

genas? ¿Son posibles nuevos mestizajes asentados en el reconocimiento del doble derecho humano poscolonial: tenemos el derecho a ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza; tenemos el derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza?

Sabemos que en cuanto hecho político, la transición de larga duración ocurre en el corto plazo y está sujeta a la contingencia de las agendas y luchas políticas en un momento histórico dado. Por ejemplo, en Bolivia, la larga duración de la transición descolonial estuvo presente desde el inicio de la demanda de convocar a una Asamblea Constituyente por parte de los movimientos indígenas (en especial de las tierras bajas), de la Coordinadora del Agua y de la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia). En ese sentido, pretendían que los criterios de representación para la Asamblea fuesen los criterios propios de la cultura comunitaria: representación cualitativa y no cuantitativa con base en los diferentes tipos de liderazgos comunitarios y sindicales. Sin embargo, tal demanda no fue políticamente viable y la convocatoria a la Asamblea Constituyente fue organizada con los criterios cuantitativos electorales propios de la cultura política liberal.⁴¹ En este contexto, lo decisivo es que los participantes en las luchas «veían» el largo plazo «dentro» del corto plazo, y viceversa; y, además, que evalúen sus éxitos y fracasos en función de esa «visión».

CAPÍTULO 6

LA REFUNDACIÓN DEL ESTADO Y LOS FALSOS POSITIVOS

Aparentemente, «el Estado» pasa por profundas transformaciones desde el colapso financiero de 2008.⁴² Los cambios anteriores, producidos por los colapsos financieros locales o regionales de los años 70, 80 y 90 del siglo pasado, afectaron países con poca influencia en los negocios internacionales. Por ello, los respectivos Estados fueron forzados a insistir en la ortodoxia, o se rebelaron y fueron objeto de sanciones o, en el mejor de los casos, fueron ignorados. El tema de debate es saber hasta qué punto los cambios en curso desde hace varias décadas afectan la estructura institucional y organizacional del Estado moderno, el conjunto de instituciones más estable de la modernidad occidental. Los cambios en la acción del Estado en el continente latinoamericano durante los últimos veinte años han dado fuerza al argumento de que «el Estado está de vuelta». ¿Pero qué tipo de Estado está de vuelta? Para contestar esta pregunta distinguimos vertientes de transformación del Estado: la primera que llamo el Estado como comunidad ilusoria, y la segunda que denomino el Estado de las venas cerradas.

1. El Estado-comunidad-ilusoria

El Estado-comunidad-ilusoria es el conjunto de reformas recientes que buscan devolver alguna centralidad al Estado en la economía y en las políticas sociales. Lo hace sin comprometer la lealtad a la ortodoxia neoliberal internacional, pero usando todo el campo de maniobra que, en el plano interno, tal ortodoxia le concede coyunturalmente.

Algunos de los rasgos principales de esta transformación son: políticas de redistribución de riqueza a través de transferencias directas y

42 El Estado es uno de los dispositivos (conjunto institucional, normativo e ideológico) de la modernidad occidental donde mejor se puede observar que los cambios, aparentemente profundos y rápidos, ocultan muchas veces permanencias muy estables. El otro dispositivo es, quizá, la propiedad privada. ¿Hubo algún cambio profundo en este dominio en los últimos trescientos años?

41 Un análisis más detallado puede leerse en TAPIA 2009: 242.

focales a los grupos sociales más vulnerables, a veces condicionadas por la obligación de ejercer derechos universales como son la educación de sus hijos o recursos para el sistema de salud; inversión fuerte en las políticas de educación; el Estado competitivo se sobrepone al Estado promotor, pues las políticas sociales son vistas como una cuestión técnica de reducción de pobreza y no como principio político de cohesión social (otro pacto social más incluyente); la lógica y evaluación de la acción del Estado es definida por criterios de eficiencia derivados de las relaciones mercantiles («gerencialismo») y los ciudadanos son invitados a comportarse como consumidores de los servicios del Estado; enfoque especial en la administración pública, su desempeño, su tamaño, en la simplificación y desburocratización de los servicios; búsqueda de asociaciones público-privadas en la producción de servicios anteriormente a cargo del Estado; promiscuidad entre el poder político y el poder económico que puede asumir formas «normales» (las sociedades, grupos de presión, concesiones y la gobernanza) y formas «patológicas» (tráfico de influencias, abuso de poder, corrupción); cambios en la estructura política del Estado con el aumento del poder del Ejecutivo (y en especial del Ministro de Finanzas) y la autonomía del Banco Central; recuperación tímida de la regulación que el capital financiero quiso evadir en el período anterior pero, siempre que sea posible, por vía de autorregulación; políticas de descentralización y desconcentración; despolitización del derecho —no es instrumento de transformación social, sino instancia de resolución de litigios a fin de que las transacciones económicas sean más previsibles— y, al mismo tiempo, inversión (a veces significativa) de fondos públicos en el mejoramiento del sistema judicial (en términos humanos, técnicos y de infraestructura) muchas veces por presión externa (el caso paradigmático de Colombia),⁴³ promoción de formas de transparencia, como los presupuestos participativos, los concejos municipales de servicios, pero siempre a escala subnacional; una retórica nacionalista o incluso antiimperialista que, a veces, coexiste con el dócil (en los mejores casos) alineamiento con los designios imperiales.

El Estado-comunidad-ilusoria tiene una vocación política nacional-popular y transclasista. La «comunidad» reside en la capacidad del Estado para incorporar algunas demandas populares por vía de inversiones financieras y simbólico-ideológicas. La acción represiva del Estado asume, ella misma, una fachada simbólico-ideológica (la «seguridad ciudadana»).

dana»). El carácter «ilusorio» reside en el sentido clasista del transclasismo. Las tareas de acumulación dejan de contraponerse a las tareas de legitimación para ser su espejo: el Estado convierte intereses privados en políticas públicas no porque sea «el comité de la burguesía», sino porque es autónomo en la defensa del bien común. Por otro lado, al denunciar las más arrogantes manifestaciones del poder clasista (satanizando la ostentación, los bonos y gratificaciones), el Estado hace que los fundamentos de este poder queden todavía más invisibles e intocados.

2. La refundación de Estado: las venas cerradas

La refundación del Estado moderno capitalista colonial es un reto mucho más amplio. Sintetiza hoy las posibilidades —y también los límites— de la imaginación política del fin del capitalismo y del fin del colonialismo. El Estado moderno ha pasado por distintos órdenes constitucionales: Estado liberal, Estado social de derecho, Estado colonial o de ocupación, Estado soviético, Estado nazi-fascista, Estado burocrático-autoritario, Estado desarrollista, Estado de Apartheid, Estado secular, Estado religioso y, el más reciente (quizá también el más viejo), Estado de mercado. Lo que es común a todos ellos es una concepción monolítica y centralizada del poder del Estado; la creación y control de fronteras; la distinción entre nacionales y extranjeros y, a veces, entre diferentes categorías de nacionales; la universalidad de las leyes a pesar de las exclusiones, discriminaciones y excepciones que ellas mismas sancionan; una cultura, una etnia, una religión o una región privilegiadas; organización burocrática del Estado y de sus relaciones con las masas de ciudadanos; división entre los tres poderes de soberanía con asimetrías entre ellos, tanto originarias (los tribunales no tienen medios para hacer ejecutar sus propias decisiones) como contingentes (la supremacía del Ejecutivo en tiempos recientes); aun cuando en la práctica el Estado no tiene el monopolio de la violencia, su violencia es de un rango superior una vez que puede usar contra «enemigos internos» las mismas armas diseñadas para combatir a los «enemigos externos».

Cuando los movimientos indígenas, en el continente latinoamericano y en el mundo, levantan la bandera de la refundación del Estado lo hacen por haber sufrido históricamente —y por seguir sufriendo hoy en día— las consecuencias de todas las características arriba mencionadas del Estado moderno en muchas de sus metamorfosis (en el continente, en especial, el Estado colonial, el Estado liberal, el Estado desarrollista, el

Estado burocrático-autoritario y el Estado de mercado). En tal contexto, la refundación del Estado tiene siete dificultades principales:

Primera dificultad: no es fácil transformar radicalmente una institución que, en su forma moderna, tiene más de trescientos años. Además, ¿cómo se puede transformar radicalmente una entidad cuando el objetivo último es, de hecho, mantenerla? Refundar el Estado no significa eliminarlo; al contrario, presupone reconocer en él capacidades de ingeniería social que justifican la tarea política de refundación.

Segunda dificultad: la larga duración histórica del Estado moderno hace que esté presente en la sociedad mucho más allá de su institucionalidad y que, por eso mismo, la lucha por la refundación del Estado no sea una lucha política en sentido estricto, sino también una lucha social, cultural, por símbolos, mentalidades, *habitus* y subjetividades. Es la lucha por una nueva hegemonía.

Tercera dificultad: esta lucha no puede ser llevada a cabo exclusivamente por los grupos históricamente más oprimidos (en el continente, los pueblos indígenas originarios, los afrodescendientes, los campesinos y las mujeres); es necesario crear alianzas con grupos y clases sociales más amplios.

Cuarta dificultad: la refundación del Estado es más que nada una demanda civilizatoria y, como tal, exige un diálogo intercultural que movilice diferentes universos culturales y distintos conceptos de tiempo y de espacio; para que tenga lugar este diálogo intercultural es necesaria la convergencia mínima de voluntades políticas muy diferentes e históricamente formadas más por el choque cultural que por el diálogo cultural, más por el desconocimiento del otro que por su reconocimiento.

Quinta dificultad: por su ámbito, la refundación del Estado no implica cambiar solamente su estructura política, institucional y organizacional; más bien, requiere cambiar las relaciones sociales, la cultura y, en especial, la economía (o por lo menos las articulaciones y relaciones entre los diferentes sistemas económicos en vigor en la sociedad).

Sexta dificultad: en tanto que para los aliados del movimiento indígena la refundación del Estado significa crear algo nuevo, para el movimiento indígena (o para una parte significativa del movimiento), el Estado a refundar tiene sus raíces en formas que precedieron la conquista y que, a pesar de la represión, lograron sobrevivir de modo fragmentario y diluido en las regiones más pobres y más remotas del continente. Además, cuando existen, lo hacen solamente en el ámbito local.

Séptima dificultad: el fracaso de la refundación más ambiciosa del siglo pasado, el Estado de los Soviets, pesa fuertemente en la imaginación

política emancipadora. Al contrario, la transformación progresista menos radical (porque es reformista) del Estado moderno: la socialdemocracia europea, sigue atrayendo a los líderes populistas del continente, por más que las agencias del capitalismo global (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial del Comercio) insisten en declararla históricamente superada.

Los movimientos indígenas de América Latina son conscientes de las dificultades, pues saben que la refundación del Estado no ocurrirá en tanto permanezcan con vigor en la región los dos grandes sistemas de dominación y explotación: el capitalismo y el colonialismo. La distancia que toman con relación a la tradición crítica eurocéntrica deriva precisamente de no poder imaginar el fin de uno sin el fin del otro. La magnitud de la tarea muestra que la refundación del Estado es un proceso histórico de largo plazo, una parte de la transición de largo plazo analizada líneas arriba. A lo largo de la transición emergerán instituciones y mentalidades transicionales o híbridas que irán anunciando lo nuevo al mismo tiempo que parecerán confirmar lo viejo. Las alianzas irán cambiando así como los instrumentos de lucha. Habrá muchos pasos atrás, pero lo importante es que estos sean menos que los pasos hacia adelante.

En el contexto actual del continente, la refundación del Estado está más avanzada en Bolivia y Ecuador, pero los temas y problemas que suscita son importantes para toda la región y también para el mundo. En este sentido, podemos hablar del continente latinoamericano como un campo avanzado de luchas anticapitalistas y anticolonialistas. En ese horizonte, en lo que sigue, selecciono algunos temas que analizo con poco detalle, subrayando solamente en qué medida cada uno de ellos obliga a tomar distancia de la tradición crítica eurocéntrica.

a) *El constitucionalismo transformador*

La refundación del Estado presupone un constitucionalismo de nuevo tipo. Es un constitucionalismo muy distinto del constitucionalismo moderno que ha sido concebido por las élites políticas con el objetivo de constituir un Estado y una nación con las siguientes características: espacio geopolítico homogéneo donde las diferencias étnicas, culturales, religiosas o regionales no cuentan o son suprimidas; bien delimitado por fronteras que lo diferencian con relación al exterior y lo desdiferencian internamente; organizado por un conjunto integrado de instituciones centrales que cubren todo el territorio; con capacidad para contar e iden-

oposición conservadora que solamente por miopía política no pudo reivindicar la aprobación del texto final como una victoria. Las dificultades del proceso constituyente fueron múltiples y algunas se manifestaron desde el inicio; además, los cambios y accidentes que afrontó la Asamblea Constituyente significaron casi siempre retrocesos en relación con el Pacto de Unidad —un modelo de concertación entre organizaciones importantes—, considerado como un mandato para los constituyentes que estaban con el proceso, muchos de ellos miembros o dirigentes de esas organizaciones.

Veamos algunas de las dificultades y accidentes: la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente no respetó la demanda de que la representación política debe expresar la plurinacionalidad, lo que implica que parte de los constituyentes debieran salir directamente de sus organizaciones (al contrario, el mecanismo de selección fue electoral); la Asamblea fue declarada originaria, pero raramente tuvo autonomía; fue desde luego bloqueada por la polémica sobre si los votos necesarios para las decisiones deberían ser mayoría absoluta o dos tercios, un bloqueo que duró siete meses; la ausencia de deliberaciones fue debilitando la Constituyente y los encuentros territoriales, si bien en parte ayudaron a relegitimar la Asamblea, al mismo tiempo profundizaron los clivajes, especialmente regionales.⁴⁸ Así, iniciados los trabajos de las comisiones y la redacción de artículos, surgió un tema fracturante, aparentemente lateral pero que se reveló decisivo para descarrilar el proceso constituyente: la cuestión de la capitalidad (¿cuál sería la «capital plena» del país, La Paz o Sucre?). Con ello, un tema con fuerte carga histórica —pero hoy en día poco más que una rivalidad—, adquirió relevancia inusitada. La decisión del Movimiento al Socialismo (MAS) de que no se discuta la cuestión de la capitalidad en la Constituyente⁴⁹ provocó violencia en Sucre en contra de los constituyentes, llegando sus vidas a correr peligro por lo que debieron ser evacuados para refugiarse en el Liceo Militar a fin de seguir sesionando. Cercaos por pobladores enfurecidos, sus vidas nuevamente estuvieron en peligro y en una acción tan vivaz cuanto desesperada decidieron aprobar el texto constitucional: como no hubo tiempo para leer todo el texto, leyeron apenas el índice y consideraron el texto aprobado. En ese momento ya no los acompañaban los constituyentes de algunos grupos de la oposición:

48 Como yo mismo observé en el encuentro territorial realizado en Santa Cruz y la turbulencia que causó.

49 Un caso más de interferencia en los trabajos de la Constituyente, actitud de entorpecimiento que fue recurrente durante todo el proceso.

tificar a todos los habitantes; regulado por un solo sistema de leyes; y, poseedor de una fuerza coercitiva sin rival que le garantiza la soberanía interna y externa.

Contrariamente, la voluntad constituyente de las clases populares, en las últimas décadas, se manifiesta en el continente a través de una vasta movilización social y política que configura un constitucionalismo desde abajo, protagonizado por los excluidos y sus aliados, con el objetivo de expandir el campo de lo político más allá del horizonte liberal, a través de una institucionalidad nueva (plurinacionalidad), una territorialidad nueva (autonomías asimétricas), una legalidad nueva (pluralismo jurídico), un régimen político nuevo (democracia intercultural) y nuevas subjetividades individuales y colectivas (individuos, comunidades, naciones, pueblos, nacionalidades). Estos cambios, en su conjunto, podrán garantizar la realización de políticas anticapitalistas y anticoloniales.

Los casos de Bolivia y de Ecuador ilustran, de diferentes modos, las inmensas dificultades en construir un constitucionalismo transformador. Veamos primero el caso de Bolivia.⁴⁴ Entre 2000 y 2006 el movimiento social fue el verdadero conductor del proceso político, demostrando una enorme capacidad de articulación y propuesta. La más contundente fue el Pacto de Unidad, que planteó un documento coherente y un mandato de las organizaciones sociales, en especial originario-indígena-campesinas (CONAMAQ, CIDOB, CSUCTB, Bartolinas, colonizadores),⁴⁵ para los constituyentes sobre el contenido y orientación política del Estado plurinacional.⁴⁶

A partir de la elección de Evo Morales y su consagración como Presidente y como Inka (la ceremonia de Tiahuanaco),⁴⁷ el protagonismo del proceso pasó gradualmente del movimiento popular al Ejecutivo. El movimiento siguió apoyando el proceso, lo que fue crucial en ciertos momentos de casi-colapso. Pero algunas veces este apoyo fue instrumental y no siempre se tradujo en la preservación de las demandas del movimiento social popular. Podemos decir que el proceso constituyente, conforme avanzó, fue cambiando las relaciones de fuerza a favor de la

44 En los próximos párrafos sigo de cerca el brillante análisis del proceso constituyente boliviano realizado por el gran intelectual y constituyente Raúl Prada (2010b).

45 CONAMAQ: Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu; CIDOB: Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia; CSUCTB: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

46 La experiencia del Pacto de Unidad fue sistematizada por Fernando Garcés (2009).

47 Esta ceremonia indígena-originaria se realizó en enero de 2005 y fue replicada en enero de 2010 para el segundo mandato del reelecto presidente Morales.

que habían abandonado la Asamblea. El texto fue leído y aprobado más tarde en la ciudad de Oruro.

Hay otro aspecto del proceso constituyente boliviano que ayuda a explicar mucho lo que sucedió, pero que raramente es mencionado como un «accidente» del proceso: el constante racismo en contra de los constituyentes indígenas. Es decir, un proceso orientado a la plurinacionalidad y la interculturalidad induce las más álgidas manifestaciones de racismo, dando prueba de la gran dificultad en pasar del viejo al nuevo orden constitucional. Según Garcés, «la presencia de campesinos e indígenas en la Asamblea Constituyente no sólo se dio como evidencia de la diversidad cultural del país, sino en calidad de actores políticos. Ello contribuyó a la activación de dispositivos de discriminación racista históricamente solapados». Los testimonios de los asambleístas originarios e indígenas sobre la violencia racista sufrida «en la carne y en la sangre» son desgarradores. En primer lugar, queda claro el indicador que permite hacer evidente el «objeto» de ataque: la vestimenta. La pollera, el poncho, las abarcas y el sombrero son los marcadores de etnicidad que hacen visible y representan lo que debe ser anulado o segregado. Una vez identificado el objeto de desprecio, este se concreta en acciones: cosas que se dicen y cosas que se hacen:

A los y las asambleístas identificados e identificadas como «indios/indias» en determinado momento de la violencia desatada en Sucre se les llama analfabetos(as), mamacas, cochinos(as), sucios(as), indios(as), cholos(as), campesinos(as), collas, indios(as) de mierda, ovejas, animales, perra maldita, indígenas, incapaces. Se les conmina a que se vayan a sus casas y se les advierte que los van a descuartizar como a Túpac Katari. Se les niega el alquiler de habitaciones, la atención en restaurantes y hospitales, la venta de comida en el mercado; se les insulta, golpea, escupe, abuchea, persigue; son arrojados con plátanos y tomates. (GARCÉS, en prensa)

Estos incidentes y contratiempos, el abandono de una parte de la oposición que básicamente no quería ninguna Constitución aunque fuese la más favorable, y la preocupación del Ejecutivo de llegar a un acuerdo con la oposición, todo esto hizo que ni siquiera la Constitución aprobada en Oruro tuviera fuerza para imponerse como la nueva Carta Magna. Entramos entonces en un proceso grave de pérdida de autonomía y de exclusividad de la Asamblea toda vez que se organizan, a partir del Ejecutivo y del Congreso, comisiones que de hecho revisan el texto sin que tengan

mandato constitucional para hacerlo. Son varios los momentos de «interferencias»: desde la Comisión Multipartidaria a la Comisión de Redacción (que a la par de corregir errores gramaticales e inconsistencias, cambia el contenido de varios artículos), pasando por el Diálogo de Cochabamba con los prefectos. Finalmente, el Congreso se transforma, sobre las ruinas de la Asamblea Constituyente, en Congreso Constituyente y prepara la versión definitiva de la Constitución que será refrendada en referéndum nacional en enero de 2009.

El Congreso cambia 144 artículos y, según Raúl Prada, todas las modificaciones son de carácter conservador. Las pérdidas se producen sobre todo para el movimiento popular, indígena, originario y campesino. Entre los cambios podemos destacar los siguientes: no se define el número de circunscripciones especiales indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional, reduciéndose luego a solamente siete en la Ley Electoral Transitoria; se impide la reforma agraria al determinar la no-retroactividad de la ley sobre el tamaño máximo de la propiedad de la tierra; se restringe la justicia comunitaria indígena, confinándola a indígenas en sus territorios y entre sí; se altera la composición del Tribunal Constitucional Plurinacional que pasa a exigir como requisito para todos sus miembros la formación jurídica académica eurocéntrica, y apenas algunos de ellos deben tener conocimiento de los derechos indígenas.

A pesar de todas estas concesiones, la derecha miope y desmoralizada, con su maximalismo y golpismo fracasados, no puede reivindicar una victoria con la aprobación de la Constitución. Al contrario, fueron las fuerzas progresistas las que celebraron y también las organizaciones populares no siempre conscientes de los cambios conservadores introducidos en la última versión aprobada.

Considerando todos estos aspectos, Raúl Prada, uno de los constituyentes más lúcidos y activos, hace así el balance del proceso constituyente:

Creo que se trata de un texto de transición, porque en realidad la Constitución crea mecanismos de transición hacia un Estado plurinacional y comunitario; es decir, un tránsito descolonizador, un tránsito hacia un nuevo mapa institucional, un tránsito hacia un Estado descentralizado administrativo y políticamente; hacia las autonomías indígenas, que es el lugar donde se plasma el Estado plurinacional. ¿Dónde está el Estado plurinacional? Realmente se encuentra en las autonomías indígenas, este es el espacio donde se produce la transformación del Estado, donde se reconoce otra institucionalidad.

Lo que no está claro es cómo la institucionalidad indígena y comunitaria va a formar parte de la organización del Estado, de un nivel central, de un Estado transversal. Estamos ante un texto constitucional avanzado porque, comparándolo con el de Ecuador, ahí se hace un enunciado sobre el Estado plurinacional, pero lo plurinacional no se repite en las otras partes de la Constitución; es sólo un enunciado. En cambio en el caso boliviano, lo plurinacional, a pesar de los cortes que se hacen, reaparece en distintos lugares de la Constitución: lo plurinacional es una transversal en la composición de la Constitución y en el nuevo 'modelo de Estado'. En todo caso, la Constitución adoptada en Bolivia no es un texto que haya terminado de resolver el gran problema de la colonización ni los grandes problemas respecto a los planteamientos populares, en relación con alternativas al capitalismo. Pero si bien no se han terminado de resolver los problemas, sí se crearon mecanismos para una transición a otras condiciones políticas, económicas, sociales, morales, éticas y jurídicas, particularmente en lo que respecta a los derechos, estableciendo enunciaciones constitucionales como base para después construir instrumentos legales e institucionales encaminados a orientar e interpretar las nuevas relaciones entre los ciudadanos y entre el Estado y la sociedad. Haciendo un balance general, se puede decir que la fuerza del proceso constituyente del año 2000 al 2006 se ha plasmado en las condiciones de la correlación de fuerzas expresadas en el texto constitucional. Creo que la aprobación de la Constitución Política del Estado es una victoria del movimiento social, del movimiento indígena y del movimiento popular. Este proceso constituyente no ha terminado, continúa; la gran pelea en adelante va a ser la implementación del texto constitucional, la gran disputa hacia adelante será la interpretación y aplicación de la Constitución en la materialidad jurídica de las leyes y en la materialidad política de las instituciones. En los probables escenarios de este futuro inmediato el gran peligro es también la desconstitucionalización del texto constitucional. Lo heroico fue que, a pesar de su diseminación y fragmentación de las comisiones, de las crisis permanentes y de las dificultades proliferantes, la Asamblea Constituyente logró mantener un hilo conductor, pudo hilar el tejido de los movimientos sociales en el desarrollo dramático de la propia Asamblea Constituyente; logró aprobar su texto constitucional y sobrevivió a los embates y conspiraciones de las oligarquías regionales; en fin, logró imponer su espíritu impetuoso a pesar de las ciento cuarenta y cuatro modificaciones que hizo el Congreso. (PRADA 2010b)

El proceso constituyente en Ecuador fue bastante más tranquilo. En el referéndum del 15 de abril de 2007, una abrumadora mayoría se pronunció a favor de la convocatoria de un Asamblea Constituyente.⁵⁰ El partido del presidente Correa (Alianza País) conquistó 80 de los 130 lugares en juego. Tal como en Bolivia, la Asamblea Constituyente se afirmó como ruptura en relación con el pasado, como estrategia antistatista —quizá más antistatista que la de Bolivia por el aniquilamiento de la imagen de la clase política «tradicional» producido por Correa— y como constitucionalismo desde abajo, con una muy amplia participación popular en la presentación y la discusión de propuestas.⁵¹ Las tensiones más fuertes en el proceso constituyente fueron de dos tipos y, a pesar de su intensidad, fue posible manejarlas dentro de la «normalidad democrática». La primera gran tensión surgió con la intervención del presidente Correa en los trabajos de la Asamblea Constituyente, lo que contrariaba el carácter originario de la misma. De alguna manera, Correa buscaba mantener un cierto control político sobre normas constitucionales en discusión acerca de temas tan diversos como la relación entre extractivismo y ambientalismo (límites ambientales de la explotación minera), modelo económico, autonomía indígena (consulta previa o consentimiento previo para proyectos extractivistas en territorios indígenas), plurinacionalidad, derechos sexuales, aborto, etc. Las posiciones más conservadoras del Presidente (más relictantes con relación a la protección de la naturaleza, a la autonomía indígena y a los derechos sexuales) generaron un conflicto con los asambleístas más progresistas, el cual acabó por polarizar las dos más importantes personalidades del nuevo proceso político: Rafael Correa y Alberto Acosta, presidente de la Asamblea, fundador de Alianza País y miembro de su buró político.⁵² Este conflicto se agravó con la renuncia de Acosta al cargo de presidente de la Asamblea poco tiempo antes de que el proceso constituyente concluyera.⁵³

50 Un excelente análisis del proceso constituyente ecuatoriano puede leerse en Franklín Ramírez (2008). Véase también Nanna Franziska Birk (2009). Sobre las cuestiones más controvertidas léase la reflexión muy comprometida y muy lucida de Alberto Acosta, que fue presidente de la Asamblea casi hasta el término de esta (ACOSTA 2008).

51 «Los niveles de discusión colectiva del proyecto constitucional no tienen antecedentes en el país. Más de dos millones de ejemplares circulan en diversos puntos de la sociedad, lo que ha abierto la ocasión para que los ciudadanos comunes se informen y debatan sobre los detalles de la nueva Carta Magna. La Constitución vigente —aprobada en un cuartel militar y sin contar con el pronunciamiento popular— debe adquirirse en librerías especializadas» (RAMÍREZ 2008: 8).

52 Este conflicto ayuda a explicar lo que va pasar con el proyecto Yasuni ITT mencionado más adelante.

53 El referéndum sobre la convocatoria determinaba que en ocho meses la nueva Constitución estaría redactada. Transcurridos siete meses, solamente 57 artículos estaban definitivamente

La otra gran tensión, que creció con el decurso del proceso constituyente, ocurrió con los sectores conservadores —con la fuerte presencia de la alta jerarquía de la Iglesia católica ligada al Opus Dei y el acoso mediático—, en la medida que se dieron cuenta del rumbo que tomaba la orientación normativa de la Constitución y de cuánto contrariaba a sus ideologías e intereses. La batalla electoral por el referéndum sobre la nueva Constitución fue considerada, tanto por el presidente Correa —que lideró la campaña por la Constitución— como por la oposición conservadora, como «la madre de todas las batallas». El 28 de septiembre de 2008 esa batalla terminó con una inequívoca victoria del Presidente.

Entre las razones para las diferencias entre los dos procesos constituyentes podemos subrayar las siguientes:

Primero, en Bolivia el grado de conflictividad social en el período inmediatamente anterior al proceso constituyente fue muy superior que en Ecuador. Sobre todo después de la «Guerra del Gas» (octubre de 2003), la derecha comenzó a organizarse y encontró en la autonomía regional el eje central de su oposición. Era una agenda muy fuerte, porque la fuerza política de los departamentos de la «Media Luna» (Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija) era muy grande y muy superior a la de Guayaquil en Ecuador, donde Alianza País (AP), una fuerza de izquierda, ganara las elecciones (más del 60% de los votos), por primera vez en la historia del país. Además, el reclamo autonómico en Bolivia representaba un dilema para el MAS ya que la autonomía y el autogobierno eran igualmente importantes banderas indígenas, a pesar de que su orientación política estaba en las antipodas de la orientación de la «Media Luna».

Segundo, el control político de la Asamblea por parte de Alianza País en Ecuador era muy superior al control político de la Asamblea por parte del MAS en Bolivia. En Ecuador, AP tenía la gran mayoría de los asambleístas y no necesitaba sino de la mayoría simple (mitad más uno) para aprobar los artículos y el texto final. Al contrario, en Bolivia el MAS tenía una mayoría menos significativa (51%) y necesitaba de una mayoría calificada (2/3 de los votos) para aprobar el texto constitucional. De hecho, uno de los primeros conflictos se dio en torno al regla-

aprobados. Acosta solicitó al Presidente dos meses más para terminar la redacción. El Presidente, invocando el deterioro de la imagen de la Asamblea en la opinión pública, forzó la renuncia de Acosta. Con el nuevo Presidente de la Asamblea, y ciertamente sin la calidad del debate en el período anterior, la Asamblea aprobó 387 artículos en tres semanas. El discurso de renuncia de Alberto Acosta es un documento impresionante por la manera como sintetiza las novedades o rupturas históricas de la nueva Constitución (Acosta 2008: 43-59).

mento general de funcionamiento de la Asamblea y, sobre todo, acerca del modo de votación y aprobación. El MAS, que pretendía la votación por mayoría simple, tuvo que ceder y aceptar la mayoría calificada. Por otro lado, la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente de marzo de 2006 ya es producto de concesiones importantes por parte del MAS a la oposición. Por ejemplo, tuvo que renunciar a su propuesta inicial de admitir la representación indígena nombrada por las autoridades indígenas (y no por vía partidaria).

Tercero, la heterogeneidad social, política y cultural de la Asamblea Constituyente fue bastante más grande en Bolivia que en Ecuador, un factor todavía más importante por el tamaño desigual de las dos asambleas (255 asambleístas en Bolivia y 130 en Ecuador). En el caso boliviano, la presencia indígena —junto con campesinos y sectores populares— fue protagónica en tanto que en el caso ecuatoriano fue reducida (en gran medida, las demandas indígenas fueron impulsadas por asambleístas no indígenas, en especial por el Presidente de la Asamblea).

A pesar de sus diferencias, los dos procesos constituyentes revelan con igual nitidez las dificultades de realizar, dentro del marco democrático, transformaciones políticas profundas e innovaciones institucionales que rompan con el horizonte capitalista, colonialista, liberal y patriarcal de la modernidad occidental. Si miramos más allá del laberinto de los incidentes, de los contratiempos, de la desinformación hostil en los medios, de los personalismos dramatizados, verificamos que algunos de los temas más controvertidos en los dos procesos constituyentes tuvieron algo en común. Por ejemplo, el carácter plurinacional o simplemente intercultural del Estado; el manejo de los recursos naturales y el ámbito del derecho de los pueblos indígenas (consulta previa o consentimiento previo); la cuestión autonómica; los límites de la jurisdicción indígena.

Pero incluso en temas comunes hubo diferencias de énfasis. En el caso de Bolivia, la cuestión autonómica fue particularmente polémica porque, a través de ella, se discutió el control político y el control de los recursos naturales. En Ecuador, la victoria de Correa en Guayaquil desarmó la oposición regional a la nueva Constitución.⁵⁴ Por otro lado, el tema autonómico había sido fuerte al inicio de la década. Asimismo, hubo un debate intenso sobre la descentralización, la regionalización y las autonomías no sólo al interior de la Asamblea, sino también entre

54 En Ecuador el conflicto regional no está tan fuertemente cruzado por lo étnico como en Bolivia. Es sobre todo un conflicto político y económico.

el gobierno y los municipios, las prefecturas, las juntas parroquiales y las organizaciones indígenas. En Ecuador, la especificidad mayor fueron las polémicas sobre temas que no eran constitucionales sino relativos a nueva legislación (expedida por la Asamblea mediante mandatos constituyentes) tales como nueva legislación tributaria, laboral y minera, particularmente en el caso de la última. También fue polémico el tema del derecho humano al agua y la gestión del agua (si corresponde al Estado central sobre la base del interés público o a las comunidades de usuarios).⁵⁵

El constitucionalismo transformador es una de las instancias (quizá la más decisiva) del uso contrahegemónico de instrumentos hegemónicos de que hablé arriba. De las Constituciones modernas se dice frecuentemente que son hojas de papel para simbolizar la fragilidad práctica de las garantías que consagran y, en realidad, el continente latinoamericano ha vivido dramáticamente la distancia que separa lo que los anglosajones llaman *law-in-books* y *law-in-action*.⁵⁶ Esto puede pasar también con el constitucionalismo transformador y su carácter contrahegemónico, pues el hecho de asentarse en la fuerza de las movilizaciones sociales que combaten las visiones hegemónicas y logran imponer democráticamente visiones contrahegemónicas, no necesariamente lo defiende de esa posibilidad. Las instituciones hegemónicas son la expresión de la inercia de las clases e ideas hegemónicas; son relaciones sociales y por eso también campos de disputa, pero son asimétricas y desiguales en las posibilidades de lucha que ofrecen a los diferentes grupos o clases en conflicto.⁵⁷ Por eso la movilización contrahegemónica de las instituciones estatales presupone la existencia de un espacio-tiempo externo, «fuera» de las instituciones, donde sea posible alimentar la presión en contra de la hegemonía. Así, cualquier quiebra en la movilización puede revertir el contenido oposicional de las normas constitucionales o vaciar su eficacia práctica. A eso llamamos la desconstitucionalización de la Constitución, de lo cual hay muchos ejemplos en la región y en el mundo.

55 Para el análisis de las diferencias entre los dos procesos constituyentes, mucho contribuyeron las comunicaciones personales con Agustín Grijalva (26 de febrero de 2010), con Fernando Garcés y Franklin Ramírez (ambas de 27 de febrero de 2010).

56 Esto no significa que las constituciones sean puramente nominales. Han expresado exclusiones y luchas sociales y han tenido grados variables de fuerza normativa.

57 Dicha realidad está implícita en la formulación un tanto enigmática de Zavaleta: «todas las instituciones son formas organizadas de los fracasos humanos» (1983a: 11).

b) El Estado plurinacional

En el contexto latinoamericano, la refundación del Estado pasa en algunos casos por el reconocimiento de la plurinacionalidad.⁵⁸ Implica un desafío radical al concepto de Estado moderno que se asienta en la idea de nación cívica —concebida como el conjunto de los habitantes (no necesariamente residentes) de un cierto espacio geopolítico a quienes el Estado reconoce el estatuto de ciudadanos— y, por lo tanto, en la idea de que en cada Estado sólo hay una nación: el Estado-nación. La plurinacionalidad es una demanda por el reconocimiento de otro concepto de nación, la nación concebida como pertenencia común a una etnia, cultura o religión.

En el lenguaje de los derechos humanos, la plurinacionalidad implica el reconocimiento de derechos colectivos de los grupos sociales en situaciones en que los derechos individuales de las personas que los integran resultan ineficaces para garantizar el reconocimiento y la persistencia de su identidad cultural o el fin de la discriminación social de que son víctimas. Como lo demuestra la existencia de varios Estados plurinacionales (Canadá, Bélgica, Suiza, Nigeria, Nueva Zelanda, etc.), la nación cívica puede coexistir con varias naciones culturales dentro del mismo espacio geopolítico, del mismo Estado.

El reconocimiento de la plurinacionalidad conlleva la noción de autogobierno y autodeterminación, pero no necesariamente la idea de independencia. Así lo han entendido los pueblos indígenas del continente latinoamericano y los instrumentos/tratados internacionales sobre los pueblos indígenas, como por ejemplo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y más recientemente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada el 7 de septiembre de 2007. La idea de autogobierno que subyace a la plurinacionalidad tiene muchas implicaciones: un nuevo tipo de institucionalidad estatal, una nueva organización territorial, la democracia intercultural, el pluralismo jurídico, la interculturalidad, políticas públicas de nuevo tipo (salud, educación, seguridad social), nuevos criterios de gestión pública, de participación ciudadana, de servicio y de servidores públicos. Cada una de ellas constituye un desafío a las premisas en que se asienta el Estado moderno.

58 Lo mismo pasa hoy en algunos países de África, donde la plurinacionalidad suele ser designada como federalismo étnico. Véase AKIBA 2004: 121-155; BERMAN, EYOH y KYMLICKA 2004; KELLER 2002: 33-34.

Antes de ver brevemente cada una de estas implicaciones es necesario tener en cuenta que el reconocimiento de la plurinacionalidad significa otro proyecto de país, otros fines de la acción estatal y otros tipos de relación entre el Estado y la sociedad. El reconocimiento de las diferencias nacionales o culturales no implica una yuxtaposición de cosmovisiones sin reglas o un hibridismo o eclecticismo sin principios. Al contrario, incluye jerarquías entre ellas: dentro de la misma cultura o nación puede preferir algunas versiones en detrimento de otras, ya que las diferentes naciones o identidades culturales en presencia están lejos de ser homogéneas.

c) Proyecto de país

El sentido político de la refundación del Estado deriva del proyecto de país consagrado en la Constitución.⁵⁹ Cuando, por ejemplo, las Constituciones de Ecuador y Bolivia⁶⁰ consagran el principio del buen vivir (*Sumak Kawsay* o *Suma Qamaña*) como paradigma normativo de la ordenación social y económica, o cuando la Constitución de Ecuador consagra los derechos de la naturaleza entendida según la cosmovisión andina de la *Pachamama*,⁶¹ definen que el proyecto de país debe orientarse por caminos muy distintos de los que conducirán a las economías capitalistas, dependientes, extractivistas y agroexportadoras del presente.⁶²

En estas Constituciones, en cambio, se privilegia un modelo económico-co-social solidario y soberano (Acosta 2009a: 20; León 2009: 65), asentado en una relación armoniosa con la naturaleza que, en la formulación de Eduardo Gudynas (2009: 39), deja de ser un capital natural para convertirse en un patrimonio natural. Ello no niega que la economía capitalista sea acogida en la Constitución, pero impide (y ya es bastante) que las relaciones capitalistas globales determinen la lógica, la dirección y el ritmo del desarrollo nacional.⁶³ De la misma manera, no impide que la unidad nacional siga siendo celebrada e intensificada; impide solamente (lo que es mucho) que en nombre de la unidad se desconozca o desvalorice la plurinacionalidad.⁶⁴

59 En el caso de Ecuador, tres libros importantes han sido organizados por Alberto Acosta y Esperanza Martínez: *Plurinacionalidad: democracia en la diversidad*; *El buen vivir: una vía para el desarrollo*; *Derechos de la naturaleza: el futuro es ahora*. Todos publicados en Quito por Abya-Yala en 2009. Son tres libros de intervención política en los que con aportes varios se busca trazar los rasgos más importantes del proyecto de país. Véase también WALSH 2009. Constitución de Ecuador de 2008: «Artículo 275.

El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *Sumak Kawsay*. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.» Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009: «Artículo 306.

I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos.

II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.

III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo.

IV. Las formas de organización económica reconocidas en esta Constitución podrán constituir empresas mixtas.

V. El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo.

Artículo 307.

El Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria. Esta forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.»

61 Constitución de Ecuador:

«Art. 71. La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.»

62 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia:

«Artículo 8

I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: *ama qhilla, ama llulla, ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraet* (tierra sin mal) y *qhapaq ñan* (camino o vida noble).

II. 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.»

Magdalena León (2009: 64) muestra que el *Sumak Kawsay* habrá de convivir con economías regidas por la acumulación y estará presente en formas de economía solidaria y de economías de cuidado (protagonizada por mujeres en condiciones de subordinación).

64 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia:

«Artículo 3.

La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.»

Tanto en estos como en otros dominios las opciones constitucionales dan orientaciones, unas más inequívocas que otras, al legislador ordinario, a los movimientos sociales y a los ciudadanos sobre cómo organizar el espacio público y el espacio privado, las instituciones político-administrativas y las relaciones sociales y culturales; en fin, cómo posicionar el proyecto y el debate civilizatorio en el ámbito cotidiano. Los casos de Bolivia y Ecuador son particularmente complejos en este dominio, pues la idea de plurinacionalidad está tan marcada por las identidades culturales como por la demanda de control de los recursos naturales. En Bolivia, esta última es la demanda por la nacionalización de los recursos, una lucha que viene —por lo menos— desde la Revolución de 1952 y que vuelve a ser central en la llamada «Guerra del Agua» (2000) y en la «Guerra del Gas» (2003). En este proceso hay una construcción de la nación boliviana desde abajo, que Zavaleta formuló de manera esencial con el concepto de lo nacional-popular. La idea de nación boliviana es extraña a las oligarquías, no a las clases populares; por eso no hay necesariamente una contradicción entre nacionalización de los recursos naturales y plurinacionalidad. Al adoptar ambas demandas, el movimiento indígena funda su acción en la idea de que solamente un Estado plurinacional puede «hacer» nación ante el extranjero (venas cerradas) y, al mismo tiempo, hacer «nación» contra el colonialismo interno. La pluralidad de la nación es el camino para construir la nación de la plurinacionalidad.⁶⁵

Por eso la plurinacionalidad no es la negación de la nación, sino el reconocimiento de que la nación está inconclusa. La polarización entre nación cívica y nación étnico-cultural es un punto de partida, pero no necesariamente un punto de llegada. El propio proceso histórico puede conducir a conceptos de nación que superen esa polarización. La creación de campos «internacionales» internos a los países puede ser una nueva forma de experimentalismo político transmoderno.

d) Nueva institucionalidad

La plurinacionalidad implica el fin de la homogeneidad institucional del Estado.⁶⁶ La heterogeneidad puede ser interna o externa. Es interna siem-

pre que en el seno de la misma institución estén presentes diferentes modos de pertenencia institucional en función de los derechos colectivos. Es externa, siempre que la dualidad institucional paralela y/o asimétrica sea la vía para garantizar el reconocimiento de las diferencias. Hay así dos tipos de diferencias derivadas del reconocimiento de la plurinacionalidad: las que pueden ser plasmadas en el seno de las mismas instituciones (compartidas) y las que exigen instituciones distintas (duales).

Ejemplo de institución compartida es la recién electa Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia,⁶⁷ donde están reconocidas siete circunscripciones especiales indígena originario campesinas, cuyos representantes son nombrados en principio según normas y procedimientos propios de la nación de donde provienen, aunque su postulación como candidatos se hace mediante organizaciones políticas.⁶⁸ Es decir, el carácter plurinacional de la Asamblea Nacional no deriva de la presencia por vía electoral de representantes de varias culturas o naciones, sino mediante la equivalencia entre los diferentes criterios de representación política de las diversas culturas o naciones. Lo que hoy es un absurdo desde el punto de vista de la cultura política liberal, puede mañana ser aceptado como una práctica de igualdad en la diferencia; y no habrá que excluir la posibilidad de que con el pasar del tiempo las diferencias entre las varias formas de representación sean atenuadas, sino en sus principios básicos, por lo menos en las prácticas políticas en que se traducen. La evaluación política de estos procesos de hibridación debe ser hecha sobre la base de los niveles y cualidad de inclusión y de participación que producen.

Otro ejemplo será el nuevo Tribunal Constitucional Plurinacional, una institución clave en un Estado plurinacional, ya que le competirá resolver algunos de los conflictos más complejos resultantes de la coexistencia y convivencia de las varias naciones en el mismo espacio geopolítico.

Nacional sobre Desarrollo Humano sobre la complejidad de la nueva arquitectura político-institucional: «Aquí radica quizás el mayor desafío y dificultad en términos de diseño de reglas formales e incorporación de prácticas informales a fin de redefinir la cuestión democrática y la representación política no sólo en su dimensión de autorización sino, en especial, en materia de control social y rendición de cuentas, por un lado, y en la expresión de la diferencia y la representación de identidades múltiples, por otro» (2007: 486).

En las Elecciones Generales del 6 de diciembre de 2009, en el marco de la nueva Constitución Política del Estado, se eligió en Bolivia la Asamblea Legislativa Plurinacional (en reemplazo del hasta ahora existente Congreso Nacional), compuesta por 36 senadores y 130 diputados, 7 de los cuales se eligieron en circunscripciones especiales indígena originario campesinas.

El proceso político que, en el Régimen Electoral Transitorio, negociación tras negociación, condujo a este número (inicialmente mayor) muestra la asimetría, en este caso a favor del sistema eurocéntrico de representación política: o sea, los criterios de representación son menos plurinacionales que la plurinacionalidad representada.

67

68

65 Tiene así razón Luis Tapia cuando afirma que «por eso pueden coexistir críticas a la idea de Estado homogéneo con la demanda y proyecto de nacionalización que es tal vez la idea con más consenso hoy en Bolivia» (2008: 67).

66 Los desafíos son enormes y están bien identificados y analizados en un estudio notable: *El estado del Estado en Bolivia*, editado por José Luis Exeni (2007). Dice Exeni, en el Informe

Para ser verdaderamente plurinacional no basta que el Tribunal incorpore diferentes nacionalidades; es necesario que el proceso mismo de su conformación sea plurinacional.⁶⁹ En el caso de Ecuador, el antiguo Tribunal Constitucional se ha convertido en la Corte Constitucional prevista en la nueva Constitución y con los poderes otorgados por ella. Funcionará con la composición que tenía antes hasta que los mecanismos constitucionales de nombramiento de jueces sean creados.⁷⁰ La Corte Constitucional (por ahora designada Corte Constitucional para el Período de Transición) ha asumido en pleno sus nuevos poderes.⁷¹

La heterogeneidad institucional interna se aplica a muchas otras instituciones: de agencias de planificación, a las agencias que financian la investigación científica; de las fuerzas armadas, a la policía; del sistema de salud, al sistema de educación.

69 El artículo 197 de la de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece que «el Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por Magistrados y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino».

70 La justificación de esta decisión, tomada en faz de las deficiencias y omisiones del Régimen de Transición, consta en el Oficio n.º 002-CC-SG de 21 de octubre de 2008, publicado en el Registro Oficial, n.º 451, de 22 de octubre de 2008.

71 Una de la sentencias más notables de este nuevo período fue redactada por Nina Pacari y se refiere a una acción por incumplimiento presentada por los representantes de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas «AMWTAY WASI» en contra del CONESUP (Consejo Nacional de Educación Superior). La Universidad presentó una propuesta para abrir tres programas en diferentes regiones del país que fue rechazada por el CONESUP con el argumento de que la Universidad tenía su sede en Quito y que allí debían ser impartidos sus programas. En su demanda a la Corte, la Universidad invocó que el CONESUP había considerado y tratado a la universidad indígena como una universidad convencional y que con eso violaba los derechos colectivos de los pueblos indígenas consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales, particularmente su derecho a establecer instituciones de educación en sus propios idiomas y en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. La Corte decidió a favor de los demandantes con una argumentación de alto nivel jurídico y político-cultural centrada en dos ejes fundamentales: la diferencia jurídico-política y la diferencia epistemológica o cognitiva. Por un lado, las normas constitucionales e internacionales reconocen la especificidad cultural de la educación indígena y por eso sus métodos no pueden quedar sometidos a un criterio extraño a su realidad y cosmovisión. Por otro lado, el conocimiento es epistemológicamente distinto ya que, al contrario del conocimiento científico occidental, no se produce en «centros» sino en las comunidades mismas: «bajo una cosmovisión completamente diferente de la convencional, en donde la persona va hasta un centro de estudios en busca de conocimiento, cuando, en estas realidades de los pueblos indígenas, el conocimiento está en la naturaleza, en los mismos pueblos, en su entorno; en consecuencia, el centro de estudios debe trasladarse hasta aquellos lugares para recibir y nutrirse, juntamente con los mismos pueblos, de sus «saberes o conocimientos»» (Caso n.º 0027-09-AN, con sentencia de 9 de diciembre de 2009). Una hoja de ruta para lo que debe ser una verdadera justicia intercultural, en la mejor tradición de la justicia intercultural del continente de que fue pionera la Corte Constitucional de Colombia en la década de 1990.

Un tercer ejemplo de una institución compartida de importancia crucial para la construcción de la nueva democracia boliviana es el Órgano Electoral Plurinacional (art. 245 y siguientes), que es el cuarto órgano de soberanía al lado del Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Su competencia general consiste en controlar y supervisar los procesos de representación política. Más que una competencia es un desafío muy exigente, dada la complejidad de la representación política en la nueva Constitución. Incluye no solamente diferentes escalas de democracia representativa (nacional, departamental, municipal), sino también distintas formas de organización de intereses (partidos y agrupaciones ciudadanas) y variadas formas de democracia (representativa, participativa y comunitaria). Además, la competencia del Órgano Electoral va hasta el punto de regular y fiscalizar la democracia interna de las organizaciones políticas, además de supervisar las normas y procedimientos propios en los pueblos y naciones indígenas originario campesinos. La composición del Órgano, en sí misma, debe expresar la naturaleza plurinacional del Estado; por eso, la Constitución establece la obligatoria presencia de autoridades electorales indígenas originario campesinos (al menos dos a escala nacional y uno en cada departamento).

Como dice José Luis Exeni (2009), que fue presidente de la Corte Nacional Electoral hasta el 1 mayo de 2009, no será fácil regular la construcción democrática del nuevo modelo de Estado que acoge la realidad sociopolítica de 36 naciones y pueblos indígena originario campesinos (y, además, las comunidades interculturales y afrobolivianas) y es caracterizado en la Constitución con once adjetivos-tributos: unitario, social, de derecho, plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, y descentralizado y con autonomías. Así, se pregunta:

[...] ¿cómo cimentar una democracia de alta intensidad (a la boliviana) que logre asentar institucionalmente, bajo el principio de autoridad compartida, el desafío de la demo-diversidad? ¿Cómo superar ese verso triángulo latinoamericano de democracia electoral, desigualdad y pobreza? ¿Qué implica esto, en un horizonte de experimentalismo constitucional, para la estructura y alcance del régimen político y, en especial, de la institucionalidad electoral boliviana? Concretamente: ¿sobre qué bases principistas y normativas habrá que situar el desarrollo legislativo permanente del régimen electoral, en general, y del órgano electoral, en especial, a partir de la pronta conformación de la Asamblea Legislativa Plurinacional? (EXENI 2010)

Un ejemplo de instituciones duales, en tanto, son las autonomías territoriales (ver infra). La Constitución de Bolivia, en su apartado acerca de la Estructura y organización territorial del Estado, reconoce cuatro tipos de autonomías: departamental, regional, municipal e indígena originario campesina. La Constitución de Ecuador, en tanto, reconoce cinco gobiernos autónomos (art. 238) y prevé la creación de circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales con regímenes especiales (art. 242). Hay una dualidad entre las diferentes formas de autonomía ya que solamente la indígena (o pluricultural, en el caso ecuatoriano) puede invocar el pluralismo jurídico. Si bien las diferentes formas de autonomía tienen facultades legislativas-normativas, solamente la indígena, en el marco de su libre determinación, posee autonomía jurídica, que deriva del reconocimiento constitucional del derecho ancestral.⁷²

De hecho, el pluralismo jurídico (derecho ancestral, por un lado, y derecho eurocéntrico, por otro) es otro caso de dualidad institucional, como veremos en el siguiente apartado.

e) El pluralismo jurídico

La simetría liberal moderna —todo el Estado es de derecho y todo derecho es del Estado— es una de las grandes innovaciones de la modernidad occidental. Es también una simetría muy problemática no solamente porque desconoce toda la diversidad de derechos no-estatales existentes en las sociedades, sino también porque afirma la autonomía del derecho en relación con lo político en el mismo proceso en que hace depender su validez del Estado.⁷³

El constitucionalismo plurinacional constituye una ruptura con este paradigma al establecer que la unidad del sistema jurídico no presupone

72 Artículo 2 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia:

«Dada la existencia precolonial 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.»

73 La distancia entre esta simetría liberal y la realidad jurídico-política de las sociedades está en la base de dos de los debates centrales de la sociología del derecho. El debate sobre el pluralismo jurídico: ¿cómo es posible conciliar la postulada unicidad del derecho (oficial) con la pluralidad real de diferentes sistemas jurídicos (no-oficiales) en la sociedad? Y el debate sobre la autonomía del derecho: ¿qué tipo de Estado subyace a la autonomía del derecho? ¿Autonomía en relación con qué? ¿Cuáles son las condiciones políticas para que la autonomía del derecho no sea totalmente imposible o totalmente fraudulenta? Véase SANTOS 2009b: 29-51; YRIGOVEN 2004.

su uniformidad. En el marco de la plurinacionalidad, el reconocimiento constitucional de un derecho indígena ancestral —ya presente en varios países del continente—adquiere un sentido todavía más fuerte: es una dimensión central no solamente de la interculturalidad, sino también del autogobierno de las comunidades indígenas originarias. Los dos o tres sistemas jurídicos —eurocéntrico, indocéntrico y, en algunos países o situaciones, afrocentrico— son autónomos pero no incommunicables; y las relaciones entre ellos constituyen un desafío exigente. Después de dos siglos de supuesta uniformidad jurídica no será fácil para los ciudadanos, organizaciones sociales, actores políticos, servicios públicos, abogados y jueces adoptar un concepto más amplio de derecho que, al reconocer la pluralidad de órdenes jurídicos, permita desconectar parcialmente el derecho del Estado y reconectarlo con la vida y la cultura de los pueblos.⁷⁴

Estarán en presencia y en conflicto dos tipos de legalidad que en otro lugar llamé la legalidad demoliberal y la legalidad cosmopolita (SANTOS 2009b: 542-611). El contraste entre los dos órdenes se realza mejor por los tipos de sociabilidad de la zona de contacto entre diferentes universos culturales que cada paradigma jurídico tiene tendencia a privilegiar o sancionar. Distingo cuatro clases de sociabilidad: violencia, coexistencia, reconciliación y convivencia. La violencia es el tipo de encuentro en el que la cultura dominante reivindica un control total sobre la zona de contacto y, como tal, se siente legitimada para suprimir, marginar o incluso destruir la cultura subalterna y su derecho. La coexistencia es la sociabilidad típica del apartheid cultural, en la que se permite que las diferentes culturas jurídicas se desarrollen por separado y según una jerarquía muy rígida y en la que los contactos, entremezclas o las hibridaciones, se evitan firmemente o se prohíben por completo. En este caso se admiten derechos paralelos, pero con estatutos totalmente asimétricos que garantizan simultáneamente la jerarquía y la incommunicabilidad. La reconciliación es la clase de sociabilidad que se fundamenta en la justicia restaurativa, en sanar los agravios del pasado. Es una sociabilidad orientada en el pasado en lugar de hacia el futuro. Por esta razón, los desequilibrios de poder del pasado con frecuencia se permite que continúen reproduciéndose a sí mismos bajo nuevas apariencias. Los sistemas de derecho en presencia se comunican según reglas que conciben, por ejemplo, el derecho comunitario o indígena como supervivencia residual de un pasado en vías de

74 Se puede anticipar los difíciles desafíos de la interpretación intercultural del derecho, como un ejemplo entre muchos, a partir de la noción de derecho de los guaraníes: *Tekomböe Ytambäe*, que significa «costumbres sin dueños».

superación. Por último, la convivialidad es, en cierto modo, una reconciación orientada al futuro. Los agravios del pasado se han saldado de tal forma que se facilitan las sociabilidades que se fundamentan en intercambios tendencialmente iguales y en la autoridad compartida. Los diferentes universos jurídicos son tratados como visiones alternativas de futuro que, cuando entran en conflicto, aceptan un *modus vivendi* definido según reglas constitucionales consensuadas.

Cada una de esas sociabilidades es tanto productora como producto de una constelación jurídica concreta. Una constelación jurídica domina por el demoliberalismo tiende a lo máximo, a favorecer la reconciliación y, muchas veces, se queda en la coexistencia o incluso la violencia. Una constelación jurídica dominada por el cosmopolitismo tiende a favorecer la convivialidad. Solamente esta última respeta el principio de la plurinacionalidad.

El reconocimiento oficial de esta convivialidad implica cambios, tanto para el derecho ancestral (internamente muy diverso), como para el derecho eurocéntrico. Los límites constitucionales de las jurisdicciones indígenas (límites personales, materiales y territoriales) no bastan para eliminar conflictos en un marco normativo que ya no es de legalidad sino de interlegalidad. La solución de tales conflictos será siempre precaria, riesgosa y provisoria, pues obliga a la traducción intercultural (¿qué es «debido proceso» en el derecho ancestral?, ¿puede un sueño ser fundamento de legítima defensa?). Pero tal es el camino de la dignidad y del respeto recíprocamente compartidos, el camino de la descolonización. Dentro y fuera del campo jurídico, instituciones y prácticas de intermedición surgirán y la más importante de todas será el Tribunal Constitucional Plurinacional, en el caso de Bolivia, y la Corte Constitucional, en el caso de Ecuador.

En su artículo 30, la Constitución de Bolivia establece un vasto conjunto de derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Es la expresión constitucional de la correspondencia, por primera vez en la historia del país, entre la fuerte presencia poblacional y el protagonismo político de los pueblos indígenas.⁷⁵ Entre los derechos está el derecho a la jurisdicción propia cuyo ámbito queda definido en los artículos 190, 191 y

75 En tiempos recientes, la justicia indígena en Bolivia ha sido satanizada por los medios de comunicación debido a la ocurrencia de algunos casos de justicia privada o de autotutela ejercidos con bastante violencia. Las autoridades indígenas han denunciado esas prácticas como ajenas a la justicia indígena que antes de todo se caracteriza por la búsqueda de mecanismos de reintegración social y de reparación del daño.

192.⁷⁶ En la Constitución de Ecuador están igualmente reconocidos los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas (art. 57) y la jurisdicción indígena (art. 171).⁷⁷

Sin embargo, la comparación de las dos soluciones constitucionales revela que hay bastantes semejanzas entre ellas. En ambos casos, la jurisdicción indígena debe respetar los derechos y garantías consa-

76 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 190:

«I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.
II. La jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución.
Artículo 191.

I. La jurisdicción indígena originario campesina se fundamenta en un vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino.
II. La jurisdicción indígena originario campesina se ejerce en los siguientes ámbitos de vigencia personal, material y territorial:

1. Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandado, denunciados o querrelantes, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos.
2. Esta jurisdicción conoce los asuntos indígena originario campesinos de conformidad con lo establecido en una Ley de Deslinde Jurisdiccional.
3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino.

Artículo 192.

I. Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina.
II. Para el cumplimiento de las decisiones de la jurisdicción indígena originario campesina, sus autoridades podrán solicitar el apoyo de los órganos competentes del Estado.
III. El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas».

Constitución Política de Ecuador, artículo 57:
«Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...]».

Artículo 171:
«Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.
El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria».

77

91

grados en la Constitución, y en el caso de Ecuador se hace la exigencia de igual participación de las mujeres, una exigencia ya prevista en el proyecto constitucional de la CONAIE. La vigencia personal, material y territorial de la jurisdicción indígena es igualmente semejante. La jurisdicción indígena se aplica exclusivamente a los indígenas, lo que suscita el problema de la jurisdicción aplicable cuando los conflictos envuelven indígenas y no-indígenas, lo que ocurre frecuentemente. Por otro lado, la jurisdicción indígena se aplica en los territorios indígenas, lo que suscita dos problemas. El primero es la delimitación del territorio que en muchos casos puede no ser muy clara. El segundo es el problema de los conflictos entre indígenas cuando ocurren fuera del territorio. La Constitución de Ecuador habla de conflictos internos. La formulación boliviana es más amplia y explícita: «se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino». O sea, admite que la jurisdicción se aplica fuera del territorio cuando los conflictos entre indígenas vulneren los bienes jurídicos indígenas (con efectos dentro del territorio). En cuanto a la vigencia material, la Constitución de Bolivia establece que la jurisdicción indígena conoce asuntos indígenas «de conformidad con lo establecido en una Ley de Deslinde Jurisdiccional», lo que significa que hasta que la ley sea promulgada (cuya necesidad o constitucionalidad es dudosa) la vigencia material es general, como en Ecuador. Por último, las dos Constituciones prevén la creación de mecanismos de coordinación y cooperación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria.⁷⁸

Probablemente, muchos de los conflictos entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria terminarán siendo solucionados por las cortes constitucionales, como ocurre en Colombia.

f) *La nueva territorialidad*

El Estado liberal moderno es la construcción política de la descontextualización moderna del mundo de vida. En la ciencia o en el derecho lo universal es lo que es válido independientemente del contexto. La credibilidad de lo universal es fortalecida por metáforas de homogeneidad, igualdad, atomización, indiferenciación. Las dos más importantes son la sociedad civil y el territorio nacional. La primera nivela las poblaciones; la

segunda, el espacio geopolítico. Las dos se corresponden, pues solamente gente indiferenciada puede vivir en un espacio indiferenciado.

Esta construcción, tan hegemónica cuanto arbitraria, convierte la realidad sociológica, política y cultural en un desvío inevitable que debe ser mantenido dentro de límites políticamente tolerables. Cuanto más grave o amenazador es considerado el desvío y cuanto más exigente sea el criterio de tolerabilidad política, más autoritaria y excluyente será la democracia liberal. El constitucionalismo plurinacional rompe radicalmente con esta construcción ideológica. Por un lado, la sociedad civil —sin ser descartada— es recontextualizada por el reconocimiento de la existencia de comunidades, pueblos, naciones y nacionalidades. Por otro lado, el territorio nacional pasa a ser el marco geoespacial de unidad y de integridad que organiza las relaciones entre diferentes territorios geopolíticos y geoculturales, según los principios constitucionales de la unidad en la diversidad y de la integridad con reconocimiento de autonomías asimétricas.

La asimetría entre las autonomías reside en el factor generativo que las sustenta: 1) el factor político-administrativo de la descentralización y de la justicia regional, o 2) el factor político-cultural de la plurinacionalidad y de la justicia histórica (en el caso de las autonomías indígenas originario campesinas). En el último caso, la autonomía del territorio tiene una justificación y una densidad histórico-cultural específicas. De hecho, al ser anterior al Estado moderno, no es el territorio que debe justificar su autonomía, sino el Estado quien debe justificar los límites que le impone en nombre del interés nacional (del cual hace parte, paradójicamente, el interés en la promoción de las autonomías).⁷⁹

En las elecciones departamentales y municipales de Bolivia realizadas el 4 de abril de 2010 se ha dado un paso decisivo en la construcción del Estado plurinacional a través de las autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas. Se eligieron por primera vez gobernadores y asambleas departamentales, además de la elección de alcaldes y concejales municipales. El carácter plurinacional del Estado estuvo expresado en la elección directa de 23 asambleístas departamentales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que son minoría poblacional en los respectivos departamentos del país. Se trata del tercer avance concreto luego de la elección (por voto), en diciembre de 2009, de siete diputados

79 Un dirigente de la CONAMAQ formuló así la diferencia entre los diferentes tipos de autonomía: «la autonomía indígena es la sabiduría; la autonomía departamental es el desarrollo» (Seminario sobre Autonomía Indígena, Cochabamba, 8 de octubre 2009).

78 Sobre la justicia indígena en la nueva Constitución de Ecuador véase GRUJALVA 2008.

indígenas en circunscripciones especiales y la aprobación en referéndum de la conformación de once autonomías indígenas (de alcance municipal). Las naciones y pueblos indígenas registraron ante el órgano electoral las normas y procedimientos propios mediante los cuales eligieron, designaron o nominaron a sus asambleístas. La diversidad de estas normas y procedimientos propios para la elección o designación de sus representantes (véase el cuadro en el apéndice) constituye una poderosa afirmación de la demodiversidad y de la democracia intercultural.⁸⁰

Los factores generativos de las autonomías son decisivos para determinar el tipo de control que el Estado central puede legítimamente ejercer dentro de los territorios autónomos. Como es sabido, las autonomías indígenas disponen de un cuadro jurídico internacional,⁸¹ reconocido por los Estados plurinacionales, que entre otras cosas regula el control de los recursos naturales y el reparto de los beneficios de su explotación. En ello consiste el carácter intensamente controvertido de las autonomías indígenas, sobre todo considerando que estos recursos están predominantemente en territorios indígenas. Lo que está en cuestión no es la «etnicización» de la riqueza (de la etnicización de la pobreza hay demasiada prueba histórica ya que es el código genético del colonialismo), sino un nuevo y más inclusivo criterio de solidaridad nacional. La demanda de justicia histórica no es otra cosa que la denuncia de la brutal falta de solidaridad nacional a lo largo de siglos. ¿Cómo explicar el hecho de que los más pobres vivan en los territorios donde hay más riqueza? Hay que reinventar la solidaridad sobre la base de principios verdaderamente poscoloniales: acciones afirmativas o de discriminación positiva a favor de las comunidades indígena originario campesinas, como requisito de la solidaridad plurinacional.

g) Nueva organización del Estado y nuevas formas de planificación

Todos los cambios hasta ahora mencionados que derivan de la idea de Estado plurinacional obligan a una nueva organización del Estado en sí mismo; es decir, en lo referente al conjunto de instituciones políticas y administrativo-burocráticas de gestión pública y de planificación.⁸² Es

verdaderamente en este ámbito donde se puede evaluar en qué medida el principio de la plurinacionalidad está presente en el nuevo pacto político y en qué medida este principio es relativizado y articulado con otros principios.

Una comparación sistemática de las dos Constituciones muestra que la plurinacionalidad es mucho más vinculante en el caso de Bolivia que en el caso de Ecuador, lo que se explica por los procesos políticos que estuvieron en la base de las nuevas Constituciones. En Ecuador, el principio de la plurinacionalidad está en permanente tensión con el principio de la participación ciudadana, que es de hecho el eje transversal más fuerte de la arquitectura constitucional, para comenzar por la definición de los órganos de soberanía. En cuanto a la Constitución de Bolivia, define cuatro órganos: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral; y en el órgano Legislativo, que designa como Asamblea Legislativa Plurinacional, permite la representación (por vía electoral) de circunscripciones especiales indígenas (art. 146). La Constitución de Ecuador define la organización del Estado como «Participación y Organización del Poder» (Título IV); asimismo, establece la «participación en democracia» (cap.1) como orientación central, para lo que define cinco «funciones» del Estado —legislativa, ejecutiva, judicial y justicia indígena, de transparencia, y control social y electoral. No obstante, en la función legislativa, ejercida por la Asamblea Nacional, no reconoce la representación indígena por vía no-electoral, al contrario de lo que era propuesto en el proyecto de la CONAIE.

En términos teóricos, el principio de la plurinacionalidad no choca con el principio de la participación. Al contrario, la plurinacionalidad conlleva la idea de formas más avanzadas y complejas de participación. Al lado de la participación ciudadana de raíz republicana liberal, reconoce la participación de pueblos o nacionalidades. La articulación y posible tensión entre los dos principios penetra la organización y funcionalidad del Estado en diferentes niveles. A título de ilustración veamos el caso de la gestión pública y de la planificación. En Bolivia está en preparación la Ley de Gestión Pública del Estado Plurinacional. Dos ideas centrales deben ser subrayadas. La primera es que la construcción del nuevo modelo

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia:

«Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado unitario social de derecho, plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías».

Constitución de Ecuador:

«Artículo 1: El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico».

80 Comunicación personal de José Luis Exeni R., del 8 de abril de 2010.

81 Convenio 169 de la OIT y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada el 7 de septiembre de 2007.

82 En las dos Constituciones (Bolivia y Ecuador) hay una cierta obsesión adjetivante en distinguir el nuevo Estado de la matriz liberal moderna.

de Estado exige desmontar el colonialismo en el propio aparato estatal, manifiesto en las prácticas racistas y el exceso de burocratización de la administración pública y su efecto retardador de las operaciones del aparato público. La segunda es que las políticas públicas exigen una planificación cíclica que concatene tiempos de ejecución de acciones y logro de resultados con el objetivo final del *Vivir Bien*, de acuerdo con las distintas temporalidades espaciales que conforman archipiélagos eco-culturales y administrativos del país. El borrador (febrero de 2010) de la Ley establece en su art. 1 que «la gestión pública plurinacional comunitaria e intercultural es el conjunto de procesos integrales y complementarios que articulan las políticas y estrategias públicas participativas con la cosmovisión holística y comunitaria, propia de los pueblos y naciones indígena originario campesinos, en el marco del pluralismo institucional».

En comunicación personal (3 de febrero de 2010), Raúl Prada, Viceministro de planificación estratégica del Estado, expone de manera elocuente los retos de un tipo de gestión pública y de planificación que rompa con los modelos del pasado y confiera materialidad práctica al principio de la plurinacionalidad:

Resulta que tenemos tres modelos en la Constitución: modelo de Estado, modelo territorial y modelo económico. En esta perspectiva el modelo económico se convierte en el sostén de los otros modelos, por lo tanto creemos que esto incide en la nueva organización del Ejecutivo,⁸³ queremos darle preponderancia a la economía social y comunitaria, a la intervención estatal y abrimos al modelo ecológico de la economía, como está en la Constitución. Deducimos de esta situación que cobra importancia un superministerio de economía. En este lugar tenemos concretamente un problema con planificación. Nosotros creemos que tres modelos de la planificación han quedado atrás y no son apropiados al carácter de Estado plurinacional comunitario autonómico: el modelo soviético, el modelo keynesiano y el modelo de la CEPAL. Que hay que sustituir la planificación por instrumentos más dinámicos, más flexibles y abiertos, como lo que propone la Constitución: una participación integral y participativa. Sobre todo esto se hace importante tener en cuenta cuando pasamos a variadas formas de autonomía.

83 El Anteproyecto de Ley de Organización del Órgano Ejecutivo, preparado por el Ministerio de Economía y Finanzas (enero de 2010), propone una reorganización orientada a garantizar que el pluralismo institucional refleje los distintos pluralismos consagrados en la Constitución: económico, sociocultural, político, autonómico y jurídico.

En Ecuador, los retos de la participación son vividos con igual intensidad pero con un énfasis distinto. Ahí la participación ciudadana es el eje central en la búsqueda de una planificación participativa. Asimismo, la presencia del principio de plurinacionalidad es clara. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo, que para el período 2007-2010 tuvo ese mismo nombre, fue renombrado «Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural», orientado a «que el nuevo período de gobierno refleje el cambio de paradigma» (SENPLADES 2009: 10).⁸⁴ Sin embargo, la idea del «buen vivir» no aparece plasmada en prácticas participativas asentadas en el marco de la plurinacionalidad, o sea, con atención privilegiada a las concepciones y prácticas de los pueblos indígenas. El buen vivir o *Sumak Kawsay*, siendo un concepto nativo, no es entendido por las organizaciones indígenas como una propiedad exclusiva de los indígenas y, al contrario, lo tienen como una contribución decisiva de los pueblos indígenas al patrimonio común del país. Pero el reconocido carácter decisivo de la contribución indígena debería traducirse en prácticas de planificación correspondientes a la importancia de la contribución, lo que no parece ser el caso, por ahora.⁸⁵

Las tensiones en el seno del gobierno ecuatoriano al respecto se revelan en el contraste —casi una «disonancia cognitiva»— entre la lógica política subyacente a la elaboración del Plan y la práctica del gobierno en promulgar leyes que afectan a los pueblos indígenas sin consulta previa, lo que viola no solamente la Constitución sino también el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Asamblea General de la ONU (2 de octubre de 2007). De hecho, el Plan ha sido elaborado sobre la base de la diversificada participación ciudadana —veedurías ciudadanas a la ejecución de políticas, el referéndum nacional y regional, y el diálogo y concertación con los actores sociales e institucionales. No obstante, los principios metodológicos de los talleres de consulta ciudadana son muy novedosos y aplican las teorías y prácticas

84 Según René Ramírez, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, la idea original fue proponer una «moratoria al término desarrollo» (comunicación personal, 8 de octubre de 2009). El hecho de que son grandes las tensiones dentro del Ejecutivo entre la vertiente desarrollista (suscrita por el Presidente) y la vertiente «del buen vivir» está expresada en la tapa de la publicación del Plan. A pesar de que el título principal es lo que está en el texto, al tope de la tapa se dice «República de Ecuador Plan Nacional de Desarrollo».

85 No es claro si en la práctica las estrategias de planificación en Ecuador y Bolivia son muy distintas. Al contrario, hay indicios de que, a pesar de los distintos discursos, las prácticas muestran la misma tensión entre el desarrollismo y el vivir bien (como prefieren decir los bolivianos). Eso lo veremos más adelante.

cas convencionales de planificación pero dominadas por el autoritarismo técnico-burocrático. Esos principios son: diálogo de saberes, valor de la experiencia, la diversidad como riqueza, la deliberación por sobre el consenso, del pensamiento fragmentado al pensamiento complejo, ejes transversales y flexibilidad (SENPLADES 2009: 14).

En este caso, como en todos los demás, la refundación del Estado según principios de plurinacionalidad, interculturalidad y participación democrática es un proceso político complejo y de largo plazo. Durante mucho tiempo los principios y los discursos irán bien adelante de las prácticas. La distancia mayor o menor será la medida de la intensidad mayor o menor de la democratización de la democracia.

h) La democracia intercultural

La plurinacionalidad es el reconocimiento de que la interculturalidad no resulta de un acto voluntarista de arrepentimiento histórico por parte de quienes tienen el privilegio de hacerlo. Es más bien el resultado de un acto político consensuado entre grupos étnico-culturales muy distintos con un pasado histórico de relaciones que, a pesar de su inherente violencia, abre —en la presente coyuntura— una ventana de oportunidad para un futuro diferente. Por esta razón, en el marco de la plurinacionalidad, la interculturalidad solamente se realiza como democracia intercultural.

Por democracia intercultural en el continente latinoamericano entiendo: 1) la coexistencia de diferentes formas de deliberación democrática, del voto individual al consenso, de las elecciones a la rotación o al mandar obedeciendo, de la lucha por asumir cargos a la obligación-responsabilidad de asumirlos (lo que llamo la demodiversidad); 2) diferentes criterios de representación democrática (representación cuantitativa, de origen moderno, eurocéntrica, al lado de representación cualitativa, de origen ancestral, indocéntrica); 3) reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos como condición del efectivo ejercicio de los derechos individuales (ciudadanía cultural como condición de ciudadanía cívica); 4) reconocimiento de los nuevos derechos fundamentales (simultáneamente individuales y colectivos): el derecho al agua, a la tierra, a la soberanía alimentaria, a los recursos naturales, a la biodiversidad, a los bosques y a los saberes tradicionales; y, 5) más allá de los derechos, educación orientada hacia formas de sociabilidad y de subjetividad asentadas en la reciprocidad cultural: un miembro de una cultura solamente está dispuesto a reconocer a otra cultura si siente que

la suya propia es respetada, y esto se aplica tanto a las culturas indígenas como a las no-indígenas.

Las Constituciones de Bolivia y Ecuador ya consagran la idea de democracia intercultural. Por ejemplo, la Constitución de Bolivia (artículo 11) establece que son reconocidas tres formas de democracia: la representativa, la participativa y la comunitaria. Se trata de una de las formulaciones constitucionales sobre democracia más avanzadas del mundo.⁸⁶ Las elecciones departamentales y municipales del 4 de abril de 2010 son una poderosa afirmación de democracia intercultural (véase la sección anterior y el cuadro en apéndice final). La democracia intercultural plantea, entre otros, dos problemas que muestran hasta qué punto ella se aparta de la tradición democrática eurocéntrica.

El primer problema es cómo verificar el carácter genuino de deliberaciones por consenso y unanimidad, o el carácter democrático de selección de cargos por rotación. Cuando son vistas desde fuera de las comunidades, como ocurre frecuentemente, estas cuestiones no son genuinas en el plano teórico —de la teoría política liberal— ya que niegan en la formulación misma de la pregunta la posibilidad de otra respuesta que no sea la negativa. O sea, son modos monoculturales de interrogar la democracia intercultural. Cuando, al contrario, estos problemas son resaltados desde dentro de las comunidades, hacen pleno sentido y deben ser discutidos, pues como sabemos las comunidades no son ni política ni culturalmente homogéneas y las diferencias de patrimonio, de sexo o de edad pueden ser determinantes en el debate.

El segundo problema, que también es usualmente formulado como una crítica monocultural a la interculturalidad, es que las comunidades originarias constituyen enclaves no democráticos donde, por ejemplo, las mujeres son sistemáticamente discriminadas. Por otro lado, al privilegiar

86 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

«Artículo 11.

I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.

2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.

3. 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, entre otros, conforme a Ley».

los derechos colectivos la democracia intercultural terminaría violando derechos individuales. Son dos críticas importantes cuando se formulan con el objetivo de mejorar el desempeño de la democracia intercultural y no con el propósito de declararla inconstitucional. En relación con lo primero, es cada vez más claro para las mujeres indígenas que el buen vivir empieza en la casa y por eso ellas son hoy las protagonistas de uno de los movimientos de mujeres más activos e innovadores en el continente.⁸⁷

Con relación a lo segundo, los derechos colectivos no colisionan necesariamente con los derechos individuales. Hay derechos colectivos de varios tipos: derivados y primarios. Cuando los obreros o maestros organizan su sindicato y delegan en este la defensa de sus derechos laborales individuales, dicha organización detenta el derecho colectivo derivado de representar a sus miembros. En este caso, no hay conflicto entre diferentes tipos de derecho. Los derechos colectivos primarios pertenecen a la comunidad y por eso pueden, en ciertas circunstancias, entrar en conflicto con los derechos individuales. En tal caso habrá instancias propias para resolverlos y la resolución deberá incluir frecuentemente un trabajo de traducción intercultural. Por ejemplo, no es legítimo decidir a partir del derecho eurocéntrico si el debido proceso fue o no violado en un caso de justicia indígena (la ausencia de representación por abogados profesionales en la justicia indígena sería, por definición, una violación del debido proceso). Por el contrario, será necesario definir criterios interculturales que establezcan equivalencias entre diferentes formas de lograr los objetivos del debido proceso en cuanto derecho consagrado en la Constitución. Más aún, la traducción intercultural tendrá igualmente que tomar en cuenta que la relación entre derechos y deberes no es una constante universal; varía de cultura jurídica a cultura jurídica. En el derecho indígena, la comunidad es más una comunidad de deberes que de derechos, y por eso quien no acepta los deberes tampoco tiene derechos.⁸⁸

Hay que añadir que los derechos colectivos primarios pueden ser ejercidos de dos maneras. Individualmente; por ejemplo, cuando un sikh usa su turbante, se trata de un derecho colectivo que se ejerce individualmente. Pero hay derechos colectivos que se ejercen solamente de manera

87 No es por otra razón que el citado art. 11 de la Constitución de Bolivia, a la enumeración de los tipos de democracia, añade la condicionante «con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres».

88 Este ejemplo no es académico. Es un caso real analizado en nuestra investigación sobre el pluralismo jurídico en Colombia y el papel de la Corte Constitucional en la traducción jurídica intercultural. Véase SANTOS y GARCÍA 2001, vol. 2.

colectiva, como es el derecho a la autodeterminación o al autogobierno. Los diferentes derechos colectivos permiten resolver o atenuar injusticias estructurales o injusticias históricas y fundamentan acciones afirmativas necesarias para liberar comunidades o pueblos de la sistemática opresión o para garantizar la sustentabilidad de comunidades colectivamente inseguras.

i) ¿Otro mestizaje es posible? El mestizaje poscolonial emergente

En el contexto latinoamericano el mestizaje es un producto del colonialismo y de las políticas indigenistas. Aun cuando se reconoció la identidad cultural indígena, el progreso fue siempre identificado con aculturación eurocéntrica y blanqueamiento. La hibridación empírica (mezcla de sangres) fue casi siempre negada en cuanto hibridación conceptual, dada la identificación tendencial del mestizo-blanco con los blancos y la cultura eurocéntrica.⁸⁹ En este contexto, la lucha indígena por la plurinacionalidad no puede dejar de ser hostil a la idea de mestizaje. Sin embargo, hay alguna complejidad en este dominio que no puede ser ignorada. ¿Cómo tratar, por ejemplo, el caso de los mestizos empíricos que se identifican como indígenas?⁹⁰ ¿Son indígenas o aliados de indígenas? ¿Y qué pensar de los que se identifican como mestizos, aliados de los indígenas, y son defensores de la plurinacionalidad?⁹¹ El protagonismo indígena, con su bandera de la plurinacionalidad ¿podrá correr el riesgo de invisibilizar o suprimir las aspiraciones de una gran parte de la población que se considera mestiza y son una parte decisiva del proceso de transformación social en curso?

Desde otra perspectiva, resulta hoy evidente que históricamente el concepto de mestizo ha tenido múltiples significados (HALE 1996), que la categoría social «mestizo» oculta enormes diferencias sociales, que al lado del indígena-blanco coexistió siempre el mestizo-indio y que sus relaciones reprodujeron frecuentemente la diferencia colonial y racial. Todo ello revela que la hibridación conceptual existe y debe ser el punto de pai-

89 Sobre la distinción entre hibridación empírica y conceptual véase DE LA CADENA 2002 y 2005.

90 La misma pregunta se puede hacer en el caso de los mulatos y su identificación con los negros. La categoría de afrodescendiente es hoy preferida por incluir a negros y mulatos.

91 En este contexto es muy revelador el texto de Fernando Garcés, basado en entrevistas a los miembros de la Asamblea Constituyente (en prensa). En las entrevistas surge varias veces la idea de que la gran mayoría de la población es mestiza (algunos hablan del 80%) y no indígena. Las variaciones en los más recientes censos de población en Bolivia muestran la variabilidad del peso relativo de las diferentes identidades definidas por autoidentificación.

tida para un análisis más complejo del mestizaje y de la opresión que difraza, así como para definir políticas emancipadoras en este campo. Estoy pues de acuerdo con Cecilia Salazar cuando dice: «[...] lo que yo pienso en cambio es que este estado de transición debe resolverse históricamente, no en función del mestizo como amalgama sino del mestizo pero en su expresión social más oprimida que es la del mestizo-indio» (2008).

Otra dimensión de la complejidad de este tema tiene menos que ver con el pasado que con el futuro. La plurinacionalidad instituye tipos nuevos de relaciones interétnicas e interculturales, de las cuales surgirán nuevas hibridaciones empíricas, culturales y conceptuales. ¿Cómo debe ser concebido, desde la plurinacionalidad, el mestizaje emergente de la nueva lógica epistemológica y política?

La interculturalidad destaca frecuentemente el problema de saber lo que hay de común entre las diferentes culturas para que el «inter» pueda hacer sentido. La distinción entre intraculturalidad e interculturalidad es bien compleja, ya que el umbral a partir del cual una cultura se distingue de otra es producto de una construcción social que cambia (con) las condiciones de lucha político-cultural. La interculturalidad no puede ser captada en general. Lo que subyace como elemento común al trabajo de interculturalidad en un espacio-tiempo histórico dado (organización, comunidad, región o país), es el modo específico en que ese espacio-tiempo concibe y organiza la interculturalidad. O sea, la interculturalidad es un camino que se hace caminando. Es un proceso histórico doblemente complejo porque: 1) se trata de transformar relaciones verticales entre culturas en relaciones horizontales, o sea, someter un largo pasado a una apuesta de futuro diferente; y, 2) no puede conducir al relativismo una vez que la transformación ocurre en un marco constitucional determinado.

Más importante que saber el fundamento común es identificar el movimiento político-cultural que progresivamente cambia las mentalidades y las subjetividades en el sentido de reconocer la igualdad/equivalencia/complementariedad/reciprocidad entre diferencias. Sólo entonces el diálogo surge como enriquecedor, porque es también el momento en que todas las culturas en presencia se muestran incompletas, cada una problemática a su modo y cada una incapaz por sí sola de responder a las aspiraciones de los pueblos decididos a construir una sociedad verdaderamente inclusiva, es decir, una sociedad inclusiva en la definición de los criterios que determinan lo que es inclusión y lo que es exclusión. La interculturalidad no conduce al olvido o la fusión de las culturas en presencia. Cambia, sin embargo, su presencia: pasa a ser una presencia que, por ser

incompleta, es también una ausencia. El ejercicio reiterado de incompletitudes recíprocas transforma progresivamente los diálogos en diálogos transmodernos, transoccidentales, transindígenas y transafricanos. Las culturas en presencia (y en ausencia) no perderán sus raíces, pero crearán —a partir de ellas— nuevas opciones.

El reconocimiento de la plurinacionalidad es un mandato político para la promoción de la interculturalidad. Su práctica a lo largo del tiempo dará origen a un mestizaje (humano, cultural, conceptual, vivencial, filosófico) de tipo nuevo.⁹² El mestizaje colonial es un mestizaje alienado porque separa las relaciones de producción del mestizaje del producto mestizo. El encuentro, muchas veces violento y siempre regulado unilateralmente por el «mestizador», se oculta eficazmente por detrás del producto visiblemente bilateral. Al contrario, el mestizaje poscolonial —por ahora un proyecto y nada más— es dialógico y plurilateral, tanto en su producción como en sus productos. Las relaciones de producción de mestizaje, al asumir una forma cooperativa, cambian sus fealtades ideológicas. La idea del blanco-mestizo, que tanto ha contribuido al aislamiento de los movimientos indígenas, campesinos y afrodescendientes, será progresivamente reconfigurada o retraducida culturalmente como indomestizo o afromestizo, lo que cambiará significativamente las identidades culturales y los procesos de alianzas.

¿Cuál será el impacto del mestizaje poscolonial en la plurinacionalidad? La plurinacionalidad, siendo un momento constitutivo, ¿es también un momento estable o permanente en todo lo que se construye social, política y culturalmente a partir de ella? Como mencioné antes, la interculturalidad poscolonial no elimina sino que, al contrario, reafirma la existencia de cada cultura como vía para llegar a las demás. El mestizaje poscolonial, a su vez, amplía enormemente la diversidad por medio de la infinita hibridación que ahora se transforma en propiedad libre y común de los productores asociados de mestizaje. Durante un largo período transicional son de esperar conflictos entre el impulso centrípeto del mestizaje y el impulso centrífugo de la plurinacionalidad. Ni el mestizaje ni la plurinacionalidad son fines en sí mismos. La plurinacionalidad es un ins-

92 Ese mestizaje de nuevo tipo es el gran proyecto político de Anzaldúa cuando afirma: «Lo que quiero es contar con las tres culturas —la blanca, la mexicana y la india. Quiero la libertad de poder tallar y cincelar mi propio rostro, cortar la hemorragia con cenizas, modelar mis propios dioses desde mis entrañas. Y si ir a casa me es denegado entonces tendré que levantarme y reclamar mi espacio, creando una nueva cultura —una cultura mestiza— con mi propia madera, mis propios ladrillos y argamasa y mi propia arquitectura [feminista]» (2004: 79 [originalmente publicado en 1987]). Véase también KARAKOLA 2004.

trumento valiosísimo para luchar contra el colonialismo, el capitalismo y el racismo. El control de los territorios ancestrales, de los recursos naturales, la relación privilegiada con la madre tierra, el derecho propio, el autogobierno, la soberanía alimentaria, esos sí son fines políticos de largo alcance y su justificación está en el nuevo marco civilizatorio protagonizado por los pueblos indígenas y que va conquistando cada vez más aliados.

i) Las mujeres y la refundación del Estado

El feminismo, en general, ha contribuido de manera decisiva a la crítica de la epistemología eurocéntrica dominante.⁹³ El feminismo poscolonial o descolonizador es de trascendente importancia en la construcción de las epistemologías del Sur, de la interculturalidad y de la plurinacionalidad, un hecho que no ha merecido la debida atención. Por feminismo poscolonial entiendo el conjunto de perspectivas feministas que: 1) integran la discriminación sexual en el marco más amplio del sistema de dominación y de desigualdad en las sociedades contemporáneas en que sobresalen el racismo y el clasismo; 2) lo hacen también con el objetivo de descolonizar las corrientes eurocéntricas del feminismo, dominantes durante décadas y quizá aún hoy mismo; y, 3) orientan su mirada crítica hacia la propia diversidad, al cuestionar las formas de discriminación de que son víctimas las mujeres en el seno de las comunidades de los oprimidos y al afirmar la diversidad dentro de la diversidad.⁹⁴ El feminismo poscolonial no ha desarrollado hasta ahora una teoría de la refundación del Estado intercultural y plurinacional, pero es posible imaginar algunos rasgos de su decisivo aporte.

Primero, el carácter acumulativo de las desigualdades. La supuesta incomensurabilidad entre diferentes formas de desigualdad y de dominación está en la base del Estado monocultural moderno, pues torna creíble la igualdad jurídico-formal de los ciudadanos: como las diferencias son múltiples (potencialmente infinitas) entre los ciudadanos y no se acumulan, es posible la indiferencia con relación a ellas. El feminismo eurocéntrico aceptó la idea de incomensurabilidad al centrarse exclusivamente en la desigualdad de género, como si las otras formas de desigualdad no la co-determinasen. Al hacerlo, contribuyó a esencializar el ser mujer y, de ese modo, a ocultar las enormes desigualdades entre las mujeres. Como

93 Mi primer análisis de este tema se encuentra en SANTOS 1995: 32-33.

94 Véase el texto seminal de ANZALDÚA 1987; así como CRENSHAW 1991 y 2000; CURIEL 2002; NAVAZ y HERNÁNDEZ 2008; VARGAS 2009; HARDING 2008 y la bibliografía ahí citada.

dice Sueli Carneiro (2001), «[...] las mujeres negras tuvieron una experiencia histórica diferenciada que el discurso clásico sobre la opresión de la mujer no ha recogido. Así como tampoco ha dado cuenta de la diferencia cualitativa que el efecto de la opresión sufrida tuvo y todavía tiene en la identidad femenina de las mujeres negras».

A su vez, en la Declaración de las Mujeres Indígenas en el XI Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe (Teñochtitlán, México, 16 al 20 de marzo de 2009) puede leerse:

Que las mujeres indígenas vivimos las muchas discriminaciones por ser mujer, por ser indígena, por ser pobre, por ser campesina, etcétera... Que falta responsabilidad del movimiento feminista para involucrar a las mujeres indígenas en pie de igualdad. Somos la otra mirada del feminismo que buscamos transformar relaciones desiguales y el sistema de dominación patriarcal... Que los planteamientos feministas respeten la diversidad cultural en el discurso y en la práctica.⁹⁵ Que es urgente la deconstrucción de los planteamientos etnocéntricos del movimiento feminista y del discurso académico.⁹⁶

Al centrarse en el carácter acumulativo de las desigualdades, el feminismo poscolonial se aparta de la tradición crítica eurocéntrica y confiere al Estado intercultural y plurinacional su sentido descolonizador y anticapitalista más profundo.

Segundo, de la democracia racial a la democracia intercultural. Las luchas de las mujeres indígenas y afrodescendientes son las que más fuertemente han denunciado el mito latinoamericano de la democracia racial, precisamente porque son las que sufren más duramente sus consecuencias, como mujeres y como negras o indígenas. Sus contribuciones

95 Esta afirmación, un tanto dolorida, de diferencia en relación con las hermanas mujeres no contiene cierre étnico (etnocentrismo al revés). Por el contrario, la misma Declaración incluye la siguiente propuesta de alianza y de aprendizaje intercultural: «Reconociendo la urgente necesidad de construir entre todas las mujeres indígenas, campesinas, feministas, lesbianas y todos los demás movimientos cambios estructurales en nuestras sociedades nacionales que cada día nos despoja, mata sistemáticamente y uniforma a todas por igual, y pulveriza, minimiza nuestra fuerza unida para luchar y cambiar el sistema de dominación, exclusión y patriarcal que vivimos... [proponemos]... construir alianzas a nivel de nuestros países con mujeres indígenas y no indígenas, mujeres campesinas, para conocer sobre el feminismo y la mirada de las mujeres indígenas de acuerdo a nuestros ritmos y tiempos para ir creando nuestros conceptos y definiciones».

96 Sobre las tensiones entre el feminismo indígena zapatista y el feminismo urbano mexicano, véase MILLÁN 2006.

para la democracia intercultural son de dos tipos. El primer tipo puede llamarse la desigualdad en la diferencia; el segundo, la diversidad en la igualdad.

La desigualdad en la diferencia consiste en interrogar su propia identidad étnico-racial para denunciar las discriminaciones de que son víctimas las mujeres dentro de sus comunidades supuestamente homogéneas. En la Declaración mencionada puede leerse la siguiente propuesta, sin duda valiente: «Generar procesos de reflexión a lo interno de mujeres indígenas y pueblos indígenas sobre algunas prácticas, lo que llaman usos y costumbres, que afectan nuestra dignidad y trabajar por la transformación y eliminación de las mismas».⁹⁷ Esta contribución a la refundación del Estado plurinacional es fundamental porque impide la hipertrofia de la nación étnica, su transformación en un actor colectivo comunitario indiferenciado y estereotipado donde los oprimidos no pueden ser, por definición, también opresores, y donde supuestas manifestaciones de consenso no son más que visiones muy selectivas de derechos colectivos, que dejan por fuera los derechos colectivos e individuales de las mujeres. Otra contribución igualmente importante reside en mostrar que lo tradicional, ancestral, no moderno, o como se le quiera llamar, no es estático sino dinámico y cambia según su propia lógica, su ritmo y tiempo, sin hacerse dependiente de prédicas liberales eurocéntricas de origen «oenegístico».

La segunda contribución del feminismo descolonizador para la democracia intercultural es la diversidad en la igualdad. No hay una forma sola y universal de formular la igualdad de género. Dentro de la cosmovisión indígena, las relaciones entre hombre y mujer son concebidas como *chacha-warmi*, el concepto aimara y quechua que significa complementariedad y que es parte integrante de un conjunto de principios rectoros de los pueblos indígenas donde se incluyen también la dualidad, la reciprocidad, el caminar pareja. Tal como los conceptos de *Sumak Kawsay* o de *Pachamama*, este concepto exige un trabajo de traducción intercultural a ser realizado por los movimientos de mujeres indígenas y no-indígenas. La idea central de este concepto es que ni el hombre ni la mujer aislados son plenamente ciudadanos o personas enteras de su comunidad. Son la mitad de un todo y sólo juntos constituyen un ser completo ante la

97 Helen Safa compara las cuestiones de género en el movimiento indígena y el movimiento de los afrodescendientes. Según ella, las mujeres afrodescendientes han tenido más facilidad que las mujeres indígenas en afirmar sus derechos en sus comunidades y movimientos (2005: 308).

comunidad. El trabajo de la intelectual-activista aimara María Eugenia Choque Quispe (2009: 36) sugiere dos observaciones sobre dicho concepto. La primera es que, como quizá en todas las culturas, una cosa son los principios y otra las prácticas. «Esta visión que todavía queda anclada en el esencialismo andino desconoce la realidad cotidiana de la gente». En la práctica, la complementariedad puede significar el reconocimiento de la importancia económica de la mujer, pero también su subordinación política; puede crear equidad en el plan simbólico, pero restringir a la mujer a un rol pasivo en la vida pública. La segunda observación es que el trabajo de las mujeres indígenas no radica en desechar el concepto de *chachawarmi* sino en re-significarlo, de tal modo que se logre eliminar en la práctica la jerarquía que se oculta detrás de la complementariedad. No será un trabajo político fácil, sobre todo en sociedades donde todos son hermanos y las formas de encubrir la subordinación son, por eso, más sutiles y más difíciles de eliminar. Pero esta es la alternativa para transformar la cultura propia sin despreciarla o sustituirla por otra, y así contribuir a enriquecer el patrimonio político-cultural de la lucha feminista global hasta ahora dominada por concepciones eurocéntricas y liberales. Como afirma Vargas: «[...] quizás el punto de encuentro de un diálogo intercultural semejante sería cómo lograr las condiciones para que esa complementariedad y esa paridad que propone la cosmovisión indígena se conviertan en parte de la utopía feminista y se generen condiciones reales para su concreción paritaria para todos y todas» (2009: 8).

La tercera contribución del feminismo descolonizador para la refundación del Estado intercultural y plurinacional se resume en: el cuerpo como tierra y territorio, agua, árboles y recursos naturales. El feminismo eurocéntrico, tanto en sus versiones liberales como en sus versiones radicales (marxistas y no-marxistas), hizo una contribución fundamental para desterritorializar las relaciones entre víctimas de discriminación sexual al conceptualizar y articular políticamente equivalencias entre foros y víctimas de discriminación en las más diferentes partes del mundo. Contribuyó así a construir lo que he llamado la globalización contra-hegemónica (SANTOS 2005a: 235-310), de la cual el Foro Social Mundial (FSM) ha sido una de las manifestaciones más elocuentes en la última década.⁹⁸ Sin embargo, la desterritorialización tuvo el efecto negativo de

98 La participación de los movimientos feministas en el FSM ha sido decisiva. Entre las articulaciones feministas transnacionales menciono las siguientes: Articulación Continental de Mujeres de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo, Marcha Mundial de las Mujeres, Articulación Feminista MarcoSur, Development Alternatives with

desvalorizar o incluso ocultar los diferentes contextos en que la discriminación sexual ocurre y su impacto en las luchas por la liberación de las mujeres. Como afirmé arriba, el feminismo descolonizador ha tenido el mérito de recontextualizar la discriminación de las mujeres pertenecientes a minorías (y a veces mayorías) étnicas o raciales. Y, sobre todo, en el caso de las mujeres indígenas, campesinas y afrodescendientes, la recontextualización ha significado también la reterritorialización de la lucha feminista dada la centralidad de la tierra y del territorio en las luchas por la identidad y contra la discriminación. La tierra y el territorio tienen diferentes significados de lucha para los diferentes movimientos, pero están presentes y son centrales en todos ellos: para las feministas indígenas es la lucha por el autogobierno y la plurinacionalidad, para las campesinas es la lucha por la reforma agraria y la soberanía alimentaria, para las afrodescendientes es la lucha por la reconstitución de las comunidades de esclavos resistentes, los quilombos o palenques. Y, en todos los casos, la perspectiva feminista ha enriquecido las luchas más amplias en que se integran. Como dice la líder campesina del Movimiento de los Sin Tierra (MST) de Brasil, Itelvina Massioli: «[...] con certeza, las mujeres hemos elevado el nivel político de la organización campesina en nuestro Continente, por la capacidad de intervención y de traer los temas feministas al interior del movimiento campesino» (2009).

k) *La educación para la democracia intercultural y la refundación del Estado a partir de la epistemología del Sur*

Los dos instrumentos centrales de la epistemología del Sur son la ecología de saberes y la traducción intercultural.⁹⁹ Estos instrumentos epistemológico-políticos permiten reconocer la existencia de un debate civilizatorio y aceptar sus consecuencias en el proceso de construcción de una democracia intercultural y de refundación del Estado. La gran dificultad de este debate radica en que presupone una educación pública (ciudadana y comunitaria) adecuada, una educación que: 1) legitime y valore el debate; 2) forme los participantes en el debate para una cultura de convivencia

y de confrontación capaz de sustentar altos niveles de incertidumbre y de riesgo; 3) prepare a la clase política convencional para la pérdida del control del debate, ya que el debate está en la sociedad en su conjunto o no pasa de ser retórica política vacía; 4) cree un nuevo tipo de inconformismo y de rebeldía, que sepa fluir entre la identidad de donde vienen las raíces y la desidentificación de donde surgen las opciones; es decir, una rebeldía más competente que la que nos trajo hasta aquí; y, 5) en resumen, sea orientada para la creación de un nuevo sentido común intercultural, lo que implica otras mentalidades y subjetividades.¹⁰⁰

La ecología de saberes y la traducción intercultural deben ser parte importante de este amplio proceso educativo, lo que implica una transformación profunda tanto de los sistemas oficiales de educación pública, como de lo que llamamos educación popular y comunitaria. En otros trabajos he detallado, por ejemplo, los cambios que debería encarar la universidad tal como la conocemos hoy¹⁰¹ y he propuesto la creación de una Universidad Popular de los Movimientos Sociales (UPMS).¹⁰²

La UPMS se orienta a superar la distinción entre teoría y práctica, reuniendo ambas a través de encuentros sistemáticos entre aquellos que se dedican principalmente a la práctica del cambio social, y los que se orientan principalmente a la producción teórica. Por una parte, pretende facilitar la autoeducación de activistas y dirigentes comunitarios de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, proporcionándoles marcos analíticos y teóricos adecuados. Estos marcos les permitirán profundizar el entendimiento reflexivo de su propia práctica, sus métodos y objetivos, mejorando su eficacia y consistencia. Por otra parte, pretende facilitar la autoeducación de los científicos/estudiantes/artistas sociales progresistas comprometidos con los nuevos procesos de transformación social, ofreciéndoles la oportunidad de un diálogo directo con sus protagonistas. Esto hará posible identificar, y cuando sea posible eliminar, la discrepancia entre los marcos analíticos y teóricos en los que fueron formados, y las necesidades y aspiraciones concretas que surgen de nuevas prácticas transformadoras.

100 La sentencia de la Corte Constitucional de Ecuador sobre la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas (AMWTAY WASI) analizada en la nota 73 da preciosas indicaciones sobre los marcos epistemológicos e institucionales de la educación intercultural.

101 Véase SANTOS 2008d.

102 Véase <<http://www.universidadpopularg.org/pages/es/inicio.php>>.

Women for a New Era, Forum des Femmes Africaines pour un Monde de l'Economie, Fédération Démocratique Internationale des Femmes, Red Latinoamericana y Caribeña de Mujeres Negras, Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía, Red de Educación Popular entre Mujeres, Womens Global Network for Reproductive Rights, World March of Women.

99 Véase Parte I de este libro.

1) *El Estado experimental*

Probablemente, lo que caracteriza mejor la naturaleza política del proceso histórico de refundación del Estado es el experimentalismo.¹⁰³ De hecho, la ruptura más fundamental con el constitucionalismo moderno eurocéntrico es la institución de un Estado experimental. Un proceso de refundación del Estado es semiciego y semiinvisible, no tiene orientaciones precisas y no siempre va por el camino que los ciudadanos y pueblos imaginan. No hay recetas tipo *one-size-fits-all* tan queridas por el liberalismo moderno; todas las soluciones pueden ser perversas y contraproducentes. No es posible resolver todas las cuestiones ni prevenir todos los accidentes propios de un constitucionalismo desde abajo y transformador. Algunas cuestiones tendrán que dejarse abiertas, probablemente para futuras asambleas constituyentes.

El experimentalismo puede asumir dos formas: la reflexiva y la no-reflexiva. La forma reflexiva consiste en asumir, en disposiciones transitorias, que las instituciones creadas son incompletas y las leyes tienen un plazo de validez corto. En términos organizacionales esto significa que: 1) las innovaciones institucionales y legislativas entran en vigor durante un corto espacio de tiempo (a definir según el tema) o apenas en una parte del territorio o en un sector dado de la administración pública; 2) las innovaciones son monitoreadas/evaluadas en forma permanente por centros

¹⁰³ Hay que aclarar que la noción del Estado experimental no está en contradicción con el proyecto del Estado plurinacional. La plurinacionalidad es, en el contexto boliviano y ecuatoriano, la matriz estructural de la refundación del Estado. El experimentalismo del Estado respeta la metodología política y institucional de la creación del Estado plurinacional. Los procesos políticos que buscan crear el Estado plurinacional procuran ocurrir dentro de un marco democrático de transformación. Esto significa que las fuerzas políticas y sociales que luchan por el nuevo proyecto de Estado están condenadas a hacerlo desde fuera y desde dentro del Estado. O sea, el Estado plurinacional será construido en parte a partir del viejo Estado moderno.

Esto es un desafío enorme ya que el Estado plurinacional cuestiona no solamente las tradiciones y estructuras políticas e institucionales sino también las mentalidades funcionales y burocráticas, la cultura monocultural republicana, y en última instancia el concepto de sociedad civil y sus relaciones con el Estado. Este desafío es tan exigente que frecuentemente se cuestiona la propia posibilidad de refundar el Estado. Si se admite tal posibilidad, como es mi caso, es prudente pensar que estamos ante un proceso histórico de destrucción y de construcción institucional que en cada momento se presenta como algo transitorio y provisional, como un campo de disputa en que lo institucional, lo político y lo cultural se confunden. Asumir lo provisional y lo transitorio y disputar en cada momento el sentido histórico de su desarrollo es lo que llamo el Estado experimental. En el caso boliviano y ecuatoriano el experimento involucra tanto el estado de la plurinacionalidad cuanto la plurinacionalidad del Estado.

de investigación independientes, los cuales producen informes regulares sobre el desempeño y sobre la existencia de fuerzas externas o internas interesadas en distorsionar tal desempeño; y, 3) al final del período experimental, hay nuevos debates y decisiones políticas para determinar el nuevo perfil de las instituciones y de las leyes una vez evaluados los resultados del monitoreo.

El experimentalismo no-reflexivo, a su vez, es la acción que resulta de prácticas políticas reiteradamente interrumpidas y contradictorias, sin todavía asumir una forma política propia, la forma política del experimentalismo reflexivo.

El Estado experimental es el desafío más radical al Estado moderno cuyas instituciones y leyes, y sobre todo las Constituciones, están aparentemente inscritas en piedra. Obviamente, la realidad no podría ser más contrastante: la obsolescencia de las Constituciones y la eficacia tantas veces meramente simbólica de las leyes ordinarias, para usar el concepto de Mauricio García Villegas (1993). Al contrario, el Estado en proceso de refundación asume la transitoriedad de las soluciones no solamente por cuestiones técnicas, sino también por cuestiones políticas. El proceso de refundación del Estado es altamente conflictivo y la evolución de la transición —que será larga— depende de saber si los diferentes ejes de conflictividad (étnicos, regionales, clasistas, culturales) se acumulan y sobrepone o si, por lo contrario, se neutralizan.

Una de las ventajas del experimentalismo es permitir una suspensión relativa de los conflictos y la creación de una semántica política ambigua en la que no hay vencedores ni vencidos definitivos. Crea un tiempo político que no puede ser precioso para disminuir la polarización. Esta eficacia política es la dimensión instrumental del Estado experimental. Sin embargo, su defensa debe basarse en una cuestión de principio, ya que permite al pueblo mantener por más tiempo el poder constituyente, por todo el tiempo en que la experimentación tiene lugar y las revisiones son decididas. Se trata, en consecuencia, de un proceso constituyente prolongado que genera una tensión continuada entre lo constituido y lo constituyente.