

Bolivia: Un choque nacional de mundos múltiples

Jon Bright

Asistente de Investigación
Programa de Paz, Seguridad y Derechos Humanos

Resumen

En los dos años y medio de presidencia de Evo Morales, el programa de reforma del presidente se ha estancado y Bolivia se encuentra en un punto muerto político. Su proyecto constitucional de largo alcance, que serviría no sólo para redistribuir la tierra, los recursos y las riquezas del país, sino también para refundar Bolivia en términos “plurinacionales”, ha sido aprobado por la Asamblea Constituyente, pero sin la presencia del principal partido de la oposición, que se opone de manera implacable a la forma en que el documento distribuye el poder económico y político del país.

Los resultados del inminente referendo revocatorio –y las maniobras políticas en torno a éste– decidirán si el proyecto volverá a ponerse en marcha o continuará paralizado. Si consigue aprobarse, sin embargo, la Constitución tal y como está podría construir un futuro incierto para el país. Todavía está por verse si constituirá un marco donde las múltiples visiones del mundo bolivianas puedan coexistir y cooperar de forma recíproca o si sentará las bases de un país permanentemente dividido.

Este comentario analiza la situación de Bolivia en dos niveles –primero, examina el debate actual sobre la distribución de la tierra, los recursos y las riquezas y el contexto político del próximo referendo revocatorio del 10 de agosto, antes de analizar más en profundidad la nueva Constitución de Bolivia, prestando especial atención a los posibles efectos del intento de fundar un país “plurinacional”.

1. Introducción

Evo Morales llevó al Movimiento al Socialismo (MAS) al poder en enero de 2006 con un mandato popular sin precedentes en la historia reciente del país, más tarde descrito por su predecesor, Carlos Mesa, como “un cheque en blanco”.¹ Desde 1982, ningún partido había conseguido más del 50 por ciento del voto popular, y el contexto –una población exhausta de años de inestabilidad política– proporcionó al primer presidente indígena del país un mandato legítimo para la reforma. Ese no es un mandato que haya asustado al presidente –de hecho, su programa de cambio es algo menos que una genuina refundación del Estado boliviano.²

El eje de ese programa refundacional, que surgió de la Asamblea Constituyente boliviana en diciembre del año pasado, es la llamada “Constitución Oruro”. La Asamblea empezó con la participación de todos los partidos, pero el producto final fue firmado bajo guardia, sin la

¹Entrevista a Tuffi Are Vázquez, El Deber, 15 de junio de 2008, disponible en <http://www.eldeber.com.bo/2008/2008-06-15/vernotasantacruz.php?id=080614221724>. Entre la presidencia de Carlos Mesa y Evo Morales hubo una presidencia interina de Eduardo Rodríguez.

²Ver Isabel Moreno y Mariano Aguirre, “La refundación del Estado en Bolivia”, FRIDE Documento de trabajo 31, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, enero de 2007, disponible en <http://www.fride.org/publicacion/170/la-refundacion-del-estado-en-bolivia>

presencia del principal partido de la oposición, Por la Democracia Social (PODEMOS), tras la ruptura de las conversaciones entre ambas partes. De esta manera, en vez de ser un consenso entre todos los partidos, el texto final es, con algunos pequeños cambios, “aquel redactado por el bloque MAS en la Asamblea”, según afirma John Crabtree, investigador asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford.³

Para el MAS, y los movimientos sociales aliados al partido, el documento representa una muy necesaria redistribución de los recursos económicos y políticos en Bolivia, y la conclusión de un proceso de restauración y respeto por los pueblos y formas de vida indígenas. La oposición, por otra parte, lo considera un intento de tomar el control de la tierra y los ingresos que son suyos por derecho, y de cambiar la estructura del Estado boliviano para consolidar la posición del MAS y los movimientos indígenas en el poder.

De todas formas, en vez de ser un punto en común y de unión para todos los bolivianos, la nueva Constitución es un documento que engloba todas las divisiones de la sociedad boliviana. Como tal, no sirve más que para engendrar conflicto.

Una Bolivia dividida

“Algunos dirían que existen dos Bolivias,” arguyen Leny Olivera, Aldo Orellana y Lily Whitesell, del Centro para la Democracia en Cochabamba.⁴ El conflicto entre esas dos Bolivias tiene lugar en múltiples niveles sociales, raciales y geográficos, y se expresa actualmente a través de una fusión de alianzas alrededor de los dos principales partidos políticos del país. El MAS cuenta con el apoyo de la población indígena más pobre, quienes se concentran en áreas rurales y las tierras altas occidentales, mientras que PODEMOS y la oposición conservadora están formados por la población más rica de descendencia mestiza o criolla, quienes se concentran en áreas urbanas y las tierras bajas orientales.

Esa división es, por supuesto, una aproximación. En las áreas de las tierras bajas se encuentran muchos pueblos indígenas, así como en las tierras altas hay muchos mestizos. En las áreas urbanas la población es mixta –y hacer una simple distinción entre “mestizos” e “indígenas” es difícil. No obstante, se refleja en cómo los bolivianos se ven a sí mismos. En el censo de 2001, alrededor del 62 por ciento se identificó como “indígena”, de los cuales casi el 80 por ciento vive en los departamentos de las tierras altas occidentales.⁵ Asimismo, se refleja en cómo perciben su historia. “Una Bolivia ha establecido las normas y la otra las sobrelleva”, dicen Olivera, Orellana y Whitesell. Remediar esa sentimiento de injusticia es una parte vital del programa de Morales, y está reflejado en su proyecto refundacional.

2. Redistribución

De manera más obvia, se refleja en programas de redistribución económica. Gisela Karina López, periodista y analista boliviana, afirma que el conflicto actual en Bolivia es sobre todo económico en vez de ideológico,⁶ y las medidas para la distribución y asignación de recursos ciertamente le dan un toque de inmediatez y agudeza.

El programa de redistribución económica del MAS está basado en dos principios –la “nacionalización”⁷ de industrias clave (y la apropiación de grandes partes de sus ingresos por el tesoro público boliviano), y la redistribución de la tierra a través del establecimiento de límites máximos para la propiedad y poderes de adquisición obligatoria para la tierra sin usar.

³John Crabtree, “Bolivia’s Controversial Constitution”, openDemocracy, 10 de diciembre de 2007, disponible

⁴Leny Olivera, Aldo Orellana y Lily Whitesell, “Bolivia writes a new constitution”, Cochabamba: The Democracy Centre, 6 de agosto de 2007, disponible en <http://www.democracyctr.org/blog/2007/08/bolivia-writes-new-constitution.html>

⁵Datos del censo de 2001, referentes a los bolivianos mayores de 15 años de edad, disponible en <http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/Redatam/RG4WebEngine.exe/PortalAction>. Los departamentos occidentales se encuentran, en su mayoría, pero no exclusivamente, en las tierras altas. .

⁶Entrevista con la autora por correo electrónico, 18/06/08.

⁷A menudo caracterizada como una “renegociación”, dado que las compañías extranjeras han permanecido bajo diferentes términos.

Las dos industrias clave para la nacionalización (en su mayoría productoras de hidrocarburos) y las mayores conglomeraciones de tierra a ser divididas se encuentran en las tierras bajas orientales.

El proceso de nacionalización ha sido casi finalizado, por lo menos el de todas las industrias importantes de hidrocarburos, teniendo como resultado proyectos de redistribución de alto perfil como el Renta Dignidad –un sistema de pensiones financiado por el Estado.

Sin embargo, una mayor redistribución de ingresos y la reforma de la tierra continúan incompletas. Estas dos áreas están ligadas al proceso en curso de la reforma constitucional de Bolivia, y es aquí donde la oposición ha encontrado una manera eficaz de resistir estas medidas, a través de la cuestión de la autonomía departamental.

La nueva multipolaridad de Bolivia

En 2005, el entorno político boliviano se vio fundamentalmente alterado cuando los prefectos departamentales, seleccionados por el gobierno con anterioridad, comenzaron a presentarse a los comicios. “La elección de los prefectos... cambió su estatus, otorgando al puesto una mayor visibilidad y legitimidad”, afirma Crabtree.⁸ Y mientras el MAS venció de manera sustancial en el Estado central, PODEMOS ganó poder en muchos de los departamentos (especialmente en las provincias más ricas).

Los prefectos de la oposición rápidamente reconocieron la oportunidad presentada por la existencia de esas prefecturas como puntos de poder alternativo en Bolivia y formas de fracturar la base de poder de Morales. “Donde una vez Evo se enfrentaba a una oposición que se podía genuinamente clasificar como la vieja élite, ahora se enfrentaba a una que era regional, y que hasta incluye a muchos de los sectores de bajos ingresos de los departamentos rebeldes”, comenta Jim Schultz, también del Centro para la Democracia.⁹

Y aún más importante, estas nuevas prefecturas representan un espacio político en el que refutar el programa de redistribución del MAS. El programa depende de poderes políticos para funcionar –el poder para aumentar y gastar los impuestos, el poder para la adquisición obligatoria de la tierra y el poder para gastar los ingresos de la explotación del gas natural. Al hacer un llamamiento a la autonomía departamental, los prefectos de la oposición tienen el objetivo de entregar esos poderes a los prefectos departamentales en vez de al Estado central, y así reducir el ámbito de redistribución.

Tras un referendo nacional en 2006 sobre la inclusión de la autonomía departamental en el proceso constitucional, se celebraron este año varios referendos sobre estatutos autonómicos auto-redactados en los cuatro departamentos que votaron “sí” en 2006 (Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz) –estatutos que garantizarían poderes de largo alcance a los líderes departamentales. Una vez más, todos ellos han obtenido fuertes “sí” (aunque con distintos niveles de abstención fomentada por el MAS), pero han sido considerados ilegales por el gobierno central.

No es de sorprender que los estatutos estén en desacuerdo con la definición de autonomía encontrada en la Constitución del MAS. La Constitución limitaría el poder de los departamentos,¹⁰ y va más allá de establecer meramente instrumentos gubernamentales para el reparto de los ingresos fiscales o la redistribución de la tierra, mediante la inclusión en la Constitución de distribuciones concretas (solo el 11 por ciento de los ingresos derivados de la producción de hidrocarburos irá directamente a las arcas departamentales,¹¹ mientras que

⁸ John Crabtree, “Bolivia’s Democratic Tides”, openDemocracy, 2 de julio de 2008, disponible en <http://www.opendemocracy.net/article/bolivia-s-democratic-tides>.

⁹ Jim Schultz, “Back from one Balkans, Home to another”, Cochabamba: The Democracy Centre, 1 de julio de 2008, disponible en <http://www.democracyctr.org/blog/2008/07/back-from-one-balkans-home-to-another.html>

¹⁰ ‘Nueva Constitución Política del Estado’, diciembre de 2007, artículo 299. Ver http://www.presidencia.gov.bo/asamblea/nueva_cpe_aprobada_en_grande_en_detalle_y_en_revision.pdf. Todas las siguientes referencias a la Constitución se refieren a esta versión.

¹¹ Artículo 368.

el límite máximo para la propiedad de la tierra se establece en 5.000 ó 10.000 hectáreas –la cifra exacta será decidida en otro referendo).¹² Además, establece la existencia de otra serie de áreas de poder regional “iguales jerárquicamente” –provincias, municipios y áreas de control “indígena originario campesino” (del que se hablará más adelante).¹³ Esas áreas disfrutarían de los mismos poderes que los departamentos, disminuyendo así aún más su poder.

De momento, ningún lado habla de “separatismo”, y seguir ese camino tampoco parece representar una ventaja inmediata para nadie (a pesar de que miembros de la comunidad académica y política están empezando a considerar la posibilidad de que Bolivia pueda un día desintegrarse o entrar en guerra civil).¹⁴ No obstante, las dos visiones de Bolivia aquí presentadas son significativamente diferentes. La definición de “autonomía” que predomine, si alguna lo hace, decidirá si el programa de distribución económica de Morales tiene las herramientas políticas necesarias para triunfar antes del final de su mandato. Y eso dependerá de la complicada lucha política que está teniendo lugar en la actualidad.

El referendo revocatorio

Morales todavía tiene que someter la Constitución del MAS a un amplio referendo. En cambio, ha marcado un referendo revocatorio para el 10 de agosto, el cual espera que reduzca el número de prefectos de la oposición a los que se enfrenta y cierre algo del espacio político que tienen para actuar. Morales (junto con el Vicepresidente Álvaro García Linera) y ocho de los nueve prefectos departamentales se someterán a la aprobación del voto público (Chuquisaca, que ha elegido recientemente un nuevo prefecto, está exento).

Ese proceso inusual, donde uno será retirado si recibe más votos en contra que a favor al ser elegido (tanto en términos relativos como absolutos), parece constituir una amenaza más para los prefectos de la oposición que para el MAS, algunos de los cuales registraron victorias relativamente justas en 2005. La oposición, que parece arrepentirse de haber aprobado la legislación para esa votación en el Senado (bajo su control), ha aceptado cooperar muy a su pesar, si bien continúan las disputas sobre el proceso (y un reciente llamamiento del último miembro restante de la Corte Suprema Constitucional de Bolivia para suspender el proceso mientras se considera su constitucionalidad, pone en duda si la votación tendrá lugar).¹⁵

Las encuestas sugieren que Morales no será revocado, mientras que se cree que algunos prefectos de la oposición como José Luis Paredes en La Paz, quien ganó con sólo el 37,9 por ciento de los votos en un área tradicionalmente considerada como un baluarte del MAS, y Manfred Reyes Villa, en Cochabamba, corren peligro.¹⁶ En este sentido, es poco probable que PODEMOS consiga una importante victoria política.

Sin embargo, como indica la reciente pérdida del departamento de Chuquisaca a manos de la oposición, el apoyo hacia Morales no parece haber aumentado en todo el país –y algunos prefectos partidarios del MAS también parecen correr peligro. De hecho, los resultados en Chuquisaca parecen simbolizar la división general –Morales obtuvo una victoria contundente en el campo, pero perdió rotundamente en la ciudad (Sucre).¹⁷ Por tanto, mientras que es probable que Morales sobreviva a la votación y elimine algo de oposición, parece poco probable que consiga un porcentaje del voto popular a su favor significativamente más alto del que obtuvo durante las elecciones –lo que podría ser interpretado como una derrota política.

Todos los partidos están de acuerdo en que un mayor diálogo sería infructuoso, y que el problema debe ser resuelto mediante alguna forma de democracia. Pero sin el reconocimiento por ambos lados de un proceso electoral como completamente legítimo, y un apoyo de la

¹²Artículos 400 y 398.

¹³Artículo 270.

¹⁴Por ejemplo, Carlos Malamud y Carlota García Encina, “Potential Flashpoints in South America (II): Could the Situation in Bolivia Spark a Regional War?”, Madrid: Real Instituto Elcano, 10 de junio de 2008, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2008/ARI27-2008_Malamaud_conflicto_belico_America_Latina.pdf.

¹⁵Al momento de escribir este artículo, la Corte Nacional Electoral había rechazado esta decisión y está intentando proceder con la votación. Es probable que la situación evolucione rápidamente en las próximas semanas.

¹⁶“Evo y el Vicepresidente serían ratificados y cuatro prefectos, revocados”, La Prensa, 21 de julio de 2008. Encuesta llevada a cabo por Captura Consulting, disponible en http://www.laprensa.com.bo/noticias/21-07-08/21_07_08_poli6.php

¹⁷Cabe destacar que esas elecciones tuvieron como telón de fondo una disputa sobre la localización de la capital de Bolivia.

población distribuido entre ambos de manera más o menos uniforme, no está claro que esta próxima votación tenga un resultado definitivo. Bolivia podría salir sin muchos cambios en su entorno político –y cualquier resultado será, casi con toda certeza, discutido por un partido u otro.

Problemas económicos

Mientras tanto, se avecinan problemas económicos. La recién nacionalizada industria de hidrocarburos está teniendo dificultades en completar nuevas exploraciones y proyectos de perforación, y existen preocupaciones sobre su sostenibilidad futura. Sabino Carme, director del departamento de recursos humanos de YFPB (la compañía petrolera estatal cuyas responsabilidades han aumentado de manera significativa tras las nacionalizaciones), comentó que el negocio necesitaría entre 8.000 y 9.000 millones de dólares en inversiones durante los próximos cinco años para llevar a cabo labores de exploración, explotación e industrialización.¹⁸ Sin ese dinero, no está claro si Bolivia continuará siendo capaz de cumplir con sus compromisos de exportación energética a Brasil y Argentina.¹⁹ Pero ha habido un fuerte descenso en las inversiones extranjeras en Bolivia (149 millones de dólares en 2007, en comparación con 650 millones de dólares en 2002²⁰ –en un momento en que las inversiones en América Latina están creciendo en general),²¹ que se atribuye a su situación política inestable y a las nacionalizaciones de industrias clave.

Al mismo tiempo, la inflación está aumentando. El Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Privada Boliviana prevé que la inflación en 2008 será del 16,84 por ciento (en comparación con un 6,4 por ciento en 2007), que el Centro relaciona en parte al contexto del aumento del precio de las materias primas a nivel mundial²² (según previsiones de la OCDE durará una década o más).²³ Los efectos ya se están materializando, por ejemplo, en subidas en el precio del pollo y el arroz.²⁴

Por tanto, 2009 podría traer graves problemas económicos, trayendo consigo cuestionamientos de legitimidad para Morales. Si sus partidarios (quienes probablemente estarán entre los más afectados) se mantienen de su parte o no acabará siendo otro factor clave para las decisiones sobre el futuro del proyecto.

Agosto y más allá

Por lo tanto, el futuro inmediato del programa de Morales es incierto. A menos que su posición se fortalezca en agosto (asumiendo que el referendo se celebre), es posible que Morales sea incapaz de incorporar su proyecto a la ley boliviana, y el punto muerto podría continuar hasta las próximas elecciones en 2011 (cuando se vería obligado a retirarse, ya que actualmente los presidentes están limitados a un solo mandato).²⁵ Deberían celebrarse nuevas elecciones.

¹⁸"PFB requerirá 9.000 millones de dólares hasta el año 2013", La Razón, 10 de junio de 2008, disponible en http://www.la-razon.com/versiones/20080610_006299/nota_248_611623.htm

¹⁹"Producción insegura de gas", La Razón, 3 de junio de 2008, disponible en http://www.la-razon.com/versiones/20080603_006292/nota_245_607285.htm. Un incumplimiento de esos compromisos podría resultar en la aplicación de multas.

²⁰Bill Faries, "Bolivia Seizes Gas Pipeline from Shell, Ashmore", Bloomberg, 2 de junio de 2008, disponible en http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601086&sid=aAaydN56HuU8&refer=latin_america.

²¹"Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, "Foreign Investment in Latin America and the Caribbean", mayo de 2008. Las inversiones extranjeras en América Latina y el Caribe sobrepasaron los 100 mil millones de dólares por primera vez en 2007, disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/32931/P32931.xml&xsl=/ddpe/tpl-i/p9f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xsl>

²²"Monitoreo de la Inflación en Bolivia: Análisis por descomposición", Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales, junio de 2008, disponible en <http://www.upb.edu/investigacion/monitoreo.pdf>

²³OCDE, "OECD and FAO see agricultural commodity prices remaining high and growing more volatile", 29 de mayo de 2008, disponible en http://www.oecd.org/document/29/0,3343,fr_2649_201185_40717917_1_1_1_1,00.html

²⁴"En 2009, el arroz y el pollo costarán más", La Razón, 15 de junio de 2008, disponible en http://www.la-razon.com/versiones/20080615_006304/nota_276_614757.htm

²⁵La nueva Constitución permitiría que los presidentes sirvieran un máximo de dos mandatos.

Mientras tanto, los brotes de violencia esporádicos siguen siendo una característica de la política boliviana, y es posible que un punto muerto político continuado pudiera estallar en conflictos más generalizados.²⁶ Sin embargo, Roberto Navia, periodista del periódico boliviano El Deber afirma que Bolivia “siempre ha vivido al borde del abismo”.²⁷ La violencia ha sido frecuente pero a pequeña escala, y los partidos con posiciones aparentemente irreconciliables tienen el hábito de negociar en el último momento para encontrar algún tipo de solución política.²⁸ De momento no existe ningún indicio fehaciente que sugiera que la crisis se desarrollará de manera distinta.

Morales podría por tanto terminar su mandato sin un conflicto generalizado, pero también sin la conclusión de su proyecto refundacional. Conseguirá lo que pueda por decreto (la continuada redistribución de los ingresos), pero no podrá redistribuir la tierra o cambiar de manera fundamental la estructura del Estado boliviano. De ser así, algunas de las posibles ramificaciones más amplias del proyecto nunca se desarrollarán hasta el final. Y las cuestiones que intentaba resolver, persistirán.

3. Reivindicación

El programa del MAS, según Whitesell, surgió en parte en respuesta a las “demandas existentes incluso mucho antes de la campaña electoral de 2005”.²⁹ Éstas incluyen una distribución más equitativa de la riqueza boliviana, que siempre ha estado concentrada en las manos de pocos, pero no se limitan a ello. Detrás del argumento sobre los recursos se encuentra un proceso que tiene sus raíces en la ocupación colonial del área ahora conocida como Bolivia, y que comenzó seriamente en los años 1990, acerca de la “reivindicación” de los modos de vida indígenas.

Según López, las Constituciones anteriores, establecidas sobre bases liberales y los derechos humanos, “no tomaron en cuenta nunca la cosmovisión de la diversidad de culturas indígenas de este país”.³⁰ Ésta es la incorporación –más fundamental que simplemente conceder acceso a derechos económicos y políticos– lo que intenta conseguir, o por lo menos en parte, la Constitución de Morales. Ello podría de hecho tener efectos de largo alcance.

El “Pueblo Indígena Originario Campesino”

La nueva Constitución hace innumerables referencias a los derechos, leyes y costumbres del “pueblo indígena originario campesino”, definido como la población cuya existencia data antes de la “invasión colonial española”³¹ y que comparte “identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorio y visión del mundo”. López explica el origen del término de la siguiente manera:

Las transformaciones de la década de los 50 [cuando varias campañas de “modernización” intentaron, por ejemplo, erradicar idiomas indígenas] en Bolivia anularon el término “indígena” para los hombres y mujeres originarios de las comunidades rurales y lo reemplazaron por “campesino”. La palabra “indígena” era considerada despectiva y, los reformistas del Estado boliviano de la década del 50, reivindicaron el término “campesino”.

Cuarenta años después, en la década de los 90, las etnias indígenas que habitan la amazonía y el oriente de Bolivia, decidieron salir de la selva para mostrarse al país y al mundo y exigir el reconocimiento del Estado boliviano. Y salieron llamándose a sí mismos: “indígenas”.

En esa década empieza un proceso de reivindicación de las culturas indígenas bolivianas y de los derechos que tienen en el Estado boliviano...paralelamente, los indígenas del altiplano

²⁶Cabe resaltar el aparente elemento racial implícito de algunos de esos conflictos, que saltaron a primera plana en Sucre en mayo. Ver “Bolivian Racism Runs Amok in Sucre”, Cochabamba: The Democracy Centre, 27 de mayo de 2008, disponible en <http://www.democracyctr.org/blog/2008/05/bolivian-racism-runs-amok-in-sucre.html>

²⁷ Entrevista con el autor vía correo electrónico, 18 de junio de 2008.

²⁸Ibid

²⁹ Entrevista con el autor vía correo electrónico, 3 de julio de 2008.

³⁰ Entrevista con la autora por correo electrónico, 18/06/08, Op. cit., [énfasis añadido por el autor].

³¹Artículo 30.

*de Bolivia también asumen una postura de reivindicación de sus culturas y, amparados en normativa de DDHH [derechos humanos] internacional, deciden autodenominarse "originarios."*³²

Las constituciones anteriores han hecho referencia a estos pueblos, e incluso usaron el término "plurinacionalismo", pero ésta es la primera vez que se intenta incorporar sus visiones del mundo diferentes en el tejido de la vida boliviana. Y lo hace en una variedad de niveles.

De manera más inmediata, promete respetar sus sistemas de educación y de asistencia sanitaria, y garantiza la provisión de servicios públicos en cualquiera de los 36 idiomas oficiales del Estado.³³ Les garantiza igual representación en todos los organismos estatales, incluyendo el Tribunal Constitucional (que debe aprobar cualquier cambio de la Constitución), y establece el saber hablar castellano y otro idioma oficial como prerequisite obligatorio para cualquier tipo de "función pública"³⁴ –hasta e incluyendo la oficina del presidente y el Tribunal Constitucional. Ello restringiría, por lo menos en el corto plazo, el empleo público a unos 3 millones de bolivianos (de una población total de 8,2 millones), de los cuáles menos de 500.000 viven en los departamentos de las tierras bajas,³⁵ lo que podría representar una ventaja significativa a la base partidaria de Morales al buscar empleo en el sector público.³⁶

Estos artículos son significativos. Pero existen dos áreas que son aún más importantes – el intento de establecer una ley plurinacional y sistemas electorales plurinacionales. Es aquí que se establece la diferencia entre una visión del mundo que es respetada o tolerada, y una que está genuinamente incorporada en el tejido del Estado.

Derecho Plurinacional

La Constitución, basándose en un principio de "pluralismo legal",³⁷ crea un espacio para múltiples sistemas legales en el país, al definir dos campos de jurisdicción: el "ordinario" (el sistema de derecho civil bajo el cual Bolivia teóricamente opera) y el "originario" (una colección de leyes consuetudinarias que emanan de los pueblos indígenas anteriormente mencionados). Ambas gozan de "igual jerarquía".³⁸

No se define el funcionamiento de los sistemas judiciales indígenas, pero el Centro para la Democracia los caracteriza como una forma de justicia comunitaria:

*La justicia comunitaria "verdadera", dicen los defensores de la idea, es una decisión pública justa que tiene consecuencias reales y puede mejorar la comunidad (cuando el castigo es un servicio comunitario, como por ejemplo, hacer ladrillos de barro para construir una nueva escuela). Está basada en la idea de que el control social es una de las mejoras formas de prevenir crímenes futuros.*³⁹

Estas formas de justicia ya se practican en Bolivia – Navia las llama "un mecanismo sabio de impartir justicia, para que una comunidad viva bajo reglas sabias y no en la anarquía."⁴⁰ Su existencia demuestra el fracaso de los anteriores Estados bolivianos de imponerse de manera legítima a lo largo del país; según Olivera et. al., el actual sistema judicial no indígena "tiene la reputación de ser lento y a menudo corrupto, particularmente en zonas rurales. Muchas comunidades sienten que acudir a los tribunales es una inversión con pocas promesas de un resultado justo que no se pueden permitir"⁴¹. Al inicio, por lo tanto, la justicia plurinacional

³²Entrevista con la autora por correo electrónico, 18/06/08, Op. cit..

³³El Artículo 5 establece los idiomas oficiales. El Artículo 78/II establece los derechos en materia de educación. El Artículo 35/II establece la medicina tradicional como parte del sistema sanitario.

³⁴Artículo 235/VII

³⁵Datos del censo de 2001, basados en la población que habla dos o más idiomas. Las cifras son aproximadas y no se ajustan a la población no activa (los que son demasiados jóvenes para trabajar), o los que hablan varios idiomas pero no el castellano; disponible en http://www.ine.gov.bo/beyond/ReportFolders/ReportFolders.aspx?CS_referer=&CS_ChosenLang=en

³⁶Malamud y Encina de hecho afirman que la maquinaria del Estado ya ha sido llenada con partidarios del MAS. Op. cit.

³⁷Artículo 179.I

³⁸Artículo 180/II.

³⁹Lily Whitesell, Leny Olivera y Aldo Orellana, "Bolivia's Indigenous Peoples Bring their Demands to the Constituent Assembly", Cochabamba: The Democracy Centre, 23 de agosto de 2007.

⁴⁰Roberto Navia, Entrevista con el autor vía correo electrónico, 18 de junio de 2008. op. cit.

⁴¹Ibid

probablemente significaría algo más que convertir el de facto en de jure. Pero podría llegar a ser mucho más que eso.

La independencia de la jurisdicción “originaria” está establecida en blanco y negro— sus decisiones no pueden ser revertidas por la jurisdicción ordinaria, y las autoridades indígenas pueden solicitar el apoyo del Estado para la ejecución de sus leyes.⁴² El único punto de unión entre esas dos jurisdicciones es que ambas tienen la obligación de respetar los “derechos” establecidos en la Constitución.⁴³ Este establecimiento de la jurisdicción originaria de manera jerárquicamente igual es más que la aceptación del fracaso del Estado en las zonas rurales: es el intento de incorporar una visión del mundo indígena en la estructura del país.

El potencial para el conflicto entre esas dos jurisdicciones, esas dos visiones del mundo, es evidente en sí mismo, y se manifestaría en caso de que el acusado y el demandante provinieran de territorios distintos o etnias diferentes. Cada uno podría apelar a diferentes tribunales de justicia. Ambos tribunales podrían solicitar el apoyo del Estado a su veredicto.

Un incidente de este tipo, que se referiría al Tribunal Constitucional,⁴⁴ levantaría cuestiones fundamentales sobre Bolivia. La cuestión que ese tribunal tendría que debatir (¿qué visión del mundo tiene el derecho de administrar justicia a esa persona?) sentaría un precedente para casos futuros y, de esta manera, contribuiría a crear fuertes divisiones a través del corazón de Bolivia. O la etnicidad de uno o su localización geográfica se tornarían una parte crucial del derecho boliviano.⁴⁵

Sistemas electorales plurinacionales

Estos problemas potenciales se duplican, de cierta forma, en la cuestión de la selección de los representantes políticos. La nueva Constitución promete respetar los sistemas electorales indígenas en el establecimiento de quienes envían como representantes a los diversos organismos de representación bolivianos. Esos métodos, dice López, también están basados en la idea de apertura y comunitarismo:

*Ellos [los pueblos indígenas] alcanzan el consenso alrededor de sus decisiones, en la mayoría de los casos, a través de la unanimidad y las discusiones orales (...) la mayoría de las organizaciones indígenas y campesinas, que son las más grandes y más representativas, no celebran sus elecciones mediante el voto secreto, sino a través de asambleas públicas, reuniones municipales y eventos abiertos...*⁴⁶

Al igual que en el caso del derecho plurinacional, los intentos de incluir a esos sistemas electorales representan, en cierto grado, el fracaso de los anteriores sistemas electorales bolivianos de incluir debidamente a los pueblos indígenas, así como la vulnerabilidad de esos sistemas a la corrupción. Pero una vez más, la existencia de este sistema doble crea una línea de fallo potencial que podría atravesar el corazón de la democracia boliviana. Los organismos representativos estarán formados, por un lado, por miembros elegidos en base al principio del sufragio universal y, por el otro, por representantes elegidos a través de medidas de toma de decisión comunitarias, considerando las “circunstancias especiales” de los pueblos indígenas.⁴⁷ En Bolivia, quién eres podría llegar a afectar cómo se te representa.

⁴²El Artículo 192 establece su independencia. El Artículo 193/II establece el derecho de pedir al Estado que imponga sus veredictos.

⁴³Artículo 191/II. Cómo esos derechos limitarán las dos jurisdicciones es discutible —se extienden, por ejemplo, al derecho de comunicarse con un equipo defensor (Artículo 73/II) y el derecho a un proceso de acusación legal seguido de un juicio (Artículo 127).

⁴⁴ Artículo 203/11

⁴⁵Carlos Alarcón llega a una conclusión similar en Carlos Alarcón, Carlos Böhr y Carlos Romero, “Hacia una Constitución democrática, viable y plural: Tres miradas”, Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, especialmente desde la p. 186 en adelante. Alarcón propone establecer jurisdicciones territoriales más claras.

⁴⁶Op. cit

⁴⁷Por ejemplo, en el caso de la asamblea legislativa. Carlos Romero examina en detalle ese conflicto; op. cit., p. 283 en adelante.

Un espacio para el conflicto o el diálogo

Los problemas arriba descritos derivan directamente de las ambiciones existenciales de este proyecto. Esa Constitución tiene el objetivo no sólo de dar a los pueblos indígenas una parte de los recursos económicos o acceso a las estructuras de poder del Estado, sino una voz sobre qué es el Estado en términos legales y políticos clave –en otras palabras, el respeto por cómo ellos entienden el funcionamiento del mundo. Aquí Morales está intentando cuadrar lo que parece ser un círculo imposible –crear espacio para esas múltiples visiones del mundo bajo un marco principal único. La ambigüedad en áreas clave es el precio que se paga.

En el papel, esa ambigüedad es una receta para el conflicto. Existen importantes lagunas legales, de las cuales múltiples actores se podrían aprovechar o infringir. Se otorgará una enorme responsabilidad al nuevo (y teóricamente igualmente dividido) Tribunal Constitucional en la resolución de éstos y en el desarrollo de marcos para la cooperación. No está claro cómo se establecerá el respeto mutuo y la legitimidad entre representantes con poderes equitativos seleccionados de formas distintas, o sistemas legales que operan bajo diferentes principios. Y el peligro de que la Constitución aumente la división y polarización en el país –obligando a la población a elegir un “mundo” en importantes aspectos de sus vidas– parece muy alto.

Pero eso no quiere decir que el fracaso esté garantizado. Las Constituciones pueden sobrevivir con conflictos internos potenciales –todo depende de la interpretación e implementación subsiguientes, y la voluntad y habilidad de las partes de negociar. Al crear una Constitución con una serie de partes no resueltas, Morales podría estar sentando las bases de conflictos futuros. Pero también podría estar creando un espacio para que estos conflictos se resuelvan bajo la base común de un Estado “plurinacional”.

4. Conclusión

Bolivia en general está luchando con varias cuestiones estrechamente conectadas, que toman una forma y un contexto particular debido a la actual lucha entre el MAS y PODEMOS, y el debate sobre la autonomía departamental y la distribución de los recursos económicos, pero que tiene sus raíces en el pasado. La comunidad internacional, especialmente aquellos vecinos y grandes socios comerciales como Brasil y Argentina, debería hacer todo lo que esté en sus manos para fomentar la negociación y el diálogo entre ambas partes en el contexto de este debate en concreto. Pero en todo caso, esos problemas sólo pueden ser resueltos por los propios bolivianos. ¿Cómo puede un proceso de “reivindicación” de las visiones del mundo indígenas ser completado? ¿Cómo puede un Estado, fundado en base a principios de soberanía europeizados y que existe en un mundo globalizado donde las estructuras de gobernanza tienden hacia la similitud, hacer un espacio para la multiplicidad de visiones mundiales? ¿Tiene siempre una visión del mundo que ser sometida por otra? ¿O pueden coexistir como iguales en un marco común? Y ¿se puede conseguir todo ello sin conflicto?

La Constitución del MAS, de cierta forma, es un intento de dar respuesta a estas preguntas. Su éxito está lejos de estar asegurado –el conflicto político inmediato, y los próximos problemas económicos, podrían perfectamente prevenir su adopción. Y su impacto de largo plazo es aún más difícil de predecir –cláusulas teóricamente de largo alcance podrían, en la práctica, ser moderadas o descartadas, o simplemente silenciosamente ignoradas.

Pero si no es solamente adoptada, sino también implementada, los bolivianos tendrán un nuevo y desafiante futuro. Un futuro en el cual un tipo de especial ambigüedad estará en el centro de sus sistemas legales y políticos –una ambigüedad derivada de la existencia de diferentes visiones del mundo que operan en un sistema de igualdad. Esa ambigüedad tiene mucho potencial para crear conflictos y aumentar la polarización. Dada la historia de Bolivia, parece probable que el país nunca estará muy lejos de una crisis constitucional. Pero, quizás, también tenga el potencial para incorporar los múltiples mundos bolivianos en el mismo sistema. En este sentido, podría ser genuinamente revolucionaria.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org