

## **DIVERSIDAD ÉTNICA E INCLUSIÓN SOCIAL EN BOLIVIA**

**María José Fariñas Dulce**  
Profesora Titular de Filosofía y Sociología del Derecho  
de la Universidad Carlos III de Madrid

### **Introducción**

La Constitución de Bolivia aprobada en el último año<sup>1</sup> se enmarca en una nueva dimensión del constitucionalismo iberoamericano, marcado especialmente por el reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y jurídica, por la búsqueda de mecanismos de inclusión social de los pueblos indígenas y por la necesidad de impulsar reformas institucionales (judiciales, educativas, territoriales, parlamentarias, policiales y de lucha contra la corrupción) necesarias para un buen funcionamiento democrático del poder político, para el fortalecimiento del Estado de Derecho y para reducir la segmentación social hasta ahora existente en términos económicos, regionales y étnicos.

Tradicionalmente, los problemas económicos, las desigualdades sociales y económicas, la pobreza y la exclusión de las comunidades indígenas por las élites políticas y económicas dominantes se ha retroalimentando con una falta de estabilidad de los gobiernos, una fuerte crisis de adaptación de los sistemas de partidos políticos frente al auge de los líderes populistas, una falta de legitimación política, una falta de confianza en el funcionamiento de la administración de justicia y un desigual acceso a la misma. Esta situación que ha sido una constante en los países andinos, es especialmente significativa en Bolivia, donde Evo Morales es el décimo presidente de la república desde que en 1982 se volvió a establecer el sistema democrático tras 18 años de gobiernos militares y dictaduras.

---

<sup>1</sup> El 25 de enero de 2009 ha sido convocado el referéndum para la aprobación definitiva del nuevo texto constitucional.

## **Bolivia: riesgo de fragmentación**

El contexto actual de Bolivia es particularmente complejo y se deriva de una ya larga situación de inestabilidad política, luchas sindicales, reivindicaciones campesinas y movilización indígena. Con la nueva Constitución se pretende sentar las bases de una nueva *convivencia*, lo que se ha denominado la “refundación” de Bolivia. Sin embargo, subsisten graves riesgos de fragmentación del Estado, entre el Oriente rico, propietario de las tierras y de los recursos naturales del país, y el Altiplano pobre, rural, configurado como un mosaico étnico y que representa el 70% de una población de unos 10 millones de habitantes. Esto es, lo que tradicionalmente han sido las dos “Bolivias”.

### *1. La cuestión socio-política*

Desde el punto de vista político y social, el conflicto se está planteando en términos clasistas, en una sociedad donde apenas existe la clase media. Lucha de clases sociales entre, por un lado, los ricos (el 15% de la población más o menos), terratenientes, criollos o blancos, en cuyas manos se ha concentrado la práctica totalidad de la propiedad de las tierras más fértiles y las riquezas naturales del país, que se oponen a la reforma constitucional, a la reforma agraria, a la ampliación de derechos a la población indígena y a la redistribución de la riqueza nacional; y, por el otro, los pobres, mayoritariamente indígenas e históricamente desposeídos, excluidos del reparto de las riquezas naturales y de la distribución del poder social y económico, viviendo casi siempre en un régimen de servidumbre en el seno de los grandes latifundios del país.

Los primeros, la élite económica descendiente de europeos, representada fundamentalmente por la oligarquía cruceña, abogan ahora por la defensa de una legislación neoliberal en lo económico y lo social y homogénea en lo cultural. La misma legislación que durante siglos ha mantenido al 62% de la población de Bolivia (mayoritariamente indígenas “originarios”) en la exclusión social y cultural y en los niveles de pobreza económica más grandes del continente.

Los segundos, a través del movimiento indigenista, del sindicalismo campesino y del Movimiento Sin Tierra (MST)<sup>2</sup>, reivindican el reconocimiento y el respeto a sus derechos como individuos y como pueblo<sup>3</sup>: sus derechos lingüísticos, su identidad cultural, étnica y religiosa, sus normas y mecanismos de resolución de conflictos (justicia comunitaria, designación de autoridades, diferentes formas de autonomía nacional...), los derechos de propiedad comunitaria sobre la tierra y la reclamación de compensaciones económicas a las empresas de hidrocarburos y de la minería por los daños causados al medio ambiente, con el cual ellos se sienten vitalmente identificados. Pero, además, reivindican su derecho a participar en pie de igualdad en el reparto de las riquezas naturales del país y en la toma de decisiones políticas y jurídicas. Es decir, reivindican a la vez su derecho a la *igualdad* y su derecho a la *diferencia*, en base a los mismos principios democráticos que antes les habían negado ambos derechos.

La igualdad puede y debe admitir las diferencias que identifican a los seres humanos, pero nunca debería admitir desigualdades, ni discriminaciones entre ellos. Los pueblos indígenas (hasta 36 etnias diferentes existen en Bolivia, según se recoge en el nuevo texto constitucional) quieren ser *iguales* en el acceso al reparto del poder social y económico, a la vez que esperan que se respeten las diferencias culturales que los caracterizan como tales y sus propios espacios de poder social. Defienden su identidad y su diferencia, porque sienten y han sentido durante siglos que corre peligro de ser desnaturalizada o descaracterizada por la imposición de un modelo cultural dominante. Pero también defienden su derecho a acceder a la promesa de la universalidad de la igualdad (política, económica y social), cuando ésta les ha sido negada históricamente en razón precisamente de su identidad étnica, cultural o religiosa; elementos que han

---

<sup>2</sup> Sobre el sindicalismo y los movimientos indigenistas en Bolivia, véase los trabajos recogidos en Jesús Espasadín López y Pablo Iglesias Turrion (eds.), *Bolivia en Movimiento. Acción colectiva y poder político*, Barcelona, El Viejo Topo, 2007.

<sup>3</sup> Los derechos de los pueblos indígenas han sido formalmente reconocidos en la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en septiembre de 2007, y que abarca no sólo al derecho a su lengua y cultura a sus prácticas sociales y religiosas, a sus prácticas medicinales, a su relación con la tierra y la propiedad, sino también a sus normas de convivencia y a sus mecanismos de resolución de conflictos (ámbito de juridicidad).

sido utilizados como coartada para su inferiorización y, por lo tanto, para excluirlos y dominarlos.

El nuevo texto constitucional boliviano, con algunas incoherencias, otras contradicciones y no menos precipitaciones léxicas, pretende conseguir un difícil *equilibrio* entre la igualdad socio-económica y la diferencia cultural, en un país donde ni la una ni la otra han sido debidamente salvaguardadas hasta ahora. Sin embargo, el necesario *reconocimiento recíproco* de la diversidad cultural, étnica y jurídica, que ahora se plasma constitucionalmente, no debería relegar a un segundo plano las desigualdades y exclusiones, la pobreza, la humillación y las jerarquías socioeconómicas existentes durante siglos y que han causado la insatisfacción y el hartazgo de los indígenas bolivianos. La democracia boliviana necesita de su participación en condiciones de igualdad, como sujetos políticos plenos, para evitar su propia debilidad. Porque, como decía Castoriadis, si no participamos *todos*, las estructuras democráticas de la sociedad se debilitan.

Lo que ocurre es que tradicionalmente los grupos identitarios han ocupado un lugar incómodo en las democracias<sup>4</sup>. Cuando se identifica a un ser humano como indígena o blanco, se recurre siempre al estereotipo de la raza o la etnia, estableciendo una competencia entre grupos identitarios diferentes por establecer la superioridad de uno sobre otro, que va más allá de los principios comunes de participación y justicia democráticas. El reto, pues, está en construir un espacio público donde todos tengan cabida y donde se establezcan vínculos sociales de inclusión y cohesión.

Todo lo dicho implica, pues, sentar las bases de una nueva *convivencia*. Ya no se trata de la mera coexistencia, basada en criterios jerárquicos de superioridad racial o de exclusión cultural y social, ni en imposiciones clasistas, sino de la convivencia intercultural e interétnica, sin imponer condiciones absolutas a la misma. Para ello, es necesario emprender toda una labor legislativa de reformas institucionales y territoriales de gran calado. La sola aprobación de un nuevo texto constitucional no podrá resolver el problema de la pobreza y de la desigualdad social y económica, ni los con-

flictos identitarios. Se hace necesario reforzar al máximo la legitimidad democrática de las instituciones políticas, para que estas puedan introducir reformas económicas y sociales que marquen las líneas de un nuevo modelo de desarrollo económico y ecológico.

## **2. *La cuestión jurídica***

Desde el punto de vista jurídico, el reto está en cómo articular un nuevo sistema policéntrico de fuentes de producción normativa compatible con la centralidad del Estado de Derecho (por ejemplo, la nacionalización de los hidrocarburos), con el principio de la legalidad y el de la seguridad jurídica.

Está por determinar cómo se van a solucionar los conflictos de *internormatividad*, es decir, los casos en los que varios sistemas normativos entran en competencia sobre la misma materia regulada, así como los conflictos procesales y de jurisdicción en los casos en los que se reconoce la justicia comunitaria y, en definitiva, la ordenación adecuada entre los diferentes niveles jurídicos existentes. El “pluralismo jurídico” reconocido en el nuevo texto constitucional y derivado de la diversidad étnica, requiere una puesta en práctica que canalice eficazmente los inevitables conflictos que en un contexto de pluralidad normativa se han de producir.

## **Los riesgos del nacionalismo étnico**

Las aspiraciones secesionistas de la oligarquía empresarial de Santa Cruz, junto con las reivindicaciones étnicas-nacionalistas de los movimientos indigenistas instalados ya en las instituciones de gobierno, además de que pueden provocar una ruptura en el Estado boliviano de consecuencias todavía no previstas en la propia estabilidad del continente iberoamericano, están oscureciendo a veces el verdadero problema de fondo: la desigualdad social, el atraso económico y la inmensa pobreza de la mayoría del pueblo boliviano, que exige la puesta en marcha de reformas institucionales radicales

---

<sup>4</sup> Cfr. Amy Gutmann, *La identidad en democracia*, Katz Editores, Buenos Aires, 2008.

para atajarlo y promover una sociedad más justa. En Bolivia, por ejemplo, no existe un sistema público de Seguridad Social, con la consiguiente desprotección ante situaciones de riesgo y carencia de derechos que sufre la mayoría de la población.

El nacionalismo étnico, con aspiraciones autonomistas (se aspira a un Estado plurinacional, con amplios procesos de autodesarrollo), corre el riesgo de frenar cualquier movilización social a favor de la reivindicación de derechos sociales, de políticas redistributivas, de una mayor justicia social y de un nuevo modelo de desarrollo económico más equitativo. Un excesivo paternalismo indigenista o un sesgo demasiado identitario por parte del Gobierno boliviano daría al traste con las necesarias reformas estructurales que la sociedad demanda y con la lucha contra la corrupción institucional<sup>5</sup>.

El problema mayor es que existen dos bandos claramente enfrentados con intereses y reivindicaciones contrapuestas y excluyentes, especialmente, por lo que se refiere a la propiedad de las tierras y la extensión de la tierra que se puede tener en propiedad. Los movimientos sociales e indigenistas piden un límite de 5.000 hectáreas, mientras que la oligarquía de derechas pide un límite de 10.000 hectáreas. Actualmente la distribución de la tierra en Bolivia es extremadamente desigual. Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2005, menos de 100 familias son propietarias de más de 25 millones de hectáreas. Los propietarios de estos latifundios, vinculados a las empresas transnacionales del gas y el petróleo, son los que están impulsando el movimiento secesionista desde Santa Cruz, rechazando la reforma agraria y la nacionalización de los hidrocarburos, en defensa únicamente de sus propios privilegios de clase. Parece que la codicia de la elite rica es infinita.

En el referéndum constitucional previsto para el 25 de enero de 2009 se incluirá una segunda consulta, además de la aprobación definitiva del articulado del nuevo texto, referida a la extensión que debe tener un latifundio improductivo para ser expropia-

---

<sup>5</sup> Según el “Índice de Percepción de la Corrupción 2007”, publicado por *Transparencia Internacional*, Bolivia ocupa, con una puntuación de 2,9, (10, altamente transparente; 0, altamente corrupto) uno de los lugares más bajos entre los países de Iberoamérica en la percepción del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas del propio país.

do por el Estado. Sin duda, este será el primer paso para una reforma agraria en profundidad y, a la larga, para ir creando una clase media que deberá ser clave en el nuevo desarrollo económico del país andino, que ya no debería estar sólo vinculado a la explotación de los recursos naturales como el gas natural.

## **Conclusión**

La tarea emprendida por el Gobierno presidido por Evo Morales es imprescindible en este momento, pero el proceso de negociación interna es bastante complicado. No cabe duda que el modelo neoliberal de las políticas económicas llevadas a cabo por los presidentes anteriores ha fracasado estrepitosamente y ha conducido al país a los niveles más altos de pobreza y de desigualdad social de todo el continente. Pero la actual situación de recesión económica global añade una dificultad añadida al ya de por sí complejo entramado boliviano, que podría derivar en una gestión populista de la economía con consecuencias negativas a medio plazo. No se debería olvidar que Bolivia necesita, por ejemplo, poner en marcha un programa de grandes infraestructuras, para facilitar el desarrollo de la reforma agraria y de las reformas institucionales; y necesita también alcanzar una estabilidad macroeconómica que sea compatible con la necesaria redistribución de la renta.

Madrid, noviembre de 2008