

Consideraciones sobre el Estado Plurinacional

Luis Tapia

I. La configuración del horizonte plurinacional

La idea de Estado Plurinacional es producto de varios procesos de lucha y, de una acumulación histórica que han creado las condiciones de posibilidad de la Asamblea Constituyente y de la reforma del Estado. En este sentido, el Estado Plurinacional es algo que no se puede definir sin tomar en cuenta la historia de constitución de sujetos, de luchas y la forma específica en que estas fuerzas han imaginado y diseñado, es decir, han hecho propuestas sobre el Estado Plurinacional. A su vez, el Estado Plurinacional es algo que se puede discutir en relación a la historia de la teoría política y a la historia de construcción y reforma de los Estados modernos. En estas consideraciones, hago un intento de articular estos tres tipos de referentes para analizar tanto la definición como los principios, fundamentos y la caracterización de la forma que está tomando el Estado en la nueva constitución boliviana, y algunas tareas pendientes que devienen del tipo de proceso que ha generado el diseño institucional que contiene la nueva constitución.

Antes de pasar a la definición, sería bueno revisar los antecedentes histórico-políticos que hacen posible y necesario discutir la construcción de un Estado nacional en Bolivia; después nos referiremos a las discusiones teóricas en los procesos de construcción de Estado nacional, aunque en el camino es necesario ir trabajando algunas articulaciones. Dos son las condiciones histórico-políticas de posibilidad para la construcción de un Estado-nación y para su definición. Por un lado, la definición del tipo de Estado depende de los sujetos, los que construyen un conjunto de instituciones políticas sobre un conjunto de relaciones sociales que han articulado, como también por aquellos que están en relaciones de subordinación o en condición de gobernados o dirigidos; también hay otro conjunto de sujetos que sirven de mediadores entre ambas condiciones. En este sentido, cabe prestar atención a los procesos de constitución de los sujetos y la articulación del conjunto de relaciones, para poder dar cuenta de la cualidad y del tipo de instituciones políticas que se organizan, y del modo en que éstas se articulan como Estado con un sistema de instituciones políticas.

La construcción de un Estado Plurinacional implica que no sólo se trata de reformar las relaciones entre Estado y sociedad civil o entre ciudadanos y gobierno y estructuras estatales, que pertenecen en última instancia a un mismo tipo de sociedad, sino que lo que se trata de articular de nuevo modo son estructuras sociales provenientes de diferentes matrices de sociedad, además de poblaciones que se han socializado o formado en diferentes conjuntos de relaciones sociales, cosmovisiones, lenguas y también bajo diferentes estructuras de autoridad. En este sentido, es claro que primero hay que recordar cómo es que se han constituido estas fuerzas que han generado la coyuntura constituyente, en particular los sujetos que se constituían con cierto grado de exterioridad y de interioridad en las condiciones de configuración de lo que había de Estado y de Estado-nación en Bolivia.

Quiero rastrear sobre todo las líneas de acumulación histórica sustantivas. La primera tiene que ver con un proceso de organización de una extensa red de asambleas indígenas o centrales que se articula en tierras bajas, es decir, en la Amazonia, los llanos orientales y el Chaco boliviano. Se trata de un proceso de organización y unificación que, a mi parecer, por lo menos tiene tres niveles. El primer nivel consiste en la unificación de las varias comunidades de una misma cultura. Cabe señalar que la mayor parte de las culturas, o casi todas las culturas que habitan tierras bajas, son de una matriz nómada, aunque hayan pasado luego por algunos procesos de centralización y conversión en comunidades agrícolas o incorporación en procesos económicos capitalistas.

Uno los rasgos de estas culturas es el que no ocupan de manera continua el territorio y tampoco habrían tenido una forma de unificación política y de mando, equivalente a algo así como un Estado. En este sentido, ha habido un proceso de articulación de las diferentes comunidades del mismo tipo de cultura y, en la medida en que habitan y comparten los mismos territorios con otros pueblos y culturas, cada una de las centrales que se ha articulado en tierras bajas contiene 4 o 5 diferentes pueblos. En este sentido, el segundo nivel de unificación se refiere a esa articulación interétnica en una misma central regional. El tercer nivel se refiere al proceso de unificación que constituye la Central Indígena de los Pueblos del Oriente de Bolivia

(CIDOB), que sería la unificación del conjunto de las formas de organización y articulación en las tierras bajas en Bolivia, que es donde está contenida la mayor diversidad cultural en el país.

Este proceso de organización lanzaría una primera ofensiva hacia el Estado y la sociedad civil boliviana el año 90, con una gran marcha por el territorio en la que se demandaba precisamente un reconocimiento cultural y la territorialidad, es decir, reconocimiento de sus formas de vida económica, social y de sus estructuras políticas. También son los que por primera vez lanzan la consigna de una Asamblea Constituyente, es decir, se plantea la necesidad de que el Estado boliviano se reforme de una manera que incluya a estos pueblos y culturas en condiciones de igualdad, modificando las estructuras de desigualdad que históricamente han organizado las relaciones entre la sociedad dominante de origen colonial y este conjunto de pueblos y culturas.

En esta línea de movilización histórica es importante el reconocimiento de la necesidad de una educación bilingüe que se da en los 90 y, sobre todo, el reconocimiento de las tierras comunitarias de origen (TCO), que es la introducción de otro principio de organización social en el seno de un régimen de propiedad caracterizado por la propiedad privada.

Hasta los años 70 e incluso después, en una buena parte del país se pensaba que en las tierras bajas había una especie de vacío político, más allá de la presencia de los ganaderos, los terratenientes y los empresarios agroindustriales; es decir, no sólo no se reconocía la existencia de otras naciones y culturas, sino que no se reconoce la condición de ciudadanía o de sujeto político a los miembros del conjunto de estas culturas subalternas. En este sentido, considero que uno de los hechos más importantes de las últimas décadas ha sido este proceso de organización y unificación en estos tres niveles que se ha experimentado en esos territorios, que es además de donde viene la primera demanda y propuesta de realización de la Asamblea Constituyente.

Pero este proceso tiene otra doble connotación. Por un lado, las asambleas de pueblos indígenas implican un proceso de ampliación de la sociedad civil: éstas se incorporan como instituciones de la sociedad civil, que interactúan con otras instancias de la misma y con el Estado. En ese sentido, tenemos una sociedad civil más multicultural, hay un componente de desarrollo de la sociedad civil; pero a la vez, este proceso implica también un proceso de articulación nacional, es decir, la articulación de estos pueblos y culturas como naciones, como colectividades que están en un proceso de rearticulación de sus estructuras de autogobierno y reclaman al Estado boliviano el reconocimiento de las mismas. La reconfiguración en calidad de naciones es uno de los aspectos centrales a tomar en cuenta para la definición, redefinición o conceptualización de un Estado Plurinacional en el país.

Estos procesos se articulan con otra línea de acumulación histórica que se despliega con anterioridad, de la cual sólo reconstruyo brevemente el último ciclo. Esto tiene que ver con la constitución del *katarismo* como movimiento político cultural en las tierras altas. Los *kataristas* fueron los principales responsables de la articulación de lo que se empieza a llamar *Nación Aymara* y que sería otra de las fuentes de demanda e imaginación de un Estado Plurinacional.

En la década de los 70, el capitalismo produce uno de los principales cambios en las estructuras de organización del sindicalismo campesino, autonomizándolo respecto del Estado y de los militares en particular.

Se crea la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. Los *kataristas* proponen tener una doble mirada, una como clase explotada, esto es, como campesinos trabajadores del agro y, por otro lado, como nación, como una cultura que reivindica no sólo una lengua, memoria e identidad, sino también un conjunto de formas de organización del espacio social y de relación con la naturaleza, de transformación de la misma y de las estructuras sociales y políticas que han reproducido un conjunto de relaciones a lo largo del siglo. Desde entonces, se plantea la articulación de una visión sindical clasista con una mirada, perspectiva y horizonte de acción como nación.

A fines de los años 70, el *katarismo* produce los primeros partidos políticos, que ingresan al parlamento como minorías. Han de ser una de las principales fuerzas en las décadas posteriores, al crear el clima intelectual y moral en el que van cambiando las creencias y la autoimagen y definición del país hacia la idea de Bolivia como un país multicultural, que contiene una gran diversidad cultural y que esto iba a llevar a una reforma del Estado.

Bajo la iniciativa *katarista aymara* se ha llevado adelante un proceso de expansión y fortalecimiento del sindicalismo campesino en el país. Por un lado, en lo político suele aparecer una fuerte articulación de lo *quechua-aymara* como si fueran parte de un mismo proyecto político nacional, aunque a la vez hay también colectividades quechuas que reivindican su singularidad nacional como parte de este proceso de reconstitución de su horizonte político. Cabe señalar que en estos años, finales de los 70 e inicios de los 80, estas fuerzas se dirigen más a una reforma inclusiva dentro del Estado boliviano. En los años 90, no por primera vez, ya que hay antecedentes previos, se desplegaron algunas corrientes que más bien concebían la reconstitución de un Estado Aymara de manera autónoma.

Aquí nos centraremos en el conjunto de fuerzas y procesos vinculados a la idea de construcción de un Estado Plurinacional. Es importante tomar en cuenta estos procesos de organización y unificación, ya que éstos son los sujetos que encarnan la diversidad cultural, sobre todo en relación al patrón cultural dominante de origen colonial. Es en estos procesos que se ha ido articulando la idea de un Estado Plurinacional. Recuerdo que, hacia fines de los años 80 e inicios de los 90, en las discusiones en el seno del movimiento campesino se hablaba de un Estado multinacional como el horizonte al que llevarían estos procesos de organización de estos pueblos y culturas tanto en lo sindical como en lo político y cultural. Por un lado, en la noción de lo multinacional vemos que está presente la idea de que se trata de un proceso de constitución y reconstitución como naciones y que, en tanto viven dentro del mismo país, este país debería dar cuenta de esa multiplicidad, constituyéndose en un Estado multinacional. En los años posteriores se sustituyó la noción de lo multinacional por la de lo plurinacional, en parte para deslindarse la connotación capitalista que tiene lo multinacional.

Para construir un Estado Plurinacional tiene que haber naciones. Un modo de ver el proceso de organización y unificación que se ha dado tanto en las tierras bajas como en las tierras altas, es pensarlo como procesos de articulación y rearticulación de naciones, es decir, constitución de sujetos, de colectividades, de comunidades, de sociedades que están orientadas a que sus formas de autoridad y autogobierno también sean parte del Estado. Aquí cabe pensar que la nación es un modo de traducir a términos modernos un proceso de articulación y unificación política que pretende articular vida económica, vida social, reproducción social y formas de gobierno en relación a territorios históricos, es decir, formas de totalización o de re-totalización en relación a largos tiempos de dominación y, en muchos casos, fragmentación.

No todas las culturas y pueblos que habitan en territorio boliviano se están concibiendo a sí mismas como naciones, pero hay muchas que han tenido mayor capacidad de unificación en lo interno y de articulación de fuerzas en los dos grandes ámbitos del país, que se están consiguiendo sí mismas como naciones, como un modo de posicionarse como sujetos y totalidades sociales, que demandaron la reforma del Estado boliviano. Este largo rodeo en tanto reconstrucción de proceso histórico y de constitución de sujetos en el país, se lo hizo precisamente para señalar este punto básico y fundamental.

La idea de un Estado Plurinacional y el proceso de construcción del mismo tienen, como condición básica, la articulación de naciones que han estado encarnadas y desarrolladas por estos procesos de articulación de las asambleas indígenas en las tierras bajas y por una articulación del desarrollo del sindicalismo autónomo campesino en las tierras altas, articulado con procesos de reconstitución de estructuras de autoridad tradicional y el desarrollo de un discurso nacionalitario en el mundo aymara y quechua.

La idea de una Asamblea Constituyente es relanzada diez años después como parte de la “guerra del agua”, es decir, una de las principales formas y momentos de resistencia a la ampliación del modelo de control privado transnacional de los recursos naturales y la economía boliviana. La Coordinadora por la Defensa de la Vida y el Agua es la principal responsable de retomarla, socializarla o generalizarla hasta convertirla en una parte del programa político de la época. Fue precisamente la Coordinadora por la Defensa de la Vida y el Agua, un movimiento social anti-privatización, la que sostuvo la idea y consigna de nacionalización; ella fue responsable de articular esos tres componentes que han de configurar el programa político de toda esta época: restitución del carácter público de servicios como el agua, nacionalización de los recursos naturales (los hidrocarburos en particular) y Asamblea Constituyente.

Menciono esto por lo siguiente. La Coordinadora no es una organización indígena en sí misma, es una organización que articula sindicatos campesinos, comités de regantes, sindicatos fabriles y varias otras

formas de organización de la sociedad civil, pero que no tenía por objeto el proceso de unificación de una nación, a no ser la reconstitución de la nación boliviana. Es por eso que es importante el componente nacionalización. Lo importante es que una organización que no es propiamente indígena retoma la idea de una asamblea plurinacional y, además, la idea de que esta Asamblea Constituyente tendría que ir dirigida al diseño y construcción de un Estado Plurinacional.

Vuelvo a recalcar la importancia de este hecho, ya que implica que la demanda de reconocimiento multicultural y de que el Estado boliviano debería reformarse en líneas plurinacionales, ya tiene legitimidad en organizaciones no indígenas, es decir, que se ha vuelto una necesidad nacional o de amplios sectores populares en el país, que muchos siendo urbanos, ya interactuando en ámbitos modernos, reivindican todavía otras identidades también; pero no sólo eso, incluso sectores que no tienen orígenes indígenas conciben que el Estado boliviano debería reformarse hacia la constitución de un Estado Plurinacional. En este sentido, la coyuntura de la guerra del agua es clave porque implica un salto de horizonte social y político: de ser una idea promovida por organizaciones y el proceso de unificación de pueblos indígenas, pasa a ser una idea incorporada por las principales formas de auto-organización social y popular en el país. Esto implica que incluso los sectores no indígenas consideran que deben reformarse a sí mismos o reformar su Estado, conteniendo reconocimiento político de los otros pueblos y culturas.

La idea de un Estado Plurinacional de Bolivia ha sido canalizada a través de una Asamblea Constituyente, es decir, a través de una de las formas que emergió en los procesos de constitución, desarrollo y reforma de los Estados modernos, o sea que ya es parte de las instituciones políticas modernas, en particular de los procesos de democratización. Para que esto ocurra así, han ocurrido también otros desarrollos paralelos que cabe recordar brevemente, ya que todos estos momentos históricos son los principales referentes en torno a los que se puede explicar, interpretar y proponer, luego, los análisis sobre la constitución y las tareas a desarrollar en adelante.

Una de las cosas que hizo posible la coyuntura de cambio es un proceso de desarrollo del sindicalismo campesino, que se viene expandiendo desde la década del 70 hasta hoy más o menos de manera continua. Hay una faceta de este proceso que consiste en que los sindicatos campesinos empezaron a discutir la necesidad de organizar lo que llaman un *instrumento político*, es decir, un partido político para auto-representarse en el parlamento y disputar el poder político. Durante años se discutió la posibilidad de que del conjunto de la central sindical salga el partido. Pugnas y diferencias internas imposibilitaron esto. Es desde un núcleo del sindicalismo campesino que, al final, se organiza la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP), que luego, por cuestiones de reconocimiento electoral, adoptó el nombre de Movimiento Al Socialismo (MAS). Este partido, básicamente, está compuesto por representantes cocaleros y está presente en el sistema de partidos a través de Izquierda Unida, el frente de izquierda política que articulaba lo que quedaba de izquierda durante los años 80 y 90.

Toda la acumulación histórica que se despliega en las tierras altas y bajas contra el régimen de propiedad de la tierra, contra la ley del agua, contra una ampliación del control transnacional de los hidrocarburos que pone en crisis a los gobiernos neoliberales, se canaliza en los momentos de salida de la misma por una vía institucional a través del MAS que, convertido en nueva mayoría a fines de 2005, convoca a una Asamblea Constituyente en la que se tiene que discutir la nueva reforma del Estado boliviano, en particular la alternativa plurinacional.

La instancia que va a asumir la articulación del proyecto de un Estado Plurinacional en Bolivia es el Pacto de Unidad, la forma de unificación de las ocho grandes organizaciones agrarias, es decir, campesinas-indígenas en el país, que se configura como una especie de intelectual orgánico colectivo y que produce los dos documentos globales más importantes. Uno inicial, que está más marcado por los principios organizativos y una segunda propuesta que ya contiene un diseño bajo la forma de Constitución.

El sujeto y el espacio en el que se concibe el Estado Plurinacional es el Pacto de Unidad. Cabe recordar que en los ciclos de movilizaciones y la dinámica política que se despliegan desde 2000, e incluso antes, la idea de un Estado Plurinacional y una Asamblea Constituyente no eran parte del discurso político del MAS, que acaba asumiéndolos después de la gran resistencia en octubre de 2003 y la articulación del programa político global del campo de lo popular. Una primera hipótesis que lanzo es que es el Pacto de Unidad es el espacio de imaginación y diseño del Estado Plurinacional, y el MAS es más bien el sujeto que trata de adaptar lo que se imagina en esa instancia al formato de un Estado liberal moderno, es decir, el sujeto que

establece la reducción del Estado Plurinacional al formato de un Estado liberal moderno que contiene reconocimiento multicultural.

Para esto propongo el siguiente recorrido. Primero, recordar y regresar nuevamente al modo en que el Pacto de Unidad propone el diseño de un Estado Plurinacional, sus fundamentos y principios, las definiciones alternativas; luego, un análisis relacional con algunos momentos de la teoría y la historia política más general, para seguir con una caracterización del tipo de Estado Plurinacional que queda diseñado en la Constitución, de las tensiones, contradicciones y potencialidades que contiene y, de manera mucho más selectiva, algunas tareas que devienen de algunos de estos puntos de diseño constitucional.

II. El Estado Plurinacional imaginado por las organizaciones indígenas y campesinas

Siguiendo en esta veta de reconstrucción de la idea de Estado Plurinacional a partir de la constitución de los sujetos que encarnan tal tipo de proyecto, reviso el modo de definir al Estado Plurinacional que está contenido en el documento preparado por el Pacto de Unidad, elaborado para la Asamblea Constituyente, y también el conjunto de principios y valores que se propone para definirlo. En un segundo momento se discute el Estado Plurinacional en relación a la historia de la teoría política y de la formación de los Estados modernos, para en un tercer momento revisar lo que dice la Constitución y compararlo con los dos núcleos referentes previos.

En el documento del Pacto de Unidad elaborado para la Asamblea Constituyente está formulada la idea de que el Estado Plurinacional “es un modelo de organización política para la descolonización de nuestras naciones y pueblos, reafirmando, recuperando y fortaleciendo nuestra autonomía territorial”. Aquí cabe subrayar la idea de que el Estado Plurinacional tiene la finalidad de ser un proceso y un medio de descolonización. Esto implica que debe afectar y sustituir las relaciones de integración jerárquica o las condiciones de subordinación para la mayor parte de los pueblos y culturas, y avanzar en la instauración de relaciones de igualdad. Descolonizar significa, sobre todo, descentrar, reducir o eliminar el privilegio que tenía el conjunto de relaciones e instituciones que deviene de la cultura colonizadora.

Más adelante, el mismo documento afirma: “... para la construcción y consolidación del Estado Plurinacional son fundamentales los principios de pluralismo jurídico, unidad, complementariedad, reciprocidad, equidad, solidaridad y el principio moral y ético de terminar con todo tipo de corrupción”. Aquí vemos que se está pensando combinar dos cosas: pluralismo jurídico, que es inevitable en cualquier modalidad de Estado Plurinacional, es decir, el reconocimiento de los diferentes sistemas de normas e instituciones políticas, pero a la vez se está pensando en unidad, complementariedad y reciprocidad, equidad y solidaridad.

La idea de un Estado Plurinacional implica la voluntad de construir y participar de una forma de gobierno común, sólo que ésta tendría que ser una forma que, a su vez, reconozca las diferencias culturales y las incorpore en el conjunto de las instituciones. De ahí viene la idea de que *debe haber unidad*. Los principios de complementariedad y reciprocidad son principios centrales en la organización social, económica y política en el seno de las culturas andinas. La reproducción de la vida es algo que sólo es posible cuando se organiza procesos de complementariedad entre comunidades que ocupan diferentes territorios con diferentes grados de fertilidad y condiciones de posibilidad para la producción y la reproducción de la vida. Esto no está suficientemente explicado y argumentado en el documento, pero creo que los principios de complementariedad y reciprocidad son claves para pensar un Estado Plurinacional.

Vuelvo a recalcar, lo plurinacional implica las dos cosas a la vez: la voluntad de organizar y ser parte de un gobierno común, que contiene y reconoce diferentes culturas, no sólo identidades y sujetos; y en este sentido se está planteando también establecer relaciones de complementariedad y reciprocidad no sólo entre los miembros de una misma cultura, sino entre colectividades de diferentes culturas. Desde la colonización, las relaciones entre pueblos y culturas se han caracterizado precisamente por la subordinación, la exclusión y la explotación, pero nunca por la reciprocidad. En este sentido, la noción de complementariedad, fuertemente reforzada por la de reciprocidad, es una de las líneas de descolonización. Reafirmo el fuerte vínculo entre las dos ideas, ya que muchos pueden decir que la explotación, sobreexplotación y subvaluación del trabajo agrario de los pueblos colonizados complementaba muy bien con la configuración de una estructura de capitalismo fuertemente dependiente o articulado de manera periférica en el sistema capitalista mundial.

El documento del Pacto de Unidad agrega que su propuesta de Estado Plurinacional “se fundamenta en los derechos colectivos consagrados en tratados internacionales de derechos humanos, y como el convenio 169 de la OIT”. Cosa que se ve luego reforzada por el reconocimiento de las Naciones Unidas del derecho a la libre determinación de los pueblos y culturas, que pone énfasis en el reconocimiento de los derechos colectivos. Una de las modalidades históricas de llevar adelante esto, incluso más allá de lo que tal vez varias interpretaciones de esta declaración universal sostendrían, es la idea y el proceso de construcción de un Estado Plurinacional.

Como de Estado se trata, es decir, de forma de gobierno, uno de los principales rasgos de la idea de Estado Plurinacional es que el conjunto de los poderes públicos tenga una representación directa de los pueblos y naciones indígenas originarias y también campesinas. La idea expresada en el documento es que esta representación se establezca según usos y costumbres para este tipo de colectividades y a través del voto universal para el resto de los ciudadanos. Esto implica el reconocimiento de lo que llaman el *principio de democracia comunitaria*. El Estado Plurinacional implica también pensar que hay varias formas de vida política, en particular, varias formas de democracia. La noción moderna de que la soberanía reside en el pueblo es interpretada de una manera más amplia, en el sentido de que se plantea que la democracia participativa contemplaría los siguientes mecanismos: “Asamblea Constituyente, voto popular, referéndum, cabildos comunales indígenas populares, plebiscito, asambleas comunales indígenas populares, iniciativa legislativa ciudadana, otros mecanismos de democracia directa y revocatoria de mandato”.

Como se puede ver, esta lista de mecanismos de democracia participativa combina elementos que han resultado de la historia de democratización en el seno de Estados modernos, como referéndum e iniciativas legislativas ciudadanas, voto, e inclusive Asamblea Constituyente, con algunas otras formas políticas que más bien vienen de otras culturas, como la asamblea comunal indígena en particular, ya que también se habla de asambleas comunales populares, un tipo de experiencia política bastante extendida en torno al sindicalismo minero primero, al campesino luego y también en las juntas vecinales y otros movimientos anti-privatización en los últimos años.

En lo que concierne a democracia representativa, se piensa en la composición de elección de representantes elegidos por voto universal combinada con revocatoria de mandato; por otro lado, elección de representantes por usos y costumbres en el ámbito de naciones y pueblos originarios y campesinos para los diferentes niveles de gobierno. Aquí cabría hacer una observación en lo que concierne a este nivel de democracia representativa, en el que se combinarían representantes elegidos por voto y aquellos elegidos por lo que llaman usos y costumbres. Hay una transformación que funciona en dirección de los códigos de las instituciones políticas antiguamente dominantes y, por eso, también hoy la elección de autoridades en el seno de las estructuras comunitarias no se hace con la finalidad y el principio de representación. Son autoridades que tienen la tarea de cuidar de la comunidad y sólo en las condiciones de subordinación o inclusión subordinada en el seno de los Estados-nación cumplen también alguna tarea o tareas de representación de la comunidad frente al Estado boliviano en sus diferentes instancias.

En este sentido, la representación es una función acoplada, producto de la relación colonial o neocolonial. En la medida en que se elija representantes, aunque sea bajo usos y costumbres, en el seno de los territorios comunitarios, empieza a operarse una asimilación de los códigos de las instituciones políticas del mundo moderno, que acaban imponiendo su dinámica.

Esto podría verse desde el otro lado, es decir, que la representación no es algo que se seleccione sólo por la vía de la competencia partidaria, a través de la suma de los votos, que responde a la capacidad de articulación de apoyo plebiscitario desplegada por los candidatos, sino que también la representación se seleccionaría incorporando a sujetos que son elegidos no a través de la competencia, sino a través de criterios de rotación y de cumplimiento de cargos en el seno de sus comunidades y redes ampliadas. En este sentido, en la medida en que se aplique esto, habría una reforma de lo representativo, o la dimensión representativa se vería pluralizada. El modo en que esto se ha introducido en la Constitución hace que todavía predominen las instituciones representativas modernas, en particular el formato liberal, uno de los más inadecuados, que implica el diseño de este proceso de selección de la representación a través de un sistema de mayorías.

En esta veta de definición y caracterización del Estado binacional, la clave política es la participación de miembros del conjunto de pueblos y culturas en los procesos de toma de decisiones, en particular sobre

exploración, explotación, industrialización y comercialización de los recursos no renovables del país. Esto es pensado como una de las competencias de las autonomías pero también como un rasgo del Estado Plurinacional en su conjunto. Esto implica las ideas *consulta* y *veto*, en algunos casos en relación a planes de exploración y explotación. Estas consultas tendrían que ser obligatorias. A esto se añade la idea de que debería haber también participación en la administración, control y preservación de la tierra. Dicho de otro modo, coadministración y cogestión de los recursos, junto al Estado unitario plurinacional.

En esta misma veta, que tiene que ver con tierra y territorio, la idea es que la propiedad de los recursos no renovables sea compartida entre las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, y el Estado Plurinacional. Esta propiedad compartida implica que debe haber una consulta vinculante a los pueblos y naciones que habitan los territorios en los que se llevaría adelante esos proyectos de exploración y explotación.

En lo que concierne al régimen de la tierra, se plantea que la tierra y el territorio “son dominio de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, en el marco de la soberanía del Estado Plurinacional” y se piensa que el Estado Plurinacional “debe garantizar, proteger y fomentar de manera preferente las diferentes formas de dominio y propiedad colectiva-comunitaria de la tierra”. Este es un punto importante, ya que una de las principales condiciones de posibilidad de la coexistencia de diversidad cultural en el país y de su reproducción en el tiempo es el hecho de que son culturas que se levantan sobre modalidades de propiedad colectiva de la tierra. En este sentido, un Estado Plurinacional que implique no sólo el reconocimiento, sino también la defensa y el fortalecimiento de estas otras culturas, debería dedicarse a fomentar y expandir las formas colectivas de propiedad y usufructo de la tierra.

Otro rasgo que ha adquirido la definición del Estado Plurinacional en Bolivia, también en estas fuerzas, es el de las autonomías indígenas. Según el documento del Pacto de Unidad, la autodeterminación y autogobierno en los pueblos y naciones indígenas originarios y campesinos que definen sus sistemas jurídicos, económico-sociales y culturales, así como las estructuras de gobierno y la elección de sus autoridades, sería el contenido principal del Estado Plurinacional. Estos serían los elementos que se propone para caracterizar la autonomía territorial indígena: 1. Territorio; 2. Población culturalmente diferenciada, idioma, cultura, historia; 3. Gobierno y administración indígena originaria y campesina basada en sus usos y costumbres, con poder de decisión; 4. Normas propias de acuerdo a la cultura, usos, costumbres y saberes; 5. Administración de justicia basada en usos y costumbres; 6. Control y gestión comunitaria sobre territorio, tierra y recursos naturales; 8. Patrimonio, presupuesto y recursos propios.

Pasemos a ver cómo se puede pensar el Estado Plurinacional en relación a la historia de la teoría política y de los Estados modernos, para luego retomar todos estos elementos en un análisis comparativo y crítico.

III. La plurinacionalidad en la nueva Constitución Política de Bolivia

La nueva Constitución Política de Bolivia define al Estado como un Estado unitario social de derecho, plurinacional, comunitario, libre e independiente, soberano, democrático, multicultural, descentralizado y con autonomías. Quiero referirme sobre todo al modo en que la nueva Constitución incluye o no los elementos que fueron imaginados por las organizaciones indígenas y campesinas, en particular por el Pacto de Unidad. Se podría decir que hay dos niveles de inclusión principales, que son en los que me quiero centrar. Por un lado, se reconoce a través del Art. 2 la diversidad de culturas, su territorialidad y su forma de autogobierno. Es el reconocimiento mayor y más importante. Esto se traduce luego, a nivel específico, en temas de conocimiento lingüístico y de educación bilingüe en los diversos territorios, y en la incorporación de símbolos de varias culturas como parte de los símbolos oficiales del Estado.

El proyecto del Pacto de Unidad incluía la idea de autonomía indígena, que está reconocida en la nueva Constitución. Esa sería la principal forma de inclusión de algo que fue pensado en los tres ámbitos: la Asamblea Constituyente, el MAS y, sobre todo, en el Pacto de Unidad. Lo que no está incluido es un conjunto de elementos importantes que haría al aterrizaje del reconocimiento de la autonomía indígena, que es la idea de la consulta vinculante sobre la exploración y explotación de recursos naturales y la idea de codecidir sobre el destino, tampoco está la idea del veto. La Constitución habla de una consulta informada.

Considero que la plurinacionalidad de la nueva Constitución se reduce a tres elementos. Uno de ellos es el reconocimiento de la diversidad cultural, de cada cultura, su forma de autogobierno y territorialidad, que es lo más importante. Esto luego se traduce en una educación bilingüe e incorporación de símbolos de otros

pueblos y culturas como símbolos oficiales, es decir, en una representación o simbolización ampliada del Estado boliviano. El principal modo político-económico de aterrizaje de la idea es la noción de *autonomía indígena*. Se trata de una autonomía indígena atravesada por la soberanía de las instancias centrales del gobierno boliviano, que pueden decidir sobre el uso de los recursos naturales.

Podemos ver que, tanto en el seno de las organizaciones indígenas y campesinas articuladas en el Pacto de Unidad como en el MAS y el gobierno, el horizonte de lo plurinacional es la autonomía indígena. En el caso del Pacto de unidad, se trata de una autonomía que codecida con el Estado Plurinacional sobre todo los temas relativos a tierra y recursos naturales. En la visión del partido de gobierno, se trata de una autonomía subordinada a éste en torno a esos temas. Por eso, se puede decir que el Estado Plurinacional que contiene el nuevo texto constitucional, básicamente corresponde a una fase de reconocimiento de la diversidad cultural, pero no diseña todavía lo plurinacional en condiciones de igualdad.

IV. El Estado Plurinacional en la historia de la teoría política y la construcción de los Estados modernos

Discurramos por un momento sobre el Estado Plurinacional en relación a las trayectorias históricas de la teoría política y la construcción de los Estados modernos. Por largo tiempo, incluso hasta hoy, en la mayor parte de las regiones la relación principal que se estableció en la teoría política es aquella que se da entre Estado y nación. En este sentido, se habla de Estados-naciones como la forma principal de configuración de las formas modernas de organización del gobierno y la vida política, aunque los tiempos neoliberales y lo que algunos llaman “globalización” o “mundialización” han puesto en cuestionamiento o han ido relativizando la importancia del Estado-nación en la organización de la vida política de los diferentes países.

En todo caso, el vínculo fuerte ha sido Estado y nación. Esto implica un proceso de construcción política que habría logrado establecer una correspondencia entre el proceso de unificación política, es decir, la construcción de un conjunto de instituciones que forma parte de un solo sistema de gestión del poder político y de dirección de un país y, por otro lado, un proceso de homogenización o unificación de la cultura. Ha habido, entonces, una composición de una unificación política y una homogenización cultural generada tanto por los procesos económicos como por el modo de organizar las instituciones políticas, lo que genera también una nueva forma de unificación cultural o de significación de los hechos históricos y de organización de la vida económica, social y política.

En territorios donde había diversidad cultural se ha intentado construir una forma de unificación política y cultural que, en algunos casos, implicó integrar fragmentos de estructuras preexistentes como parte de una nueva reorganización de la cultura o una cultura común. En países donde esto no tuvo éxito se intentó, a través del diseño del régimen político, dar cuenta de esa falta de unificación reconociendo la diversidad cultural e incorporándola en las instituciones de gobierno a través del sistema de partidos.

El modelo consociacional sería un modo de combinar reconocimiento de diversidad cultural e incorporación proporcional en las instancias de gobierno, a través de un conjunto de instituciones modernas. Esto implica que, a nivel de estructuras económicas y sociales, ya hubo un proceso de unificación, es decir, que el conjunto de colectividades eran ya sujetos modernos y formaban parte de una misma estructura socioeconómica capitalista y moderna, y que permanecieron las diferencias de lengua y religión, memoria e identidad, diferencias que podían ser integradas a través del sistema de partidos, como ha ocurrido de manera exitosa en los países que han experimentado alguna forma de gobierno o régimen político consociacional. Un régimen consociacional no es un Estado Plurinacional.

Los países que han constituido un régimen consociacional no se consideran, sin embargo, un Estado Plurinacional, son un Estado-nación plurilingüe y multicultural que, además de introducir la proporcionalidad en los poderes legislativo y ejecutivo, reconoce un grado de autonomía a través de un régimen federal y, por lo tanto, la posibilidad de legislar algunos derechos especiales, sobre todo en relación a la educación. La idea de un Estado Plurinacional emerge donde la construcción de un Estado-nación no ha sido cumplida o completa, esto es, que a través del tiempo y a pesar de la colonización y la fundación de los modernos Estados republicanos e incluso los procesos de construcción del Estado-nación la diversidad cultural ha permanecido, se ha politizado y eso ha configurado las demandas de una reforma del Estado que incluya un reconocimiento no sólo de la lengua y la identidad, sino también de territorios y estructuras de autoridad y gobierno propias de otras culturas que habrían sido negadas de manera sistemática en las formas

de organización social y política previas. Esto es lo que ha ocurrido de manera específica en el caso de la historia reciente del Ecuador y Bolivia.

Como el eje central del desarrollo de la teoría política moderna ha sido la idea de Estado-nación, por lo menos en los últimos dos siglos, no hay definiciones muy trabajadas de Estado Plurinacional. En todo caso, es una idea más reciente que viene siendo trabajada e imaginada en la periferia del mundo moderno, en particular a partir de movimientos indígenas. En este sentido, no hay una idea consensual sobre la definición de Estado Plurinacional, es algo que está en debate, en construcción. Antes de volver a la discusión específica planteada desde la historia política boliviana, quisiera hacer unas consideraciones generales, aunque combinadas en relación al contexto local.

Por un lado, “nación” se identificó durante mucho tiempo con cultura, es decir que una nación era sinónimo de una cultura y también de un Estado. La nación es una construcción política. Nación sirve para significar que una colectividad no sólo comparte una matriz social y cultural más o menos común sino, sobre todo, que tiene o ha desarrollado estructuras de dirección política, es decir, que tiene estructuras de autoridad y de autogobierno o están proceso de construcción, esto es, que tiene un proyecto de autonomía política. En ese sentido, una nación es un proceso de unificación política que incluso puede contener diversidad cultural y social. Al pensar nación es más importante la dimensión política, de unificación política, que el de la homogeneidad cultural, ya que de hecho la mayor parte de los Estados-nación modernos son formas de unificación política y cultural montadas sobre algún grado más o menos significativo de diversidad cultural.

En este sentido de que una nación es un proceso de unificación política que implica el desarrollo de estructuras propias del gobierno, uno podría decir que la forma adecuada del Estado Plurinacional sería una confederación, es decir, un nivel de gobierno común que incluya conjuntos diversos, estructuras y espacios de vida política que mantendrían su especificidad y un grado de autonomía importante pero que, sin embargo, han decidido cogobernarse con otros conjuntos de estructuras políticas y colectividades. En este sentido, se podría decir que son las confederaciones de pueblos de toda América del Norte las que podrían servir como modelo ideal, pero a la vez histórico, de constitución de una forma de gobierno plurinacional, que contenía mucho mayor igualdad que los diseños y las experiencias más contemporáneas.

La confederación es la forma política que permite incluir mayor igualdad, a la vez que autonomía, entre las diferentes formas de autogobierno que deciden conformar una estructura de gobierno común. Para avanzar en esto, cabe abordar el tema del tipo de diversidad cultural que contienen las diversas naciones que entran a formar parte del mismo Estado o, habiendo sido ya parte del mismo Estado, reforman sus relaciones introduciendo un grado de reconocimiento mayor y en algunos casos mayor igualdad política entre las diferentes naciones y sus formas políticas, y a través de esto, entre sus miembros. Puede haber un proceso de construcción política multicultural, incluso un Estado Plurinacional, que se levante sobre colectividades que han desarrollado una identidad diferenciada, formas de unificación política diferenciadas, incluso diferencias lingüísticas y de memoria histórica pero que, sin embargo, compartan un mismo tipo de estructuras sociales, incluso un mismo tipo de estructuras políticas.

Es el caso previamente citado de los países del norte atlántico europeo, que habían pasado por un proceso de modernización significativo que homogeneizó sus estructuras sociales pero con historias en las que han mantenido sus diferencias lingüísticas, religiosas y en otros ámbitos de la cultura. En estos casos se puede construir un Estado que contenga diversidad cultural, manteniendo sin embargo un mismo conjunto de estructuras políticas, puesto que las diferentes culturas comparten ya un mismo tipo de estructuras sociales.

En el caso boliviano la cosa se complica, porque no sólo se trata de diferencias de lengua y de religión, sino que se trata de diversos tipos de estructuras sociales; por lo tanto, las formas de articulación de la vida social en el seno de cada una de ellas es diferente, en particular las formas políticas, por lo menos diferente o heterogénea en relación al patrón institucional político dominante en lo previo, aunque hay mayores similitudes entre varias de las otras culturas. Por ejemplo, entre quechuas y aymaras hay una diferencia lingüística marcada, pero comparten el mismo tipo de estructuras o sus estructuras económicas, sociales y políticas son similares; algo parecido ocurre en los pueblos de las tierras bajas, donde existe el mayor grado de diversidad del país. Son más de 30 diferentes pueblos y culturas entre los que, sin embargo, hay similitudes en las formas de relación con la naturaleza, en sus formas de organización social y política, aunque no homogeneidad total. La gran indiferencia se da entre este conjunto de pueblos y culturas y el tipo

de estructuras económicas sociales y políticas propias del mundo moderno, que han configurado el Estado en el país.

Esto nos lleva a considerar uno de los principios de construcción y definición de un Estado Plurinacional: el pluralismo, que podíamos realizar en sus varias facetas. Por un lado, el pluralismo implica un reconocimiento de la diversidad cultural, que es por lo general el primer componente de un proceso de construcción plurinacional. El reconocimiento de esta diversidad cultural se suele dar en varias dimensiones, por ejemplo, el reconocimiento de la diversidad de lenguas, que por lo general ha sido la primera dimensión reconocida en las constituciones.

En el caso América Latina, esto se ha dado sobre todo en los años 90, ha sido incorporado en la mayor parte de las constituciones latinoamericanas, y lleva en mayor o menor medida a formas de educación bilingüe en las diferentes regiones. Otra faceta implica el reconocimiento de la diversidad religiosa, en la medida en que el Estado sea laico es más fácil incorporar este tipo de reconocimiento. La otra dimensión, que es la más polémica e importante en el paso del reconocimiento multicultural a la construcción de un Estado Plurinacional, es el pluralismo jurídico, es decir, reconocer la diversidad cultural lleva a reconocer que las diferentes culturas contienen sistemas normativos, un conjunto de instituciones y de prácticas diferentes, que tienen que ser reconocidos como parte del conjunto de instituciones incorporadas en la constitución del país. Implica pensar que el país se organiza normativa y políticamente a través de varios conjuntos de normas.

En este proceso de reconocimiento y pluralismo jurídico hay procesos que contienen frases y grados de profundización y democratización. Una de las formas de reconocimiento y pluralismo jurídico es la que se ha dado en llamar el reconocimiento de usos y costumbres, sobre todo para la administración de la justicia dentro de territorios reconocidos como específicamente indígenas. Esto ha sido incorporado en algunos países latinoamericanos y, en Bolivia, durante la década los 80 y 90. Este lenguaje también está incorporado tanto en los documentos del Pacto de Unidad como en el nuevo texto constitucional.

Aquí cabe hacer un apunte crítico, que nos lleva a la consideración del punto central en torno a esta problemática. La noción de usos y costumbres, si bien es usada para establecer una apertura a la diversidad cultural, sigue manteniendo una especie de juicio o prejuicio sobre la superioridad de un tipo de cultura jurídica e institucional sobre otras, es decir, va acompañada de la idea de que el derecho positivo moderno, pensado como abstracto y universal, es superior a los otros conjuntos o tipos de normas y de instituciones políticas de los pueblos que han sido subalternos desde tiempos coloniales. Eso nos lleva a uno de los principales principios organizadores del modo liberal de reconocimiento multicultural, que también está organizando la nueva Constitución Política boliviana: la noción de jerarquía constitucional.

Hay un nivel, el central, el macro o general que está pensado y diseñado con base en los criterios organizadores del Estado moderno, que implica una formulación jurídica en términos de derecho positivo, es decir, con pretensiones de universalidad, abstracción y validez general, como también una pretensión de sistematicidad o de lógica en que las normas más específicas devienen de los principios más generales. En un segundo nivel, se reconoce un conjunto de diferentes sistemas normativos, sobre todo de formas de administración de la justicia en territorios acotados donde habitan de manera predominante otros pueblos con otra cultura. Este es el principio de la jerarquía constitucional, es decir, hay reconocimiento multicultural que implica una forma de pluralismo jurídico, pero se trata de una forma de pluralismo jurídico jerárquico.

La actual constitución política boliviana está organizada con base en este principio de jerarquía constitucional, que implica reconocer e instituir la superioridad del sistema jurídico y de instituciones políticas de origen moderno por sobre el conjunto de las otras instituciones políticas, formas de organizar la vida política y de administrar la justicia. En este sentido, la nueva Constitución boliviana básicamente sigue las pautas desarrolladas por la forma de reconocimiento político multicultural, que en el plano teórico fueron sistematizadas por Will Kimlicka.

V. Análisis del tipo de plurinacionalidad en la nueva Constitución y la segunda fase de legislación

Con estos tres tipos de referentes, podríamos hacer una caracterización y una discusión sintética del tipo de Estado se ha configurado y diseñado en la Constitución de Bolivia, que sirve para pensar luego de manera

selectiva algunas líneas de profundización y de Construcción política sobre lo plurinacional. La nueva constitución boliviana es un resultado heterogéneo, producto tanto de las intensas luchas entre el bloque sociopolítico emergente que, en lo electoral, aparece produciendo la historia del MAS y el viejo bloque político y económico dominante en el país; pero también es resultado de la relación de fuerzas entre el partido (MAS) y otras fuerzas populares, en particular el Pacto de Unidad en sus diversos componentes.

Un primer rasgo de la Constitución es que no es un texto totalmente coherente; por lo tanto, contiene elementos que en la fase de legislación complementaria pueden marcar tendencias diferenciadas y hasta contrapuestas. Por un lado, considero que la definición más radical en términos de plurinacionalidad en la nueva Constitución está contenida en el Art. 2, en el que se reconoce al conjunto de los pueblos y culturas existentes en el país, su lengua, religiosidad, cosmovisiones, territorialidad y formas de autoridad o autogobierno.

Aunque no esté explicitado, este es el artículo en el que se establecería el reconocimiento más igualitario, aunque no expresa que se reconozca en condiciones de igualdad a todas las culturas. Eso es lo que, tal vez, también permite que luego, en varias otras partes de la Constitución, se empiece a diseñar un conjunto de instituciones y de articulaciones que responden al principio de la jerarquía institucional o constitucional. Considero que este es el rasgo dominante de la nueva Constitución, el principio de la jerarquía constitucional, que ordena el tipo de reconocimiento multicultural que establece el Art. 2.

Ya vimos que esta primacía constitucional consiste en organizar el núcleo del gobierno central según los criterios de diseño y construcción de instituciones propias del Estado moderno y con base en la doctrina jurídica del derecho positivo, que tienen las pretensiones de universalidad y validez general para todos los territorios del país, a pesar de que durante las últimas décadas se ha criticado más o menos extensamente su origen eurocéntrico y, cada vez más, también anglosajón. En este sentido, la primacía constitucional implica una reorganización del Estado en torno al núcleo neocolonial, es decir, en torno a instituciones eurocéntricas.

Esto está presente no sólo en el MAS, que es la fuerza dirigente a nivel del Estado y mayoritaria en la Asamblea Constituyente, sino que en parte también está presente en el mismo Pacto de Unidad, cuando conciben que el Poder Ejecutivo del país adoptaría la forma de presidencialismo, aunque el gabinete del Presidente debería ser elegido por ternas sugeridas por las organizaciones populares y los pueblos indígenas. Incluso en este caso se trata de una composición que contiene la primacía de la vieja forma política del dominante. Ahí podemos ver que, todavía en términos de imaginación política sobre alternativas estatales, el eurocentrismo también penetra o recorre las filas de las organizaciones indígenas.

El principal modo en que se ha reconocido la dimensión política de otros pueblos y culturas ha sido las autonomías indígenas, que implica reconocerles la organización del gobierno político en sus territorios según sus propias formas de tomar decisiones y dirigirse. Las autonomías indígenas, por un lado, se circunscriben a las fronteras departamentales y también responden a un principio de jerarquía constitucional, es decir, que pueden tomar decisiones, legislar, mientras no contradigan los principios contenidos en el núcleo supuestamente universal de la Constitución.

En el proceso de diseño de las nuevas leyes, en Bolivia se recorta sus atribuciones en dos sentidos. Por un lado, inmediatamente después de aprobar la Constitución el gobierno indujo, por el modo en que redactó la normativa para aprobar las autonomías indígenas, a que la mayoría de ellas no sean autonomías o territorios indígenas autónomos, sino municipios indígenas, lo cual implica un rango y un horizonte menor en términos de atribuciones legislativas y de gobierno, de tal manera que las autonomías no son la principal forma de organización de la vida política en el país ni en los territorios de mayoría indígena.

Por otro lado, si comparamos las atribuciones que el documento del Pacto de Unidad pensaba que las autonomías debían tener y lo que tanto la Constitución como los proyectos de ley de autonomías contienen, se ve que se elimina uno de los principales aspectos, que se refiere a que los procesos de toma de decisiones sobre exploración y explotación de recursos naturales deberían estar ligados a consulta vinculante y, además, con capacidad de veto por parte de los pueblos que habitan los territorios afectados, además de la coadministración de los mismos. En este sentido, la nueva normativa está organizando la supremacía del gobierno central sobre la autonomía indígena. Es otro modo de organizar el principio de primacía

constitucional. Es la estructura del Estado moderno burocrático, supuestamente racional y universal, la que prima por sobre los procesos políticos de los diferentes pueblos y culturas.

Añado otro aspecto, para luego plantear un juicio político que articula dos dimensiones. El otro modo de incluir diversidad cultural en el seno de las viejas instituciones políticas era la propuesta de cuotas parlamentarias para los pueblos indígenas. La Constitución, en su versión anterior y en la ley electoral de transición, reconoció siete curules para pueblos indígenas, cifra que no permite que cada pueblo pueda tener una presencia continua en el parlamento, ya que se estatuye la rotación entre los pueblos minoritarios que tendrían que acceder a este espacio mínimo muy de vez en cuando, algunos probablemente nunca. Se hizo la promesa de que eso se ampliaría en la fase de elaboración de las leyes, en particular en la electoral, pero esto se ha mantenido.

En torno a esto podemos ver lo siguiente. En un país como Bolivia, la diversidad cultural existente contenía y sigue conteniendo de un modo modificado, por un lado, la relación entre mayorías excluidas del poder político y las minorías económico-políticas que controlaron el Estado y lo usaron en su beneficio. Esa correlación ha cambiado por la vía electoral. Por otro lado, en el ámbito del mundo de los pueblos indígenas, tenemos relaciones entre pueblos mayoritarios y minoritarios, en particular entre quechuas aymaras y el resto de los pueblos de las tierras bajas, como también con los urus en el corazón del altiplano. Estas relaciones se han caracterizado por prácticas de discriminación y un sentimiento de superioridad de unos sobre otros.

A eso responde el que esta cuota de pueblos indígenas es para pueblos minoritarios, en una proporción tal que no permite que haya una voz propia de cada uno de ellos. Si juntamos las dos cosas, podemos ver que en una fase inmediatamente posterior a la aprobación de la Constitución, que implica la formulación de las leyes llamadas marco, como son aquellas relativas a las autonomías y a la ley electoral, el gobierno está reduciendo el grado de pluriculturalidad y plurinacionalidad que se había logrado introducir en la nueva Constitución Política del Estado, como producto de la presión del Pacto de Unidad sobre el MAS en la Asamblea Constituyente, lo cual ya era una reducción en relación a lo que estas mismas fuerzas imaginaron como proyecto.

En este sentido, la fase de implementación de la Constitución, en lo que respecta a Estado Plurinacional, en realidad está reduciendo el grado de plurinacional que contenía potencialmente la Constitución. Este sería el segundo momento de reducción de la plurinacionalidad; tal vez se podría decir que es el tercero, si consideramos que la misma ley de convocatoria a la Asamblea Constituyente fue el primer momento de reducción, en la medida en que obligó a que los representantes o constituyentes fueran elegidos vía partido en base a un principio de mayoría, lo cual también imposibilitó que la mayoría de los pueblos y culturas minoritarias puedan tener una presencia autónoma, en particular aquellos que imaginaron por primera vez la necesidad de una Asamblea Constituyente en el país. Hasta ahora, entonces, esta primera fase de implementación del Estado Plurinacional en Bolivia se caracteriza más bien por ser un proceso de reducción de la plurinacionalidad más que de implementación y profundización de la misma.

Si se trata de definir el tipo de Estado y de plurinacionalidad que se ha configurado en la Constitución y los procesos de legislación inmediatamente posteriores, yo diría que se trata de una forma de Estado Plurinacional débil, aunque a veces tiendo a pensar que se trata más bien de un Estado multicultural liberal y no de un Estado Plurinacional en sentido estricto, por el grado de presencia que tiene el principio de jerarquía constitucional que organiza la nueva Constitución y el sistema de instituciones políticas en el país.

En todo caso, el hecho de que algo sea plurinacional no necesariamente implica que sea igualitario. En este sentido, siguiendo esta veta que me parece más importante, se puede decir que lo que hay es un Estado Plurinacional, en el sentido de que el núcleo central, es decir, el gobierno central, el Poder Ejecutivo y una buena parte del Legislativo siguen estando diseñados y organizados según los principios organizativos de los Estados modernos tradicionales, en particular bajo sus formas liberales más monopólicas.

Esta combinación de presidencialismo y principio representativo mayoritario, a mi parecer, es la inadecuada para construir un Estado Plurinacional con el grado de diversidad que contiene el país y las capacidades de auto-organización de esta diversidad cultural existente. Digo que es un Estado Plurinacional débil en el sentido en que corresponde a lo que llamaría la fase de reconocimiento de la diversidad cultural, que en el caso boliviano se ha expresado en las autonomías. Esto implica que se reconoce la diversidad

cultural en territorios específicos en el horizonte de la jerarquía constitucional que le otorga superioridad al conjunto de instituciones modernas y liberales en particular, pero no se ha avanzado en la construcción de instituciones interculturales, es decir, allá donde se compone los procesos de gobierno, las instituciones y también los sujetos de una manera más igualitaria, esto es, yendo más allá del principio de la supremacía y jerarquía constitucional con predominio moderno neoliberal. En este sentido, creo que lo que tenemos en Bolivia es un Estado Plurinacional organizado en un formato liberal.

Por otro lado, es una forma de Estado Plurinacional débil precisamente porque es una plurinacionalidad todavía jerárquica y no igualitaria. Avanzar más allá de este tipo de jerarquía implicaría trabajar en una interculturalidad que vaya descentrando esta jerarquía constitucional moderna, organizando núcleos compuestos más igualitarios.

VI. Sugerencias sobre la implementación de la Constitución y el proceso de desarrollo de un Estado Plurinacional en Bolivia

Centro mis observaciones y sugerencias en torno a un único conjunto de temas, nucleados en torno a lo que considero el eje principal. Primero bosquejo el problema o realizo su caracterización, sobre lo cual luego hago algunas propuestas. Sigo la veta propuesta en el documento del Pacto de Unidad, que dice que la principal finalidad en la construcción de un Estado Plurinacional es la descolonización. Uno podría decir que hay grados de descolonización y por lo tanto avances, aunque no superación total o global de la misma. En ese sentido, hay que ver la actual Constitución de Bolivia como parte de un proceso de reformas que contienen algo de descolonización, pero que deja muchas tareas pendientes. Bosquejo este primer aspecto.

Considero que es el Art. 2 de la nueva Constitución el que contiene la declaración más general y el horizonte más amplio para definir y pensar el Estado Plurinacional y la dimensión de descolonización. El Art. 2 dice: “Dada la existencia pre-colonial de las naciones y pueblos indígena originario-campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta constitución y la ley”. En este artículo se establece el reconocimiento al conjunto de naciones y pueblos. En particular, se reconoce sus formas de autogobierno y sus territorios. Esto implica el reconocimiento de la diversidad cultural en el plano político, porque se reconocen las formas de autogobierno. En el mismo modo en que está redactado ese artículo, también se puede ver los límites. Se dice que se los reconoce como parte del Estado boliviano, pero no se explicita el principio de igualdad entre las diferentes formas de gobierno, lo cual hace posible que, en otras partes importantes de la constitución, sobre todo cuando se diseña el régimen político, esto se lo haga en torno al principio de una jerarquía Constitucional en la que las instituciones modernas y liberales son dominantes.

El otro límite presente en este artículo tiene que ver con el hecho de que se reconocen estas formas de gobierno y de cultura a través de la autonomía; por lo tanto, esto implica el derecho a autogobernarse en sus territorios pero no así el derecho y la obligación de introducir esas formas autogobierno en una reforma de lo que va a convertirse en el gobierno central, es decir, la forma central de tomar las decisiones macroeconómicas y políticas. En este sentido, digo que la construcción del Estado Plurinacional, sobre todo lo que tiene de intercultural, queda totalmente pendiente.

Considero que en Bolivia se ha abierto, desde hace años, una fase de democratización donde ya no es suficiente ampliar las áreas de igualdad del conjunto de las colectividades e individuos en el seno de las instituciones políticas del mundo moderno y el tipo de ciudadanía que ha ido desarrollando, sino avanzar en igualdad entre pueblos y culturas. A eso responde la idea de un Estado Plurinacional. En una perspectiva histórica, podemos ver que la nueva Constitución de Bolivia avanza en el desmontaje de las formas de negación y discriminación existentes desde la fundación del Estado boliviano, en el sentido de reconocer a culturas y pueblos y sus instituciones políticas como parte del Estado boliviano, cosa que se había negado sistemáticamente durante dos siglos. Lo que queda pendiente es la igualdad, el establecer igualdad política y, a través de esto, igualdad cultural entre los diferentes conjuntos e instituciones políticas. En ese sentido, estamos en una forma incipiente de Estado Plurinacional que mantiene todavía algunos rasgos de colonialidad en tanto establece una inclusión jerárquica.

Centro el grueso de mis consideraciones y propuesta principal en torno a ese Art. 2. Creo que lo que cabe hacia adelante es avanzar en el desarrollo de las ideas y de las instituciones que hagan que el reconocimiento del conjunto de los pueblos y culturas con sus formas autogobierno, que está contenido en el Art. 2 de la Constitución, se convierta en una relación de igualdad. Esto no está enunciado en la Constitución, pero da pie a que la política que se puede hacer hacia adelante vaya avanzando.

El diseño de régimen político que se hace, que implica la división de poderes, la configuración del Ejecutivo y Legislativo y el régimen electoral en particular, no establece una relación de igualdad. En el nivel del Ejecutivo no hay plurinacionalidad. En el Legislativo hay cuotas en una cantidad que ni siquiera hace que sea una presencia con voz, lejos de tener posibilidades de tener peso en la toma de decisiones. En el nivel de la ley electoral, que es el que organiza este tipo de representación, también se reproduce la jerarquía establecida.

En este sentido, si uno es fiel a la idea de que el Estado Plurinacional debe ser una estrategia para establecer igualdad política entre los diferentes pueblos y culturas, no hay que circunscribirse a implementar lo que dice la Constitución o todas las partes de la Constitución; por ejemplo, hay varios núcleos de ella que reducen el grado de exclusión y desigualdad anteriormente existentes pero los reproducen en otra escala, es decir, bajo formas de inclusión y reconocimiento jerárquico. Habría que ver que la interpretación y aplicación de la Constitución hacia adelante también es un proceso de lucha política, de debate y polémica. Es en este sentido que yo quiero abogar, sobre todo, por el desarrollo del Art. 2 en una línea igualitaria. Hay algo que está en la Constitución como principio pero que no se traduce en todas sus partes. En este sentido, hay cosas que se podría hacer para crear las condiciones del paso a una nueva fase de democratización pluri e intercultural.

Quiero hacer algunas consideraciones sobre otros dos puntos claves en relación a esto, para luego juntarlas en torno a la propuesta central de este documento. La diversidad cultural existente en el país, tanto en las tierras bajas como en las altas, tiene como uno de sus principios organizadores a la propiedad colectiva de la tierra. En este sentido, cumplir una de las tareas que se plantea la Constitución, que es preservar y potenciar esta diversidad cultural a través de la defensa e inclusión de cada una de estas culturas y sus miembros en los espacios públicos del gobierno, implica desarrollar estrategias para el fortalecimiento y ampliación de los ámbitos de tierra colectiva ya que, en la medida en que la privatización de la tierra siga avanzando, la diversidad cultural también se verá seriamente afectada.

Un Estado Plurinacional que responde al tipo de diversidad cultural existente en Bolivia, sólo puede mantenerse y desarrollarse sobre la defensa y ampliación de una diversidad de formas de propiedad colectiva de la tierra. En este sentido, la Constitución también contiene contradicciones y tensiones, ya que frenó un proceso de reforma agraria en Bolivia, mantiene la estructura agraria existente y sólo quedan algunos márgenes para la redistribución de la tierra. Esta es una de las tareas pendientes hacia adelante: una reforma de la misma Constitución que abra nuevos ciclos de reforma agraria, orientada hacia la expansión del principio organizativo de la propiedad colectiva de la tierra. Mientras tanto, la tarea central del Estado Plurinacional tendría que ser el defender y potenciar los territorios donde existe tierra colectiva y ésta ya está reconocida legalmente. En relación a esto, hay señales preocupantes, se ha ido frenando el saneamiento de la tierra. Tanto en el seno de la CSUTCB como en el Ejecutivo, se impuso la línea que favorece una distribución privada de la tierra entre los mismos campesinos.

Aquí cabe señalar que la disputa y confrontación entre propiedad colectiva y privada no es sólo una línea de división que deja en un lado a indígenas y campesinos y en el otro lado a empresarios y/o Estado, sino que es algo que divide también las mismas filas dentro de las organizaciones campesinas, en particular en la CSUTCB.

A esto debemos añadir otro elemento que tiene que ver con la forma de toma de decisiones sobre el uso de los recursos naturales, tanto en los procesos de exploración como en los de explotación. La nueva Constitución reconoce la idea de hacer una consulta amplia e informada, pero no explicita que sea vinculante, como estaba propuesto en el documento del Pacto de Unidad. El proyecto de ley marco de autonomías consolida la idea de que la consulta no sea vinculante y, por lo tanto, sigue la línea de la jerarquía constitucional de lo moderno sobre lo comunitario.

En este sentido, se recorta sustancialmente el reconocimiento de las formas autogobierno, ya que en última instancia las decisiones claves sobre el uso del territorio, como son aquellas relativas a la explotación de los recursos naturales e hidrocarburos en particular, que tienen serias consecuencias en el horizonte de la desintegración de comunidades y culturas, son decisiones que pueden ser tomadas por las instancias del Ejecutivo nacional sin posibilidad de que los procesos de deliberación política de los pueblos y culturas afectados puedan incidir e incluso vetar esas decisiones. En ese sentido, incluso allá donde hay propiedad colectiva de la tierra, el uso de los recursos naturales será objeto de decisión de una soberanía que viene de fuera. En esto se reproduce el esquema de relación estatal anterior, a pesar del reconocimiento multicultural.

En el documento del Pacto de Unidad se veía claramente la voluntad de las asambleas de los pueblos indígenas y centrales sindicales de cogobernar sus territorios, es decir, de organizar, reproducir y proyectar sus formas autogobierno pero codecidir, sobre todo en temas relativos a recursos naturales, con las instancias del gobierno central o plurinacional. Esto no está reconocido en la Constitución y mucho menos en las leyes que se están aprobando en esta segunda fase de legislación, que sería la de implementación.

En este sentido, esta segunda fase de producción de leyes, que sería una de las más importantes en su sentido de implementación, tiene un fuerte rasgo de reducción de la plurinacionalidad que entró en la Constitución, la cual ya era una reducción respecto del horizonte plurinacional imaginado y diseñado por las organizaciones indígenas y campesinas. A este respecto, creo que una de las primeras cosas que hay que hacer en esta fase de implementación es reconocer e introducir en la legislación las consultas obligatorias vinculantes con los pueblos indígenas en relación a la exploración y explotación de recursos naturales. En la medida en que esto no esté incluido, estamos todavía en una fase de Estado colonial y no en un Estado Plurinacional. La idea de codecidir sobre los recursos naturales en territorios indígenas me parece la línea más adecuada, democrática y plurinacional, y que ya fue propuesta en el documento del Pacto de Unidad.

La idea de codecidir es una idea sobre interculturalidad y sería el principal modo de avanzar en la construcción de un Estado Plurinacional. En la medida en que esto no esté incorporado en la legislación, seguimos en un Estado neocolonial aunque se nombre o se llame a sí mismo plurinacional. Lo que tenemos todavía es un Estado ampliamente liberal. Esto se puede ver en el modo en que se nombra la inclusión de lo multicultural o el reconocimiento multicultural en varias partes de la Constitución, donde lo que prima es la noción de igualdad de oportunidades, que tiene un peso aún mayor en los documentos del gobierno del MAS.

La plurinacionalidad es reducida a igualdad de oportunidades, es decir, una idea pensada con la finalidad de descolonizar se convierte en una idea liberal, ya que la plurinacionalidad tiene como eje central reconocer las formas autogobierno de los diferentes pueblos y culturas. No sólo reconocerlos, sino también incorporarlos en los procesos de toma de decisiones, en el mejor de los casos no sólo local, es decir en territorios indígenas, sino a los procesos de legislación y gobierno plurinacional o del conjunto del país.

La introducción de la idea de igualdad de oportunidades es un modo de domesticar el lado más anticolonial o descolonizador ligado a la idea de plurinacionalidad. Es la transformación de las ideas y principios políticos comunitarios en ideas y principios liberales. En este sentido, se puede ver que la Constitución actual en buena medida es una máquina de traducción de la diversidad cultural incorporada y reconocida en principios organizativos liberales.

Considero que la Constitución contiene, por un lado, ideas y principios comunitarios que pueden hacer posible la construcción intercultural de un Estado Plurinacional; pero también hay varios otros, predominantes, que reorganizan el Estado moderno con base en instituciones liberales, bajo el principio de la supremacía constitucional de los derechos e instituciones supuestamente universales. En este sentido, la Constitución puede ser, hacia adelante, un objeto o núcleo de polémica en torno a cuál de las líneas desarrollar. De hecho, eso ya lo estamos viendo en los conflictos que empezaron a desplegarse entre el gobierno y las asambleas de pueblos indígenas de las tierras bajas en particular.

Por eso, la principal sugerencia que haría en este documento tiene que ver con la organización de un consejo multicultural o plurinacional que esté compuesto por miembros de todos los pueblos y culturas con el mismo peso, y que debe ser el espacio donde se pueda empezar a practicar la codecidión, en particular sobre recursos naturales, y que tenga la posibilidad de veto. El veto es algo que debería estar presente en la legislación que acompaña el reconocimiento de las formas de autogobierno en territorios indígenas, es decir,

una combinación de codecisión y veto. Este Consejo plurinacional, que tendría que funcionar de manera paralela al Ejecutivo y, en lo posible, vinculado a él, tendría básicamente dos tareas.

Por un lado, ser el espacio donde se discute y se codecide sobre exploración y explotación de recursos naturales y se reconoce la posibilidad de veto. Esto implicaría que la exploración y explotación de recursos naturales no sólo se consulte con el pueblo directamente afectado, sino con el conjunto de pueblos, pero a la vez con la posibilidad de que el pueblo en cuestión pueda ejercer un veto vinculante. La segunda tarea que imagino que este Consejo plurinacional tendría es pensar las formas de diseñar, organizar y luego construir un gobierno efectivamente intercultural y, así, plurinacional, en la medida en que la Constitución no lo ha diseñado. Lo que contiene es el reconocimiento de la diversidad bajo la modalidad de autonomía en territorios y niveles estatales.

Falta pensar lo principal, el modo de reconstituir la forma de gobierno común para el conjunto del país, de un modo tal que efectivamente continúe el proceso de descolonización e instaure relaciones de igualdad política entre el conjunto de los pueblos y culturas. En la medida en que la Constitución no ha dado cuenta de esto y considerando que es algo difícil de realizar en breve tiempo, es una tarea que el Consejo plurinacional podría ir realizando en la perspectiva del mediano y largo plazo, a la vez que cumple tareas de acompañamiento político vinculante a los poderes Legislativo y Ejecutivo. He centrado mi principal propuesta en este nivel general y macro porque creo que si sólo se pasa a implementar la Constitución, es decir, a elaborar un conjunto de leyes que la aterricen, la tendencia es que ocurra lo que está ocurriendo ahora, es decir, un proceso de reducción de la plurinacionalidad limitada pero que potencialmente contiene la Constitución, en vez de un proceso de construcción de un Estado Plurinacional en el país.