

La dimensión constitucional de la Amazonía boliviana desde las ciencias políticas

The Constitutional Dimension of the Bolivian Amazon from a Political Science Perspective

Palmiro Soria Saucedo ¹  

¹Investigador independiente. La Paz, Bolivia.

Recibido: 18/09/2023
Aceptado: 11/10/2023

RESUMEN

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia registra por primera vez la Amazonía, con los artículos 390, 391 y 392. En el presente estudio se realiza un análisis crítico de ese notable avance constitucional, desde la óptica de la ciencia política, identificando los principales obstáculos y desafíos que tiene la Amazonía, para transitar del enunciado constitucional a las políticas públicas concretas y, de estas, a la ley para su desarrollo. También se señalan oportunidades para proteger la Amazonía continental y la boliviana, en un contexto de crisis ambiental, agravada por la pandemia del coronavirus y la guerra, que ha incrementado una coyuntura de crisis sistémica, lo que estimula la necesidad de relanzar activamente la cualidad amazónica del Estado boliviano en su estrategia de desarrollo.

Palabras clave: Amazonía boliviana; cuenca amazónica; Ley para la Amazonía; correlación de fuerzas; política.

ABSTRACT

For the first time in the constitutional history of Bolivia, there is a new chapter dedicated to the Amazon in articles 390, 391 and 392. About it, a critical analysis is presented from the political science standpoint, identifying opportunities, obstacles and challenges to help transition from a mere enunciation to a tangible set of public policies and law. Moreover, cooperation opportunities are identifying for the protection of the Bolivian Amazon, in the frame of an environmental crisis worsened by the coronavirus pandemic. Thereby, revealing the need to integrate positively the Amazonian quality, in the vision and development of the country.

Keywords: Bolivian Amazon; Amazon Basin; Amazonic Law; correlation of forces; politic.

Introducción

Pareciera que es en la Amazonía donde se concentran algunos de los desaciertos y errores más costosos del Estado boliviano. Sustentan esta afirmación algunos eventos constitutivos del país que conducen a esa comprensión: el primer mapa de la República de Bolivia, publicado en 1859, treinta y cuatro años después de su fundación, nombró el norte amazónico como *región no explorada y habitada por salvajes*.

La pérdida con Brasil de 689 700 km² de territorio amazónico, por el tratado de 1867 y la Guerra del Acre; y con el Perú, vía laudo arbitral en 1909, redefinieron los límites fronterizos. A la tragedia histórica suma negativamente la política tradicional, carente de una visión de país y de región, cuyos errores permitieron que el espacio amazónico haya sido desmembrado desde afuera y desestructurado desde adentro, sin fuerzas para rearticular lo que quedó y ejercer estatalidad.

Ni las consecuencias de la Guerra del Acre pudo salvar la región del abandono estatal, cuya indolencia aceptó sin dolor ni escrúpulos dos millones de libras esterlinas que ofreció el Brasil, como compensación por la pérdida territorial que ni siquiera fueron utilizadas para beneficio de la Amazonía. Como dijo Zavaleta (2013) de las ideas de Arce sobre la Guerra del Pacífico:

Los hombres de la clase estatal boliviana vivieron esta pérdida como algo no neurálgico, como diciendo que conservando lo principal no se trataba sino de una mengua accesoria (por eso aceptaron el dinero, por un territorio que no era vendible) era como no perder nada, algo así como un sinsabor (p. 168).

Rafael Bustillos, en carta al presidente Agustín Morales en 1872, afirmó que, el territorio «es la primera y más sagrada de las propiedades nacionales porque encierra todas las demás» (Querejazu Calvo, 1979, p. 91).

El periodo republicano hasta el surgimiento del Estado Plurinacional fue un tiempo calamitoso para la región, política y económicamente. Extinguido el vigoroso ciclo del caucho y sin políticas públicas para amortiguar la crisis, creció la expulsión desordenada del campo a las ciudades y la pobreza alcanzó el nivel del 100 % en los municipios amazónicos según el censo nacional de población y vivienda 2001 (<https://anda.ine.gob.bo/index.php/catalog/10>). El orgulloso sentido amazónico de pertenecer a Bolivia emerge, como la razón de ese anclaje, a pesar de la inopia y la irresponsabilidad histórica de un Estado que se construyó traumáticamente de espaldas a su Amazonía.

El cambio positivo más trascendente de la Amazonía boliviana a través de toda su historia en relación con su reconocimiento estatal está reflejado en la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE), consagrado en el Título II: *Medio Ambiente, Recursos Naturales Tierra y Territorio*, Capítulo 8: *Amazonía*, con los artículos 390, 391 y 392. Es remarcable que sea la



única región que goza de ese privilegio, siendo Bolivia un país de regiones (altiplano, valles, tierras bajas, Chaco y Amazonía).

De esta manera, la Amazonía como identidad política con derechos, ingresó plenamente en la cúspide de la arquitectura jurídico-política de Bolivia en representación de 28 pueblos indígenas que habitan el dominio amazónico, sin menoscabo de la identidad cultural y étnica de cada pueblo y de otros pobladores rurales y de las ciudades amazónicas. Contrario a la lógica identitaria que se afirma externamente diferenciándose y excluyendo a las otras identidades, la identidad amazónica, tiene la particularidad de ser incluyente, es una identidad integradora de toda la diversidad de pueblos o naciones culturales que habitan su espacio; incluye a los mestizos y blancos, rurales o ciudadanos, que viven en la región y se identifican con ella aunque, frente a los que no son del dominio amazónico, se manifieste en su otredad como comportamiento diferenciador.

Sobre las políticas públicas para la Amazonía boliviana

La perspectiva del análisis de este artículo es abordada desde el instrumental de la ciencia política; aunque el tema es muy monopolizado por las ciencias jurídicas. Sin embargo, el conjunto de interrelaciones que implica su complejidad teórico-práctica requiere un abordaje interdisciplinario y transdisciplinario, en el sentido propuesto por Duharte Díaz (Duharte, 2010). Para desentrañar las dificultades fundamentales y claves implícitas dentro de los enunciados de la CPE y emprender un proceso de transformación en políticas públicas y en leyes, es preciso una acometida que trascienda el umbral jurídico. Se requiere, en primer lugar, la perspectiva de la ciencia política, de su instrumental teórico, como: correlación de fuerzas políticas, comunicación política, concertación y alianzas políticas, complementado con razonamientos desde la geografía y la historia, la sociología, sin obviar los elementos imprescindibles del derecho. Por ello, es muy importante distinguir el hecho jurídico en sí –la Constitución– del hecho político –el complejo proceso de aglutinar la fuerza política necesaria para aprobar el hecho jurídico–.

Según Duharte Díaz (2018)

Sin obviar la necesidad de que en el proceso de elaboración de la Constitución haya que ser precisos en el orden normativo-jurídico [...] hay que serlos igualmente en los órdenes económico, político, social, ideológico-cultural, ético, estético y ecológico, de los cuales se alimenta [...] el Derecho como ciencia y como práctica (p. 184).

La aprobación de la Constitución boliviana fue posible después de un arduo proceso de lucha política, expresada no solo en discusiones entre adversarios políticos con y sin argumentos, en



difíciles y contradictorias negociaciones hasta concertar los términos de redacción y la aprobación final. No faltó violencia física, bloqueos y alta presión en las calles de Sucre –sede de la Asamblea Constituyente– para sabotearla, paralización de su funcionamiento, inclusive, cambio de sede de sus deliberaciones. Su aprobación implicó tener hegemonía en la correlación de fuerzas, por lo que se puede afirmar que la Constitución Política del Estado es, en este sentido, una concertación simbiótica del derecho y de la política.

Se ha denominado *Ley madre de todas las leyes* a la Constitución, en el entendido que cualquiera otra ley tiene su origen en ella. Por ello, se realiza el control de constitucionalidad para asegurar la supremacía constitucional y la aprobación de cualquier ley se realiza en el órgano legislativo, donde igual se confrontan partidarios y adversarios del proyecto propuesto; y este se aprobará si se tiene una correlación de fuerzas favorable al proyecto político en los términos que la propia Constitución determina.

En otras palabras, la fuerza de transformación de un enunciado constitucional en ley es un proceso que ocurre en el terreno de la política y es, por tanto, susceptible de ser analizado desde la ciencia política. Un ejemplo evidente es el caso del Proyecto de Ley Bruno Racua (Proyecto de Ley No. 796/2019-2020), que lleva estancado 11 años en el Parlamento, aunque tiene respaldo constitucional y ha sido redactado y entregado en el órgano legislativo.

Este artículo se propone contribuir a una adecuada comprensión de ese complejo proceso, alertando sobre las insuficiencias y limitaciones del enfoque estrictamente juricista y orientando a las iniciativas ciudadanas de las organizaciones sociales y regionales muy interesadas en la concreción de los enunciados constitucionales que les atañe, para que, por desinformación, sus legítimas propuestas no naufraguen en el empeño.

Esta investigación se basa en el trabajo de gabinete con un análisis dialéctico, básicamente cualitativo y transdisciplinario, en el estudio de la documentación secundaria, con referencias cuantitativas de la información disponible y entrevistas telefónicas y personales, realizadas con actores clave de este proceso (Mauro Cambero, Hugo Leygue, José Destre, Manuel Cuadiay).

El estado del arte de las reacciones fundamentales al capítulo amazónico de la CPE registra voces hiper-críticas, que lo consideran como un «lirismo jurídico», sin posibilidades ni contenidos traducibles en la práctica concreta como instrumento jurídico-político de desarrollo. Otros proclaman sus dudas de valor práctico, desanimados por el *error conceptual* de la definición de Amazonía, que solo considera el Norte Amazónico, no contiene todo el territorio del Departamento del Beni y otros espacios de la diversidad del bioma amazónico. Existen otras opiniones derrotistas, que indican que no se puede hacer nada, hasta tanto no se modifique el texto constitucional, incorporando todos los espacios y pueblos indígenas excluidos.



Breve análisis político del Proyecto de Ley Bruno Racua

Hasta ahora lo más objetivo ha sido la presentación en el Parlamento nacional de un anteProyecto de Ley de Desarrollo Integral de la Amazonía Boliviana (conocido como Proyecto de Ley Bruno Racua), para su aprobación, el 20 de marzo de 2012; documento presentado por la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO) y la Central Indígena de Pueblos Originarios Amazónicos de Pando (CIPOAP).

Un breve análisis de esa iniciativa indica que el proyecto recoge los contenidos del capítulo amazónico de la CPE e intentó llevarlo a la práctica, presentándolo al Parlamento, lo cual en general constituyó un acierto. Sin embargo, en términos de resultados, el proyecto se encuentra paralizado.

Para fines de este análisis y aprendizajes es necesario identificar los obstáculos para que ese anteproyecto de ley esté inmovilizado. Se evadirá la tentación de analizar las oportunidades de perfeccionamiento que tiene su diseño, para concentrar el enfoque en la estrategia desplegada para su aprobación. En el criterio de este estudio hay, al menos, tres factores esenciales a tener en cuenta para el éxito: 1) los intereses regionales, partidistas y personales de los actores políticos encargados de discutir, aprobar o rechazar los proyectos de ley, es decir, los parlamentarios; 2) las asambleas departamentales, en este caso concreto; 3) los intereses políticos del gobierno. De manera general, el contexto de la coyuntura también puede manifestarse favorable o desfavorable. Si eso es así, lo lógico es plantearse una estrategia de persuasión con esos tres grupos de actores políticos y trabajar la comunicación política adecuada a la sociedad en general para influir en un ambiente propicio y, en circunstancias específicas, alimentar acciones de presión social.

Es conocido que a todos los parlamentarios les compete, primordialmente, los proyectos de la región por la que han sido electos; por eso, cuando una institución, grupo social o algún legislador presenta una iniciativa ciudadana como anteproyecto de ley, el primer paso para la probabilidad de éxito radica en ganarse el apoyo de la brigada parlamentaria de la región o regiones concernidas, en este caso específico, las del Departamento de Beni y Pando y, además, el de todas las fuerzas sociales, personalidades e instituciones susceptibles de ser aliadas del proyecto.

Las organizaciones indígenas que presentaron el proyecto se concentraron en obtener el apoyo del Viceministerio de Autonomías y su asesoramiento para satisfacer todas las formalidades administrativas en el Parlamento. En su optimismo los dirigentes de esas organizaciones consideraron como razones más que suficientes para su aprobación: Elaborar y proponer una ley ya enunciada en la CPE y presentarla en el Parlamento; la iniciativa ciudadana promovida y entregada por dos importantes organizaciones indígenas de la región norte amazónica boliviana; ser parte del conglomerado de organizaciones sociales que configuran el partido político de gobierno –el Movimiento al Socialismo– que, para ese momento, disponían de los dos tercios de la asamblea legislativa. Verdad abstracta, cuyo despliegue tiene que confrontarse con los duros pliegues de la realidad.

Un hallazgo significativo de esta investigación fue haber detectado desconocimiento del funcionamiento de las variables políticas en el proceso de aprobación de una ley e ingenuidad



política de sus promotores. Este fenómeno resulta reiterativo en otras iniciativas de proyectos de ley que no han llegado al Parlamento, solo han sido desplegados a nivel municipal.

No es suficiente para aprobar una ley que esté enunciada en la Constitución; aunque eso facilita el proceso, requiere de una estrategia de articulación y construcción de alianzas para garantizar los votos necesarios. Para aprobar una ley se exigen los votos favorables de las dos terceras partes de los parlamentarios presentes de ambas cámaras; en marzo del 2012 el MAS disponía de esa cantidad de votos; aun así, siempre es necesario concertar con el partido y con sus representantes de ambas cámaras, pues hay intereses regionales, sectoriales, contradicciones internas y lucha por el poder en el partido. Con el gobierno nacional también hay que coordinar y planificar la coyuntura propicia, no se puede olvidar que hay una agenda de gobierno que prioriza los proyectos que va a acometer. El proyecto que se propone debe estar incluido en dicha agenda para lograr el éxito.

Es una referencia obligada estudiar la composición del Parlamento para comprender en profundidad el acto político de aprobar una ley en el órgano legislativo. La tabla 1 facilita el análisis e ilustra cómo está la correlación de fuerzas y cómo se podría y debería construir un arco de alianzas que permita aprobar la ley para la Amazonía:

Tabla 1 - Distribución de senadores y diputados en el Parlamento de Bolivia a datos de la Corte Nacional Electoral, 2019

| | Senadores | Diputados | Parlamentarios |
|---------|-----------|-----------|----------------|
| MAS | 21 | 73 | 96 |
| CC | 11 | 39 | 50 |
| Creemos | 4 | 16 | 20 |
| Total | 36 | 139 | 166 |

En el supuesto caso que las brigadas parlamentarias del Beni y Pando apoyaran plenamente la iniciativa del Proyecto de Ley, Pando tiene cinco diputados y, el Beni, ocho, en total suman 13 diputados y cada Departamento elige cuatro senadores, por lo que entre ambos suman ocho. En el supuesto de que la provincia Iturralde del Departamento de la Paz pudiese aportar un diputado, en total, la Amazonía, tal y como está definida en la CPE, en el mejor escenario político, dispondría de 22 parlamentarios a favor del proyecto de ley, de un total de 166 que tienen ambas cámaras. El procedimiento establece que después de que el proyecto haya sido conocido en la comisión respectiva y discutida en grande y en detalle por el plenario del congreso, «cada aprobación requerirá de la mayoría absoluta de los miembros presentes» (CPE, art. 63, numeral 4). Mayoría absoluta significa dos tercios de los parlamentarios presentes en sesión plenaria de ambas cámaras, con el quorum reglamentario; en el supuesto que estén todos los legisladores, dos tercios significan 110 parlamentarios; se está muy lejos de ello, con lo que hipotéticamente se pudiera



asegurar de arranque con las brigadas de Pando y Beni. Queda demostrada, entonces, la necesidad de generar un arco de alianzas muy amplio para aprobar una ley que es de interés solo para la región amazónica, lo cual resulta extremadamente difícil.

Además, es muy conocido que, cuando las leyes implican recursos económicos, erogación de fondos estatales, generación de impuestos, redistribución de regalías, aprobación de créditos y beneficios, son objeto de pugna directa, por intereses políticos, partidistas, regionales y hasta personales. Cuando los recursos públicos son insuficientes y todos quieren una *tajada* y si no, la táctica política se reduce a obstaculizar la aspiración del adversario. Los proyectos que tienen mejor suerte son los que vinculan intereses comunes mayoritarios, que involucran beneficios para varias regiones o un intercambio pragmático de apoyos, eso facilita una alianza con los votos de los legisladores de las regiones comprendidas y ayuda a concertar con otros. La clave es garantizar los dos tercios para la aprobación del proyecto.

En un país con municipios y provincias con índices de pobreza elevados, cada región considera su proyecto de ley como especial, urgente, el más necesario, el que «sí o sí» debe realizarse. El hecho de estar en la CPE no garantiza que se va a traducir en leyes y que estas van a respaldar programas, proyectos y políticas públicas con todas las necesarias fuentes de financiamiento. Es un proceso que requiere de una construcción inteligente de alianzas y habilidades en el uso de las herramientas de la ciencia política y de la praxis política como las que ya se han señalado. Incidencia política directa, con visitas *in situ*, en contacto directo con los mejores potenciales de la ley para la protección del medio ambiente y la dinamización de la economía.

Para ilustrar la otra dificultad concreta del Proyecto de Ley Bruno Racua, se conoció por la prensa que la Asamblea Departamental del Beni había hecho representaciones por escrito al Parlamento y al Viceministerio de autonomías, argumentando que una ley de esa naturaleza debe ser concertada por los departamentos bajo los alcances de su jurisdicción, posición que contribuyó a la paralización del trámite hasta que se solucionara la objeción. Este simple hecho refleja que no se concertó con la Asamblea Departamental del Beni ni con su brigada parlamentaria. Si bien las organizaciones indígenas y campesinas que presentaron la iniciativa ciudadana son muy importantes y que la CPE indica claramente que el desarrollo integral de la Amazonía se regirá por una ley especial para ello, hay que recordar que la concreción de cualquier mandato constitucional se rige por un conjunto de normas y procedimientos obligatorios para su aprobación.

En Riberalta se han desarrollado activamente desde el 2020 esfuerzos, talleres y reuniones tendentes a elaborar un proyecto de ley para la Amazonía (proyectos Zeitun, Tudela y otros). En enero del 2021 el diputado Oscar Balderas entregó al Comité Cívico de Riberalta un anteproyecto de ley de desarrollo integral de la Amazonía, que no tiene recorrido registrado. El 29 de septiembre también del 2021 otro proyecto de ley de desarrollo integral del territorio especial para la Amazonía boliviana fue entregado al Honorable Concejo Municipal de Riberalta por Said Zeitun López, solicitando que asuma el liderazgo histórico y le asigna una responsabilidad que desborda las facultades municipales. El mayor beneficio de este activismo propositivo se comprende como un positivo proceso de reafirmación de la identidad amazónica. Zavaleta (2013) nos recuerda que: «lo importante es que cada sociedad aprende que conocerse es ya casi vencer. La voluntad del autoconocimiento es una fase no corpuscular de la existencia» (p. 160).



La conclusión más visible de este análisis político es que si no se tienen en cuenta de manera adecuada los métodos políticos y procedimientos jurídicos que regulan el proceso de aprobación de cualquier ley, la distribución de competencias y una estrategia de construcción de alianzas exitosas, se repetirá el resultado ya experimentado y descrito en este análisis.

La Amazonía en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

Se transcribe *in extenso* los elementos esenciales de los tres artículos (art. 390-392) del capítulo octavo en si (CPE, 2009) con un breve análisis desde la perspectiva política.

Según la CPE (2009) Art. 390:

I. La Cuenca Amazónica Boliviana constituye un espacio estratégico de especial protección para el desarrollo integral del país por su elevada sensibilidad ambiental, biodiversidad existente, recursos hídricos y por las eco regiones.

II. La Amazonía Boliviana comprende la totalidad del Departamento de Pando, la provincia Iturrealde del Departamento de La Paz y las provincias Vaca Díez y Ballivián del Departamento del Beni. El Desarrollo Integral de la Amazonía Boliviana, como espacio territorial selvático de bosques húmedos tropicales, de acuerdo a sus específicas características de riqueza forestal extractiva y recolectora, se regirá por Ley Especial en beneficio de la región y del país.

Este artículo, sin dudas, es decisivo para el futuro de la Amazonía, centra su atención en definir el carácter estratégico de la cuenca amazónica, que abarca la mayor parte del territorio nacional (716 370 km², 65,2 %) y afirma su determinación de especial protección para el desarrollo integral del país. Lo estratégico de la cuenca es argumentado por su elevada sensibilidad ambiental, la biodiversidad existente, los recursos hídricos y las ecorregiones. Considerar estratégico ese espacio territorial es fundamental con vistas al diseño de políticas públicas para la región y para el arco de alianzas que se puede construir para el beneficio común de las regiones comprendidas.

Es útil recordar que los ríos y escurrimientos de aguas que bajan desde la cordillera andina directamente o transitando por los valles cruceños, forman los grandes ríos bolivianos que configuran la cuenca amazónica y después se convierten en afluentes del Maderas, tributario principal del río Amazonas. Son «17 grandes ríos que representan 7844 kilómetros navegables que



sumados a los otros ríos menores hacen una extensión aproximada de 14 000 km de vías fluviales» (Zeitun, 1991, pp. 11), lo cual grafica su carácter estratégico.

El parágrafo II, se encarga de fijar las fronteras internas de la Amazonía dentro del país, dejando constituida de esta manera la Amazonía política o constitucional. Esa definición de Amazonía corresponde solamente al norte amazónico ya que solo reconoce dos de las ocho provincias del Departamento del Beni, cuando la realidad es que todos los biomas contenidos en ese territorio, las llanuras, cuerpos de agua, humedales, los importantes bosques Tshimanes, los del Isiboro Sécure y otros, son reconocidos como diversos ecosistemas del bioma amazónico. Por otro lado, toda la institucionalidad que estudia la Amazonía con base científica señala que no existe argumento válido para excluir las pampas mojeñas, que son parte del complejo y frágil ecosistema amazónico. En el espacio definido como Amazonía boliviana las exclusiones arbitrarias de partes esenciales del bioma amazónico y de pueblos indígenas constituyen lo que este trabajo denomina un error técnico de definición constitucional del capítulo amazónico.

Son tres conceptos, que se manejan en el Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) (Un mapa detallado en el que se ilustran estos tres espacios puede consultarse en Reyes y Herbas, 2012):

1. *Amazonía política*, también llamada Amazonía constitucional o legal, representa 141 923 km², es decir, el 12,9 % del territorio nacional.
2. *Amazonía biogeográfica*, desde la perspectiva del bioma o conjunto de ecosistemas que caracterizan una región, representa 476 278 km², el 43,3 % de la superficie de Bolivia.
3. La *cuenca amazónica*, que refleja la magnitud de 716 370 km² (65,2 % del territorio nacional), lo cual hace justicia al carácter estratégico de la Amazonía boliviana para el propio país; este concepto involucra a cinco departamentos: Pando, Beni, Cochabamba, la Paz y Santa Cruz, lo cual sugiere ampliamente la posibilidad de construir una alianza estratégica para aprobar una política pública de Estado preferentemente para la cuenca amazónica. Bolivia ya cuenta con dos formidables experiencias internacionales: la cuenca del Pilcomayo y la cuenca Plata, que tienen un sustantivo financiamiento internacional y de los países involucrados.

La definición constitucional de Amazonía, como se puede apreciar en el mapa, achica el territorio amazónico con relación a su cuenca. Este reduccionismo resta importancia a la cualidad amazónica del país, afirma un mensaje de espacio no primordial, en relación a la continental extensión de la Amazonía. Por si fuera poco, el alcance de esta definición excluye también a pueblos indígenas y ecosistemas del Gran Mojos que, a los ojos de cualquier ciencia, son espacios y pueblos amazónicos, dotados de la más grande cultura hidráulica y productiva de los pueblos indígenas de Bolivia, con más de 150 000 hectáreas de *camellones* (técnica agrícola indígena), caminos prehispánicos, lagunas y lomas artificiales con un manejo brillante de la cuenca y una alfarería avanzada. De esta manera, si existió hipotéticamente en Bolivia una civilización amazónica, fue en esos ecosistemas excluidos de la definición política de Amazonía. Al presente, en Mojos se



desarrollan importantes investigaciones, pues han encontrado yacimientos arqueológicos muy relevantes.

La tradición de cuantificación del espacio amazónico en los países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) sigue la noción de cuenca, y al valorizar la Amazonía boliviana de esa manera, inmediatamente convierte a Bolivia en el segundo país amazónico de mayor amplitud espacial o territorial.

Por otra parte, en la ONU, las conferencias especializadas y los movimientos ambientalistas globales, conocedores de la gravedad de la crisis ecológica y ambiental que se está viviendo, como fruto de años de concientización y estudios, han logrado acumular una cierta voluntad universal de invertir en la Amazonía para su protección y preservación. Hoy se sabe que la Amazonía es un factor clave para mantener el precario equilibrio ecológico existente, aunque todavía se titubea y posponen acciones inmediatas.

En términos prácticos, se puede razonar prospectivamente que cuando llegue el momento de financiar tales programas y proyectos de escala global, existen al menos dos posibilidades lógicas de distribución de esa hipotética inversión: que todo se invierta en la Amazonía más grande, es decir, todo en territorio brasileiro, o que se distribuya entre los países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica, proporcional a la magnitud de su territorio amazónico. Este último es el mejor escenario de convenio Intra-OTCA que se debe promover, lo que supone que al Brasil le correspondería el 67,9 % de dicho financiamiento y a Bolivia el 9,8 %. Si la distribución se hiciera bajo el concepto de Amazonía constitucional, a Bolivia le correspondería un porcentaje mucho menor (1,9 %), lo cual enfatiza la idea de que el tamaño también importa para caracterizar lo estratégico. Por ello, resulta obvio reafirmar la cualidad amazónica desde las dimensiones de la cuenca.

En cualquier variante es predecible que se tendrá en cuenta la importancia que cada país le asigne a su propia Amazonía, a todos los contenidos del concepto de cuenca.

El segundo párrafo del artículo 130 que contiene el error técnico de definición, básicamente expresa contradicciones y desconocimientos de los constituyentes que deliberaron y formularon la redacción en la comisión No. 17 conformada por 11 asambleístas, todos ciudadanos andinos (sin referencias vividas de la selva), con la excepción de dos amazónicos –un indígena y un pediatra–. La comisión decidió asumir la definición del norte amazónico, como si fuera toda la Amazonía, determinación que produjo una fractura de la lógica espacial de esta unidad ecológica, cultural e histórica, connotaciones que, como diría Zavaleta (2013): «el territorio, desde luego, es un elemento esencial de la ideología, es el soporte material nodal de la manera que tiene un pueblo de verse a sí mismo» (p. 173).

En la *Enciclopedia histórica del proceso constituyente de Bolivia* (Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2011, p. 2107-2109) consta que la comisión disponía de toda la información



pertinente; sin embargo, optó por la definición del norte amazónico, desestimando la mayor amplitud territorial que implicaba la cuenca amazónica. Una hipótesis no comprobada que intenta explicar este despropósito es que, por la intensidad de la confrontación política del gobierno nacional con las élites políticas de Santa Cruz –inmersas en el proyecto político de extrema derecha llamado *Movimiento Nación Camba de Liberación y Media Luna*– esta comisión haya decidido políticamente no incorporar esos territorios en la definición de Amazonía. De ahí que la manera más expedita para encubrir tal pulsión fue usar la definición de Norte Amazónico (aunque mutile otros territorios y pueblos indígenas), error que también suele explicarse como una confusión o una falta garrafal de los miembros de esa comisión constituyente. Otra hipótesis muy aceptada afirma que la comisión redactora se dejó influenciar por aquella tendencia de una respetada personalidad amazónica de Riberalta, que sostenía el erróneo punto de vista de que la Amazonía solo era el norte amazónico y de las otras provincias del Beni son pampeanos, por el ecosistema de pampas o llanuras. Le evidencia más concreta de estas exposiciones a la mencionada comisión se encuentra en el documento inédito entregado a la Alcaldía de Riberalta Proyecto de Ley de Desarrollo Integral del Territorio Especial para la Amazonía Boliviana “Dr. Said Zeitun López”.

Es útil al análisis connotar que el artículo 390 cierra su enunciado señalando positivamente que el «desarrollo integral de la Amazonía boliviana, se regirá por Ley Especial en beneficio de la región y del país» (CPE, 2009, Art. 390). Así se marca una definición esencial para avanzar en el camino del progreso, una ley que permita desatar las fuerzas y las energías del Estado en políticas públicas con inversión estatal y una visión de desarrollo con identidad amazónica; eso ha insuflado el sueño amazónico de progreso económico y social. Sin lugar a dudas, a pesar del error señalado, este avance constitucional significa una gran oportunidad para la región amazónica y para Bolivia.

El artículo 391, en su párrafo I, se refiere a los recursos del ecosistema selva, y que la administración a compartir equitativamente entre los usuarios tradicionales del bosque. En el fondo es una propuesta para aminorar las tensiones entre barraqueros, empresarios, campesinos e indígenas por los recursos naturales no maderables de la floresta, sobre todo, la castaña, el asaí, la jatata, el majo y otros recursos cada vez más competidos. En especial, son tensiones desatadas ahora que indígenas y campesinos han introyectado adecuadamente la idea de propiedad, con mejor derecho histórico en el escenario de la selva; donde se confrontan el derecho consuetudinario fundado en la historia, en usos y costumbres, con los paradigmas del derecho liberal positivo. La explotación de los recursos maderables está regida por ley específica.

La voluntad expresada en el párrafo II es casi una obviedad, ya que se sabe que sin financiamiento no hay proyectos de desarrollo, aunque lo constriñe al emprendimiento regional, visión que no puede articular lo local con lo universal, cuestión que pudiera solucionarse con diseños que contengan esos alcances.

En el párrafo III enuncia la necesidad de una institucionalidad para planificar, coordinar y gestionar el desarrollo amazónico con programas, proyectos y acciones de transformación concretas, en coordinación con los estamentos indígenas y campesinos, y con sede en la Amazonía; ambos elementos son muy apreciados en la región. El artículo 291 configura contenidos esenciales de una política pública o futuro deseado.



En el artículo 392 (CPE, p 131), párrafo I, la Constitución se autoimpone la aplicación de políticas pro indígenas y pro campesinas, para «generar condiciones para la reactivación, incentivo, industrialización, comercialización, de los productos extractivos tradicionales» (CPE, 2009, art. 392). Constituye un salto cualitativo de facilidades y protección a los dos sectores más vulnerables de la sociedad amazónica. También en términos de reactivación, los amazónicos incorporan en su comprensión estimular la economía del caucho, cuyas plantaciones llevan más de cinco décadas en pausa ecológica, sin demanda en el mercado. Los cauchales están repletos de látex y, en su mayoría, ubicados en territorios indígenas y campesinos que, además, son los que mejor relación tienen con su hábitat. Los otros productos que se extraen del bosque caben en el enunciado de las necesidades de incentivos e industrialización.

En su párrafo II se protegen los dos árboles más representativos de la personalidad y cultura productivas regionales, el del caucho y el de la castaña, que han ido modelando progresivamente la cultura productiva del sujeto amazónico. No se puede olvidar que, en el periodo del *boom* de la goma, toda la sociedad beniana y sus pueblos indígenas del norte, del centro y del sur, junto a los *reenganchados* cruceños, fundaron nuevas familias y fundieron con sangre, sudor y lágrimas, como indica la sabiduría popular, las simientes de la identidad amazónica, sustanciando así su memoria histórica.

Conclusiones

En síntesis, los elementos constitutivos que emergen del capítulo amazónico de la Constitución, para su despliegue concreto, se han abordado en el análisis de cada artículo, por lo que se concluye proponiendo que lo posible y más práctico es formular una ley para la cuenca amazónica, con un componente específico destinado a la selva húmeda del norte amazónico y otros para cada región. Esto es lo realmente factible, en atención de que se involucran a otras regiones beneficiarias de este bien común, como La Paz (con 29 diputados y 4 senadores), Santa Cruz (con 28 diputados y 4 senadores) y Cochabamba (con 19 diputados y 4 senadores), más los diputados y senadores de Beni y Pando que, en total, suman 108 parlamentarios, y esa sí es una cifra determinante para aprobar cualquier proyecto. Lo decisivo es concertar políticamente, disuadir que con un proyecto de esa naturaleza gana el país y ganan cada uno de los departamentos participantes. El desafío es articular ambos proyectos en uno general para la cuenca y otros específicos para el espacio territorial selvático y para cada departamento, como una estrategia complementaria y sinérgica.

Ni la anterior Constitución ni ninguna de las diecinueve que registra la historia boliviana, definió la Amazonía ni la tuvo en cuenta.

La conclusión fundamental de este análisis considera el capítulo 8 de la Constitución como un hecho altamente positivo para la Amazonía y para Bolivia. El mismo abre oportunidades que, bien



gestionadas política y jurídicamente pueden conducir a Bolivia y a su Amazonía a un nivel de progreso social y protección ambiental imprescindibles.

Referencias bibliográficas

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE). (2009). (Bolivia).

Duharte Díaz, E. A. (2010). Ciencias Políticas: relaciones interdisciplinarias. En Duharte Díaz, E. A. y Vila Blanco, D. (Comp.). *Política y sociedad contemporáneas* (184-203). Editorial Félix Varela.

Duharte Díaz, E. A. (2018). The Cuban Political System: Current Status and Possible Reforms for an Integral and Democratic Participative Transformation. *International Journal of Cuban Studies*, 10(2). <https://doi.org/10.13169/intejcubastud.10.2.0175>

Linares, J. M. (1859); Mapa de la República de Bolivia. IGM.

Proyecto de Ley No. 796/2019-2020. Desarrollo Integral de la Amazonía Boliviana Bruno Racua. 2 de diciembre de 2020. OMB/CD No. 006/2020-2021. <https://diputados.gob.bo/wp-content/uploads/2022/05/PL-040-2020-2021.pdf>

Querejazu Calvo, R. (1979). *Guano, Salitre, Sangre: Historia de la Guerra del Pacífico*. Los amigos del Libro.

Reyes, J. F. y Herbas, M. A. (2012). La Amazonía Boliviana y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. ARA –Herencia. <https://herencia.org.bo/webdocs/publicaciones/ODM%20BO.pdf>

Vicepresidencia del Estado Plurinacional. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional (2011). *Enciclopedia Histórica Documental del proceso Constituyente de Bolivia*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Zavaleta Mercado, R. (2013). La Querrela del Excedente. En *Obras Completas* (vol. II, 19-23). Plural Editores.

Zeitun López, S. (1991). *Amazonía boliviana*. Editorial Visión.

Conflicto de intereses

El autor declara que no existe conflicto de intereses.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>