



Juan Carlos  
DURÁN  
BÖHME

**RESUMEN:** En este trabajo el autor propone una lectura de la Constitución recientemente aprobada en Bolivia, a partir de uno de los caracteres principales del tipo de Estado que en ella se propone: la formulación del Estado Plurinacional Comunitario. A tales efectos ofrece una síntesis de los contenidos del “discurso de la diferencia cultural indígena” y señala su importancia como una de las fuentes ideológicas principales que subyacen al texto constitucional. Además, empleando como clave de interpretación dicho discurso, realiza un análisis de su incidencia en las partes centrales de la Constitución y apunta algunas consecuencias de la inclusión del principio de la plurinacionalidad en el sistema constitucional boliviano.

**PALABRAS CLAVE:** Estado multicultural, Estado plurinacional, derecho a la identidad cultural, derecho a la libre determinación

**ABSTRACT:** *In this paper the author proposes to read the recently approved Bolivian Constitution since the point of view of one of its main features regarding the type of State it creates: the formulation of the Plurinational Communitarian State. To this end the author synthesizes the content of the “discourse of the indigenous cultural difference” and points its role as one of the ideological main sources under grounding the constitutional text. Besides, using such discourse as an interpretation key, the author studies its influence in the main parts of the Constitution and points some consequences of the inclusion of the plurinationality principle in the Bolivian constitutional system*

**KEYWORDS:** *Multicultural State, Plurinational State, cultural identity right, self-determination right.*

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN.- II. EL DISCURSO DE LA DIFERENCIA CULTURAL INDÍGENA.- 2.1. El discurso de la diferencia cultural indígena: un discurso ideológico.- 2.2. El derecho a la identidad cultural y el derecho a la libre determinación.- 2.3. La crítica al Estado-Nación: el Estado monocultural y el Monismo Jurídico. III. LA CONSTITUCIÓN DE 1994 Y EL ESTADO MULTICULTURAL.- 3.1. El constitucionalismo cultural: un fenómeno regional. 3.2. La reforma constitucional de 1994. IV. LA CONSTITUCIÓN DE 2009 Y EL ESTADO PLURINACIONAL.- 4.1. El Preámbulo.- 4.2. Modelo de Estado.- 4.3. Derechos Fundamentales.- 4.4. Sistema de Gobierno.- 4.5. Estructura y organización de los poderes públicos. 4.6. Organización territorial del Estado.V. CONSIDERACIONES FINALES.- VI. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

Resultado de un polémico proceso constituyente, el 7 de febrero de 2009 entró en vigor en la República de Bolivia una nueva Constitución Política del Estado. Sin duda alguna se trata de un acontecimiento que ha quedado registrado en los anales de la historia constitucional boliviana. Y no únicamente por la evidente importancia que desde las más variadas perspectivas reviste para cualquier país el que se apruebe una nueva ley de leyes, sino además, y en especial, porque en esta ocasión se ha aprobado un texto que ha introducido en las materias fundamentales de la normativa constitucional boliviana numerosos elementos inéditos, muchos de ellos muy controvertidos.<sup>1</sup>

El nacimiento del *Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario* al que refiere el artículo primero de la Constitución vigente entraña significativas modificaciones en el ordenamiento constitucional, inexistentes en la Constitución derogada. Estos cambios se encuentran a lo largo del texto constitucional y en todas las materias centrales: modelo de Estado, derechos fundamentales, sistema de gobierno, organización y estructura de los poderes públicos y organización territorial del Estado. Así, por citar algunos ejemplos, se ha creado un órgano de poder antes inexistente, el electoral, se han consagrado nuevas acciones tutelares de derechos, como la acción popular; se han estipulado procedimientos electorales de sufragio popular para la elección de magistrados del Órgano Judicial y se ha establecido un nuevo tipo de ordenación territorial del país.

De las novedades que presenta la Constitución Política del Estado vigente (CPEv) el presente trabajo de investigación aborda una temática en particular que, en nuestro

<sup>1</sup> La Constitución boliviana ha sido reformada en casi una veintena de ocasiones.

• **Juan Carlos Durán Böhme**

Licenciado en Ciencias Jurídicas, candidato a Doctor en Derecho Constitucional, Máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y Especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Docente universitario de las asignaturas de Derecho Constitucional y Sociología Jurídica en la Universidad Privada de Santa Cruz y en cursos de nivel posgrado. Correo electrónico: jcduranbo@gmail.com

criterio, constituye uno de los rasgos principales y distintivos de esta Constitución: la *formulación del Estado Plurinacional Comunitario*. Se trata de un concepto que alude a una manera de concebir y organizar el Estado como un conjunto de dispositivos destinados a garantizar la preservación y existencia autónoma de pueblos indígenas que son titulares del derecho a la libre determinación, dentro de ciertos cauces constitucionales.

No es exacto afirmar que la CPEv ha innovado en la temática indígena en la tradición constitucional boliviana. Fue la reforma constitucional de 1994 la que introdujo por vez primera la cuestión indígena en el ordenamiento constitucional, apelando al concepto de *multiculturalidad*. No obstante, los términos de formulación del *Estado Plurinacional Comunitario* suponen una ruptura respecto de aquella Constitución, y de todas las anteriores. La cuestión indígena ha dejado de ser tratada como un asunto de reivindicación cultural para pasar a ser reivindicación de derechos políticos colectivos. Además, ha dejado de ser una cuestión incidental a convertirse en un elemento central y transversal a todo el ordenamiento constitucional.

Tal vez el siguiente dato ponga en perspectiva el asunto. En la anterior Constitución 7 artículos trataban de manera directa algún aspecto relacionado con los pueblos indígenas o la cuestión cultural indígena. La categoría jurídica "*pueblos/ comunidades indígenas*" se repetía en 7 ocasiones. En gran contraste la CPEv dedica casi un quinto de sus 411 artículos, incluido el Preámbulo, a tratar algún aspecto relacionado con la interculturalidad, la diferencia cultural indígena o la participación de las naciones y pueblos indígenas en la sociedad y el Estado. El término "*indígena*" se utiliza más de 130 veces y la fórmula "naciones y pueblos indígenas originario campesinos" se repite en 58 ocasiones.

Lo novedoso e inédito de la reforma constitucional en este particular ha dado lugar a que las reflexiones jurídicas en torno a la materia sean incipientes. No existen antecedentes previos. En consecuencia, en nuestro criterio las reflexiones iniciales sobre esta temática deben ser lo suficientemente amplias como para comprender cuál es la razón de ser del "Estado Plurinacional". En el caso de la actual Constitución las condiciones que dieron lugar a su vigencia en el controvertido proceso constituyente son centrales para poder comprender los alcances en la materia de la plurinacionalidad. La existencia del Estado Plurinacional no puede entenderse sin el contexto histórico, los actores políticos y los discursos políticos que le dieron vida. Estos datos.

Las Constituciones suelen ser el resultado de acuerdos y pactos entre distintos actores políticos que pugnan por convertir en realidad su visión de cómo debe organizarse la vida social, que buscan conferir carácter jurídico constitucional a aquellos principios que se corresponden con sus ideales de justicia, rescatándolos del ámbito pre-jurídico, si se quiere del ámbito político o puramente ideológico, e

insertándolos como principios en el Derecho. Cada proceso constituyente tiene sus actores principales y secundarios con pesos y posiciones relativos distintos a la hora de decidir. Los primeros ven satisfechas en mayor medida sus aspiraciones. Desde esta perspectiva el lugar privilegiado del tratamiento de lo indígena en la Constitución se explica a partir de un análisis de los contextos histórico y político que dieron lugar a la redacción del texto.

Fue el Movimiento al Socialismo (MAS), partido con representación mayoritaria en la Asamblea Constituyente, la fuerza política que en última instancia trasladó en gran medida en el texto constitucional su visión política e ideológica de cómo debe organizarse el Estado boliviano, determinando así en gran medida los contenidos del Proyecto. Al hacerlo, plasmó en el mismo una serie de discursos políticos e ideológicos que sostiene simultáneamente, entre los que resalta por su valor simbólico y político, el discurso denominado comúnmente como "indigenista". De esta manera, el discurso de la diferencia cultural indígena, que plantea un pensamiento y lenguaje político de reivindicación propio de los pueblos indígenas, logró moldear los perfiles de la Constitución de 2009.

La lectura de la CPEv que proponemos parte del dato de que existe un discurso ideológico, el de la diferencia cultural indígena, que ha dejado marcada su impronta en los contenidos constitucionales, en particular en la formulación del *Estado Plurinacional Comunitario*. Por ello, para poder comprender a cabalidad los términos y alcance de la nueva regulación constitucional se hace indispensable explicitar los distintos elementos del discurso de la diferencia cultural indígena y explicar de qué manera se han incorporado a la CPEv. Ese es el objetivo del presente trabajo.

A tales efectos la investigación se ha dividido en seis partes. En el punto segundo recurriremos a los resultados de algunas investigaciones que venimos realizando de un tiempo a esta parte en torno a la cuestión de las reformas legales en materia indígena en América Latina, con el propósito de exponer de manera general los contenidos principales de lo que hemos denominado como *discurso de la diferencia cultural indígena*. Enfatizaremos en aquellos conceptos que han incidido o han sido trasladados al texto del Proyecto constitucional: la juridización de las demandas indígenas, las reivindicaciones en torno al derecho a la identidad cultural y al derecho a la libre determinación de los pueblos y las críticas a las nociones de "estado monocultural" y "monismo jurídico".

En el tercer punto se explica de qué manera se introdujo el tratamiento de la cuestión cultural como una variable en el texto constitucional anterior; a partir del reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la República de Bolivia y de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, es decir del reconocimiento del *Estado multicultural*.

En el apartado cuarto se revisan los contenidos de la CPEv en relación con la noción del “Estado Plurinacional”. A tales efectos tomamos en consideración cinco campos temáticos, presentes en toda constitución, que han sido afectados, en mayor o menor grado, por la introducción del *principio de la plurinacionalidad*: el modelo de estado, la forma de gobierno, los derechos fundamentales, la estructura y organización del poder público, y la organización territorial del poder. Finalmente, formulamos algunas observaciones referidas a las connotaciones y repercusiones normativas del “Estado plurinacional” en el sistema constitucional.

Para concluir esta introducción, cabe una aclaración. Este trabajo enfoca una cuestión concreta de la CPEv; supone un esfuerzo por comprender un aspecto fundamental, aunque al fin y al cabo uno más, del diseño de la Constitución en vigor. En este sentido somos conscientes, y ponemos al lector sobre aviso de ello, de que este trabajo acude a un cierto reduccionismo. Las simplificaciones que el lector sensible pueda detectar en las páginas siguientes son inevitables en un trabajo de limitada extensión como éste, que se realiza sobre un objeto de estudio inexplorado. En todo caso lo que aquí se presenta es el adelanto de una investigación más amplia y detallada que se encuentra actualmente en marcha, que se hace pública para propiciar el debate y discusión en torno a algunos de los elementos que plantea.

## II. EL DISCURSO DE LA DIFERENCIA CULTURAL INDÍGENA

### I.1. El discurso de la diferencia cultural indígena: un discurso ideológico

En la última década del siglo XX, en Bolivia, al igual que en otros países latinoamericanos, se aprobaron una serie de leyes destinadas a regular la materia indígena de manera transversal en distintos sectores del espectro jurídico. Entre estas destacaron por su importancia las normas constitucionales que reconocían por vez primera en la tradición constitucional patria el carácter multicultural de la Nación. A partir de esa reforma constitucional del año 1994 se dictaron, una tras otra, normas jurídicas que trasladaron la visión multicultural a campos tan distintos como, por ejemplo, la educación pública (Ley de la Reforma Educativa), la administración pública y la participación ciudadana, (Ley de la Participación Popular), o el régimen de propiedad agraria, (Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como ley INRA).

Este fenómeno del *reconocimiento jurídico de la diferencia cultural indígena* se produjo en un contexto de sostenida movilización y activismo político por parte de las organizaciones indígenas. Estas interpellaron al Estado y a la sociedad mestiza en su conjunto, poniendo de manifiesto la situación de extrema pobreza, de exclusión y de abandono en la que se encontraban los indígenas con respecto del resto

de la población. Ante ello estas organizaciones exigieron la adopción de medidas destinadas a revertir esas condiciones, reivindicando su particularidad cultural como colectivos diferentes a las mayorías mestizas nacionales, exigiendo se reconociesen sus derechos como tales.

Claro está que lo que se ha denominado históricamente como “problemática o cuestión indígena” no constituía novedad de los tiempos que corrían, ni mucho menos. La historia de levantamientos e insurrecciones indígenas en territorio boliviano data de varios siglos atrás. Sin embargo, la movilización indígena que promovió esas reformas -y cuyas organizaciones de base son las mismas hoy en día- es diferente a la que pudo haber existido en tiempos pasados, principalmente en dos aspectos. Por una parte, la fuerte articulación del movimiento indígena en *plataformas políticas*, tanto locales como internacionales. Por otra, *la propuesta de un discurso ideológico articulado propio* que tuvo fuerte repercusión en las reformas legales en materia indígena en toda Latinoamérica, Bolivia incluida, tanto en la anterior Constitución, como en la CPEv, como veremos más adelante.

La movilización indígena y el reconocimiento jurídico de la diferencia cultural indígena no son fenómenos exclusivos de la República de Bolivia. Se han producido de manera más o menos similar, aunque con matices y particularidades propias, en distintos países latinoamericanos. Sin embargo, en Bolivia se ha manifestado con mayor contundencia, debido al porcentaje demográfico indígena y, sobre todo, a partir de la consolidación de la presencia de organizaciones indígenas como la CIDOB y el CONAMAQ<sup>2</sup>, o la fundación del Instrumento para la Soberanía de los Pueblos (IPSP), organización que dio lugar al Movimiento al Socialismo (MAS). El hito fundamental se produjo con la elección del candidato del MAS, Evo Morales, defensor de las reivindicaciones de los pueblos indígenas.

No corresponde ahondar en el tema de la formación de las plataformas de movilización política indígena, por más interesante que resulte. Sin embargo sí es importante dejar sentado que fue precisamente el MAS, la fuerza con representación mayoritaria en la Asamblea Constituyente que tenía por misión redactar la nueva Constitución, la fuerza política que finalmente logró plasmar su visión de país en el texto de la nueva Constitución. Mucho se dijo acerca del proceso constituyente, sobre su carencia de legitimidad y legalidad; lo cierto es que finalmente el texto de la actual Constitución fue sometido a referendo popular, habiendo sido ratificado por más de la mitad de los bolivianos.

<sup>2</sup> La CIDOB es una organización que nació como la Central de pueblos y comunidades indígenas del Oriente Boliviano y actualmente se denomina como Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia. La CONAMAQ es el Consejo nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu, organización que representa a los indígenas del Occidente boliviano.

Los postulados ideológicos del Movimiento al Socialismo se trasladaron en gran medida al texto constitucional, en especial aquellos referidos a las reivindicaciones y demandas de los pueblos indígenas. Resulta por tanto indispensable profundizar en los contenidos del discurso de la diferencia cultural indígena, como fuente de claves de interpretación de los contenidos de la CPEv. Para poder estimar adecuadamente los alcances del texto constitucional en lo que refiere al Estado Plurinacional Comunitario, sus contenidos deben analizarse desde el marco ideológico que sostiene las reivindicaciones indígenas, que han sido trasladadas en gran medida del plano de las ideas políticas al de las normas jurídicas constitucionales. Es aquí donde entra en escena el *discurso de la diferencia cultural indígena*, que refiere al *conjunto de postulados que sirven de marco interpretativo y argumentativo de sus reivindicaciones*. Para ponerlo más sencillo, es otra manera de referir a la ideología más conocida como *indigenismo* o *indianismo*.

El discurso de la diferencia cultural indígena se ha ido construyendo con el tiempo a través de las contribuciones de las propias organizaciones indígenas, de intelectuales y agrupaciones que simpatizan con su causa. Ciertamente los pueblos indígenas son numerosos y cada uno de ellos plantea sus reivindicaciones en términos concretos ajustados a sus necesidades particulares y a su contexto. No obstante es posible identificar un discurso indígena común, sostenido por las distintas organizaciones indígenas tanto en los planos nacionales como en el internacional.<sup>3</sup>

Una de las principales características del discurso indígena consiste en que los pueblos indígenas al plantear sus reivindicaciones han agrupado sus pretensiones en términos de *reforma legal*, es decir de *constitución de normatividad jurídica*. En palabras de un especialista en el tema, se trata de la conversión del conjunto de reivindicaciones locales en un reclamo genérico de reforma constitucional y legal, así como de reconocimiento de una legalidad indígena propia, es decir de la *juridización de las demandas indígenas*.<sup>4</sup>

Para ello los indígenas han optado por un lenguaje que se desenvuelve en el ámbito de los “derechos”, lo que explica que los debates acerca del reconocimiento jurídico de la diferencia indígena hayan tenido siempre como telón de fondo la disputa en torno al reconocimiento o negación de derechos.<sup>5</sup> Paradójicamente, al mismo tiempo que los indígenas han planteado sus demandas en términos de derechos

<sup>3</sup> Cuando decimos que se trata de un discurso ideológico lo hacemos en un sentido neutro. Por discurso entendemos un conjunto coherente y articulado de ideas, principios y valores orientados a la acción política. En este sentido, la generalidad de los grupos políticos obran, en mayor o menor medida, conforme a discursos ideológicos más o menos elaborados.

<sup>4</sup> D. ITURRALDE, “Pueblos Indígenas en América Latina y reformas neoliberales”, Anuario Social y Política de América Latina y el Caribe, Caracas, FLACSO/UNESCO/Nueva Sociedad, 2000, p.60.

<sup>5</sup> Como desarrollaremos más adelante tanto el modo de argumentación de la necesidad de reconocimiento de la diferencia cultural desde la línea culturalista que pone el énfasis en el derecho a la identidad cultural, como en la línea colectivista de reivindicación del derecho a la libre determinación la apelación a la idea de derechos es central.

humanos, también han cuestionado la validez y alcance del propio concepto de derechos humanos, cuando menos en su sentido clásico.

## **I.2. El derecho a la identidad cultural y el derecho a la libre determinación.**

Decíamos que el discurso de la diferencia cultural indígena plantea sus reivindicaciones en términos de reforma legal y de reconocimiento de derechos especiales para los colectivos indígenas. En este entendido, son dos los modos generales de argumentar la necesidad del reconocimiento de los derechos diferenciados: el identitario individual y el identitario colectivo. Esta distinción teórica no implica que las dos líneas sean divergentes o paralelas; por el contrario, son convergentes. Suelen utilizarse de forma combinada y el énfasis puesto por los pueblos indígenas en el uso de las baterías argumentales que proveen es variable. Su alternancia depende de las estrategias políticas adaptadas según los escenarios políticos y sociales en que actúan; si son externos o internos, y dentro de estos últimos, de las variables propias de cada realidad nacional como, por ejemplo, el peso demográfico indígena, su poder de influencia y decisión en la arena política o su capacidad de incidir en los procesos de creación normativa.

El primer modo, al que denominamos *culturalista*, se desarrolla en torno a la idea de la defensa de la identidad cultural como un derecho que asiste a todos los seres humanos en cuanto individuos. Desde esta perspectiva las reivindicaciones de los derechos de los pueblos indígenas se entienden como parte de la lucha por el derecho a la identidad cultural, requisito indispensable para hacer efectivo el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de los individuos indígenas, en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos. Por tanto, el Estado tiene el deber de respetar y promover la diferencia indígena, pues esta configura necesariamente el entorno real en el que los indígenas entienden, ejercen y gozan de sus derechos humanos.

Se trata de una reivindicación propia de las minorías culturales en todo el mundo, independientemente de si se trata de grupos originarios de los territorios donde viven, o no. Un dato importante: la exigencia del derecho a la identidad cultural no requiere, en principio, el reconocimiento de un especial derecho de la minoría respecto del territorio donde está asentada.

El segundo modo de argumentación, el *identitario colectivista*, sostiene las reivindicaciones indígenas ya no en términos de derechos de los individuos, sino más bien del derecho de los pueblos indígenas, como colectivos, a gozar de su *identidad cultural colectiva*, entendida ésta como una de las expresiones de su vida comunitaria. Al constituir las comunidades indígenas entidades históricas cultural y políticamente diferentes al resto de la población de los países en los que viven, serían acreedoras de lo que en el Derecho internacional se ha denominado como *derecho a la libre*



*determinación*. Los distintos Estados en los que se encuentran los pueblos indígenas estarían obligados a reconocer este su derecho.

Ambas líneas argumentales tienen su propio peso específico y su importancia. Sin embargo, analizaremos en detalle la línea de reivindicación colectiva, por dos razones. Primero, porque del reconocimiento de las demandas indígenas en estos términos, se sigue el reconocimiento de las reivindicaciones de los indígenas como individuos, razón por la cual hoy en día los pueblos indígenas sostienen de manera generalizada esa línea. Segundo, por la incidencia que ha tenido en la CPEv.

La reivindicación del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación consiste en el siguiente silogismo. Su primera premisa consiste en el reconocimiento de la existencia de la categoría "pueblos" como predicable respecto de ciertos colectivos humanos, tal como se encuentra estipulada por normas de Derecho internacional y confirmada por una extensa práctica en las relaciones internacionales.<sup>6</sup> Esta calidad hace a la comunidad política acreedora al *derecho a la libre determinación* es decir, a decidir libremente sobre los términos de su organización política y desarrollo y a establecerse en un territorio determinado.

La segunda premisa se construye a partir del reconocimiento de la legítima entidad diferenciada de las comunidades indígenas como auténticos pueblos preexistentes a los Estados en que habitan y sustancialmente distintas de las comunidades mayoritarias con las que conviven. A pesar de haber sido sometidos a un proceso histórico de colonización, aculturación y dominación a manos de potencias coloniales en un primer momento y de estados republicanos neocoloniales después, estas comunidades indígenas mantendrían intacta su calidad de "pueblos" o "naciones".

La conclusión de estas dos premisas es el reconocimiento de la calidad de "pueblos" para las comunidades indígenas y, por consiguiente, de su derecho a la libre determinación. Es decir que los indígenas tienen derecho a decidir autónomamente los términos de su organización y desarrollo y, adicionalmente --y esto es muy importante-- *a contar con un territorio propio*.<sup>7</sup> Los Estados estarían, por tanto, obligados a reconocer la calidad de pueblos a las comunidades indígenas y a reconocerles su derecho a la libre determinación.

Sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, R. STAVENHAGEN, antropólogo y sociólogo mexicano comprometido con la causa indígena, actual Relator especial de Naciones Unidas para la situación de los derechos

<sup>6</sup> Ver la Res. 1514 (XV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, la Res. 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970, y el artículo I de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966.

<sup>7</sup> Algunas reflexiones en torno al tema genérico del derecho a la libre determinación y el derecho al territorio en la era poscolonial en D. Knight, "Territory and People, or people and territory. Thoughts on Poscolonial Determination", *International Political Science Review*, Vol. 6, No. 2, 1985, pp. 248-272.

y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, quien en su momento se pronunció abiertamente en favor del Proyecto de Constitución, señala:

El concepto de pueblo como distinto a los estados constituidos surge en el marco de las luchas por la descolonización y la liberación nacional. La práctica internacional concede el derecho a la libre determinación a los pueblos de los territorios colonizados pero no a las minorías. Los pueblos indígenas tienen buenos argumentos para demostrar que son o han sido pueblos colonizados. Por ello reclaman ser considerados como “pueblos” para poder disfrutar del derecho de libre determinación.<sup>8</sup>

Se trata de una idea que se encuentra en diversos documentos de organizaciones indígenas, por ejemplo:

En el interés por encontrar una denominación común, la mejor de ellas quizá es la de pueblos indios, ya que la categoría de pueblo tiene un rango en los documentos de derecho internacional (ONU, OEA), donde se especifica que todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación.<sup>9</sup>

De un tiempo casi todos los movimientos indígenas sostienen la reivindicación indígena del derecho a la libre determinación, pues constituye una *metademanda*. Es el tronco del que nacen y se legitiman todas las reivindicaciones indígenas, en especial aquellas que, como el reconocimiento de espacios territoriales indígenas autónomos, no se deducen pacíficamente de la línea identitaria culturalista. Por tanto, en los últimos tiempos una parte significativa de la discusión en torno a la cuestión indígena se ha centrado en este punto. Ello ha dado lugar a matices en cuanto a los términos del reconocimiento del derecho a la libre determinación, proponiéndose algunas modulaciones al respecto.

De hecho, en la práctica, el reclamo y el reconocimiento del derecho a la libre determinación ha presentado importantes matices. Así, por ejemplo, se habla de un “derecho a la determinación interna”, modalidad especial del derecho a la libre determinación, de la que no se seguiría necesariamente el reconocimiento del derecho a la secesión. En su virtud los pueblos indígenas continuarían su existencia dentro de los Estados de siempre, pero en calidad de unidades culturales autónomas con derecho a negociar los términos de su inclusión en los mismos.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Roberto Stavenhagen, “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”, en Esther JELIN y Eric HERSCHBERG, *Construir la democracia: Derechos Humanos, Ciudadanía y Sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1996, p. 124.

<sup>9</sup> En «II Encuentro Continental Campaña 500 años de Resistencia Indígena», 1991, p. 39. Este extracto corresponde a uno de los acuerdos de este encuentro, y es una ratificación de una resolución tomada por la Comisión Autodeterminación y Proyecto Político del I Encuentro Continental de Pueblos Indios, realizado en Julio de 1990 en Quito.

<sup>10</sup> Stavenhagen, p. 127.

Adicionalmente, y en la misma línea de modulación del planteamiento de la libre determinación, se ha acompañado como parte inherente al derecho de autodeterminación interna, la necesidad de reconocer derechos históricos de los pueblos indígenas a los territorios ancestrales y de darles consistencia política real a través de la constitución formal de *territorios indígenas* que aseguren su reproducción y continuidad material y cultural.<sup>11</sup> Ello supone el reconocimiento de sus asentamientos ancestrales dentro de la estructura y organización territorial del Estado, como espacios sujetos a gestión indígena, tanto en el uso, aprovechamiento y manejo de los recursos naturales, como en el control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural.

### 1.3. La crítica al Estado-Nación: el Estado monocultural y el Monismo Jurídico.

Decíamos que las reivindicaciones indígenas se plantean en términos de reconocimiento de derechos diferenciados. Por regla general, los Gobiernos han sido reacios a aceptarlos, por conflictos de intereses referidos a los recursos naturales sitos en los enclaves indígenas, pero también porque su reconocimiento pone en entredicho una cierta manera tradicional de entender el Estado. De hecho, el discurso de la diferencia cultural indígena plantea algunas críticas de carácter filosófico-político a conceptos fundamentales en la construcción del Estado y del Derecho en Latinoamérica, que sirven de sostén teórico a sus propuestas políticas.

En este apartado revisaremos dos de estas críticas, que constituyen lugares comunes de las argumentaciones en materia, y cuyas repercusiones alcanzan a la idea misma de Estado y Derecho: *el rechazo del Estado monocultural y del Monismo jurídico*. Ambos elementos críticos son funcionales al conjunto del discurso: se implican y refuerzan mutuamente. Son, además, esenciales para comprender los contenidos de la CPEv en lo referido al Estado Plurinacional.

#### a) El estado monocultural

La crítica al *Estado monocultural* comprende un cuestionamiento de dos dimensiones de los Estados en los que viven los indígenas: la real y la teórica. En

<sup>11</sup> Al respecto ver Gregorio Zuñiga Navarro, "Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina", *Nueva Sociedad* No. 153, 1998, p. 141-155; Diego Iturralde, *Tierras y territorios Indígenas: discriminación, inequidad y exclusión*, Documento preparado para el UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) presentada en la Conferencia sobre Racismo y Políticas Públicas el septiembre de 2001 en Durham, Sudáfrica; José Aylwin, *Los Derechos de los Pueblos Indígenas a la tierra y al territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales*, ponencia presentada en la Sesión de Trabajo del Grupos sobre la Sección Quinta del Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Estados Americanos, el 7 y 8 de noviembre de 2002 en Washington D.C., OEA/Ser.K/XVI GT/DADIN/doc.96/02.

lo que refiere a la realidad misma, pone de manifiesto el ejercicio sistemático y prolongado de violencia y de dinámicas de aculturación y exclusión política, social y económica a las que han sido sometidos los pueblos indígenas dentro de los procesos de constitución y construcción estatales de las repúblicas latinoamericanas.

Esta observación al obrar histórico de los Estados respecto de los pueblos indígenas, tiene por objeto cuestionar su legitimidad en cuanto a los resultados y acciones favorables reales que aquellos han propiciado a favor de estos. El fundamento empírico que sostiene esta dimensión de crítica al Estado monocultural son los datos estadísticos de los distintos países donde habitan indígenas y que tienden a mostrar que éstos son, en efecto, los más pobres entre los pobres.<sup>12</sup>

Por otro lado, en un plano ya no real sino teórico, la *monoculturalidad* no sería únicamente una cuestión de hecho determinada por el obrar incorrecto e injusto de élites gobernantes que desconocían marcos jurídicos justos y aceptables que regían formalmente la vida social, sino que sería un vicio constitutivo y estructural de la estatalidad de los países latinoamericanos, que habría originado la exclusión y discriminación de los pueblos indígenas. Lo que aquí se pone en tela de juicio es el concepto de Estado como organización política que acoge en su seno una comunidad culturalmente homogénea. Se cuestiona los fundamentos teóricos que lo legitiman como inadecuados para dar cabida a una convivencia cultural justa e igual entre culturas.

Esta monoculturalidad del Estado vendría determinada por la manera en que se concibe la génesis del poder en los Estados-nación del siglo XIX, según el discurso indígena aún vigente y consagrado en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos. El problema radica en que la idea de *pacto social* presupone una cierta homogeneidad cultural entre los miembros de la comunidad política, lo cual nunca ocurrió en las repúblicas americanas emancipadas. El supuesto de la existencia de tal comunidad de cultura occidental e individualista que consiente pactar para constituir un poder superior que gobierne sobre las bases de la de la igualdad formal ante la ley y de la preeminencia de la libertad del individuo sobre el colectivo, fue una falacia que no correspondía con las cosmovisiones indígenas ni su forma de organizarse política y socialmente.

Se trata pues de una crítica de fondo a la noción liberal del "contrato social", que en palabras de Luis VILLORO, filósofo defensor del indigenismo en México, se explica de la siguiente manera:

El Estado nacional fue un producto de la mentalidad moderna. Se fundó en la idea de un poder soberano único sobre una sociedad homogénea que

<sup>12</sup> Datos estadísticos sobre la situación de los pueblos indígenas en G. Hall y H. Patrinos, *Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humanos en América Latina, 1994-2004*, Estudio para el Banco Mundial.

se compondría de individuos iguales en derechos, sometidos al mismo orden jurídico. Su ideal profesado era el de una asociación libre de ciudadanos, que se ligan voluntariamente por contrato. Incluía la libertad y la igualdad de derechos de todos los contratantes, cuya mejor expresión se dio en las declaraciones de derechos humanos de las revoluciones norteamericana y francesa. El Estado era visto como el resultado de la voluntad concentrada de individuos autónomos. Suponía por lo tanto, la uniformización de una sociedad múltiple y heterogénea y la subordinación de las diversas agrupaciones y comunidades, detentadoras antes de diferentes derechos y privilegios, al mismo poder político central y al mismo orden jurídico.<sup>13</sup>

Así la *monoculturalidad* constituiría un mal congénito inherente a los “estados republicanos liberales”, que fueron contruidos de espaldas a la realidad, apelando a una ficción culturalmente homogeneizante de origen foráneo e ignorando las auténticas realidades de los espacios americanos liberados, poblados en gran medida por indígenas, que en última instancia no fueron considerados ni en su calidad de individuos ni de indígenas. En consecuencia, el proceder del Estado respecto de los pueblos indígenas no podía haber sido distinto del que en realidad fue, pues el propio modelo, por estar construido de espaldas a la realidad, por los presupuestos de los que partió, fue y es inadecuado para gestionar la convivencia de un conjunto de culturas distintas en el seno de un mismo Estado en plano de igualdad.

La idea de la monoculturalidad está necesariamente asociada al fenómeno y discurso de la *colonialidad*. Los pueblos indígenas no habrían consentido, en principio, ser parte de estas naciones en condiciones que suponían la aniquilación de sus culturas y de su peculiaridad política. De hecho, fueron forzados a ello, de tal modo que aún en el período republicano se vieron nuevamente dominados por la pervivencia de estructuras de dominación coloniales y la imposición de pautas culturales ajenas a las suyas.

La crítica al monoculturalismo y a la colonización cuestiona la legitimidad de modelos que, desde la lectura del discurso indígena, se constituyeron en soporte legitimador teórico, jurídico y moral de los procesos históricos de discriminación y exclusión indígenas. La necesidad de modificar las bases teóricas de la organización estatal para incluir a los colectivos indígenas como titulares del derecho a la libre determinación resultaría, asumidos estos supuestos, incuestionable. Sus cimientos no serían adecuados para expresar y dar soluciones a las necesidades de una realidad pluricultural, por lo que se hace necesario replantear los términos de la convivencia entre los pueblos.

<sup>13</sup> L. VILLORO, “Sobre derechos humanos y derechos de los pueblos” en *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del Derecho*, núm. 3, 1995, p. 7.

Como alternativa a este modelo, como mecanismo para enmendar los vicios monoculturales de la organización “estatal liberal decimonónica”, el propio discurso indígena ha propuesto distintas medidas, cuyos contenidos dependen, nuevamente, del énfasis que se ponga en la postura identitaria individualista o colectivista. Las propuestas van desde la acomodación de la diferencia indígena en los marcos y estructuras constitucionales vigentes a través de medidas como, por ejemplo, el reconocimiento de una participación diferenciada de los pueblos indígenas en los órganos de decisión política, el reconocimiento del Derecho indígena y la Jurisdicción indígena y la constitución de unidades territoriales indígenas autónomas en las estructuras organización territorial del poder (Estado multicultural), hasta refundación estatal a partir de una organización multinacional o federal donde se reconozcan las entidades nacionales de los pueblos indígenas y la reconstrucción de las estructuras organizacionales y territoriales de un pasado pre-colonial, con control total de su gestión, la independencia de los territorios indígenas, entre otros (Estado plurinacional).

## b) El Monismo Jurídico

Parte de las críticas lanzadas al Estado monocultural desde el discurso indígena han aterrizado también sobre las estructuras jurídicas que lo sostienen. La tónica de estos cuestionamientos parte de la idea de que el Derecho ha sido una pieza clave en la estrategia del Estado para disolver las particularidades de los pueblos indígenas y asegurar las condiciones que hacen posible el ejercicio hegemónico del poder por parte de los grupos culturales históricamente dominantes. Así, el Estado monocultural habría buscado terminar con las culturas indígenas valiéndose del Derecho estatal para prohibir y erradicar las maneras propias y particulares de organización política y jurídica de estos pueblos. Esta idea del Derecho estatal como instrumento del Estado monocultural se ha articulado en el tópico de la crítica al *Monismo jurídico*.

De la misma manera en que el discurso de la diferencia cultural indígena reivindica la existencia real de los pueblos indígenas frente a la invisibilización promovida por el estado monocultural, también reclama, como consecuencia de ello, la existencia del *pluralismo jurídico* entendido éste como la coexistencia dentro de un mismo espacio estatal de un sistema normativo estatal y otro(s) de origen indígena, de similar valor o legitimidad, que exigen obediencia y son eficaces.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> En virtud de la difusión del discurso indigenista y de las reformas legales en materia del reconocimiento del Derecho indígena el empleo de la locución *pluralismo jurídico* ha llegado a identificarse en el lenguaje común con el fenómeno de la coexistencia del derecho estatal y el indígena, y en este sentido lo utilizamos en este trabajo. No obstante, habrá que recordar que, desde la perspectiva de los estudios socio-jurídicos, el empleo del concepto tiene ya una extensa trayectoria para referir a la coexistencia de distintos órdenes normativos de distinta naturaleza, tanto nacional como supranacional. Una sucinta relación de autores y temas del pluralismo jurídico en Carlos María Cárcova, *La Opacidad del Derecho*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 66 y ss.. Ver también G.

El discurso indígena reivindica la existencia del Pluralismo jurídico como expresión de la existencia del pluralismo cultural fáctico y no como un mero proyecto futuro.<sup>15</sup> El Pluralismo Jurídico constituye la prueba de la pervivencia de las culturas ancestrales indígenas a pesar de los procesos de aculturación promovidos desde los Estados, y que en el campo de la actividad jurídica se expresa claramente en la actitud de los operadores del Derecho. La ideología del estado monocultural operaría en la dimensión jurídica a través del *Monismo jurídico*.

La asunción del Monismo jurídico habría configurado la manera de comprender el Derecho de la sociedad mestiza mayoritaria, y en especial de los operadores del Derecho, especialmente refractarios al pluralismo jurídico, por construir su visión del fenómeno jurídico a partir de una explicación supuestamente científica, el positivismo jurídico, de cómo opera el “verdadero Derecho”. Para estos el Derecho queda reducido a la existencia de un único Derecho obligatorio, escrito y de origen estatal, aun a pesar de que en los hechos éste no sería sino *papel mojado* al interior de las comunidades indígenas, que se regirían por sus propias normas.

Vicente CABEDO MALLOL sostiene este planteamiento cuando afirma que “los juristas, en su mayoría anclados en el positivismo jurídico, únicamente se han interesado por el derecho escrito, codificado, el derecho estatal, minusvalorando al Derecho Indígena, al cual no reconocen como tal.”<sup>16</sup> La especialista peruana en derecho consuetudinario indígena Raquel YRIGOYEN, quien se pronunció en su día a favor del Proyecto de Constitución, expone la misma tesis de la siguiente manera:

Hasta antes de estas reformas [las constitucionales en materia indígena], la teoría del Derecho dominante en Latinoamérica se fundaba en las teorías kelsenianas sobre la identidad Estado-Derecho o “monismo jurídico”, esto es, que a un Estado le corresponde un solo sistema jurídico o derecho. Por ello, toda norma o sistema normativo que no proviniese del Estado o de los mecanismos autorizados por él, se denominaban “costumbres” y sólo eran admisibles jurídicamente a falta de ley y nunca en contra de ella (en cuyo caso podían configurar delito). Este marco suponía el monopolio estatal de la violencia legítima, por el cual sólo el Estado y sus aparatos tenían potestad para intervenir en la regulación de la vida social y en el uso de la fuerza legítima para la persecución y represión de hechos considerados delictivos.

Woodman, Ideological Combat and Social Observation. Recent Debate about legal pluralism”, *Journal of Legal Pluralism and unofficial Law*. No. 42.

<sup>15</sup> Existen dudas en cuanto al significado del concepto de pluralismo jurídico cuando se ha utilizado para describir no una realidad fáctica, sino una política de estado, o incluso una manera de entender la realidad. En este sentido Magdalena Gómez proponía algunos criterios para salvar algunas de estas confusiones: “El pluralismo jurídico sería un principio que debería permear todas las disposiciones jurídicas del orden nacional que se reconocza pluricultural. En este sentido la jurisdicción indígena sería expresión de este principio”. “La pluralidad jurídica: ¿principio o sistema?” *Memoria del II Seminario Internacional sobre administración de justicia y pueblos indígenas*. San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, 285-306.

<sup>16</sup> Vicente Cabedo Mallol, *Constitucionalismo y Derecho Indígena en América Latina*, Valencia, Editorial de la Universidad Politécnica de Valencia, 2004, p. 43.

La noción del Estado-Nación, aparejada a la teoría del monismo jurídico, le daba fundamento y supuesta legitimidad política a la identidad Estado-derecho.<sup>17</sup>

Las reivindicaciones en torno al reconocimiento del Pluralismo jurídico suponen una crítica a la imposición de un único orden jurídico, de una única administración de justicia y la consecuente criminalización o sanción de otras, cuando en la realidad son varios los sistemas que funcionan simultáneamente de manera legítima. En consecuencia la verificación y reconocimiento de esta pluralidad de justicias, coincidentes con una pluralidad de culturas, da lugar a la reivindicación de la necesidad de recuperar uno de los instrumentos más importantes de reproducción cultural de los pueblos: el crear, aplicar y sancionar su propio Derecho.

Las demandas en torno al Pluralismo jurídico pueden resumirse en la exigencia del reconocimiento de una *Jurisdicción indígena* que implica, cuando menos, dos asuntos principales. Primeramente, la aceptación estatal del vigor, aplicabilidad y exigibilidad de las normas indígenas, por lo general de naturaleza consuetudinaria, así no correspondan o vayan en contra de algunas vigentes en el orden estatal; es decir, la existencia legítima y legal de un *Derecho Indígena*. En segundo lugar, las facultades reconocidas de administrar justicia a autoridades nativas conforme a sus procedimientos, es decir la atribución de facultades jurisdiccionales y administrativas.

Los alcances de estas demandas presentan matices en torno a la subordinación o coordinación entre sistemas normativos; van desde la exigencia del reconocimiento de una jurisdicción indígena limitada que se integra a la justicia estatal, en menor o mayor grado -casi siempre limitada por las barreras infranqueables que imponen los derechos humanos internacionalmente reconocidos-, hasta la demanda del reconocimiento de una justicia indígena paralela, en el mismo nivel de la estatal.

Los planteamientos del Pluralismo jurídico suelen ser en mayor o menor medida resistidos por las comunidades jurídicas, pues ponen en entredicho algunas nociones que se tienen por dogmas de la teoría y filosofía políticas del Estado moderno, así como de la teoría y prácticas jurídicas. La reivindicación de un pluralismo jurídico demanda importantes modificaciones legales de fondo, que obligan a replantear cuestiones fundamentales acerca de los modos en que se concibe y organiza el Poder en el Estado y del concepto del Derecho como técnica de regulación social y objeto de estudio. No sorprende que, independientemente de que la comunidad jurídica abrace o no lo que se llama Monismo jurídico, la implantación del pluralismo jurídico levante cuestionamientos de todo tipo, y sobre todo dudas acerca de las maneras más adecuadas de armonizar la justicia estatal con la indígena.

<sup>17</sup> Raquel Yrigoyen Fajardo, "Reconocimiento constitucional del Derecho Indígena y la jurisdicción especial en los países andinos: Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador." *Revista Pena y Estado* N° 4. Buenos Aires, 2000.



### III. EL ESTADO MULTICULTURAL: LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO BOLIVIANO DE 1994

#### 3.1. El constitucionalismo cultural: un fenómeno regional

Decíamos que el discurso de la diferencia indígena postula críticas de fondo que cuestionan las estructuras de los órdenes políticos, filosóficos y jurídicos que sostienen los Estados en Latinoamérica, y en Bolivia para el caso que nos interesa. Las demandas que sostienen los indígenas son controvertidas precisamente por plantear reformas jurídicas, especialmente constitucionales, que parecieran, *prima facie*, incompatibles con los principios y valores que rigen los ordenamientos constitucionales. Se entiende pues la insistencia de los indígenas en incorporar sus demandas en la cúspide del ordenamiento jurídico, la Constitución, como garantía de que no se desconocerán sus derechos. En efecto, dejar estas regulaciones para niveles infra constitucionales no hubiese tenido sentido, ante la real posibilidad de devenir inconstitucionales.

La inclusión constitucional de la diferencia cultural indígena ha sido celebrada por los pueblos indígenas como una victoria histórica. Los representantes indígenas han proclamado que la unidad social queda con este reconocimiento fortalecida y legitimada, por recoger el documento jurídico y político principal de convivencia social los intereses y necesidades de un conjunto más amplio de la ciudadanía. La *constitucionalización de la diferencia indígena* posee, en consecuencia, tanto un valor simbólico como jurídico: constituye, por una parte, la prueba de la legitimidad del Estado en su tratamiento respecto de los pueblos indígenas, y al mismo tiempo, la garantía de que se van a respetar los términos en que se plantean las nuevas reglas de convivencia cultural.

El carácter pluriétnico y pluricultural de los Estados ha sido recogido expresamente por varios documentos constitucionales: en Colombia (1991) “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana” (Art. 7); en Perú “el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación” (Art. 2 inc. 19); Bolivia (1994) se reconoce como un estado “...libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural...” (Art. 1); Ecuador (1998) se reconoce en términos similares como “...un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico.” (Art. 1); y México (2001) declara que “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.” (Art. 2).

Los ejemplos citados dan fe de la tendencia regional a la que aludíamos, que por otra parte tiende a acentuarse, dando lugar a lo que algunos han denominado

como un *constitucionalismo cultural*. Sin embargo, no por ello debemos desestimar la diversidad de los matices de la regulación en la materia. La importancia de esta diversidad queda patentemente manifiesta en el caso boliviano en el que de una regulación multicultural que consideraba la pluriculturalidad como aspecto esencial de la construcción estatal, aunque concurrente con tantos otros, se ha pasado a una Constitución que hace de la preservación de la diferencia cultural una de las razones de ser del Estado.

### 3.2. La reforma constitucional de 1994

En 1994, por obra de una reforma parcial de la Constitución boliviana que se encontraba vigente desde el año 1967, por vez primera en la historia del Derecho boliviano se aprobaron normas constitucionales referidas al tratamiento y acomodación de la diferencia cultural indígena desde una perspectiva multiculturalista. Posteriormente, a raíz de la reforma constitucional del año 2004 se añadirían otros preceptos referidos a la misma temática, más concretamente en el campo de la participación política de los pueblos indígenas en procesos democráticos.

La introducción de esta normativa supuso un punto de inflexión histórico de un sistema jurídico constitucional que había prácticamente invisibilizado la existencia de lo indígena, y que se abrió a una renovada concepción que reconocía el pluralismo cultural y la existencia de una pluralidad de culturas como valiosa para la existencia del Estado. Los pocos artículos que regulaban la materia fueron de importancia fundamental para los pueblos indígenas, pues en ellos se ampararon para reivindicar sus derechos, no sólo políticamente sino también ante instancias jurisdiccionales.<sup>18</sup>

Las normas constitucionales que recogieron el pluralismo cultural (Arts. 1, 171, 222, 223 y 224) se convirtieron en referente y norte normativo para los desarrollos de leyes que validaron y dieron mayor concreción a los postulados pluralistas en múltiples sectores jurídicos como, por ejemplo, el derecho administrativo, el penal, hidrocarburos o forestal, dando lugar a un verdadero *estatuto jurídico indígena*.

El artículo primero de esa Constitución establecía:

“Artículo 1.-

I. Bolivia, libre, independiente, soberana, *multiétnica y pluricultural* constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa

<sup>18</sup> Toca destacar además el Convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el 27 de junio de 1989, en vigor a partir del 5 de septiembre de 1991, y ratificado por el Congreso boliviano mediante Ley N° 1257, de 11 de julio de 1991. Junto a este instrumento internacional, y con alcance mundial, aunque con menor potencia jurídica, existe la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007, y ratificada por el Congreso boliviano como ley de la República, mediante Ley de 7 de noviembre de 2007.

y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos (...).<sup>19</sup>

En este artículo, de forma preliminar al desarrollo de las demás normas constitucionales, como indicaba el propio Título en el que estaba inserto, se proclamaban los caracteres básicos de la organización política llamada República de Bolivia. Se trata de una declaración previa, de una afirmación de principio que sienta los fundamentos sobre los que se construirá en adelante todo el edificio constitucional. En ella se enuncian como atributos del Estado la libertad, la independencia, la soberanía y su carácter *multiétnico y pluricultural*.

El artículo 171 constituía la disposición más importante en la regulación del Estado multicultural, tanto por su dedicación exclusiva a la materia como por la multiplicidad de tópicos que recogía en su contenido.

“Artículo 171.-

I. Se reconocen, se respetan y protegen en el marco de la Ley, *los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas* que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus *tierras comunitarias de origen*, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.

III. *Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y a las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado.”*

Este artículo juntamente con el primero conformó la columna vertebral de la regulación del estatuto jurídico de los pueblos indígenas en la República de Bolivia. En tan solo tres párrafos se trató una gran cantidad de temas relacionados con el multiculturalismo: el reconocimiento de los derechos colectivos indígenas, la concesión de facultades en lo respectivo al régimen de propiedad de la tierra y la explotación de los recursos que en ella se encuentran, la protección de la identidad indígena en sus diversas manifestaciones y el reconocimiento del derecho indígena como del poder jurisdiccional y administrativo de sus autoridades. Veamos brevemente cómo se trataron estas materias.

<sup>19</sup> Las cursivas son nuestras. De aquí en adelante resaltaremos con cursivas las partes más importantes de los artículos que se citen.

### a) Los derechos colectivos de los pueblos indígenas

El primer párrafo del artículo 171 establece “el reconocimiento, respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas, en el marco de la ley”. Tal previsión revestía singular importancia, pues era la única en todo el cuerpo constitucional que reconocía a los pueblos indígenas, como grupo.

### b) Territorio y Recursos Naturales

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas del artículo 171 señalaba uno de los temas de mayor sensibilidad para los pueblos indígenas: la protección de sus derechos a contar con un territorio donde desarrollarse y a controlar los recursos naturales que en ellos se encuentran. El ordenamiento constitucional empleó la nomenclatura de *Tierras Comunitarias de Origen* para aludir a estos territorios indígenas que se encuentran sujetos a un régimen de propiedad especial. Sus lineamientos básicos se encuentran en el artículo 3 de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), ley 1715 de 18 de octubre de 1996.

“Artículo 3.- (Garantías Constitucionales)

(...)III. Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus Tierras Comunitarias de Origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado. La denominación de Tierras Comunitarias de Origen comprende el concepto de territorios indígenas, de conformidad con la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de junio de 1991. Los títulos de Tierras Comunitarias de Origen otorgan a favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas (...).”

Conforme los parámetros establecidos por el Convenio 169 de la OIT, que a fecha de la reforma se encontraba ya en vigor en Bolivia, tanto la Constitución como la Ley INRA pusieron especial énfasis en el uso y aprovechamiento doméstico de los recursos naturales ubicados en esas zonas. Por otro lado, la particularidad del derecho de propiedad colectivo indígena impone cierto tipo de obligaciones y restricciones a quienes pretendan explotar económicamente sus recursos. Esta condición ha sido prevista en leyes que regulan actividades económicas relacionadas con los recursos naturales. Es el caso del párrafo II del artículo 30, y II y III del artículo 32, ambos de la Ley Forestal de 12 de julio de 1996, el Código de Minería, Ley N° 1777 de 17 de marzo de 1996, en el artículo 15, o la de Hidrocarburos, Ley 3058 de 17 de mayo de

2005, que desarrolla de manera completa la materia, dedicando un título, el séptimo, a los derechos de los pueblos campesinos, indígenas y originarios, estableciendo una novedad de importancia, la consulta previa y obligatoria.

### c) Derecho a la identidad cultural

En orden a la conservación de la cualidad *indígena* se garantizó el goce de los derechos de los pueblos indígenas referidos a la protección y promoción de su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones. El desarrollo legal de este derecho incluía, entre otros, el reconocimiento oficial de las lenguas indígenas – establecido mediante Decreto Supremo N° 25894 de 11 de septiembre de 2000– y la institución de la educación intercultural en la enseñanza pública, introducida en Bolivia por la Ley de Reforma Educativa, Ley 1565 de 7 de julio de 1994.

### d) La personalidad jurídica

El reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas se encuentra relacionado con una cuestión central de la cuestión cultural: ¿Quiénes son los pueblos indígenas tributarios de estos derechos? El Art. 171, establecía en el segundo párrafo que el Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas, campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos, sin fijar una definición sobre el particular.<sup>20</sup>

Antes de continuar conviene apuntar que en la legislación boliviana existen algunas normas jurídicas que se refieren a comunidades campesinas o indígenas de manera confusa y en algunos casos contradictoria. Ello tiene su origen en el proceso de *sindicalización* de comunidades indígenas que se produjo en las áreas rurales como resultado de la revolución de 1952 propiciada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario.

Conforme la fuerte tradición boliviana de asociacionismo, se reconoce además la personalidad jurídica de asociaciones y sindicatos campesinos. No obstante estar todos estos tipos de colectivos recogidos en la misma previsión, no deben confundirse los alcances de sus potestades legales, pues únicamente a los pueblos indígenas se les reconocía la titularidad de los derechos consagrados en el artículo 171.

<sup>20</sup> El Decreto Supremo N° 23858, de 9 de septiembre de 1994, siguiendo los criterios del Convenio 169 de la OIT, definía Pueblo Indígena como: “la colectividad humana que desciende de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización, y que se encuentran dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales, con la cual se identifican sus miembros reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad socio-cultural; mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales.

### e) La administración y jurisdicción indígenas

El párrafo tercero del artículo 171 reconocía en favor de las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas las facultades de “ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias” siempre que no fuesen contrarias a la Constitución y las leyes. Hasta antes de la reforma estas atribuciones, la administrativa y la jurisdiccional, eran de exclusivo ejercicio por parte del aparato estatal. Esto formalmente, porque en muchos enclaves indígenas la justicia se aplica comunitariamente desde siempre debido a la escasa penetración del Estado.

Estas facultades de índole administrativa se fueron deslindando a través de distintas leyes. Es el caso de la Ley de Participación Popular, Ley No. 1551 de 20 de abril de 1994 (promulgada antes de la reforma constitucional) que establece en el Art. 3 como unidad básica de representación territorial a las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), que pueden constituirse a partir de pueblos indígenas. Por otra parte, esta misma norma introduce el concepto de “unidad socio-cultural” y crea la posibilidad de que unidades étnicas socio-territoriales, particularmente pueblos indígenas, puedan constituir dentro de las jurisdicciones municipales en que se encuentren, distritos municipales, dependientes de su respectivo gobierno municipal.<sup>21</sup>

Por otra parte el artículo 171 III reconoce a favor de las autoridades nativas la potestad de aplicación del Derecho indígena propio. El reconocimiento de esta *jurisdicción indígena* implica, desde la perspectiva de las formulaciones del Derecho estatal, cuatro facultades: a) la transferencia de una potestad legislativa limitada hacia las autoridades nativas (el reconocimiento del Derecho Indígena supone tácitamente la aceptación de que la comunidad tiene la capacidad de ir modificando con el tiempo sus preceptos jurídicos) b) la transferencia de un poder jurisdiccional limitado hacia las autoridades nativas (tienen la competencia de conocer y resolver asuntos con efectos jurídicos reconocidos por el ordenamiento, en ciertas materias y con restricciones) c) la posibilidad de resolver los conflictos suscitados dentro de la comunidad conforme a las propias normas de conducta o normas jurídicas que rigen la vida comunitaria (en la solución de estos conflictos se aplica la “norma material” o aspecto sustantivo del Derecho indígena) d) el empleo de los procedimientos propios comunitarios en todo el “*iter* procesal”, empezando por los medios empleados para fijar los hechos, pasando por los criterios para establecer las responsabilidades, terminando en la ejecución de las sanciones correspondientes (los asuntos se resuelven conforme a las “normas adjetivas” establecidas por el Derecho indígena).

<sup>21</sup> Para una exposición detallada de los alcances de esta técnica de descentralización administrativa ver René Orellana, “Municipalización de pueblos indígenas en Bolivia: impactos y perspectivas” en Willem Assies, Gemma Van der Haar, y Andre Hoekemma (editores), *El reto de la diversidad*, Zamora, el Colegio de Michoacán, 1999.

La jurisdicción indígena tenía un valor subsidiario pues el artículo señalaba que su ejercicio se reconocía a título de “solución alternativa de conflictos”. La Constitución dejaba así abierta la posibilidad de la intervención de las autoridades judiciales estatales si se consideraba que la circunstancia lo ameritaba. Esta interrelación de ambas jurisdicciones se ha ido acotando gradualmente mediante normas posteriores, tal el caso del precepto establecido en el Código de Procedimiento Penal, Ley No. 1970 de 25 de marzo de 1999 en su artículo 28.

En cuanto a la discusión de si los usos y costumbres constituyen Derecho en toda regla, el Código de Procedimiento Penal cuida ya de hablar de un *Derecho Consuetudinario Indígena* en oposición a la terminología de *usos y costumbres* empleada en la Constitución. La postura oficial del Estado ha pasado de considerar que las normas que regulan la vida de los pueblos indígenas no son de naturaleza verdaderamente jurídica, a sugerir la idea de la existencia de auténticos sistemas jurídicos.

Por mandato constitucional las normas y procedimientos de la Jurisdicción indígena no debían ser contrarios a las leyes y a las disposiciones constitucionales. La ley debía regular los términos de relación entre el sistema jurídico estatal y el indígena, ley que nunca fue aprobada.

#### f) Participación política

La reforma constitucional de 2004 introdujo tres preceptos que se añadieron a los artículos 1 y 171. Se trataba de normas referidas a la participación política de los pueblos indígenas.

“Art. 222.-

La representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente constitución y las leyes”

“Art. 223.-

I. Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que concurren a la formación de la voluntad popular son personas jurídicas de Derecho Público (...)”

“Art. 224.-

Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas, podrán postular directamente candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y

Diputados, Constituyentes, Concejales, Alcaldes Municipales, en igualdad de condiciones ante la Ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella.”

En virtud de estas normas los pueblos indígenas fueron facultados a participar directamente en las elecciones para la conformación de gobiernos locales, nacionales o para elegir constituyentes. En los hechos ha ocurrido así, como quedó de manifiesto en la composición del Parlamento boliviano surgido de las elecciones nacionales del año 2005 y en la propia Asamblea Constituyente que aprobó la Constitución Política actualmente vigente.

Decíamos al inicio de este capítulo que la introducción de las normas constitucionales del reconocimiento de la diferencia cultural indígena y del principio del pluralismo cultural supuso un hito constitucional de gran importancia para los pueblos indígenas. Estas reformas fueron propiciadas en buena parte por la acción y presión política de organizaciones indígenas, apoyadas por distintos agentes internos y externos. En razón de las dinámicas de negociación política y del escaso peso relativo que tenían las organizaciones indígenas en la escena política boliviana, los términos en que se adoptaron, aun a pesar de ser de importancia para los pueblos indígenas, no colmaron plenamente sus expectativas.

Los términos de reconocimiento de la diferencia cultural fueron, aunque sorprendentes e importantes por inéditos, relativamente conservadores, cuando menos desde la perspectiva de las demandas indígenas. La cuestión cultural fue incluida como una variable más del sistema constitucional, no como una cuestión central. Esto ha cambiado en la actual Constitución donde la variable cultural ha pasado de ser una variable a convertirse en uno de los ejes centrales de todo el diseño constitucional.

#### IV. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 2009 Y EL ESTADO PLURINACIONAL

Hasta ahora hemos señalado de manera general los contenidos del discurso ideológico indígena y hemos explicado someramente de qué manera se introdujo el multiculturalismo en la Constitución boliviana el año 1994. A continuación repasaremos algunos de los contenidos de la Constitución vigente tomando como clave de análisis el discurso de la diferencia cultural indígena. Explicaremos de qué manera ha determinado este pensamiento el actual marco constitucional de la República de Bolivia, repercusión expresada en el concepto del *Estado Plurinacional* y en el *principio constitucional de la plurinacionalidad*.



La Constitución de 2009, al igual que su predecesora, trata la cuestión de la diferencia cultural indígena, aunque, a diferencia del texto constitucional anterior, donde el tema constituía únicamente una variable, la convierte en uno de los ejes centrales del diseño constitucional. Las reivindicaciones políticas indígenas, marginales en el contexto político de las reformas de los años 1994 y en menor medida en 2004, ganaron peso con el correr de los años. El MAS, partido en el que participan organizaciones indígenas, tuvo el rol protagonista en la Asamblea Constituyente. Finalmente, en razón de los acontecimientos que signaron la aprobación del texto,<sup>22</sup> quienes sostenían el discurso indigenista trasladaron en gran medida su visión a los contenidos de la Constitución.

Los términos en que se ha desarrollado la cuestión de la diferencia indígena en la Constitución constituyen un rasgo *principal y distintivo* de la misma. *Principal* porque la idea del Estado Plurinacional Comunitario se proyecta a lo largo de todo el texto, constituyendo el principio de la plurinacionalidad un eje transversal del conjunto de la normativa constitucional, sin el cual no puede entenderse la regulación de conjunto. *Distintivo* porque no existen antecedentes de una regulación de esta naturaleza en la historia constitucional boliviana. Sí los hay en torno a la cuestión indígena, pero no en los términos planteados y con las consecuencias que entraña el Estado Plurinacional de la CPEv.

Prueba de esta relevancia es el número de disposiciones que tratan la cuestión de la diferencia indígena. Más de un quinto de los 411 artículos que componen la Constitución, incluido el Preámbulo, trata algún aspecto relacionado con la interculturalidad, la diferencia cultural indígena o la participación de los pueblos indígenas en la vida social y estatal. El término “indígena” se emplea 130 veces y se recurre en 58 ocasiones a la categoría de “naciones y pueblos indígenas originarios campesinos”.

De esta suerte, muchos de los contenidos del discurso de la diferencia cultural indígena a los que hacíamos referencia en el capítulo segundo como, por ejemplo, el concepto de la libre determinación de los pueblos, la crítica al Estado monocultural o la reivindicación del Pluralismo jurídico han ganado carta de ciudadanía prácticamente de manera literal en la Constitución vigente. Se han convertido en elementos sin los cuales no es posible comprender los alcances de la actual Constitución.

El cambio cualitativo del tratamiento de la materia indígena en la Constitución vigente es evidente. En la Constitución anterior la diferencia cultural indígena se

<sup>22</sup> La aprobación del texto en grande por una Asamblea Constituyente compuesta básicamente por constituyentes del MAS, reunidos en el recinto militar de la Glorieta de Sucre en medio de una revuelta popular en Sucre que se oponía al proyecto de Constitución. La aprobación en detalle en Oruro nuevamente básicamente por constituyentes oficialistas, cerco indígena mediante. Y finalmente la convocatoria al referendo constitucional por un Congreso que se atribuyó a sí mismo potestades constituyentes, en contra de los preceptos constitucionales, modificando el texto aprobado por la Asamblea Constituyente. Alguien lo denominó socarronamente como “Congreso Constituyente”.

trataba a partir del principio del pluralismo cultural. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se realizaba, principalmente, a partir del derecho de los individuos indígenas a desarrollarse en su propio entorno identitario para gozar plenamente de sus derechos ciudadanos. En este sentido el colectivo indígena adquiriría valor por constituir el seno en el que los sujetos indígenas se desarrollan, y en esta medida merecía la protección estatal, pero siempre en el marco de Estado nacional de mayoría mestiza. En ningún caso se reconocía a los pueblos indígenas el derecho a disputarle a ese Estado los términos de la gestión de la vida social en sus territorios.

En cambio en la CPEv no va más este principio de pluralismo cultural; ahora se hace referencia al derecho colectivo y político de los pueblos indígenas a vivir en plano de igualdad con otras comunidades como expresión de una decisión de libre determinación. Lo que existe es un derecho a la libre determinación indígena del que son tributarias las naciones indígenas. En consecuencia el Estado respeta ese derecho colectivo de expresión de una particularidad política garantizando la conservación de estas naciones que dan vida al Estado. Por ello se habla de un *principio constitucional de plurinacionalidad*: para ser más exactos, de un principio de plurinacionalidad indígena.

Este principio de la plurinacionalidad indígena que se expresa en el concepto del *Estado Plurinacional Comunitario*, es uno de los ejes más importantes, quizá el principal, del diseño de la Constitución de 2009, perfila las principales áreas de regulación en toda la Constitución: modelo de Estado, derechos fundamentales, sistema de gobierno, organización del poder público y organización territorial del poder. En todos estos segmentos de la Constitución la referencia al discurso de la diferencia cultural indígena es indispensable para comprender los alcances del texto. Veámoslo parte por parte.

#### 4.1. El Preámbulo

Los preámbulos o introducciones normativas no constituyen un elemento propiamente vinculante y obligatorio en términos jurídicos. Sin embargo, tampoco se debe subestimar su importancia, ya que suelen dejar sentado cuál ha sido “el espíritu” que ha imbuido al legislador para la aprobación de dicha norma; cuáles han sido las razones y las necesidades sociales que han inducido la regulación en la materia. Dicho propósito adquiere aun mayor relevancia en el caso de las normas constitucionales que de suyo suelen ser bastante generales y abiertas y por tanto susceptibles de amplia interpretación. Así, el Preámbulo constitucional nos señala cuáles son los presupuestos ideológicos de los que se ha partido para la redacción de la Constitución, y que en determinado momento pueden servir como elemento que refuerce o debilite la interpretación de las normas constitucionales en uno u otro sentido.

En este entendido en el Preámbulo de la CPEv se entrevén varios elementos del discurso de la diferencia cultural que más adelante toman carta de ciudadanía en el articulado constitucional. Por ejemplo el reconocimiento de la pluralidad cultural:

“comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres humanos y culturas”.

También se refiere al discurso de la colonialidad:

“conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde el funesto tiempo de la colonia”.

○ las referencias al “estado republicano monocultural” que opera sobre el colonialismo:

“Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal”.

La necesidad de constituir una sociedad basada en un Estado adecuado para acoger la convivencia, en términos de igualdad, de distintas naciones indígenas, a las que se les reconoce su particularidad política y por tanto su derecho a la libre determinación, también tiene su lugar en el Preámbulo:

“Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia (...) comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos”.

De esta manera el lector del texto constitucional queda informado de cuáles son las directrices que inspiran los contenidos que encontrará en la Constitución.

#### **4.2. Modelo de estado**

Según el artículo primero de la CPEv el Estado boliviano se constituye como “Plurinacional Comunitario”, es decir como un tipo de organización política que tiene por finalidad gestionar la convivencia de diversas naciones indígenas, cada una con sus peculiaridades culturales, jurídicas, políticas y lingüísticas, en términos de igualdad.

“Art. I. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho *Plurinacional Comunitario*, libre, independiente (...) Bolivia se funda en la pluralidad y el

pluralismo político, económico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.”

Desde luego, el Estado Plurinacional Comunitario no tendría razón de ser si no se aceptase previamente que los pueblos indígenas tienen una verdadera particularidad política amparada en un desarrollo histórico propio. Ello los hace acreedores del derecho a la libre determinación y, por tanto, a ser considerados como unidades políticas autónomas, es decir, en términos de la nomenclatura constitucional, como “naciones y pueblos indígenas originario campesinos” (NPIOC). Siguiendo este orden de razonamiento del silogismo del derecho a la libre determinación del discurso de la diferencia cultural indígena, la CPEv deja sentada esta premisa en el artículo segundo

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

El reconocimiento de las NPIOC está fundado en su preexistencia a la colonia y su dominio ancestral sobre sus territorios. En consecuencia, las comunidades indígenas a las que hacía referencia la Constitución anterior pasan a convertirse en naciones o pueblos, según el significado atribuido a esta categoría por el Derecho internacional, por lo que constitucionalmente se garantiza su libre determinación y su derecho a la autonomía, al autogobierno y a su propio territorio, aunque modulado este derecho a la libre determinación por la soberanía del Estado boliviano, es decir “en el marco de la unidad del Estado” y “conforme a esta Constitución y la ley”. De esta manera queda cerrada la fórmula del Estado Plurinacional Comunitario como un tipo de organización política que tiene su razón de ser en la gestión la convivencia de naciones indígenas y de la protección y garantía de su derecho a la libre determinación, lo cual debe darse, según el art. 1, “dentro un proceso integrador del país”.

Esta entidad distintiva de las NPIOC se confirma nuevamente en el artículo 3, que establece una alambicada y *sui generis* clasificación del pueblo boliviano cuyo criterio de separación no es claro, pero que señala a las NPIOC como unidades que deben ser tomadas en cuenta por separado. Recordemos que el término “nación” en este artículo fue incluido con posterioridad a las negociaciones del “Congreso Constituyente”. Y a pesar de que se utiliza en reiteradas ocasiones, especialmente como adjetivo para referir a instituciones del Estado, el espíritu más fiel a la teoría que

sostiene al Estado Plurinacional, tal como se plantea en el discurso de la diferencia cultural indígena, corresponde a la anterior redacción.<sup>23</sup> El artículo actual dice así:

“Artículo 3.-

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.”

El sentido de la afirmación de la preexistencia cronológica de las NPIOC a la entidad del Estado boliviano, consiste en dejar claramente sentado que el pacto social y político que recoge la Constitución no parte ya del presupuesto del pacto social entre individuos iguales, sino más bien de un pacto entre pueblos o naciones que consienten la conformación del ente estatal, cuando menos en teoría. En esta dimensión adquiere plena comprensión la idea del Estado “Plurinacional” como organización que tiene por una de las razones centrales de su constitución la protección de las entidades nacionales indígenas. El objeto principal del nuevo pacto inter-nacional no es ya únicamente la protección de las personas humanas sino de los colectivos nacionales. Esto es precisamente lo que se estipula en los siguientes artículos:

“Art 9.-

Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley:

I. Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, *para consolidar las identidades plurinacionales (...)*”

“Art. 98.-

I. La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y convivencia armónica y equilibrada entre los pueblos y naciones (...)

III. *Será responsabilidad fundamental del Estado preservar, desarrollar, proteger y difundir las culturas existentes en el país.*”

Lo mismo queda expresado en la organización territorial del país según el art. 270.-

---

<sup>23</sup> “Art. 3.- El pueblo boliviano está conformado por la totalidad de las bolivianas y bolivianos pertenecientes a las áreas urbanas de diferentes clases sociales, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y a las comunidades interculturales y afrobolivianas.”

“Art. 270.-

Los principios que rigen la organización territorial y las entidades descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad (...) y la *preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos*, de acuerdo a la Constitución.”

Para el caso de las NPIOC que se encuentran en peligro de extinción, de aislamiento voluntario y no contactados la regulación es más radical. Según el artículo 31, párrafo segundo, “gozan del derecho a mantenerse en esa condición, a la delimitación y consolidación legal del territorio que ocupan y habitan”.

Ahora bien, queda claro que las NPIOC tienen un rol central en la fórmula del Estado Social de Derecho Plurinacional Comunitario y que reciben un tratamiento diferenciado a lo largo de todo el texto constitucional, pero ¿cómo identificamos las NPIOC? ¿Cómo establecer la pertenencia de los individuos a los grupos étnico-culturales considerados como naciones? El artículo 30, que trata sobre los derechos colectivos indígenas -que veremos más adelante- establece, a tales efectos, una definición normativa del sujeto indígena colectivo, tributario de los derechos diferenciados.

“Art. 30.-

Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial (...).”

Por otro lado, según el Art. 32, se establece una excepción al criterio del artículo 30 en lo referido a la existencia anterior a la invasión colonial para el caso del pueblo afroboliviano, que también se hace acreedor de derechos diferenciados y de la protección de su particularidad cultural.

“Art. 32.-

El pueblo afroboliviano goza, en todo lo que corresponda, de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos en la Constitución para las naciones y pueblos indígena originario campesinos.”

De esta manera la Constitución engloba en la fórmula NPIOC no solamente a aquellos pueblos originarios que viven en sus territorios, sino que también hace tributarios de los derechos diferenciados a otros grupos de auto-identificación indígena, pero que no se encuentran necesariamente en enclaves territoriales ancestrales. Si interpretamos el artículo 5 que refiere a los idiomas de las naciones y

pueblos indígenas originarios, con el resto del articulado, las naciones indígenas serían 36. Sin embargo la regulación de la Constitución en lo referido a la plurinacionalidad alcanza en el mismo grado que a los indígenas que viven en enclaves ancestrales, a las comunidades campesinas de colonos indígenas que se han desplazado a otras regiones, posibilitando que ambos grupos constituyan autonomías indígenas, expresión en la organización territorial del Estado del derecho a la autodeterminación reconocido constitucionalmente a estos pueblos.

“Art. 291.-

I. Son autonomías indígena originario campesinas los territorios indígena originario campesinos, y los municipios y regiones que adoptan tal cualidad (...)”

Sin duda, la fórmula “nación y pueblo indígena originario campesino”, y la regulación algo confusa y oscura de artículos referidos sobre todo a la constitución de entidades territoriales indígenas, no ayuda a determinar claramente la cuestión central de qué grupos son tributarios de los derechos diferenciados y en qué términos. Se trata de un tema complejo, que tiene que ver con el establecimiento de los criterios de delimitación de la entidad indígena, y en consecuencia de la aplicación del estatuto indígena. Es además delicado, porque podría desvirtuar en parte el discurso de la diferencia cultural indígena, al asignar la ciudadanía diferenciada en razón de pertenencia a grupos nacionales indígenas, a una multitud de otros grupos, que difícilmente podrían ser considerados conceptualmente como naciones con derecho a la libre determinación, como es el caso de las comunidades campesinas de colonos que han abandonado sus territorios ancestrales para trasladarse a regiones muy distantes y distintas de aquellas en las que nacieron.

Esta particularidad de la regulación de la fórmula NPIOC nos lleva a afirmar que la constitución de NPIOC, con todo lo que ello supone, es decir la atribución de derechos diferenciados, tiene un componente de carácter básicamente étnico-cultural. Los derechos siguen en este caso a las personas a donde quiera que se trasladen con su grupo.

El reconocimiento de la cualidad “nacional” de los pueblos indígenas pasa, en gran medida, por una interpretación de la historia de la República de Bolivia, en la que el colonialismo constituye un fenómeno histórico que se ha extendido hasta el presente. La dominación colonial externa e interna, es decir el colonialismo español y el colonialismo interno del criollo o mestizo, convalida la afirmación de la existencia de pueblos indígenas como naciones. Sin colonialidad no es posible hablar de un Estado monocultural ni propugnar el rechazo a las repúblicas fundadas como resultado de la emancipación colonial.

Esta referencia a la colonialidad está presente en el discurso de la diferencia cultural indígena y se ha trasladado a la CPEv. Ya en el Preámbulo, como vimos anteriormente, se anuncia que uno de los fines de la Constitución es terminar con el estado colonial y republicano. Esta afirmación de principio se extiende a lo largo del texto constitucional como, por ejemplo, en el art. 77 donde se señala que la educación pública es descolonizadora, lo que fuera que se entiende por ello.

En consonancia con el discurso de la diferencia cultural indígena y la crítica al estado monocultural, la mácula que se le atribuye al Estado colonial ha alcanzado también a la forma de estado republicana. De hecho, el sustantivo “República” había sido suprimido por completo del texto constitucional, hasta antes de la reforma por el “Congreso Constituyente”, donde se introdujo nuevamente el término, aunque de manera inconsistente. Una prueba de ello, entre muchas, es la contradicción existente entre la declaración del Preámbulo que proclama que se ha dejado atrás el estado republicano, y el artículo 11, donde se habla de la forma de gobierno de la “República de Bolivia”. En todo caso, la discusión de si se usa o no el término “República”, resulta una cuestión apenas trascendente, ya que los dispositivos constitucionales republicanos de organización y legitimación del Poder evidentemente están presentes a lo largo de toda la Constitución.

#### 4.3. Derechos fundamentales

En el título II, titulado *Derechos fundamentales y garantías*, de la Parte Primera de la Constitución se recoge un extenso catálogo de derechos fundamentales, entre los que se encuentran los derechos diferenciados de los pueblos indígenas.

Ya el artículo 21 señala que los bolivianos tienen el derecho a la auto-identificación cultural, inexistente en la anterior Constitución. Este derecho tiene una expresión tangible dentro del procedimiento de constitución de las autonomías indígenas originaria campesinas, que como dijimos son los territorios bajo autogobierno indígena, pues su conformación se hace depender de la voluntad de la población, lo que en última instancia no es sino una autoidentificación cultural que posibilita la atribución de derechos sobre la base étnico-cultural.

“Art. 290.

I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina 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”.

En lo referido a lo colectivo la Constitución reserva un capítulo dentro de los derechos fundamentales, el cuarto, para el tratamiento de los derechos diferenciados



de las NPIOC. En comparación con la Constitución anterior que introdujo por vez primera el reconocimiento de derechos colectivos en el ámbito constitucional en el Art.171 III -de manera inorgánica, pues el catálogo de derechos fundamentales se encontraba en el artículo séptimo- el catálogo de los derechos de los pueblos indígenas de la actual es mucho más extenso, pues recoge los derechos derivados del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

El párrafo segundo del Art.30 recoge 18 derechos de los pueblos indígenas que se ejercen “en el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con la Constitución”, que como dijimos constituyen cláusulas limitativas del derecho a la libre determinación. Entre ellos destacamos aquellos referidos directamente al discurso de la diferencia cultural indígena: 1) el derecho a existir libremente, 2) el derecho a su identidad cultural, 3) el derecho a *la libre determinación y a la territorialidad*, 4) a una educación intracultural, 14) al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión, 17) a la gestión territorial indígena autónoma y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio, 18) a su participación en los órganos e instituciones del Estado.

Se confirma nuevamente que la Constitución consagra la existencia de derechos diferenciados y de estatutos jurídicos diferentes para los bolivianos, en función de cuál sea su origen étnico-cultural y de si pertenecen o no a las NPIOC.

#### 4.4. Sistema de gobierno

Siguiendo la tradición constitucional boliviana y los patrones generales del sistema republicano de gobierno en Estados constitucionales, la Constitución establece un sistema de gobierno democrático, aunque con importantes matices que tienen su origen en la constitución del Estado Plurinacional y la aplicación de lo que hemos denominado como *principio constitucional de la plurinacionalidad*. La expresión del Estado Plurinacional en el ámbito del sistema de gobierno es lo que la Constitución denomina como *Democracia Comunitaria*, concepto que abarca las prácticas políticas de los pueblos indígenas, en los términos que pasamos a detallar a continuación.

Pocos hoy en día cuestionan que todo sistema que se precie de democrático debe cumplir al menos con ciertos contenidos mínimos de aceptación común: la igualdad de derechos para ser elegido para cargos públicos y poder elegirlos, la existencia del sufragio universal, directo y secreto y la separación, al menos funcional, de los roles de quienes ejercen el poder y quienes administran los procesos electorales. Estos contenidos mínimos del ejercicio democrático del poder han sido consagrados por los distintos países a lo largo y ancho del mundo en sus respectivas Constituciones, lo mismo que Bolivia en su CPE.

La particularidad del sistema democrático que origina el Estado Plurinacional Comunitario, y que tiene origen en el discurso de la diferencia cultural indígena, es que reconoce como legales las distintas modalidades de ejercicio del poder de los pueblos indígenas, independientemente de cuáles sean sus caracteres. El derecho a la libre determinación legítima, y legaliza, las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas incluidas las políticas, por ser propias. Al ser obligación del Estado la preservación de las entidades nacionales indígenas con sus particularidades no se halló mejor fórmula que trasladar este relativismo cultural a la Constitución atribuyendo a las prácticas políticas indígenas la cualidad de democráticas por definición constitucional. Independientemente de si reúnen o no, -inclusive si contrarían- los atributos mínimos democráticos, las prácticas comunitarias indígenas son definidas como democráticas *per se*. En esto consiste el concepto de *Democracia comunitaria*, reconocida en la CPEv como una de las tres formas de ejercicio democrático.

“Artículo 11.-

La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática, participativa, representativa y *comunitaria* (...)

II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por ley (...)

3. *Comunitaria, por medio de la elección, designación y nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros.*”

En cuanto al funcionamiento de las *organizaciones de los pueblos indígenas*, el Art. 210, en su párrafo primero dispone que éstas, lo mismo que los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas, deberán operar democráticamente. Sin embargo, según el segundo párrafo del mismo artículo las primeras están sustraídas al control y fiscalización del Órgano Electoral Plurinacional, órgano de control democrático, que debe velar por la igual participación de hombres y mujeres. El párrafo tercero deja sentado que los NPIOC pueden elegir a sus candidatos mediante sus normas de democracia comunitaria. La democracia comunitaria vale, además, según mandato del Art. 211, para la elección de representantes políticos en toda instancia. En estos casos, según el párrafo segundo de este artículo, la supervisión del Órgano Electoral se limita a asegurar que la elección de candidatos y representantes se ajuste a las propias normas de las NPIOC. El ejercicio de la *Democracia comunitaria* se emplea prácticamente en todos los niveles de representación política que establece la Constitución (arts. 209, 210, 211, 278, 284 y 290).

#### 4.5. Estructura y organización de los poderes públicos

Al igual que la plurinacionalidad se manifiesta en los mecanismos de elección de autoridades públicas, también incide en la manera en que se estructuran los poderes públicos del Estado. Cuatro son los órganos del poder público que reconoce la CPEv: ejecutivo, legislativo, judicial y electoral. En lo que refiere al Órgano ejecutivo no existen mayores cambios respecto de lo que es establecía en la anterior Constitución. En los otros tres órganos de poder el principio de plurinacionalidad se manifiesta claramente.

En el Órgano Legislativo, conformado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, por ejemplo, el atributo plurinacional de la Asamblea viene dado por la representación en la Cámara de Diputados de asambleístas de las NPIOC en circunscripciones especiales indígenas originario campesinas, que serán determinadas por el órgano electoral, según el 146 III.

En el Órgano Judicial y en el Tribunal Constitucional, regulados en el título III de la parte segunda, se manifiesta con especial fuerza el principio de la plurinacionalidad, tanto en la elección de las autoridades de instituciones públicas, como, y en especial, en la configuración de una jurisdicción indígena originaria campesina que, en términos generales, se constituye en el espacio jurídico de las NPIOC en paralelo con la justicia ordinaria que rige para los bolivianos no indígenas.

Cuando exponíamos la crítica al Monismo jurídico como uno de los elementos centrales de sostén de reivindicación del discurso de la diferencia cultural indígena, decíamos que el propio discurso propone como alternativa un Pluralismo jurídico que rompa con las dinámicas de subordinación del Derecho indígena al Derecho estatal. Afirmábamos además que en última instancia la demanda del Pluralismo Jurídico no es sino la reivindicación del estado pluricultural ante el Estado monocultural, en su dimensión jurídica. La CPEv recoge este planteamiento y lo expresa en el artículo 178, en el que deja claramente sentado que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano sobre la base de algunos principios entre los que se encuentra el *pluralismo jurídico*, ratificando el artículo primero, que lo señala como uno de los principios de la organización del Estado.

La expresión técnica del reconocimiento del Pluralismo jurídico es la creación de una *jurisdicción originaria campesina*, regulada en el capítulo cuarto, título tercero, parte segunda de la CPEv. Esta jurisdicción consiste en un ámbito diferenciado de administración de justicia que, en líneas generales, queda sustraída a la aplicación de las normas jurídicas elaboradas en el seno del Órgano legislativo, pues las controversias jurídicas que puedan suscitarse al interior de las NPIOC se resuelven conforme a las normas y procedimientos de los pueblos indígenas, cualquiera sea su naturaleza consuetudinaria o escrita, como indica el art. 190.

“Art. 190.-

I. Las naciones y pueblos indígenas originario campesinos ejercerán sus *funciones jurisdiccionales y de competencia* a través de sus autoridades y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios (...).

II. La jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la Constitución.”

Con la CPEv se ha creado una jurisdicción indígena que rige para los pueblos indígenas, diferenciada de la ordinaria que rige para los no indígenas. Ambas, según el Art. 179, tienen la misma jerarquía y son partes de una única función judicial del Estado. Ello quiere decir, retomando los términos del discurso de la diferencia cultural, que no existe una relación de subordinación jerárquica de una sobre la otra. Para no romper el principio de unidad jurisdiccional, cuando menos en términos formales, se establece que ambas son expresión de la función judicial del poder público del Estado.

La jurisdicción indígena se ejerce en la medida en que se reconoce la libre determinación de los pueblos indígenas, es decir en la medida en que los individuos tienen un vínculo con una de las NPIOC. Pero también se estipula un segundo criterio de vigencia de la jurisdicción indígena: si los hechos juzgados han tenido lugar en los territorios indígenas. También se deja abierta una ventana para la creación de una Ley de Deslinde Jurisdiccional.

“Art. 191.-

I. La jurisdicción indígena originario campesina se fundamenta en un *vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino*.

II. La jurisdicción indígena originario campesina se ejerce en los siguientes ámbitos de vigencia personal, material y territorial:

1. Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblos indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandados, denunciantes o querellantes, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos.

2. Esta jurisdicción conoce los asuntos indígena originario campesinos de conformidad a lo establecido en una Ley de Deslinde Jurisdiccional.

3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino.”

La condición más importante que debe cumplir la jurisdicción indígena es encuadrarse en los marcos de los valores constitucionales y de los derechos (Art. 178). Esta condición del ejercicio de la jurisdicción indígena es ratificada en el Art. 190 II, que establece, mediante una redacción confusa con el verbo en tiempo presente, que la jurisdicción indígena “respeto el derecho a la vida, el derecho a la defensa, y demás derechos y garantías reconocidos en esta Constitución”. En este punto se aplica nuevamente la “definición constitucional” a la que referíamos al comentar la *democracia comunitaria* del artículo 11.

De igual manera que el Órgano Electoral carece de potestad para observar los procedimientos políticos indígenas más allá de si se cumplen o no, en el caso de la jurisdicción indígena, el Estado no puede observar los procedimientos indígenas de administración de justicia para garantizar que las autoridades nativas respeten los derechos fundamentales en el ejercicio de su jurisdicción. Sólo así se entiende que el Tribunal Constitucional, principal órgano tutelar de derechos fundamentales y custodio constitucional, carezca de competencia para conocer cuestiones referidas a la jurisdicción indígena, salvo por vía de consulta voluntaria de las autoridades indígenas.

Una segunda modificación importante que tiene su origen en el principio plurinacional y el reconocimiento del Pluralismo Jurídico está referida a la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). Según la CPEv el TCP estará integrado por magistrados elegidos mediante sufragio universal por criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino (Art. 197). Esta división solamente podría justificarse desde la distinción tajante entre el sistema de justicia ordinario y el sistema de justicia indígena, de cuya igualdad se deduciría que ambos sistemas deben estar representados en igual proporción en el Tribunal Constitucional, según la fórmula establecida en el Art. 200. Otra hipótesis de este diseño es que el TCP se convierte en un órgano político por el hecho de ser elegidos los magistrados por votación popular donde se parcela la representación por criterios de nacionalidad.

Por otra parte, en el Órgano Electoral también está presente el principio de plurinacionalidad. El Tribunal Supremo Electoral, que es el máximo nivel del Órgano Electoral, con jurisdicción nacional (Art. 206), está compuesto por siete miembros, al menos dos de los cuales deben ser de origen indígena originario campesino (Art. 206 II). Lo mismo ocurre con los Tribunales Departamentales electorales donde al menos uno de sus miembros debe ser perteneciente a las NPIOC (Art. 206 V).

#### 4.6. Organización territorial del Estado

Las reformas que introduce la CPEv en materia de organización territorial del Estado respecto de la anterior Constitución son muy amplias y únicamente pueden comprenderse desde la cuestión de la diferencia cultural indígena y las reivindicaciones indígenas de control sobre un territorio como consecuencia de su existencia como pueblos y su derecho a la libre determinación. El art. 270 lo pone de manifiesto:

“Art. 270.-

Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad (...) y la *preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos*, de acuerdo a la Constitución.”

Así “Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario y campesinos” (Art. 269 I). Correspondientemente se reconoce cuatro distintos tipos de entidades territoriales a las que se califica como *autonomías*: la departamental, la regional, la municipal y la indígena. Todas ellas son independientes unas de otra y poseen igual rango constitucional (Art. 277). Si bien no existe relación de subordinación entre ellas en realidad las autonomías indígenas poseen una cualidad política muy superior a las otras unidades de administración pues tienen derecho a “autogobierno”, con autonomía de decisión en los planos legislativo, judicial y ejecutivo, todo ello como consecuencia del principio de plurinacionalidad.

Las cuestiones referidas a la autonomía indígena originaria campesina están reguladas en el capítulo séptimo titulado precisamente Autonomía Indígena Originaria Campesina. El capítulo empieza en el artículo 289 que recoge la definición constitucional de la autonomía indígena:

“Art. 289.-

La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como *ejercicio de la libre determinación* de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.”

Este artículo ratifica el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, atribuyendo a las NPIOC el autogobierno sobre sus territorios, no únicamente de manera restringida como ocurre con las Tierras Comunitarias de Origen actuales,

sino como auténticas unidades autónomas con amplias competencias dentro del esquema de organización territorial del poder (Art. 304).

Según lo comentado acerca de la definición normativa del Art.30 acerca de qué grupos constituyen NPIOC, decíamos que la fórmula es abierta. En este entendido el Art. 29 I establece que son autonomías indígenas los territorios indígena originario campesino y también los municipios y regiones que adopten esa cualidad. Es decir que tanto los indígenas que ocupan territorios ancestrales, como aquellos que se han desplazado a otros territorios pueden optar por constituir una autonomía indígena, con potestad de autogobierno.

Además del control sobre las autonomías indígenas originaria campesinas, los pueblos indígenas tienen garantizada una participación diferenciada en los otros niveles autonómicos. Pueden elegir a través de sus propios procedimientos a sus representantes en las asambleas departamentales de las autonomías departamentales y en los concejos de las autonomías municipales (Art. 285).

## **V. CONSIDERACIONES FINALES**

Las Constituciones son documentos que recogen pactos en los que las partes ponen aquellos principios que se corresponden con sus ideales de justicia, rescatándolos del ámbito pre-jurídico e insertándolos en el plano jurídico normativo. Ello ha ocurrido en el caso de la Constitución Política del Estado que se encuentra vigente en Bolivia desde el 7 de febrero de 2009. En ella se ha plasmado con carácter normativo el discurso ideológico de la diferencia indígena, como consecuencia de la hegemonía política que ejerció jurídica y fácticamente el Movimiento al Socialismo.

Esta signatura ideológica no se limita a artículos dispersos, por el contrario la cuestión indígena se ha convertido en uno de los ejes del diseño del conjunto del texto constitucional. Son numerosos los dispositivos constitucionales que se apoyan en los contenidos del discurso de la diferencia cultural indígena: la reivindicación indígena amparada en el derecho a la libre determinación, la denuncia de la colonialidad, la crítica al estado monocultural y al monismo jurídico con su consecuente reconocimiento del pluralismo jurídico. Ignorar los contenidos del discurso de los pueblos indígenas implica no comprender el objeto del conjunto de la regulación ni los reales alcances de la inclusión del eje cultural para el conjunto de la Constitución. En esta medida resulta fundamental revisar los contenidos de lo que hemos denominado como discurso de la diferencia cultural indígena.

El reconocimiento jurídico de la diversidad cultural en Bolivia desde una perspectiva multicultural se produce a partir de la reforma constitucional del año 1994. Esta

introdujo el principio del pluralismo cultural, destinado a regular la convivencia de distintas culturas indígenas en el seno de una sociedad mestiza mayoritaria. Pero la Constitución vigente, va mucho más allá del pluralismo cultural al convertir la cuestión indígena en eje del diseño de la Constitución vigente, en caracterizadora del tipo de organización política que se propone para el Estado boliviano. En este contexto es que debe interpretarse el concepto del *Estado Plurinacional Comunitario*, recogido en el primer artículo de la Constitución. Al reconocer la Constitución a los pueblos indígenas el carácter de verdaderas naciones y en consecuencia reconocerles el derecho a la libre determinación se añade un elemento adicional a la idea misma de Estado.

Ahora bien, hay que aclarar que las NPIOC gozan de un derecho a la libre determinación limitado dentro del marco constitucional de protección de la unidad del Estado. Las naciones y pueblos indígenas originario campesinos no pueden reclamar, por ejemplo, el derecho a la secesión del Estado boliviano, pero a cambio pueden exigir que el Estado respete sus particularidades como comunidades políticas casi autónomas. Nos encontramos ante un particular esquema de organización política que algunos teóricos han denominado como “federalismo multinacional”. Desde luego el término “federal” no se utiliza en la Constitución, pero si analizamos el conjunto de sus contenidos este concepto es de alguna manera ajustado a la realidad del *sui-generis* modelo boliviano.

El Estado Plurinacional se expresa a lo largo de toda la Constitución a través de la aplicación de lo que hemos denominado como *principio constitucional de plurinacionalidad*, que consiste en el mandato de conservación de las nacionalidades indígenas en todas sus expresiones. Como vimos a lo largo del capítulo cuarto, este principio permea todo el ordenamiento constitucional. Estado Plurinacional y principio de plurinacionalidad son dos categorías constitucionales que caracterizan a la CPEv, cuya existencia la diferencian sustancialmente de la anterior Constitución.

Una de las consecuencias más importantes de la existencia del Estado Plurinacional es que existen disposiciones constitucionales que rigen únicamente para los NPIOC y otras para los bolivianos no indígenas. Es decir que se consolida una ciudadanía diferenciada que da lugar a la creación de estatutos jurídicos en sede constitucional, funcionales al origen étnico-cultural de sus destinatarios. En consecuencia el principio de igualdad constitucional de los individuos queda relativizado para dar lugar al principio de igualdad de las naciones indígenas.

El estatuto constitucional aplicable a los ciudadanos no indígenas se extiende a todo el texto constitucional, con exclusión de las partes aplicables únicamente a los indígenas. A los ciudadanos indígenas, por otra parte, se les reconocen algunos tratamientos constitucionales diferenciados, que consisten, en algunos puntos, en sustraer a los pueblos indígenas de la vigencia de partes del articulado constitucional.