

# NUEVO ESTADO PLURINACIONAL Y LA PERSISTENCIA DE LOS CONFLICTOS EN BOLIVIA

Franco Gamboa Rocabado\*

## Introducción

El establecimiento de un *Estado Plurinacional* que se anuncia como la gran novedad constitucional en Bolivia, es efectivamente una oportunidad de integración social y política en el país; sin embargo, al mismo tiempo, refleja un riesgo cuando varios postulados de la nueva Constitución boliviana desprecian los equilibrios institucionales de la democracia representativa. Desde que Evo Morales promulgara la Constitución el 7 de febrero de 2009, los conflictos entre las regiones del occidente: La Paz, El Alto, Oruro y Potosí (área andina aymara-quechua), y las regiones del oriente: Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija (denominada media luna), todavía muestran una polarización que hace muy difícil la implementación constitucional, poniendo en entredicho las posibilidades reales de realizar un conjunto de reformas estatales con plena legitimidad.

La crisis del modelo de economía de mercado, junto a la persistencia de la pobreza y las demandas por una *democracia directa*, colocaron una serie de límites a la democracia institucional haciendo que esta ingrese en un acelerado proceso plebiscitario, donde la figura del referéndum se presenta como uno de los instrumentos para cuestionar al poder y simultáneamente, para afianzar a los gobiernos de turno que deciden pasar por alto los pactos políticos que podrían lograrse en el Parlamento y en el sistema de partidos. Entre los años 2004 y 2009, Bolivia presenció cinco referéndums, los cuales tuvieron los siguientes resultados:

a) No exportación de gas por Chile (2004), donde 90% de los votantes rechazó la posibilidad de ampliar el mercado energético que Bolivia tiene con Argentina y Brasil, incorporando a Chile, por considerar que este país no había resuelto su deuda histórica respecto a la salida al mar con soberanía para Bolivia.

b) Autonomías departamentales (2006), donde los departamentos de la región amazónica como Pando, Santa Cruz y Beni, junto con Tarija, ubicado en el sur, aprobaron la necesidad de profundizar la descentralización por medio de autonomías departamentales con la posibilidad de establecer gobiernos regionales.

c) Estatutos autonómicos (2006), no reconocidos en la Constitución, pero ejecutados en Santa Cruz, Beni y Tarija. Estos estatutos buscaban tener capacidad legislativa dentro de nuevos poderes regionales, desafiando abiertamente la Constitución y el carácter de un Estado unitario en el país.

d) Revocatoria de los mandados del presidente, vicepresidente y prefectos de Bolivia (2008), donde Evo Morales fue ratificado con 67% de los votos.

e) Aprobatorio de la Constitución (2009), donde el 61% del país aprobó el documento, especialmente en el occidente de Bolivia: La Paz, El Alto, Oruro y Potosí.

Los cambios constitucionales en Bolivia caen por afuera de las teorías sobre la consolidación democrática y la gobernabilidad porque se considera que cualquier institucionalización racional-moderna mediante la representación de los partidos y una reforma estatal caracterizada por la modernización en la gestión pública, no responde al carácter multicultural del país. Es por esto que Evo Morales apela constantemente al papel de los movimientos sociales y las culturas originarias. De cualquier manera, la consulta directa y la movilización instrumental de los pueblos indígenas, contrariamente, están impulsando sus propias condiciones de erosión e inestabilidad durante los procesos de implementación constitucional porque el particularismo étnico-cultural junto a los corporativismos, desatan más conflictos y debilitan al Estado como autoridad única y reconocida en el ámbito nacional.<sup>1</sup> Este artículo reflexiona sobre el alcance de los cambios constitucionales y presenta algunas precauciones en torno al choque entre los conceptos de democracia representativa y democracia directa.

### **Las principales reformas constitucionales**

El artículo 98 de la nueva Constitución boliviana establece que “la diversidad cultural constituye la base esencial del Estado plurinacional comunitario (...). El Estado asumirá como fortaleza la existencia de culturas indígena originario campesinas, depositarias de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones”. Se afirma, por lo tanto, que el patrimonio indígena es la expresión e identidad del Estado en Bolivia, reconociéndose además el *autogobierno* de los pueblos indígenas, sus instituciones y entidades territoriales ancestrales.

La Constitución incorpora un modelo de Estado con una estructura de autonomías y organización territorial donde emerge un tipo de *Estado federalista*. Esta es la parte más novedosa, pues toda la tercera parte del texto constitucional especifica la reestructuración territorial del Estado, reconociéndose cuatro tipos de autonomía: departamental, regional, municipal e indígena, con sus respectivos órganos ejecutivos, capacidades legislativas, deliberativas y fiscalizadoras.

No queda claro cómo va a compatibilizarse la visión de profunda descentralización del Estado en el capítulo sobre autonomías, con las orientaciones centralistas establecidas en la estructura y organización económica del Estado, que también están presentes en la Constitución. Todavía se requiere la identificación de directrices con la aprobación de una ley marco de autonomías. Asimismo, no hay un diagnóstico completo sobre la situación institucional de las nueve prefecturas (cabeza ejecutiva de los gobiernos departamentales) para acceder de manera más efectiva al régimen autonómico. En las reformas referidas a la organización funcional del Estado, lo más importante es la composición de las cámaras de diputados y senadores que amplían la posibilidad de representación indígena, junto con la elección por voto universal de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional Plurinacional. Se incorporó a la justicia indígena originaria

campesina con el mismo estatus que la justicia ordinaria. Las funciones otorgadas al Estado para la prestación de servicios sociales y las funciones económicas se amplían substancialmente.

El gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS) promueve la injerencia directa del Poder Ejecutivo, lo cual es un signo de problemas de gobernabilidad que afectará constantemente al futuro concertado en la implementación de la Constitución. Se requiere proteger la independencia de poderes y analizar con cuidado los efectos perversos y las malas prácticas generadas en el caso de un excesivo fortalecimiento del presidencialismo, que actualmente ejerce una lógica vertical en la imposición de las reformas. En consecuencia, es necesario observar cómo interviene la oposición en los nombramientos de algunas autoridades por dos tercios dentro del Congreso. Si hay señales de ruptura, la implementación de las reformas ingresará en un eterno bloqueo y polarización.

En las reformas de la estructura y organización económica, destaca el artículo 341 sobre los recursos departamentales donde se reconoce las fuentes de ingreso que alimentarán a las autonomías, pero sin especificar las *condiciones del pacto fiscal* y la observancia de criterios transparentes respecto a la rendición de cuentas. La descentralización política y el federalismo en Bolivia, generarían un desorden fiscal no previsto en la actualidad.

No existe un análisis fiscal financiero claro y concertado que, en algún momento, acompañe la ley marco de autonomías. Tampoco están claras las estrategias y decisiones económicas del gobierno que permitirían dar continuidad a la estabilidad macroeconómica. Específicamente, no existe una concertación en cuanto a la distribución de regalías, el impuesto directo a los hidrocarburos (renta petrolera) y el mantenimiento de una serie de bonos sociales. Las tendencias de la Constitución se orientan hacia la ampliación del gasto social para garantizar la centralidad de un *Estado protector*.

Las reformas en el sistema de derechos fundamentales, garantías y acciones de defensa, recuperaron las provisiones de derechos liberales de primera, segunda y tercera generación, otorgando una protección importante a los derechos individuales, colectivos y de minorías con enfoque de género. Estos derechos y garantías, tienen alta prioridad, razón por la cual representan la base de toda la estructura constitucional; sin embargo, no está claro si existe la predisposición de todas las fuerzas políticas para precautelar los derechos mínimos. Oficialismo y oposición han aprendido a sacar ventajas electorales del desorden. Todos exageran la crisis, exacerbando los conflictos por un frío cálculo, terminando por acomodarse al acecho de una *democracia anómica* donde la violación de los derechos se ha naturalizado.<sup>2</sup>

La expropiación de una casa y los atentados contra la familia del ex Vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas, así como las lesiones graves causadas a dirigentes cuando algunas comunidades indígenas castigan físicamente con el argumento de administrar justicia comunitaria, expresan que el frondoso capítulo de derechos y garantías de la Constitución encuentra serios problemas para su cumplimiento. Por lo tanto, es fundamental hacer un seguimiento a las formas en que el Poder Ejecutivo está dispuesto a proteger los derechos de ciudadanía y apoyar el papel del Defensor del

Pueblo; en caso contrario, la expansión de una cultura autoritaria afectará enormemente la aplicación de la Constitución.

### **Democracia y colonialismo interno**

La nueva Constitución boliviana —de corte e inspiración indigenista— intenta recomponer las tareas pendientes de reconciliación y solución alternativa de conflictos que el país requiere con urgencia. En Bolivia, el periodo de reformas de economía de mercado y privatizaciones, llevado a cabo entre los años 1993 y 2001, marginó sistemáticamente la posibilidad de reformar la Constitución y generar escenarios de consulta como el referéndum, lo cual provocó un vacío de legitimidad cuando la sociedad vio que estaba impedida de beneficiarse materialmente de la privatización, y aprovechó las ventajas del mismo régimen democrático para exigir mayores dosis de participación y transformación institucional con una orientación étnica y permeable a una visión *desde las bases*.

Dentro del MAS existen tres tendencias: la primera, compuesta por intelectuales de clase media que responden a convicciones marxistas tradicionales, donde destaca la propuesta de alinearse con Cuba y las manifestaciones antimperialistas del régimen venezolano de Hugo Chávez. La segunda, es el sindicalismo cocalero aglutinado en el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP), que obedece únicamente al mando caudillista<sup>3</sup> de Evo Morales, con una demanda muy clara: no erradicar las plantaciones de hoja de coca por razones de soberanía estatal y por la fuerza económica que los productores cocaleros tienen en el circuito coca-cocaína. La tercera tendencia son las posiciones indianistas de Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Central de Indígenas de Bolivia (CIDOB) y organizaciones no gubernamentales convencidas de la necesidad de derrotar las estructuras coloniales bolivianas. En Bolivia, los conflictos sobre la Constitución y el futuro de la democracia muestran que el país no solamente está dividido entre aquellos que tratan de proteger el modelo de economía de mercado y quienes replantean el regreso del Estado como protagonista para el desarrollo, sino que surge también una sensible *crisis de identidad* entre aquella Bolivia que intenta alinearse con la modernidad occidental y globalizada, desatando un choque con la Bolivia indígena de fuertes identidades culturales, que busca beneficios materiales inmediatos para escapar de la pobreza.

La cuestión de fondo es por qué, en el curso de tantos esfuerzos democratizadores y reformadores, la modernidad boliviana es intensamente rechazada a través de conflictos que destruyen la legitimidad del Estado, y por qué dicha modernidad no siempre es vista como progreso y un bienvenido desarrollo en todas sus dimensiones. Para los pueblos indígenas hay solo una respuesta: la persistencia del colonialismo interno y los prejuicios raciales que anidan profundamente en las actitudes, las prácticas políticas y la conciencia colectiva boliviana. Evo Morales, como presidente y líder indígena, está canalizando estas demandas plurinacionales indígenas para terminar con el colonialismo interno, así como imaginar un tipo de desarrollo democrático y económico, más allá de los ajustes estructurales de mercado.

El régimen democrático de los años ochenta y noventa reactivó la problemática del indio aunque bajo otros parámetros vistos desde la inclusión social con rostro humano, la deuda social del modelo de economía de mercado, la persistencia de la pobreza

identificada directamente con la miseria indígena en las áreas rurales, y los costos de la modernización que requerían más reformas institucionales donde puedan combinarse gobernabilidad con participación en la toma de decisiones. Las reformas exigidas al Estado y a la economía durante los años noventa no solucionaron para nada la *crisis de identidad colectiva* en Bolivia y tampoco superaron la cultura política del autoritarismo, donde se reproducían la discriminación racial junto a los patrones imitativos del modelo industrial europeo y las pautas de ciudadanía democrática occidental.

A pesar de la nueva Constitución y la fuerza electoral de Evo Morales, los movimientos indígenas siguen cuestionando el hecho de que Bolivia sea una sola nación compuesta de una sola identidad, de tal manera que polarizan constantemente la discusión sobre el rumbo del sistema democrático, afirmando que la diversidad cultural y lingüística debe constituir el motor principal para dirigir los cambios socio-políticos, en contraposición a los enfoques sobre gobernabilidad y modernización, que planteaban las élites político-empresariales desde 1985.

El debate político contemporáneo en Bolivia gira en torno a qué clase de democracia emerge después de la crisis del modelo de economía de mercado y gobernabilidad, a raíz de la caída del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, el año 2003. ¿Qué tipo de identidades sociales modelan las posibilidades de éxito en un Estado democrático, identificado con las masas indígenas y los sectores urbano-populares excluidos? Es aquí donde el liderazgo de Evo Morales y la nueva Constitución intentan marcar su fortaleza, tratando de convertirse en la renovación cultural para un nuevo Estado.

## **Conclusiones**

Una de las claves del conflicto es esta tensión entre democracia representativa, democracia directa, colonialismo interno y Estado Plurinacional, que desde la perspectiva de intereses explícitos hacen tambalear todo el sistema político. Asimismo, la tensión entre la democracia plebiscitaria frente a la democracia representativa, expresa cómo el régimen democrático en Bolivia tiene que apelar a la figura del referéndum casi para todo. Aquí aparecen muchas limitaciones porque se levantan espejismos sobre las alternativas de participación que tienden a complicar las condiciones de estabilidad institucional. Muchas constituciones no se aprobaron por referéndum como la Constitución alemana, por ejemplo, y la participación directa tampoco ha solucionado nada en los momentos de mayores crisis. A pesar de haber logrado una nueva Constitución, Bolivia sigue presa del pánico y la debilidad estructural del Estado, que no tiene un escenario institucional duradero y que, constantemente, es desafiado como la principal fuente de dominación capaz de cohesionar a toda la sociedad.<sup>4</sup>

Otro conflicto que se muestra claramente en el proceso constituyente boliviano es el choque entre aquella Bolivia unitaria junto al centralismo estatal que promueve Evo Morales, y aquella Bolivia donde tienen eco las demandas descentralizadoras de los nueve departamentos (la división política y administrativa por ahora). Los encuentros territoriales para que los constituyentes recojan varias demandas por departamento, realizados en mayo del año 2007, fueron de la mano con un rumbo hacia el *federalismo*. Al mismo tiempo, todos defendían la idea de un Estado unitario, que hoy

día no encaja muy bien con las disputas entre el Estado Plurinacional y las múltiples autonomías, finalmente aprobadas en la Constitución.

Sin embargo, tal vez el mayor problema descansa en cómo los movimientos indígenas en Bolivia ven a la democracia como escenario de oportunidades para expresar sus demandas pero, simultáneamente, como el *enemigo* dentro del mismo horizonte histórico colonial que el país de las élites blancas no se había atrevido a dismantelar. Estas visiones fuertemente políticas transmiten una actitud ambigua de los movimientos indígenas hacia la democracia, pues por un lado reclaman mayor inclusión y el fin de toda discriminación, pero por otra parte, condenan al sistema democrático, desahuciando cualquier posibilidad de mejoramiento o cambio progresivo.

El resultado inmediato es un rechazo precipitado de las políticas públicas de modernización porque los indígenas niegan la existencia de un equilibrio entre las reformas institucionales de la democracia liberal, y las expresiones de lucha donde los dominados tendrían el privilegio por estar sojuzgados, de tal manera que la *conquista del poder* para los movimientos indígenas se transforma en la prioridad, inclusive corriendo el riesgo de quebrar los aspectos positivos de la cultura occidental y la democracia representativa. Esto representa una posición unilateral, generando las condiciones para que los movimientos indígenas provoquen otro tipo de exclusiones y queden encerrados en una crítica destructiva.

Los pueblos indígenas adquirieron una crucial influencia al plantear que las formas de inclusión social en la democracia representativa no debían ser vistas como estrategias de control político para evitar conflictos, sino como la necesidad de repensar los atributos de la democracia boliviana donde las naciones indígenas, andinas y amazónicas, puedan definir el futuro del país con el propósito de superar definitivamente el carácter de *naciones clandestinas*.

El desafío está trazado, sobre todo si se quiere lograr éxito en la refundación de Bolivia por medio de distintas formas de gobiernos autonómicos. De cara a las elecciones presidenciales de diciembre de 2009, Evo Morales tiene una oportunidad sin igual: mostrar que el liderazgo indígena y campesino está listo para abrir senda, protegiendo la democracia, reconciliando a los actores sociales y modernizando la política. La oportunidad de reelección tiene lugar nuevamente en el occidente (La Paz, Oruro, El Alto y Potosí), pero los problemas detrás de la Constitución y su implementación exigen romper el encierro geográfico que tiene Evo Morales; si en diciembre de 2009 Morales rompe dicho encierro, será necesario un nuevo tipo de gobernabilidad con autonomías, donde el Estado Plurinacional alcance un auténtico post-neoliberalismo.

- 
- Sociólogo político, miembro del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de Yale World Fellows Program en Yale University.

<sup>1</sup> Cf. Grimm, Dieter; Rowan, William and Kumm, Mattias. "Global constitutionalism"; seminar at Yale University, New Haven, Connecticut, School of Law, 24 de noviembre de 2008, mimeo. Sobre los riesgos

políticos y la violencia de las "limpiezas étnicas" como una distorsión de la democracia consultar: Mann, Michael. *The dark side of democracy: explaining ethnic cleansing*, New York: Cambridge University Press, 2006.

<sup>2</sup> Cf. Gamboa Rocabado, Franco. "La Democracia anómica en América Latina"; *Metapolítica*, México, D.F., No. 65, julio-agosto, 2009, p. 16.

<sup>3</sup> En este ensayo se entiende de manera global al caudillismo o autoridad caudillista, como todo liderazgo carismático donde se reconoce la legitimidad de un solo líder. En este caso, el caudillo apela a las masas para realizar cambios profundos y dice representar la voluntad popular como un mandato que viene directamente desde las bases sociales e indígenas.

<sup>4</sup> Sobre los problemas estructurales del Estado en toda América Latina, consultar: Centeno, Miguel Ángel. *Blood and debt. War and the nation-state in Latin America*, Pennsylvania: The Pennsylvania University Press, 2002. López-Alves, Fernando. *State formation and democracy in Latin America, 1810-1900*, Durham: Duke University Press, 2000.

En *Argumentos. Política y democracia en América Latina*.

[http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp\\_verpub=true&idpub=317&fp\\_plantilla\\_seleccionada\\_temporal=74](http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=317&fp_plantilla_seleccionada_temporal=74)