuras de la Asamblea Constituyente, el referendo y la iniciativa legislativa en la Carta Magna del país.

Naturales; 6) Acceso al manejo y control de la explotación de los Recursos Naturales con derecho a la consulta, participación y veto; 7) Participación activa y directa en el control y fiscalización sobre la administración del Estado a través del Poder Ciudadano y los mecanismos de la Democracia Participativa; 8) Reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas; 9) Dominio y propiedad de la biodiversidad, administración, manejo y control sobre las áreas protegidas y biodiversidad por las comunidades campesinas indígenas originarias; 10) Implantación de un modelo económico al servicio del bienestar de la sociedad con pleno ejercicio de nuestros propios sistemas económicos comunitarios; 11) Participación en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo económico social, para mejorar nuestras condiciones de vida; y 12) Recuperación del Dominio originario y propiedad de la tierra ocupada ancestralmente para los pueblos indígenas, campesinos y originarios, para una redistribución justa, con equidad de género y equitativa con uso comunal sobre los recursos.

2004	<i>Septiembre</i> , Creación del Pacto de Unidad (PU) en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, se acuerdan el contenido para presentación de proyecto de Ley de Convocatoria a la A.C.
2005	<i>Junio</i> , renuncia del Presidente Carlos Mesa y sucesión constitucional a favor de Eduardo Rodríguez Veltzé, Presidente del Poder Judicial. <i>Segundo semestre</i> , Negociaciones sobre borrador de ley de convocatoria a la A.C
2006	<i>Enero</i> , Posesión del presidente de la República Evo Morales Ayma, como primer mandatario indígena en la historia de Bolivia, con el Movimiento al Socialismo (MAS) <i>Febrero</i> , Se cierran acuerdos político entre el gobierno, fuerzas políticas y movimientos sociales sobre el texto de la ley de convocatoria a la A.C <i>Marzo</i> , Ley de Convocatoria a la A.C <i>Mayo-Agosto</i> , Sistematización de 10 propuestas indígenas y campesinas para presentación de una propuesta unificada del PU sobre los contenidos básicos para la A.C. <i>Julio</i> , Elección de constituyentes y referéndum de autonomías departamentales. <i>Agosto</i> , instalación de la A.C. en la ciudad de Sucre
2007	<i>Febrero-marzo</i> : recién se aprueba, luego de seis meses de negociación, el reglamento de debates y de sesiones de la AC <i>Marzo-abril</i> , Asambleas territoriales de la A.C., realizadas en todos los departamentos del país, donde se recaudaron propuestas presentadas por la sociedad civil. <i>Abril</i> , Presentación de la propuesta de indígenas y campesinos de tierras bajas a la A.C. (con base en los preacuerdos del Pacto de Unidad) <i>Mayo</i> , el Pacto de Unidad aprueba proyecto de articulado de borrador de texto constitucional para ser presentado a la A.C. y es presentado a la bancada mayoritaria (MAS) y sus aliados <i>Abril-julio</i> , Período de deliberaciones de las 21 comisiones de la A.C. <i>Julio-agosto</i> , Sesiones infructíferas de comisiones mixtas, agrupadas temáticamente para consensuar un texto en grande <i>Agosto</i> , Ley de ampliación del período de sesiones y algunas reglas para el debate de la A.C., expedida por el Congreso de la República. Días después es bloqueada la A.C. por movilización instituciones de la ciudad de Sucre, que demandan inclusión en la discusión constitucional del retorno de la sede de Gobierno a esta ciudad ¹⁷ . <i>Agosto-noviembre</i> , Comisión técnico jurídica de la bancada mayoritaria (MAS) y aliados, redacta borrador de texto constitucional, basado en los informes de las 21 comisiones; esta fue la referencia para la aprobación en grande. <i>Noviembre</i> , Texto constitucional aprobado en grande en la ciudad de Sucre, instalaciones del Colegio Militar. <i>Diciembre</i> , Texto constitucional aprobado en grande y en detalle en la ciudad de Oruro
2008	<i>Octubre</i> , Negociación entre el gobierno, miembros del MAS, ex constituyentes y actores políticos, para adecuaciones del texto constitucional. Se promulga Ley de Convocatoria al referéndum aprobatorio y dirimitorio, que incorpora los acuerdos políticos para cambios en el texto constitucional aprobado en Oruro, en diciembre de 2008
2009	<i>Enero</i> , referéndum aprobatorio de la nueva CPE por el 61% de los votantes; más del 80% votó por limitar a 5.000 el límite de extensión de la propiedad agraria <i>Febrero 7</i> . Se promulga y entra en vigencia el nuevo texto constitucional

¹⁷ El 1899 a través de una confrontación Armanda, denominada guerra federal, se mueve la sede de gobierno de la ciudad de Sucre (capital histórica) a la ciudad de La Paz.

3. De la exigibilidad a la propuesta: elementos fundamentales del nuevo modelo de Estado

No decimos tan tajante: Bolivia será india o no será, pero, al menos entre todos los estatutos de su viabilidad no figura el de un país sin indios.

René Zavaleta Mercado, 1983

Los temas que se analizan en este acápite son suficientes para ilustrar elementos fundamentales del nuevo modelo de Estado, pero es preciso señalar que son muchos los aspectos que quedan sin desarrollar en este artículo¹⁸.

Gran polémica ha despertado, por ejemplo, en algunos sectores de la sociedad boliviana la aprobación del capítulo sobre derechos colectivos de los pueblos indígenas. Criticándolo por suponer que los indígenas después de esta Constitución son ciudadanos con más derechos, y que por tanto el resto de la población es discriminada.

3.1 *El tránsito al Estado Plurinacional*

Coinciden algunos estudiosos que son varias promesas incumplidas por la democracia. Para entender algunas claves sobre la magnitud del cambio que proponían los pueblos indígenas en Bolivia, se tomarán como referencia dos promesas: *la satisfacción del bien común* y *la expresión de la voluntad popular*.

En cuanto a la primera, *la satisfacción del bien común*, es importante considerar las raíces del Estado en Bolivia. Desde que este se instauró, su modelo fue impuesto por portavoces de la cultura dominante (o envolvente – según la terminología del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas), ignorando la perspectiva de bien común de cada una de las culturas originarias, preexistentes al orden jurídico impuesto desde el derecho indiano¹⁹. En consecuencia, la noción del buen vivir y de bienestar, así como los valores de la mayoría del pueblo boliviano²⁰ han estado ausentes durante prácticamente

¹⁸ Para los interesados en este debate se recomienda examinar otras partes del texto constitucional como: la ampliación de catálogo de derechos y deberes, el régimen económico y social, tierra, territorio y recursos naturales, la administración de justicia, el control social, la participación política indígena en el legislativo y los órganos deliberativos de las demás entidades territoriales. Para los que cabe puntualizar que van más allá del clásico elegir y ser elegido –sujeto individual– para consagrar además el derecho a ser representado de acuerdo a las normas y procedimientos propios –sujeto colectivo.

¹⁹ El derecho indiano se refiere al conjunto de normas que expedía la Corona española para sus colonias en América. Se distingue el Insular, dictado directamente desde España y el continental por los funcionarios y distintas instancias deliberativas que representaban al régimen colonial en América.

²⁰ Debe recordarse que la población indígena en Bolivia supera el 60% según cifras estadísticas oficiales, de anteriores gobiernos.

toda la vida republicana, que heredó y profundizó (ver supra) esta asimetría del modelo colonial.

En cuanto a la *expresión de la voluntad popular*, la democracia liberal representativa o participativa, tiene como una de las expresiones políticas por excelencia el derecho político de los ciudadanos a elegir y ser elegidos, mediante el sufragio universal (un ciudadano o un voto). Bajo estos términos la voluntad de los pueblos preexistentes fue anulada como sujeto colectivo²¹. En conclusión, su voluntad no ha tenido canales de expresión institucionalizados y jurídicamente establecidos.

A pesar de la exclusión, desde la perspectiva del pluralismo jurídico, las formas de organización política, sus formas de gobierno, instituciones y administración de justicia han coexistido en un mismo espacio geopolítico con el sistema jurídico estatal, aunque con distintos grados de debilitamiento y estado de vulneración.

Como se explicó en líneas anteriores, las organizaciones indígenas y campesinas, a través de su alianza "*Pacto de Unidad por la Asamblea Constituyente*", definieron como eje articulador para su propuesta de nuevo texto constitucional, la construcción del Estado Unitario Plurinacional, Democrático y Participativo.

Las implicaciones prácticas de esta propuesta en el texto constitucional aprobado en el referéndum del 25 de enero último, se las puede entender en ocho dimensiones, principales, entre otras:

1. *Modelo de Estado*. Del artículo 1 se desprenden como elementos constitutivos: i) Estado Unitario Social de Derechos Plurinacional Comunitario; ii) Libre; iii) Independiente; iv) Soberano; v) Democrático; vi) Intercultural; vii) Descentralizado; y viii) con autonomías.
2. *Preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos*. El artículo 2 asume que "*dada esta preexistencia colonial y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza la libre determinación en el marco de la Unidad del Estado, que consiste en su derecho la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales...*"
3. *Definición de pueblo*. Rompe con la tradición jurídica en el sentido que este se conforma por el conjunto de ciudadanos y ciudadanas individualmente considerados, ahora se constitucionaliza también el sujeto colectivo. Efectivamente, se expresa que "*la nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano*. (art. 3)
4. *Principios y valores*. Por primera vez los valores y principios de naciones originarias hacen parte del Estado: "*El Estado asume y promueve como principios ético-morales*

²¹ Su reducción a la condición de solo ciudadanos individuales, les colocó en condiciones de desigual oportunidad de ejercer sus derechos fundamentales, al privarles de su derecho a la libre determinación, y participación en los espacios de toma de decisiones políticas, legislativas y de todo orden que les ha afectado, desde sus propias formas de organización y representación.

de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama swa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhpaj ñan (camino o vida noble)." (art. 8-1)

En el mismo artículo, en su inciso II, se consagran los siguientes valores que combinan la visión occidental con la de culturas originarias: *"Unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien"*.

5. *Fines y funciones esenciales del Estado.* Del artículo 9, se extractan tres párrafos que expresan la diversidad cultural y el interés común, considerando la nueva definición de pueblo que encarna de manera complementaria a los sujetos individuales y colectivos:
 - *"Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales.*
 - *Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos, las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe.*
 - *Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras"*.
6. *Formas de democracia.* Vale la pena transcribir textualmente el artículo 11, inciso II que acorde con la definición de democracia participativa, representativa y comunitaria, indica que esta se ejerce de las siguientes formas:
 1. *Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.*
 2. *Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.*
 3. *Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley"*
7. *Libertad religiosa.* Se constitucionaliza la separación entre iglesia y Estado, garantizando la libertad de religión y de creencias espirituales, de acuerdo con las distintas cosmovisiones (art. 4).

8. *Los idiomas oficiales.* Hasta la CPE anterior, solamente era reconocido el español, pero en el nuevo texto se define que son oficiales el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos²².

En el párrafo II del mismo artículo se indican las consecuencias prácticas de esta formalización: el gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deberán utilizar al menos dos idiomas oficiales; además, los otros gobiernos autónomos deberán utilizar los idiomas propios de su territorio, uno de los cuales debe ser el castellano.

Otra forma de incorporar la interculturalidad se hace mediante el art. 6 que establece como símbolos, la bandera ya tradicional adoptada por Bolivia desde el inicio del a República, el himno y el escudo. Se tendrán como símbolos también la bandera *wiphala*; la escarapela; la flor de la kantuta y la flor del patujú.

3.2 *Derechos colectivos de los pueblos indígenas*

Para comprender la dimensión de este capítulo es importante hacer una precisión sobre el pueblo indígena como sujeto colectivo.

Como antecedente jurisprudencial en Latinoamérica a este respecto, es de referencia obligada la Sentencia de Tutela de la Corte Constitucional colombiana (T-380 de 1993)²³, ya que puntualiza los elementos constitutivos del Pueblo como sujeto colectivo que han alimentado el debate jurídico en la materia:

- La comunidad ha dejado de ser una realidad fáctica y legal para pasar a ser sujeto de derechos fundamentales.
- Su amparo va más allá de la protección de los derechos de sus miembros individualmente considerados, sino que radica en la comunidad misma con singularidad propia.
- La diversidad étnica y cultural, supone la aceptación de la alteridad, y por tanto, la coexistencia de distintos estilos de vida social, que son impensables sin la existencia de colectivos identificados y singularizados, como son los 84 pueblos protegidos por la Constitución colombiana o en el caso boliviano de las 36 naciones o pueblos.
- La protección de la Carta Constitucional, con respecto a la anotada diversidad, se imputa a las comunidades como sujetos colectivos autónomos y no como simples agregados de sus miembros, quienes se realizan precisamente a través del grupo y asimilan como suya la unidad de sentido.

²² Aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machayuwa, machineri, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, quechua, maropa, sirionó, tacana, tapieté, toromona, puquina, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco

²³ Mediante esta sentencia se protegió el derecho a la vida e integridad cultural de la comunidad Embera de Chageradó, frente a la explotación irregular de recursos maderables en su territorio. Argüía el Tribunal de Segunda instancia que la acción procedente era la Acción Popular, creada para la defensa de derechos colectivos, como es el caso del medio ambiente y recursos naturales.

- La defensa de la diversidad cultural, no puede quedar librada a la defensa que de ella hagan sus miembros individualmente, cuando la comunidad como tal se ve menoscabada o amenazada en sus derechos e intereses vitales.

En sus conclusiones expresa la Corte que “El reconocimiento exclusivo de derechos fundamentales al individuo, con prescindencia de concepciones diferentes como aquellas que no admiten una perspectiva individualista de la persona humana, es contrario a los principios constitucionales de democracia, pluralismo, respeto a la diversidad étnica y cultural y protección de la riqueza cultural”.

Con este contexto previo se presenta a continuación los puntos más importantes de los derechos colectivos para los pueblos indígenas originarios campesinos²⁴, establecidos en el capítulo 4, artículos 30 y siguientes

El titular de estos derechos. La nación y el pueblo indígena originario campesino, como colectividad humana. Son dos elementos esenciales expresados en el artículo 30:

- La identidad cultural: Referido a la colectividad que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión.
- Existencia previa anterior a la invasión española. Por lo tanto, previa a la creación del Estado.

Principales derechos. Pueden agruparse en cinco campos:

1. *Políticos*: Tales como el existir libremente, la libre determinación, la territorialidad, la gestión del territorio, el ejercicio de sus sistemas políticos, y que sus institucionales sean parte de la estructura general del Estado, vale decir garantizar participación en los órganos e instituciones del Estado. Además, el ser consultados a través de sus instituciones propias en la definición de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.
2. *Territoriales*: Titulación colectiva de sus territorios, entendidos jurisdicción ya que dentro de ellos se ejercen sus derecho al autogobierno – unidad geopolítica y cultural.
3. *Culturales*: Protección de los lugares sagrados, saberes, conocimientos, rituales, símbolos, vestimentas, educación y salud intercultural.
4. *Ambientales*: Que garantiza un medio ambiente sano y obliga a que se haga un aprovechamiento sustentable y adecuado a los ecosistemas.
5. *Patrimoniales*: Ejercicio de sus prácticas y sistemas económicos, propiedad intelectual de sus conocimientos y técnicas colectiva, participación en los beneficios de la explota-

²⁴ Si bien es cierto para el pueblo afroboliviano, no se cumple el elemento de la preexistencia de los pueblos frente al Estado, es importante mencionar, que hubo acuerdo político entre las propias organizaciones indígenas y campesinas. Por medio de la cual se propuso que el pueblo afroboliviano goce de los mismos derechos económicos, sociales y culturales de los naciones y pueblos indígena originario campesinos; ello en tanto está integrado por comunidades que fueron forzadas a integrarse al Estado y en varios lugares coexisten, comparten y gestiona territorios y recursos naturales con comunidades nativas, asumiendo como propias, incluso algunas de sus características culturales

ción de los recursos naturales no renovables, uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio, sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros.

Frente a las garantías judiciales y acciones de defensa de estos derechos, no se estableció un mecanismo especial para los colectivos. Por tanto, los pueblos o comunidades que sientan afectados, amenazados o vulnerados sus derechos podrían acudir a las mismas vías que cualquier ciudadano.

En este orden de ideas, el artículo 109 establece algunas reglas generales, entre las que destacan, que todos los derechos son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección. Esta mención es importante, porque en el debate político nacional algunos opositores al texto han mencionado que la consagración de los derechos colectivos para pueblos indígenas, va en desmedro de los derechos individuales de los ciudadanos, bajo un concepto de supuesta inferioridad, que como se comprueba no existe²⁵.

3.3 *Autonomía y ordenamiento territorial indígena*

Ya desde la anterior CPE, reformada por última vez el año 2004, había un reconocimiento “precario” a la autonomía territorial indígena, en efecto, el artículo primero reconocía el carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia, y en el régimen agrario, el artículo 171, inciso tercero se reconocía a las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas “para ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de resolución de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las Leyes”.

Por otra parte la Ley del Instituto de Reforma Agraria 1715, que rige el régimen de distribución de tierras y el derecho propietario sobre la tierra, define en su artículo 41 que las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo

25 Cabe mencionar que para la protección de derechos en el nuevo texto se reafirmaron algunas figuras ya existentes, como la acción de libertad (habeas corpus) recurso de amparo (en caso de restricción, supresión o amenaza), acción de protección de privacidad (habeas data), acción de inconstitucionalidad (por toda persona afectada por una norma jurídica contraria a la CPE), acción de cumplimiento (contra funcionarios públicos que incumplan con sus deberes establecidos constitucional o legalmente, para garantizar la ejecución de la norma omitida, acción popular, para la violación o amenaza de derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, el medio ambiente y otros de la misma naturaleza). Las víctimas tienen derecho a la indemnización, reparación y resarcimiento de daños y perjuicios en forma oportuna

Invocando estas dos disposiciones y en armonía con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Bolivia 1991, existe jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el sentido de reconocer la autonomía territorial indígena.

No obstante lo dicho, el texto constitucional aprobado mediante referéndum tiene varias novedades, la primera de ellas es “la desagrarización” de los derechos territoriales indígenas, es decir, que las autonomías territoriales ya dejan de ser un tema agrario, para convertirse en político administrativo, y hacer parte del ordenamiento territorial del nuevo Estado.

Las autonomías territoriales indígenas son un desarrollo del derecho a la libre determinación consagrado, a su vez en la Declaración de derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y otros derechos colectivos de carácter político mencionados en el apartado anterior.

En este contexto en el nuevo texto constitucional, desde el punto de vista político administrativo, se organiza Bolivia en entidades territoriales autónomas que no están subordinadas entre ellas, y que tienen igual rango constitucional. Ellas son: departamentos, municipios, provincias, regiones y Territorios Indígena Originario campesinos. Los que tienen cualidad gubernativa son los siguientes

Entidad Territorial	Gobierno
Departamentos	Asamblea departamental y un órgano ejecutivo dirigido por un gobernador o gobernadora.
Región ²⁶	Asamblea Regional y un órgano ejecutivo.
Municipios	Concejo Municipal y un órgano ejecutivo presidido por un alcalde o alcaldesa.
Territorios Indígena originario campesinos	Autogobierno de acuerdo con sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a la CPE y la ley.

Los Principios rectores, que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, son: unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígenas.

²⁶ Sin trascender los límites departamentales, funcionará como un espacio de planificación y gestión, pero podrá constituirse en autonomía regional a iniciativa de los municipios, vía referendo. Excepcionalmente, una Provincia podría convertirse en región, si cumple con las características. En las conurbaciones urbanas mayores a 500 mil habitantes, podrán conformarse regiones metropolitanas.

La autonomía indígena originaria campesina, entonces constituida como Entidad Territorial Indígena Originario Campesina Autónoma (ETIOCA) se desarrolla definiendo los siguientes campos:

1. Elementos constitutivos, que trata del ejercicio de la libre determinación de una Nación o pueblo que comparte: *i)* Territorio; *ii)* Cultura; *iii)* Historia; *iv)* Lengua; *v)* Organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas; y *vi)* el Autogobierno, entendido como el ejercicio de la libre determinación.
2. Base territorial y poblacional: que comprende tres posibilidades. La primera, detallada en el artículo 190 que expresa que la conformación de la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley. Otra posibilidad es la conversión de municipios existentes en AIOC, bajo el principio de voluntariedad. Finalmente dos o más pueblos podrán conformar una sola entidad territorial autónoma. Esto da lugar al reconocimiento, principalmente en tierras bajas de los territorios multiétnicos, que en algunos lugares ya tienen experiencias compartidas de gestión²⁷.

Por otra parte, el artículo 292, menciona que corresponde a cada ETIOCA, elaborar su Estatuto autonómico según sus normas y procedimientos propios. Ello, en el marco de la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Se establecen también que la Ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de sus gobiernos con las demás entidades territoriales.

En lo que se refiere a *competencias* de estas entidades autonómicas, en el artículo 297 se establecen varias categorías: las privativas del nivel central, exclusivas para cada entidad; también concurrentes y compartidas para asumirlas conjuntamente por ellas entre sí, y con el nivel nacional. Este es un tema amplio que amerita ser desarrollado en otro documento específico, donde se analicen en detalle.

4. Aprendizajes y conclusiones

El documento final de la Nueva Constitución Política del Estado, que se llevó a la consulta mediante referéndum nacional, no recoge el conjunto de aspiraciones que en inicio fueron planteadas por las organizaciones indígenas y campesinas, pero sí traza un nuevo camino hacia la consolidación de una democracia plural y un Estado plurinacional e intercultural.

Son muchos los aprendizajes que dejó este proceso, pero se resaltan los siguientes, que dan pie a nuevas formas de deliberación de la sociedad civil y nuevas estrategias de los

²⁷ Se establece también la agregación de municipios, distritos municipales y/o AIOC, para conformar una región autónoma con el mismo carácter, se decidirá mediante referendo y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, de conformidad con la CPE y las leyes que regulen la materia. Y en el caso que estas afecten límites municipales, deberá previamente seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, de acuerdo a requisitos y condiciones establecidos por la ley.

pueblos indígenas de tierras bajas, que son minorías, para su articulación al contexto nacional:

1. Los pueblos indígenas desde que empezaron a organizarse para reivindicar sus derechos fundamentales, utilizaron una primera estrategia de diferenciarse del resto de la sociedad. Así consiguieron avances fundamentales principalmente durante los años noventas. Con el proceso constituyente se abren al contexto mayor, trascienden la diferencia para buscar lo común que los vincula con otras colectividades, primero indígenas (originarias) así como campesinas y luego urbanas marginales. Con lo que se inaugura la segunda estrategia: la alianza con sectores subalternos, igual que ellos.
2. La voluntad de ser parte de una Estado Unitario, condujo a los Pueblos indígenas a relativizar sus aspiraciones en aras del *Bien Mayor*. El control y propiedad de todos los recursos naturales (RRNN) en sus territorios que fue, por ejemplo, un punto central en sus demandas, fue cedido a cambio de tener el derecho exclusivo de uso de RRNN renovables y ejercer el derecho a la consulta sobre actividades extractivas de RRNN no renovables y la participación de los beneficios de estas actividades.
3. El reconocimiento de la pre-existencia de los pueblos indígenas a la colonia y a la República, contribuye a la reparación histórica de la usurpación de derechos a la población originaria de este territorio que ahora es Bolivia. Y posibilita el reconocimiento de sus derechos hacia la construcción de un país inclusivo.

En materia de derechos indígenas, el texto constitucional boliviano, representa un avance en Latinoamérica, pues es el que más avanza en el intento de desarrollar en su parte orgánica, aquellos preceptos y derechos consagrados en su parte dogmática. Queda ahora la responsabilidad histórica y el reto de su aplicación práctica. Ello conlleva necesariamente la concertación entre actores para implementar las transformaciones estructurales al modelo estatal; en este sentido es importante la sensibilización a amplios sectores de la población que aún no comprenden el alcance de estos derechos, y lo ven como un riesgo para los derechos individuales del ciudadano. De otro lado, para los pueblos indígenas, está el reto de aprovechar esta coyuntura favorable, y consolidar en sus territorios, sus proyectos de vida, que reafirmando su identidad, mantenga la perspectiva de una convivencia intercultural, en el marco de un Estado Unitario y democrático.

The special role of reserved Māori Seats in New Zealand's system of mixed-member proportional representation (MMP) – successful minority privilege or out-dated relic of colonial power?

By *Constantin Frank-Fahle*, Hamilton

The German electoral system, also referred to as the Mixed-Member-Proportional System (MMP), has been the preferred electoral system in a number of international electoral reforms since the early 1990s, including New Zealand in 1993. Since 1867, New Zealand has provided special electorates for its indigenous people, the New Zealand Māori. The Māori Seats were originally established because during the colonial period, Māori were often not able to meet the property qualification required as part of the New Zealand Constitution Act of 1852. Furthermore, the previous electoral system of First-Past-the-Post (FPP) favored majority representation and could not secure the interests of minorities. Since that time, the potential abolition of the Māori constituencies has been a significant and significant political issue, particularly because the shift to proportional representation in 1993 provided justification for removal. The Royal Commission on the Electoral System reported in 1986 that with the potential adoption of MMP, the Māori Seats would lose their *raison d'être* as minority representation would be guaranteed by MMP. Interestingly, the Royal Commission recommended that an exemption clause to the 5% threshold should be established for those parties that specifically represented Māori. This threshold waiver was based on the German provision of securing representation for national minorities on the federal level (*Bundeswahlgesetz*) and partly on the state level (*Landeswahlgesetze*). In particular, in Schleswig-Holstein, this exemption clause guaranteed representation to the South Schleswig Voters League, representing a small Danish-speaking minority.

This article scrutinizes the establishment and development of the Māori Seats under special consideration of the electoral reform, demonstrating that the Māori Seats have lost their *raison d'être* under proportional representation. Since the New Zealand electoral system is based on German style MMP, the author provides a discussion of the special provisions for national minorities and their method of securing representation. However, it is stressed that the process of retaining the Māori constituencies is linked to the recognition of Māori as an indigenous people set forth by the Treaty of Waitangi. In this example, the balance between indigenous representation and the cultural/political reality are illustrative of the complexity and sensitivity of electoral law reform.

Bolivia: "Indian" State? Reflections on the plurinational state in the constitutional debate in Bolivia

By *María del Pilar Valencia / Iván Egido*, La Paz

Boaventura de Sousa Santos introduced the idea of the Experimental State in the international debate and put Bolivia as an example in order to develop the concept. There,

the characteristics of the plurinational state, the constitutional guarantee of Collective Rights and the recognition of indigenous territorial autonomies have become subjects of great controversy and political debate since the first moment they were brought up. The authors attempt to unravel these concepts in the context of the Constitutional Assembly (2006-2008) by describing the processes in which the concepts were developed from the perspective of the indigenous people and by analysing them from a legal and constitutional point of view.

Brazilian nationality law between *ius soli* and *ius sanguinis*

By *Jürgen Samtleben*, Hamburg

Laws regulating citizenship reflect the values and policies that a country advances in relation to the outside world. During the times of strong Brazilian immigration, only the principle of *ius soli* offered adequate solutions by providing that Brazilian citizenship was acquired by birth in Brazil. Children of Brazilian parents born abroad had to come to Brazil to become Brazilian nationals. The situation has changed in recent decades. A significant part of the Brazilian population has left the country for economic reasons. This favoured the principle of *ius sanguinis* according to which a Brazilian father or mother can obtain Brazilian citizenship for their new born by registering it in a Brazilian consulate. The article discusses the evolution of these opposed tendencies in Brazilian constitutional law and the final outcome in the Constitutional Amendment no. 54 of 2007.

Universalist Constitutionalism in the Philippines: Restricting Executive Particularism in the Form of Executive Privilege

By *Diane A. Desierto*, Manila / Yale

In *Romulo Neri v. Senate of the Republic of the Philippines* (March 25, 2008), the Philippine Supreme Court upheld a Cabinet member's claim of executive privilege in a legislative inquiry involving controversial high-level corruption in government transactions, after the narrow *Neri* majority transplanted a test of 'presidential communications privilege' from American jurisprudence. The *Neri* majority's abrupt importation of American jurisprudential doctrine caused the untoward expansion of the doctrine of executive privilege, with unsettling implications for universalist constitutional politics. This was an unprecedented departure from the settled pattern of Philippine constitutional jurisprudence, which, before *Neri's* promulgation and in strict adherence to the universalist normative structure of the 1987 postcolonial and post-dictatorship Philippine Constitution, had generally favored a greatly-delimited sphere of unreviewable Presidential discretion.

This Article applies a universalist reading of the postcolonial and post-dictatorship 1987 Philippine Constitution to a specific form of executive particularism – the doctrine of