

BOLIVIA: LA APUESTA POR EL ESTADO UNITARIO SOCIAL DE DERECHO PLURINACIONAL COMUNITARIO

Raúl ÁVILA ORTIZ*

SUMARIO: I. *El debate liberalismo-comunitarismo*. II. *Del Estado liberal multicultural al Estado plurinacional comunitario*. III. *La expresión constitucional del Estado plurinacional y comunitario*. IV. *Desafíos del Estado plurinacional y comunitario*.

Ya en la década de los noventa, la literatura profesional advertía sobre la presencia activa de la variable pluriétnica y multicultural en el constitucionalismo latinoamericano, a la vez que debatía sobre el papel de los movimientos indígenas en la transición democrática. Si bien se preveía el ascenso del actor indígena en el proceso de construcción de los nuevos Estados constitucionales, pocos acaso podrían haber pronosticado que una década después, en experiencias específicas, el Estado liberal multicultural podría ser desplazado por una forma política bajo términos diferentes: el Estado plurinacional y comunitario liberal. Esto es, precisamente, lo que está ocurriendo con el Movimiento al Socialismo, bajo el liderazgo predominante de Evo Morales, y explica los contenidos estructurales de su nueva Constitución, refrendada y en vigor desde febrero de 2009.

En las líneas que siguen 1) se recordarán los términos básicos del debate entre liberalismo y multiculturalismo, en que cabe la posición plurinacional comunitarista; 2) se referirán algunos factores que coadyuvaron al desplazamiento del Estado liberal multicultural por la nueva forma de Estado en Bolivia; 3) se apuntarán los rasgos estructurales de la Consti-

* Doctor en derecho por la UNAM y maestro en estudios latinoamericanos por la Universidad de Texas.

tución de esta forma de Estado, y 4) se plantearán algunos de sus dilemas y desafíos, que el texto de Carlos Romero, en este mismo volumen, coadyuvará a comprender mucho mejor.**

I. EL DEBATE LIBERALISMO-COMUNITARISMO

En general, el debate multiculturalista enfatizó el tema de los derechos étnicos ubicados dentro del Estado liberal y advertía un litigio contrahegemónico que suponía suplantarse la “cultura societal” por una “cultura etnizada”, que tendería naturalmente a volverse hegemónica. En ese horizonte, se registraban tres posiciones teóricas: la liberal, la liberal comunitarista y la comunitarista.

Desde el ángulo de los derechos, la posición liberal viene defendiendo la exclusividad ética del sujeto individual y remite la solución del conflicto de las minorías a la extensión y efectividad de los derechos fundamentales, pero sin consideración a pretendidos derechos colectivos que vulnerarían los principios de libertad e igualdad.

El enfoque liberal comunitarista, situado en un punto medio, introduce un relativismo moderado en el valor moral asignado a ambos sujetos de la relación destacando la importancia del reconocimiento de derechos etnoculturales para incrementar la capacidad emancipatoria del Estado constitucional de filiación liberal, pero sin desconocer los límites diferenciados y específicos de los derechos individuales fundamentales.

La perspectiva comunitarista, por el contrario, asigna el valor moral central a los grupos, hace depender la autonomía individual de las tradiciones y costumbres de aquéllos, y reconoce un valor crucial a la identidad, junto a la libertad y la igualdad.

** El texto de Raúl Avila Ortiz se beneficia de otras elaboraciones de él mismo, tales como *El derecho cultural en México*, México, Porrúa, 2000; diversas colaboraciones en la revista *Derecho y Cultura* (véase www.juridicas.unam.mx); el ensayo “Representación de las minorías étnicas”, Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007; así como del ensayo de Lee Van Cott, Donna, “From Exclusion to Inclusion: Bolivia’s 2002 Elections”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, parte 4, noviembre de 2003; no menos que de diversa bibliografía consultada en la materia.

Los teóricos del liberalismo comunitarista avanzaron propuestas de derechos en contextos multiculturales, lo que preservaba el Estado liberal mediante la incorporación de la variable colectivista.

Para unos, el catálogo debería incluir derechos de autogobierno (o de autonomía de las formas políticas del grupo), derechos poliétnicos (que permiten mantener la identidad cultural en la práctica cotidiana) y derechos especiales de representación (a través de acciones políticas de clase o medidas de discriminación positiva, para compensar las ineficiencias de los procesos generales de representación política y asegurar la estabilidad política).

Para otros, los principales derechos culturales o colectivos estarían integrados por exenciones a leyes que penalizan o dificultan prácticas culturales; asistencia para realizar acciones que la mayoría puede llevar a cabo sin ayuda; autogobierno para las minorías étnicas, culturales o para los no miembros de la comunidad y con un sentido protector de la cultura de la comunidad; reglas internas para normar hacia adentro del grupo la conducta de sus miembros; reconocimiento/obligatoriedad de sus prácticas jurídicas por el sistema jurídico de la mayoría, y representación adecuada de las minorías en los cuerpos legislativos de las mayorías, ya sea mediante distritación específica o introducción de cuotas.

El debate pasó por etapas en las que se confrontaron ideas en torno al individualismo y el comunitarismo, a la vez que se cuestionaba la posición de los grupos no liberales en las democracias liberales; el papel de la cultura y la identidad dentro de las tradiciones liberales, así como la existencia de “naciones cívicas” y “naciones étnicas” que impulsan, respectivamente, “culturas societarias” y “culturas etnizadas” en sus estrategias de dominación, y persistía la tensión entre libertad y cultura; la relación entre multiculturalismo y los procesos de construcción del Estado liberal, lo mismo que los procesos permisibles para dicha construcción y los términos justos de la integración de las minorías, incluidos los inmigrantes, y la relación entre multiculturalismo y la estabilidad política del Estado incluida la pertinencia de determinados derechos étnicos para uno y otro efectos.

Pera esa oferta no fue suficiente. En el debate, desde el ángulo comunitarista, en el contexto latinoamericano, también se comenzó a hacer presente, aun de manera marginal, un discurso estructurado con elementos del marxismo, el populismo y el colectivismo de base étnica prehispánica, que llegó a encarnarse en diversos movimientos sociales y políti-

cos, por ejemplo, en Bolivia, hasta hacerse del poder gubernamental para instrumentar sus ideales e intereses.

II. DEL ESTADO LIBERAL MULTICULTURAL AL ESTADO PLURINACIONAL COMUNITARIO

Donna Lee Van Cott iluminó hace algunos años cinco factores que condujeron a escalar por la vía electoral en 2002, de manera histórica y muy significativa, la representación política del 62% de la población nacional a que entonces ascendía la mayoría indígena boliviana, y que, a la postre, se convertiría en el paso previo al triunfo definitivo del Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos-Movimiento Al Socialismo (IPSP-MAS) liderado por Evo Morales. Esos factores, que también parecen útiles para entender algunas de las causas que forzaron la llegada del Estado plurinacional comunitario, son *a)* Ciertos cambios institucionales; *b)* cambios en el sistema de partidos políticos; *c)* la madurez y consolidación de movimientos indígenas y campesinos; *d)* la frustración popular con el gobierno Banzer-Quiroga (2000-2004), y *e)* el sentimiento nacionalista provocado por la política de los Estados Unidos en Bolivia.

- a) Cambios institucionales porque, en el nivel normativo, luego del retorno a la democracia en 1982, en un sistema de gobierno presidencial, estado unitario con nueve departamentos, 122 provincias y 314 municipalidades, una Ley de Participación Ciudadana, de 1994, la consecuente descentralización municipal, en 1995, y la creación de distritos uninominales para 63 de los 130 asientos en la Cámara de Diputados —que dejó atrás la integración de dicho órgano mediante la representación proporcional en una sola lista nacional cerrada y definida desde el centro— generaron un efecto dramático en la composición del poder gubernamental. Así, por ejemplo, de unas cuantas docenas de municipios existentes antes de la reforma, se pasó a 311 después de ella, de los cuales 73 quedaron en manos de candidatos campesinos o indígenas, aliados con partidos no indígenas. Asimismo, en 1997, la Asamblea de la Soberanía de los Pueblos (ASP), formada en 1995, fue capaz de llevar a la Cámara a cuatro diputados procedentes de las regiones de cultivo de “coca”, uno de ellos representando a seis de siete organizaciones de productores y alcanzando

- un impresionante 60% de la votación frente a otros nueve candidatos: esa persona era Evo Morales.
- b) Cambios en el sistema de partidos dado que los tres partidos grandes, dos de derecha y uno de izquierda, captaron más del 50% de la votación nacional a lo largo del periodo 1985-1997, a los que se sumaron Conciencia de Patria y Unión Cívica Solidaridad, que capturaron otro 22%, de tal suerte que aquéllos se alternaron pragmáticamente en el gobierno, con frecuencia coaligados con alguno de los dos últimos, a costa de la creciente pobreza y su propia legitimidad que comenzó a agonizar en 2002, cuando sólo obtuvieron 42% de los votos dejando espacio a los movimientos sociales indígenas emergentes en la arena político electoral. La prueba es que IPSP-MAS ganó las elecciones en cuatro departamentos y ya ponía en acto, ante el coincidente debilitamiento de la izquierda, un discurso etnonacionalista, marxista y comunitario.
 - c) Maduración y consolidación pues las primeras reacciones populares indígenas relevantes en contra de la dictadura militar de mediados de los años setenta —el llamado “katarismo”— se transformaron en movimientos, organizaciones y partidos políticos a lo largo de las dos siguientes décadas. Nutridos por los nuevos migrantes rurales indígenas aymaras y quechuas, que la propia política económica empujó hacia los suburbios urbanos; animados por el declinamiento de los otrora partidos hegemónicos, y motivados por el respaldo de las organizaciones de productores de “coca”, esos nuevos partidos llevaron a Evo Morales y Felipe Quispe —más moderado, el primero, y el otro más radical— a liderar una amplia y sólida fuerza política inspirada en aquel discurso, todo lo cual, desde luego, no ha estado exento de complejas dinámicas y divisiones entre líderes, bases, etnias y regiones.
 - d) Frustración popular en la medida en que la “megacoalición” de partidos que condujo al binomio Banzer-Quiroga al poder presidencial en 2000 terminó por desintegrarse, a la vez que las políticas neoliberales minaron la legitimidad del gobierno. En particular, a ese fenómeno contribuyó de manera decisiva la destrucción del 80 al 90% de los sembradíos de “coca” entre 2000 y 2002, cuyo enorme valor económico no fue debidamente compensado con apoyos al campo. Más aún, la severa crisis económica argentina de

2002 redujo las remesas de los migrantes bolivianos y limitó las exportaciones de Bolivia hacia Argentina. Para completar ese cuadro, a instancias del Banco Mundial, el gobierno decretó la privatización del servicio concesionado de agua, cuyo precio escaló hasta un tercio más, medida a cuya reacción social vía protestas callejeras sobrevino una violenta represión que a su vez fue aprovechada por el movimiento social indígena para incitar sentimientos populares nacionalistas y catapultar a sus líderes a la cima política entre 2000 y 2002, año, este último, en que el ala radical del movimiento indígena (Pachakutik) alcanzó registro como partido político y obtuvo éxito electoral, sin que la estrategia de gobierno lograra dividir efectivamente al actor indígena, pues tanto Felipe Quispe como Evo Morales llegaron a la Cámara y se prepararon para el siguiente paso.

- e) Sentimiento nacionalista porque la Embajada de los Estados Unidos en Bolivia fue claramente identificada como activa impulsora de la estrategia para destruir los plantíos de “coca”, así como para consumir la expulsión de Evo Morales de la Cámara de Diputados, en junio de 2002. Esto, combinado con los diversos factores arriba apuntados, propició una escalada definitoria en las preferencias electorales a favor de dicho líder, quien, desde luego, fue exitoso en polarizar al electorado en defensa de la “coca” en tanto patrimonio y símbolo cultural de los bolivianos, y en contra de los norteamericanos en cuanto causantes del daño histórico que el país debía revertir mediante la reconstitución de su ser mayoritariamente prehispánico. El resto sigue siendo historia presente.

III. LA EXPRESIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PLURINACIONAL Y COMUNITARIO

La lectura de los referidos factores facilita la comprensión hermenéutica de la estructura y contenidos textuales de la Constitución de 2009, además de la sofisticada estrategia constituyente y de legitimación que le precedió, similar a la cursada en Venezuela, y en marcha en Ecuador.

En pocos párrafos, es obligado hacer notar que es toda la estructura del Estado la que viene vertebrada por la variable plurinacional y comunitaria bajo la premisa de que las diversas naciones y culturas coexis-

tentes en el espacio nacional encierran igual valor y en su contexto se resuelve la libertad y la justicia individual y colectiva.

Así, no es la libertad la que preside la construcción constitucional y el orden normativo, sino la igualdad de los comunes y los diferentes que sólo son libres si respetan sus valores colectivos y especificidades étnicas, comunales, individuales, regionales y nacionales. Ello sólo puede asegurarse si se explicitan sus diversas racionalidades y valores en un conjunto complejo de principios, derechos e instituciones producto de la experiencia histórica, el avance científico humanístico y jurídico, así como el acuerdo político.

De allí que la primera parte de la Constitución, en que se fijan “Bases fundamentales del Estado”, seguidas por los derechos, deberes y garantías, se haga explícito un modelo de Estado en tanto se precisa, en su artículo primero, que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”. Asimismo, al reconocer la existencia precolonial de naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, y su dominio ancestral sobre sus territorios, garantiza su libre determinación en el marco del Estado, lo que delimita su derecho a la autonomía, autogobierno, cultura, reconocimiento de sus instituciones y consolidación de sus entidades territoriales. El Estado es inclusivo al declarar que la nación boliviana se conforma por la totalidad de bolivianas y bolivianos, naciones y pueblos indígenas originario campesinos, y comunidades interculturales y afrobolivianas que en su conjunto constituyen el pueblo boliviano. El Estado respeta y garantiza la libertad de religión y de creencias espirituales, de acuerdo con sus cosmovisiones, a la vez que se declara independiente de la religión. Establece como idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Precisa que el gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales, uno de ellos el castellano, en tanto que los demás gobiernos autónomos deben utilizar los idiomas propios de su territorio, uno de ellos debe ser el castellano. Establece que la soberanía, inalienable e imprescriptible, reside en el pueblo boliviano y se ejerce de forma directa y delegada, de donde emanan las competencias de los órganos del poder público. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la so-

ciudad plural los siguientes: “no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón”; “vivir bien”; “vida armoniosa”; “vida buena”; “tierra sin mal”, y “camino o vida noble”. Especialmente para tenerlo presente, por sus implicaciones significativas, se establece que el Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien. El Estado asume como fines y funciones esenciales el constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social para consolidar las identidades plurinacionales; garantizar el bienestar, desarrollo, seguridad, protección e igual dignidad de las personas, naciones, pueblos y comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe; reafirmar y consolidar la unidad del país y preservar como patrimonio histórico y humano la diversidad plurinacional; garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución; garantizar el acceso de las personas a la educación, salud y trabajo; promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

La Constitución define a Bolivia como Estado pacifista, promotor de la cultura y el derecho a la paz y la cooperación entre pueblos de la región y del mundo, a fin de contribuir al conocimiento mutuo, desarrollo equitativo y promoción de la interculturalidad con pleno respeto a la soberanía de los Estados; por ende, rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución a conflictos entre Estado reservando la legítima defensa en caso de agresión a su independencia e integridad, además de que prohíbe la instalación de bases militares extranjeras en su territorio.

En cuanto al sistema de gobierno, baste apuntar que se adopta una forma democrática, participativa, representativa y comunitaria con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres, en el entendido de que la democracia se ejerce ya sea de manera directa y participativa por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, revocatoria de mandato, asamblea, cabildo y consulta previa; representativa, mediante elección de

representantes por voto universal, directo y secreto conforme a la Ley, y comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Finalmente, para efectos de este trabajo, es pertinente consignar que en la nueva Constitución boliviana, el Estado estructura su poder público mediante órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, y su organización está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de tales órganos; agrega que son funciones estatales la de control, la de defensa de la sociedad, y la de defensa del Estado, a la vez que las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí.

Con estas citas textuales parece ser suficiente... pero hay que dejar dicho que la Constitución boliviana de 2009, además de la vertebración plurinacional y comunitaria de los órganos del poder público, establece un rico catálogo de derechos fundamentales y garantías —incluida la propiedad privada, siempre que su uso no sea perjudicial al interés colectivo—, debidamente tutelados; la elección directa del presidente a dos vueltas; un régimen complejo de autonomías; un delineado de las principales políticas estatales y, en particular, un apartado de derecho transitorio que traza la ruta de la implementación de la Constitución.

IV. DESAFÍOS DEL ESTADO PLURINACIONAL Y COMUNITARIO

Una empresa tan ambiciosa, como lo es la de ensayar el primer modelo de Estado pluriétnico y comunitario, desde luego enfrenta desafíos de gran magnitud.

El primero seguramente consiste en afianzar la nueva estructura constitucional en sí misma mediante su comprensión por los propios destinatarios a los que sirve, de modo que el esfuerzo pedagógico, de interpretación y difusión no es menor.

Otro aspecto a destacar es el de la complejidad que entraña la implementación de los acuerdos, engranajes y dispositivos constitucionales en un contexto marcado por la polarización y la abierta oposición de algunas regiones, en particular la llamada Media Luna, capitaneada por las elites de Santa Cruz de la Sierra, que han logrado negociar por lo pronto estatutos de autonomía. Para algunos analistas, la dimensión y el valor

internacional estratégico de esta región podrían generar, bajo circunstancias específicas, una secesión y la creación de un nuevo país, incluso.

Pero uno de los retos más sensibles quizá consista en resolver el problema al que se enfrenta toda experiencia constitucional latinoamericana, y que radica en sincronizar la dimensión normativa con la simple realidad, de manera tal que se evite la presencia de una nueva Constitución nominal.

Desde luego, a los aspectos propiamente culturales y de legitimación educativa, política y normativa, habrá que agregar el tema del financiamiento de la nueva constitucionalidad, lo cual representa, naturalmente, claros límites para cualquier proceso de esta naturaleza.

Sin embargo de lo anterior, hay dos puntos que yacen uno el fondo y otro en la superficie de la cuestión boliviana: el primero es si sus términos existenciales fundamentales: el identitario y cultural, el etnonacionalismo y el comunitarismo, la aspiración por un modelo de gobierno democrático y productivo, inclusivo y justo, al fin pueda hacerse viable, lo que supone su conciliación con la tradición liberal y social que alimenta el patrimonio constitucional de Occidente e implicaría la no reversión de la exclusión y la desigualdad en relación con las nuevas minorías políticas no indígenas del país; el segundo es si la apuesta por el Estado plurinacional y comunitario resistirá la eventual llamada, dudosamente democrática, de la reelección indefinida del presidente, dado que la historia enseña que ningún proyecto de justicia social o cultural es efectivo y duradero si pretende caminar pisando la institucionalidad democrática, a la cual termina reduciendo a escombros.