

# El conflicto del TIPNIS y los derechos plurinacionales en Bolivia

Salvador Schavelzon\*

## Resumen

Buscaré en este artículo revisar el debate actual en Bolivia sobre derechos de reconocimiento de territorio y cultura de los pueblos y naciones indígenas; y de la participación política de estos actores en la construcción del nuevo Estado y la defensa de esos derechos. Para eso, vincularé tal discusión jurídica, que acompaña la formación del nuevo Estado declarado en 2009 como “Plurinacional”, con el conflicto derivado del intento gubernamental de construir una carretera que atraviese el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), uniendo la ciudad de Villa Tunari (Departamento de Cochabamba) con Ignacio de Moxos (Departamento del Beni) en el centro de Bolivia.

**Palabras Clave:** Derechos; Indígenas; Estado

## The TIPNIS conflict and the multinationals rights in Bolivia

### Abstract

Seek in this article to review the current debate in Bolivia over recognition of cultural and land rights of indigenous peoples and nations; and political participation of these actors in the construction of the new state and the defense of those rights. For that, I will articulate the legal issue that accompanies the formation of the new state declared in 2009 as a “plurinational” with the conflict arising from the government’s attempt to build a road within the Indian Territory Isiboro Secure National Park (Tipnis), linking the city Villa Tunari (Cochabamba) with Ignacio de Moxos (Beni Department) in central Bolivia.

**Keywords:** Rights; Indigenous; State

## INTRODUCCIÓN

Buscaré en este artículo revisar el debate actual en Bolivia sobre derechos de reconocimiento de territorio y cultura de los pueblos y naciones indígenas; y de la participación política de estos actores en la construcción del nuevo Estado y la defensa de esos derechos. Para eso, vincularé tal discusión jurídica, que acompaña la formación del nuevo Estado declarado en 2009 como “Plurinacional”, con el conflicto derivado del intento gubernamental de construir una carretera que atraviese el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), uniendo la ciudad de Villa Tunari (Departamento de Cochabamba) con Ignacio de Moxos (Departamento del Beni) en el centro de Bolivia. El proyecto enfrentó la resistencia de las organizaciones indígenas de tierras bajas – mojeños, yuracarés y chimanes del propio TIPNIS

y otras etnias de otras regiones del Oriente– que se movilizaron criticando la falta de consulta previa, informada y de buena fe, la defensa del Parque, y otras reivindicaciones: ver la plataforma de demandas de la marcha en CIDOB (2011). La discusión alrededor de la consulta, establecida como legislación obligatoria de Bolivia desde la ratificación del convenio 169 de la OIT e incluida también en la Nueva Constitución, sería uno de los ejes del conflicto.

El proyecto de la carretera fue saludado por los campesinos productores de hoja de coca, también autorreconocidos como indígenas y principal base social de Evo Morales, quien les había prometido la carretera en diferentes actos. Los cocaleros en los últimos años vienen expandiendo su producción dentro de los límites del parque y se ven beneficiados por la obra, que les daría acceso a territorios hoy sin comunicación terrestre con los valles cochabambinos. El de la

\* Antropólogo con doctorado en el PPGAS/Museo Nacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), actualmente profesor adjunto en la Universidad Federal de São Paulo (UNIFESP). E-mail: schavelzon@gmail.com.

carretera, a cargo de la empresa brasilera OAS, es un viejo proyecto presentado por distintas administraciones del Estado boliviano y que el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) fundamenta con argumentos económicos y geopolíticos. Si bien gran parte de la población cocalera corresponde a migrantes de otras regiones de Bolivia –especialmente quechuas y aymaras, las etnias mayoritarias en Bolivia– también se da el caso de poblaciones originarias del TIPNIS que formaron sindicatos y se sumaron a la producción de hoja de coca. Estos grupos fueron la base de una movilización a La Paz a favor de la construcción y habitan el parque pero no son titulares del mismo, habiendo optado por la formación de sindicatos para participar del mercado de la coca.

El conflicto desatado en Bolivia por el proyecto gubernamental puso en evidencia un choque de visiones que hasta entonces habían convivido entre las perspectivas internas a la amplia articulación de sectores que apoyaron la llegada al gobierno de Evo Morales, electo por primera vez en diciembre de 2005, y reelecto en diciembre de 2009, meses después de promulgar la nueva Constitución. Presentaremos a continuación las distintas miradas que este conflicto permite diferenciar y que constituyen el escenario político donde se desarrolla la implementación de la nueva Constitución y el Estado Plurinacional. Más que adentrarme en los detalles del conflicto<sup>1</sup>, buscaré en este texto aterrizar la discusión política provocada por el debate acerca del proyecto de carretera, en el terreno del proceso político boliviano, como modo de medir los alcances y derivaciones de los nuevos conceptos jurídicos salidos del proceso constituyente, concluido a inicios de 2009, con la aprobación de la Constitución en Referéndum por el 64% de los votos.

En el conflicto del TIPNIS, que cobra relevancia nacional desde el inicio de la marcha indígena contraria a la carretera, el 15 de agosto de 2011, vemos dos razones enfrentadas. De un lado se encuentra la propuesta indígena del “Vivir Bien” y la construcción de un Estado Plurinacional Comunitario desde la base del derecho a la diferencia y con reconocimiento de la autonomía y territorio de pueblos y naciones indígenas. Voces indígenas y ecologistas se

unen en la defensa de la preservación de la selva y la autonomía indígena, con argumentos ya defendidos en el proceso de elaboración de la Nueva Constitución, iniciado en 2006. Del otro lado, se habla de la necesidad de integración nacional, se busca luchar contra la pobreza por el camino del desarrollo y la industrialización, en el marco de un discurso estatal nacionalista que prioriza lo que sería interés de las mayorías, a pesar del costo ambiental o de derechos de las minorías. Es interesante que ambos proyectos pudieron convivir sin enfrentarse cuando eran dos variantes escuchadas igualmente en la base del MAS en la Asamblea Constituyente, y entre las organizaciones de base del partido MAS. Desde la llegada de Evo Morales al gobierno en 2006, ya algunos analistas habían llamado la atención por la combinación de elementos indígenas y nacionalistas juntos en la definición de la identidad del gobierno (ver MOLINA, 2006; STEFANONI, 2006).

La tensión que está por detrás del debate es común en otros países de la región sudamericana (recordar los conflictos de Bagua en Perú, Belo Monte en Brasil, o de proyectos mineros en Ecuador, Perú y Argentina), y si bien no es nueva, recientemente ha adquirido relevancia considerable en el debate político de varios países, impulsado por el fortalecimiento de la voz pública de los pueblos indígenas y también por el aumento de la importancia del extractivismo en la economía sudamericana. No siendo la exclusividad, lo que Bolivia y el conflicto del TIPNIS presentan para analizar este tema, es una particular posibilidad de que la resolución no sea la habitual: la del etnocidio y el avance de las empresas sobre territorios indígenas. La particularidad de Bolivia es la capacidad que la movilización de los pueblos indígenas tiene para marcar el rumbo de la política nacional, ya demostrada en años anteriores. Esta fuerza que abrió el proceso constituyente y permitió introducir en la Constitución elementos avanzados de pluralismo y reconocimiento de la territorialidad indígena, parece mostrarse activa y determinante en el conflicto del TIPNIS. Después de una movilización con histórica repercusión, la mayoría legislativa que responde al gobierno debió suspender el proyecto de carretera con una ley que declaraba la “intangibilidad” del parque y

prohibía la construcción.

El conflicto seguiría abierto desde que el gobierno –del presidente también indígena y protagonista de movilizaciones en el pasado– no ha renunciado a buscar la viabilidad del proyecto, impulsando primero su aprobación vía referéndum de los departamentos involucrados como primera reacción al triunfo de la marcha, sin éxito, y luego con la aprobación de una ley de consulta “previa” en el TIPNIS, a realizarse en el mes mayo de 2012, de consecuencias imprevisibles en el momento de escribir este texto. De todos modos, el resultado atípico de que la decisión de construcción de una carretera estratégica, con financiamiento y obras iniciadas sea suspendido, habla de un contexto político particular, sensible como nunca a las demandas indígenas, además de la fuerza indígena y las herramientas jurídicas y políticas como nunca antes favorables a la defensa de la territorialidad.

Para entender las ambigüedades y vitalidad del proceso político en Bolivia, es importante considerar el espacio de articulación política conocido como Pacto de Unidad, donde se encontraban las mayores organizaciones indígenas y campesinas del país, juntas hasta poco antes del conflicto TIPNIS. Este espacio fue el principal punto de apoyo al gobierno cuando este enfrentó a la región de la Media Luna, principal fuerza opositora luego de la elección en que fue electo Evo Morales. Durante la Asamblea Constituyente, el reclamo regional por autonomía departamental, control de recursos naturales y tierras, había llevado a que el MAS elaborase un proyecto que buscaba, al mismo tiempo, fortalecer el nivel central y unitario de gobierno; y el nivel subdepartamental, con la inclusión de autonomías indígenas que se definieron con la misma jerarquía institucional que los departamentos. Las necesidades de coyuntura permitían encontrar el proyecto estatista y centralizador del nuevo gobierno, con la busca de autonomía y defensa del territorio de los pueblos indígenas. Del otro lado, la Media Luna liderada por los sectores políticos y empresariales de Santa Cruz se oponían igualmente al gobierno popular y nacionalista del MAS; y a los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Oriente, fundamento del modelo plurinacional.

La articulación de estos dos proyectos no

anulaba las tensiones entre organizaciones del Pacto de Unidad, pero permitía transitar en un espacio político original que quedó expresado en el texto constitucional, y es producto de la combinación de agendas y visiones políticas diversas. Sin Media Luna, la diferencia de miradas enfrentaría a antiguos aliados. Es en esta nueva coyuntura de ruptura, ya visible desde 2010 y que irrumpe en 2011, que se lee la disolución policial de la Marcha por el TIPNIS<sup>2</sup>, el domingo 25 de Septiembre de 2011, y la búsqueda del gobierno de avanzar por sobre los derechos aprobados en la Constitución, primero impulsando un proyecto de carretera sin consulta, luego auspiciando una consulta sin suspender las obras de la carretera e incluyendo comunidades cocaleras formalmente ajenas a la titularidad del territorio indígena.

El conflicto del TIPNIS debe leerse, entonces, como apertura de un nuevo escenario, donde el gobierno hace todo para alejarse de sus viejos aliados, con quienes había idealizado el Estado Plurinacional, y como decidido impulsor de una política de industrialización que lo distancia del camino de seguir desarrollando un nuevo orden constitucional que buscaba combinar derechos de pueblos minoritarios e intereses de mayorías por primera vez en el gobierno. El escenario del conflicto por el TIPNIS modifica así las alianzas políticas y bases ideológicas que primaron en la elaboración de la Constitución y abre espacio para dos acusaciones contrarias: “las organizaciones indígenas traicionaron al gobierno”, unos dicen; “es el gobierno quien habría traicionado ‘el proceso de cambio’ y la constitución”, responden otros. También se escuchaba en la coyuntura de la marcha, que “Evo Morales no había sido indígena”, y vemos antiguos opositores, incluso algunos de la Media Luna, nunca antes solidarizados con la cuestión indígena, acercarse ahora a la defensa de los pueblos de las tierras bajas y sus derechos reconocidos por la Constitución que buscaron impedir aprobar<sup>3</sup>.

En un pequeño libro escrito y publicado meses antes del conflicto del TIPNIS, el vicepresidente boliviano Álvaro García Linera (2011a), se refería a “tensiones creativas” de la fase actual del *proceso de cambio*, entre las cuales se contaba la de desarrollar el Vivir Bien en el marco de la industrialización y la construcción del socialismo.

Para el ex constituyente y ex viceministro de planificación estratégica, Raúl Prada, en cambio, no eran “tensiones creativas” sino más bien “contradicciones profundas” (2011a). En términos políticos la marcha del TIPNIS y la oposición de campesinos, colonizadores y gobierno a la misma puede leerse como uno más entre los numerosos conflictos que se sucedieron en la gestión del MAS después de la aprobación de la Nueva Constitución. Aquí, sin embargo, le damos una relevancia especial por su impacto en relación a los actores protagonistas del proceso constituyente, en un conflicto que también tiene en el centro a los derechos aprobados en la nueva Carta Magna. La marcha del TIPNIS, así, puede leerse como el momento de ruptura del Pacto de Unidad, y en ese sentido, la abertura de una fase política en Bolivia con menos ambigüedad y posiciones más definidas que llevan a la confrontación entre antiguos aliados que durante el proceso Constituyente no rivalizaban. Debemos tener cuidado, sin embargo, en hablar de un alejamiento del MAS respecto a lo escrito en la Constitución. La apertura y ambigüedad de una Constitución negociada con la oposición y expresión de muchas voces, contiene también el proyecto estatista de industrialización y desarrollo económico con el que la construcción de la carretera se fundamenta.

Buscando poner en contexto el conflicto entre indígenas y campesinos, con sus organizaciones sociales e indígenas matrices, a continuación describiré algunos elementos de la Constitución de 2009 que surgen, desde el espacio del Pacto de Unidad, con el propósito de ir más allá de las políticas multiculturales de reconocimiento planteando un avance en lo que hace a la territorialidad y autodeterminación indígena. Estos elementos innovadores de un nuevo derecho latinoamericano y plurinacional surgen del contacto y combinación de horizontes políticos diferentes, en el marco de la crítica política y jurídica a las políticas asimilacionistas, de tutela e “integración del indio a la vida nacional”. También como búsqueda de superación del paradigma del multiculturalismo, asociado en Bolivia a una serie de políticas y reformas constitucionales realizadas desde 1994 y criticado como reconocimiento que no permite una verdadera autonomía<sup>4</sup>.

Luego de presentar algunas notas sobre el desarrollo en la Constitución Boliviana de este nuevo derecho “plurinacional”, retomaremos la temática del TIPNIS para evaluar las perspectivas actuales de los nuevos derechos constitucionales, en un momento de crisis política que todavía no define su desenlace. No se sabe aún si el proceso político mantendrá en su rumbo la tensión entre proyectos; si fortalecerá la contradicción de sus componentes; o si retomará el camino de la combinación, presente en la elaboración de la Constitución. Con avance de este conflicto podremos ver si se configura un nuevo cuadro político, con nuevos actores que arrebatan al gobierno las banderas de la descolonización, la Pachamama y el territorio; o si el gobierno de Evo Morales reacciona, como ya se mostró capaz en otras ocasiones, y recupera su capacidad de avanzar enhebrando proyectos diferentes en la construcción de un Estado Plurinacional.

No tendremos espacio para una revisión bibliográfica y optamos más bien por describir los cambios constitucionales y las distintas visiones en juego en el conflicto del TIPNIS. Remito a los primeros textos publicados sobre la problemática del TIPNIS: Prada (2011b), Fundación UNIR (2011), Fundación Tierra (2012) Bautista, Chávez, Chávez, Paz, Prada, Tapia (2012), y Schavelzon (2012). Sobre el tema de las reformas plurinacionales, a lo que me dedicaré a continuación, véase de Sousa Santos (2008), Tapia Mealla (2008), Prada (2010) y Albó y Barrios (2007). El tema podría ser en otra oportunidad apropiado para discutir tópicos como acción colectiva, construcción de la nación, política y naturaleza o antropología del desarrollo.

## LA CREACIÓN DE UN ORDEN POLÍTICO PLURINACIONAL

Los actores que hoy se encuentran enfrentados en el conflicto del TIPNIS, recorrieron un largo camino en los años anteriores a la Asamblea Constituyente. Partieron de lugares políticos diferentes, pero había sido la oportunidad de su unión lo que abrió en Bolivia un *Proceso de Cambio*, capitalizado electoralmente por el MAS de Evo Morales. Se trataba de distintas organizaciones que fueron confluyendo en el Pacto de Unidad

y que funcionó de base social del gobierno en la Asamblea Constituyente, elaborando el primer anteproyecto de Constitución que sirvió de apoyo para la redacción del nuevo texto. El Pacto de Unidad incidió en muchas discusiones de la Asamblea y también fue la base de movilizaciones que permitieron aprobarla en un conturbado proceso que analizamos en otra parte (SCHAVELZON, 2010).

Las organizaciones que formaban el Pacto de la Unidad eran: la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), antes llamados “colonizadores” y entre los cuales se encontraban las federaciones de productores de hoja de coca del Chapare, cuna política de Evo y del MAS; la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), importante central formada en 1979 por el katarismo, indianismo del altiplano que se enfrentó a los militares y luego unificó los sindicatos campesinos de todo el país. Otro actor político clave era la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas – Bartolina Sisa, CNMCI-BS. Estas tres organizaciones formaban un bloque, que era la base política más fiel a Evo Morales. Se trata de la parte “campesina” del Pacto de Unidad, también conformado por el sector indígena.

Junto a estas tres centrales campesinas, la “mitad” indígena del Pacto de Unidad era formada por dos organizaciones matrices: la Central de Pueblos Indígenas de Oriente Boliviano (CIDOB), nucleando los pueblos indígenas de las tierras bajas, protagonistas en la marcha del TIPNIS, en la VIII marcha desde la primera de 1990; y la Confederación Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), de las tierras altas y con el proyecto de reconstruir la parte sur de la territorialidad del Tawantinsuyu (imperio Inca) con un énfasis en la recuperación de las formas de gobierno y organización social tradicionales, también movilizada en contra de la carretera por el TIPNIS. Las dos organizaciones fueron aliadas de Evo Morales en su llegada al poder y en la apertura del proceso constituyente (de hecho, hubo representantes de estas organizaciones elegidos en las listas del MAS para constituyentes). La relación entre los componentes del Pacto nunca careció de tensiones y en varios momentos hubo

enfrentamientos directos entre campesinos que visualizaban al gobierno del MAS como “su” gobierno, e indígenas que eran aliados pero mantenían la independencia<sup>5</sup>.

Algunos planteaban la relación entre las dos partes del Pacto como la de la relación entre la política étnica, de la diferencia y la cultura; y la política de la clase, de los campesinos entendidos como trabajadores del campo antes que como comunidades indígenas. Otras organizaciones participaron en algunas reuniones del Pacto de Unidad, formado en 2004, después de la caída de Gonzalo “Goni” Sánchez de Lozada en 2003, mientras el MAS se preparaba para llegar al gobierno. Pero estas cinco confederaciones y centrales de pueblos de todo el país fueron el núcleo político del proyecto político iniciado con la llegada de Evo Morales al gobierno y la redacción de la Constitución, y también los más firmes sostenedores del Pacto. Por detrás había entre las organizaciones indígenas y campesinas una historia de al menos dos décadas de encuentros, con caminos que fueron confluyendo hacia la conformación de un sujeto político que incorporaba elementos de cada visión política sin que ninguna se imponga. La organización de eventos para el V centenario de la conquista en 1992, y la decisión de organizaciones de tierras altas de participar de la marcha por la Asamblea Constituyente en 2002, iniciada en las tierras bajas, son dos momentos de ese proceso.

Sin duda había visiones distintas, formas diferentes de territorialidad, de organización, de relación con el Estado y proyectos políticos. Pero fue de este encuentro desde donde el borrador de Constitución comenzaría a tomar forma, en un escenario que fue abierto por el voto de las mayorías por Evo Morales, que llegaba con el discurso de la descolonización, ubicando como nunca antes el tema indígena en la agenda del país. No sería un proyecto solamente indígena, muchos más bien lo calificarían como nacionalista “con elementos étnicos”, como vimos arriba. También la izquierda de raíz socialista sería fundamental entre los constituyentes y actores gubernamentales. El proceso constituyente y la llegada del MAS al gobierno sería el encuentro de campesinos e indígenas, con un correlato de esta unión política en la construcción de una forma difusa de definir la identidad indígena

que abarcaría tanto a campesinos que pasaron por la reforma agraria y como productores individuales participan del mercado capitalista; pueblos de las tierras bajas que conservan formas colectivas de propiedad y fueron consiguiendo el reconocimiento de sus territorios; migrantes andinos en los valles y zonas de colonización; comunidades que buscan en oriente u occidente reconstruir territorios y desarrollar la autonomía; y también quechuas y aymaras de las ciudades, las periferias, los pueblos, que sin necesidad de participar en dinámicas comunitarias –aunque hay mucho de eso incluso en el mundo boliviano urbano. Se trata de la formación de un sujeto político que traduce el 62% que en el censo de 2001 se reconocieron pertenecientes a algún grupo étnico, eso era el Pacto de Unidad.

La formación del Pacto de Unidad como espacio político de los nuevos actores políticos en el poder tuvo como consecuencia jurídica la formación de una categoría política que atraviesa toda la constitución y que surge de las discusiones de constituyentes de origen campesino e indígena, en relación con otros sectores. Me refiero al concepto-sujeto de “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, incluido en varios artículos de la Nueva Constitución y que se presentó como solución que suma sin eliminar la particularidad, sin hacer una fusión que dé lugar a una macro-identidad de síntesis (como la idea de “mestizos”, que opositores reivindicaban) y que expresa las formas de identificarse de campesinos que no dejan de sentirse indígenas, de pueblos de tierras bajas, de naciones originarias del altiplano, y en definitiva de los actores políticos que abrieron el proceso constituyente y que los conflictos recientes vinculados al TIPNIS amenazan con separar.

El sujeto político se incluiría especialmente en el artículo 3 de la nueva Constitución, en una formulación inicial que más tarde sería modificada. Además de los “indígena originario campesinos” se incorporaban las “bolivianas y bolivianos pertenecientes a las áreas urbanas de diferentes clases sociales”, y también “las comunidades interculturales” en referencia a los colonizadores, y las comunidades “afrobolivianas”, ni indígenas, ni urbanas, ni campesinas como identidad principal. En una última reforma del texto constitucional

que determinaría la forma definitiva del texto aprobado en referéndum de enero de 2009, habría modificaciones y la definición quedaría de esta manera: “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”. Sería la revisión del texto por parte de la oposición al MAS, como parte de la búsqueda de un acuerdo que habilitara el referéndum aprobatorio de la Constitución, y que fue aprovechado para incluir el concepto de “nación”, que a partir de entonces conviviría con la idea de “plurinación”<sup>6</sup>.

La misma idea de plurinacionalidad es importante como otro de esos elementos jurídicos producto de la unión de campesinos e indígenas. La discusión que la fundamenta, era la de buscar formas institucionales que superaran el monoculturalismo colonial, de imposición de formas occidentales en un país mayoritariamente indígena; y también el multiculturalismo, como dijimos, asociado a las políticas incorporadas en la década del 90 y caracterizadas como un reconocimiento que resulta limitado por no quebrar los marcos de la política liberal. Junto a la autonomía, la descolonización y el pluralismo, el concepto de Estado Plurinacional surge en la Bolivia Constituyente como forma de pensar un nuevo Estado distinto del Estado producto de la revolución del ‘52, donde la identidad homogénea de campesino habría buscado negar la realidad indígena de Bolivia, era la crítica.

El concepto de plurinacionalidad puede pensarse junto a la aparición de esta categoría donde coexisten sin comas ni separaciones los campesinos e indígenas. Se trata de descolonizar y dar autonomía a las formas indígenas, pero se trata también de asumir formas de identidad producto de la historia, en un país donde la forma nacional boliviana, la forma campesina, así como la presencia de la forma partido, sindicato y con el español, en otras discusiones, se presentan como fuerte realidad. Es por tanto un concepto que deriva de la unión de campesinos e indígenas, y no del proyecto de “indianizar” defendido por actores políticos indianistas que no participaron de la construcción del Pacto de Unidad, y que se oponen de forma más radical a la identidad

campesina, como derivada del Estado colonial.

La presencia de elementos como la jurisdicción indígena campesina de justicia, la oficialización de lenguas, los valores indígenas, la ancestralidad territorial reconocida y la pluralidad en los niveles económico y político, claramente declaradas en la Constitución, generaba mucha desconfianza en los sectores liberales y mestizos presentes en la Asamblea en los partidos de la oposición. “Fragmentación del país”, “riesgos contra el Estado de Derecho”, “etnocracia”, “venganza de los indígenas contra las minorías blancas”... eran las acusaciones que entonces indígenas y campesinos se empeñaban en defender en Comisiones y mesas de negociación durante los años en que la definición Constituyente permaneció abierta.

Los derechos de los indígenas originarios campesinos en la nueva Constitución se encuentran especialmente en los artículos 2, sobre su preexistencia, libre determinación, autonomía, autogobierno y territorio; 3 sobre su lugar en la nación y el pueblo, 4 sobre respeto a sus creencias espirituales; 5 sobre oficialización de idiomas; 8 sobre valores; 11 sobre la forma comunitaria de gobierno; 24 sobre la elección directa; 30 y 31, con la enumeración de diversos derechos, entre ellos a la libre determinación, territorialidad e instituciones propias; 35 y 42 sobre medicina tradicional; 80, 83, 86, 91 y 93 sobre educación; 98 y 100 sobre patrimonio y conocimiento; 146 y 147 sobre participación en el parlamento; 179, 190 a 192, 197, 199 y 206 sobre justicia y participación en tribunales; 209 a 211 de representación política; 265 sobre integración con pueblos indígenas del mundo; 278 sobre representantes en legislativos departamentales; 284 sobre representantes especiales en municipios; 289 a 296 y 304 de la autonomía indígena; 307 sobre organización económica comunitaria; 337 sobre turismo comunitario; 352 y 353 de la consulta previa por recursos naturales y participación en beneficios; 388 sobre aprovechamiento forestal; 392 sobre productos extractivos tradicionales; 394 de la propiedad colectiva y comunitaria; 395 sobre dotación de tierras; 403 sobre territorio indígena campesino, derecho a aprovechamiento exclusivo de recursos naturales renovables, consulta y participación en beneficios; entre otros artículos

(ver REPÚBLICA DE BOLIVIA 2009).

Sin tener espacio para desarrollar la forma en que esos derechos se introdujeron en el orden constitucional, es importante aclarar lo que en otro lugar describí como “Constitución Abierta” (SCHAVELZON, *op cit*). Las condiciones de aprobación, pero también las estrategias llevadas adelante por los campesinos e indígenas en los debates constitucionales dieron lugar a un texto heterogéneo, donde se incluyen sus derechos pero también encontramos contradicciones, recortes de derechos, silencios y espacios estratégicos de indefinición que permiten incluir distintas miradas sin que una determine al resto. Así, la Constitución Plurinacional, no deja de ser también una Constitución Unitaria, con un fuerte sesgo estatista; y también una constitución con elementos liberales que fueron preservados, con la posición de las regiones autonómicas con la defensa de intereses empresariales que fueron la principal fuerza opositora en el proceso constituyente.

La Constitución combina así un derecho liberal, indígena comunitario, con ideas socialistas, nacionalistas en un texto que algunos calificaron de “experimental” (DE SOUSA SANTOS, 2008). Además se integra en el llamado “Constitucionalismo Latinoamericano” como pieza de un contexto político donde el pluralismo convida en el núcleo de los que protagonizan este proceso, con ideas que podemos ver inspiradas en una tradición menos indígena y más bien de izquierda nacional y popular (ver MARTÍNEZ DALMAU, 2008). En lo que respecta a los derechos territoriales que están en juego en el conflicto del TIPNIS, destacamos el de la autonomía, el derecho a ser consultados cuando se afecten los territorios, la participación en beneficios, la definición de la existencia precolonial como fundamento del derecho a territorio, y el derecho a libre determinación.

## UN NUEVO ESCENARIO

Habiendo presentado algunos elementos que contextualizan el conflicto del TIPNIS en el marco del desarrollo constitucional de nuevos derechos, podemos ahora evaluar de mejor manera lo que está en juego en la disputa por la carretera en el Parque. Se trata de derechos

ambientales e indígenas, pero también de la cohesión del sujeto clave en la implementación del texto constitucional, lo que pone en cuestión la propia definición del Estado Plurinacional en su desarrollo fáctico post-constituyente. Las disputas que acompañaron la definición de la plurinacionalidad durante el periodo constituyente adelantaba las controversias actuales. Como concepto “abierto”, después de que un decreto modificara el nombre del Estado de “República de Bolivia” a “Estado Plurinacional de Bolivia”; surge un escenario donde el sentido de lo que entendemos por plurinacionalidad en Bolivia fue discutido.

El término “plurinacional” tiene una larga historia (como trabajamos en SCHAVELZON 2010), con un origen vinculado al indianismo katarista de tierras altas, y los indígenas mayoritarios de etnia aymara, el concepto es asumido durante el proceso constituyente también por las tierras bajas. En esta nueva lectura propiciada por la articulación de tierras altas y bajas en el Pacto de Unidad, las tierras bajas articulan el concepto “plurinacionalidad” con las discusiones del derecho internacional sobre pueblos indígenas, que refiere específicamente a pueblos minoritarios con derechos a la autodeterminación. Entre una diversidad de sentidos, para las versiones más fuertes de lo plurinacional el término refiere a formas institucionales avanzadas que incorporarían en la estructura del Estado las distintas concepciones cosmovisionales; con representación étnica directa en cuerpos legislativos y autonomía política garantizada. Para otros, el Estado Plurinacional pasó a ser visto como sinónimo de un Estado que simplemente promueve la inclusión y no discrimina a ningún sector del país por cuestiones económicas o étnicas.

Es esta diferencia de lecturas la que entra en primer plano cuando las distintas miradas chocan en el conflicto del TIPNIS. El vicepresidente del Estado, Álvaro García Linera defendió esa interpretación más genérica y difusa de lo plurinacional, refiriéndose concretamente a la posibilidad de que un campesino o indígena, en la nueva política, pueda ocupar altos cargos, sin la histórica exclusión de los ámbitos políticos o económicos de decisión (2011b). Algunas voces que resuenan en este

debate remiten al multiculturalismo, con una idea de lo plurinacional como reconocimiento limitado, folclorizante; y también al proyecto de “indianización de la sociedad”, del indianismo aymara más radical, que fue enarbolado entre 2000 y 2005 como proyecto de crear un Estado indígena que desmonte las formas coloniales a partir de la toma indígena del poder.

El debate sobre la definición del concepto plurinacional se relaciona con las consecuencias políticas del conflicto del TIPNIS. El mismo significa el quiebre de los derechos territoriales adquiridos y también marca el deterioro de una identidad construida en conjunto, en el Pacto de Unidad, con la base de la autodefinición indígena y la sumatoria de las distintas identificaciones reunidas. Tanto campesinos, cocaleros, colonizadores y pueblos indígenas se reconocían en una fórmula común (“naciones y pueblos indígena originario campesinos”), y eso era un importante unificador que vinculaba a organizaciones matrices diferentes entre ellas y con Evo Morales, reconocido como presidente indígena a pesar de no ser indígena en el sentido de la pertenencia a la comunidad, o presencia de diacríticos como lengua originaria. De forma políticamente potente, lo indígena no excluía a las trayectorias de migración y desarraigo de la comunidad, como identificación abarcativa de una nueva comunidad política de amplio alcance y asociada a la misma nacionalidad boliviana.

De esta forma, el coyuntural enfrentamiento por el TIPNIS entre indígenas y campesinos ponía en cuestión la idea difusa, genérica y abarcativa de identidad indígena, al mismo tiempo que la posibilidad de una concepción de lo Plurinacional como concepto abierto que refiere tanto a unos como a otros, sin importar el grado de integración al mercado o los supuestos efectos del sistema colonial sobre la estructura comunitaria. La idea de Plurinacional como inclusión y no como referencia a naciones étnicas específicas, donde la diferencia de cosmovisión y el vínculo comunitario era cuestionada en acciones como la de los campesinos de la región de Yungas que no dejaban pasar a los indígenas de tierras bajas, o de un gobierno que aún reconociéndose como indígenas se distanciaba de lo que consideraba comunidades manipuladas por ONGs.

Los argumentos a favor de la carretera fueron presentados por el vicepresidente Álvaro García Linera y se apoyaban en argumentos de una izquierda nacionalista y popular, de las mayorías, antes que en los derechos a la diferencia que inspiraron el concepto de la plurinacionalidad. No era lo Plurinacional Comunitario lo que primaba en sus argumentos y por tanto no contribuían a impedir las tensiones irreconciliables entre los componentes del Pacto de Unidad alrededor del conflicto del TIPNIS. Sus argumentos eran que la carretera interesaba a todos los bolivianos, enfrentando estos intereses a los de minorías demográficamente insignificantes. La carretera pondría fin definitivamente a las pretensiones separatistas, consolidando la unidad del país; traería desarrollo para los departamentos, especialmente Beni y Pando, que encontraría una vía para el progreso. García Linera mencionaba también motivos sociales, en referencia al “abandono y olvido” de las comunidades indígenas del TIPNIS, que tendrían mejor acceso a salud y educación. Otro de los argumentos apuntaba a la unidad del territorio, que veía como “obligación de cualquier Estado serio”. Mencionaba que algunos niños que viven cerca de la frontera estudian en portugués y aprenden que el presidente es el del país de al lado<sup>7</sup>.

Ninguno de los argumentos era nuevo. La Asamblea Constituyente incluía en su esencia, como parte de los debates llevados por los constituyentes, no sólo una nueva visión acerca del reconocimiento de la diferencia y los derechos de las minorías étnicas; sino también una visión nacionalista que buscaba fortalecer el control soberano, con el Estado como principal instrumento de cohesión. Esta vertiente tuvo su primer hito con la nacionalización de los hidrocarburos (1/05/2006), que subió el porcentaje de las ganancias que las empresas productoras debían pagar al Estado. Esta era la base de las políticas sociales de Evo Morales y tuvo un particular impulso en la campaña para la reelección de Evo Morales, ocurrida en diciembre de 2009, ya con nueva Constitución aprobada, cuando el programa de gobierno ya no incluía cuestiones como reforma agraria o reconocimiento a la autonomía indígena sino más bien desarrollo, electricidad e industrialización de los recursos naturales.

En lo que aquí interesa, vemos que más que un cambio substancial de horizonte político, con los sucesos del TIPNIS se pierde la capacidad de mantener distintas agendas de manera conjunta. Los componentes Unitarios, nacionalistas, de soberanía y Estado del proceso, asociados a la idea de plurinacionalidad como simple inclusión (y no derechos colectivos de minorías); parecían prevalecer después de la marcha del TIPNIS. Lo mismo había ocurrido un año antes, después de la navidad de 2010, en los fundamentos que dieron lugar al llamado gasolinazo (o “nivelación de precios de la gasolina”, según el gobierno) que ganaron protagonismo al lado del intento de descolonizar y dejar atrás la estructura del Estado republicano y liberal, para pensar formas políticas autónomas en coexistencia.

Si bien el conflicto del TIPNIS abre un nuevo escenario político, con reacomodación de actores, con el tema del medio ambiente en primer plano y un importante debate sobre las formas alternativas de desarrollo y el “Vivir Bien”<sup>8</sup>; aquí intentamos presentar su relación con el debate de los derechos indígenas que dieron lugar a la autonomía y a la plurinacional como nueva forma constitucional que una vez incluida en la Carta Magna, espera las fuerzas sociales que le den sentido, la desarrollen y la construyan de distintas maneras a partir de la particularidad, aunque con relación a un conjunto. El Pacto de Unidad fue el espacio donde el concepto se origina e introduce en la nueva Constitución, era su papel, entonces, ser el actor social que la implemente. ¿Serán las tensiones explicitadas en el conflicto del TIPNIS contradicciones profundas que echarán por tierra las bases del recién nacido Estado Plurinacional Comunitario? ¿O encontraremos a pesar de los distintos proyectos de país nuevas formas de unidad en la diversidad, con la unidad de lo indígena y campesino como sujeto político que aún marque la realidad boliviana?

Después de la confrontación de septiembre, cuando el gobierno es cómplice con el bloqueo de la marcha e intenta dispersar a los manifestantes. Y después del posterior auspicio gubernamental a una contra-marcha de comunidades indígena-cocaleras contra los derechos del TIPNIS, para viabilizar nuevamente la carretera. Llega el momento de una consulta

criticada por organismos internacionales y que los indígenas se disponen a boicotear, paralelamente a la realización de una nueva marcha. Independientemente del resultado, seguirá el debate sobre la obligatoriedad de la consulta previa cuando se afecte el territorio y sobre la forma en que la misma debe ser realizada. También sobre la importancia de la carretera y la ecuación de derechos de minorías y mayorías y sobre la forma con que se garantizará la territorialidad colectiva indígena y su autonomía. Más que la ley o lo escrito en la Constitución, lo que determinará el lugar de los indígenas en la política boliviana, contra el poder gubernamental o integrando un nuevo poder indígena o popular será la relación entre fuerzas políticas, los espacios de encuentro y la eventual articulación y pacto de quienes una vez se vieron con intereses confluyentes. Por otra parte, otras discusiones como las vinculadas a la reforma agraria, la distribución de la tierra y la autonomía continuarán poniendo a prueba los alcances de la plurinacionalidad.

## REFERENCIAS

ALBÓ, X. y BARRIOS S., F. **Por una Bolivia Plurinacional e Intercultural con Autonomías**. La Paz: PNUD, 2007.

BAUTISTA, R., CHÁVEZ, P., CHÁVEZ, M., PAZ, S., PRADA, R., TAPIA, L. **La Victoria Indígena del TIPNIS**. La Paz: Autodeterminación, 2012.

CIDOB. **Plataforma de Demandas de la VIII Gran Marcha Indígena** “por la Defensa del TIPNIS, por los Territorios, La Vida, Dignidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonia Boliviana”. 2011. Disponible en: [http://www.cejis.org/sites/default/files/PLATAFORMA%20DE%20DEMANDA\(1\).pdf](http://www.cejis.org/sites/default/files/PLATAFORMA%20DE%20DEMANDA(1).pdf)

COORDINADORA PLURINACIONAL DE LA RECONDUCCIÓN. **Manifiesto** “Por la recuperación del proceso de cambio para el pueblo y con el pueblo”. 5 de julio 2011. Disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=131653&titular=por-la-recuperación-del-proceso-de-cambio-para-el-pueblo-y-con-el-pueblo>”-

DE MARZO, Giuseppe. **Buen Vivir**. Para una democracia de la Tierra. La Paz: Plural, 2010.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. **Pensar el Estado y la Sociedad**: Desafíos Actuales. Conferencias de Boaventura de Sousa Santos. La Paz: CLACSO, Muela del Diablo, Comuna, CIDES-UMSA, 2008

FARAH, I. VASAPOLLO, L (coord.) **Vivir Bien: ¿Paradigma no capitalista?** CIDES/Sapienza de Roma/OXFAM, 2011

FUNDACIÓN TIERRA. **Marcha indígena por el TIPNIS**. La Paz: Fundación Tierra, 2012. Disponible en: [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=118](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=118)

FUNDACIÓN UNIR **Análisis de la Conflictividad del TIPNIS y Potenciales de Paz**. Documento digital: Octubre 2011. Disponible en: [http://www.unirbolivia.org/nueva3/images/stories/cabecera/21oct2011\\_Analisis\\_conflictividad\\_TIPNIS\\_y\\_potenciales\\_DE\\_paz\\_links.pdf](http://www.unirbolivia.org/nueva3/images/stories/cabecera/21oct2011_Analisis_conflictividad_TIPNIS_y_potenciales_DE_paz_links.pdf)

GARCÍA LINERA, A. **Las Tensiones Creativas de la Revolución**. La quinta fase del Proceso de Cambio, 2011a. Vicepresidencia del Estado Plurinacional. Disponible en: [http://www.vicepresidencia.gob.bo/Portals/0/documentos/Tensiones\\_revolucion.pdf](http://www.vicepresidencia.gob.bo/Portals/0/documentos/Tensiones_revolucion.pdf)

\_\_\_\_\_. **El “oenegismo”, enfermedad infantil del derechismo** (O cómo la “reconducción” del Proceso de Cambio es la restauración neoliberal). La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, 2011b. Disponible en: <http://www.vicepresidencia.gob.bo/Portals/0/documentos/EL-OENEGISMO.pdf>

GARCÍA LINERA, A. (coord), CHÁVEZ, M. COSTAS, P. **Sociología De Los Movimientos Sociales En Bolivia**. Estructuras De Movilización, Repertorios Culturales Y Acción Política. La Paz: Diakonia, OXFAM, 2004.

HUANACUNI, F. **Vivir Bien / Buen Vivir**. La Paz: Convenio Andrés Bello, 2010.

- MARTÍNEZ DALMAU, R. **El Proceso Constituyente Boliviano** (2006-2008). En el marco del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. La Paz: Oxfam Gran Bretaña, 2008.
- MOLINA, F. **Evo Morales y el Retorno de la Izquierda Nacionalista**. La Paz: Eureka, 2006.
- NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert. **Constitución plurinacional y pluralismo jurídico en Bolivia**. La Paz: Oxfam Gran Bretaña, 2008.
- PRADA, R. **Horizontes del Estado Plurinacional**. Texto inédito, diciembre 2010. Disponible en: <http://horizontesnomadas.blogspot.com/2011/01/horizontes-del-estado-plurinacional.html>
- \_\_\_\_\_. 2011a “De Contradicciones y confusiones”. 22 de septiembre Disponible en: <http://horizontesnomadas.blogspot.com/2011/09/de-contradicciones-y-confusiones-del.html>
- \_\_\_\_\_. **La Guerra de la Madre Tierra**. Inédito, 2011b. Disponible en: [http://horizontesnomadas.blogspot.com/2012/03/la-guerra-de-la-madre-tierra\\_07.html](http://horizontesnomadas.blogspot.com/2012/03/la-guerra-de-la-madre-tierra_07.html)
- REPÚBLICA DE BOLIVIA. **Constitución Política del Estado**. Texto final compatibilizado. Asamblea Constituyente/ Honorable Congreso Nacional. La Paz, Bolivia, octubre de 2008. Promulgada el 7 de Febrero de 2009. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>
- SCHAVELZON, Salvador. “**A Assembléia Constituinte da Bolívia: Etnografia do Nascimento de um Estado Plurinacional**”. Tesis de doctorado, defendida El 25 de octubre de 2010, PPGAS/UFRJ. Orientador: Prof. Dr. Marcio Goldman. Disponible en: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=199561](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=199561)
- \_\_\_\_\_. “La lucha contra una carretera revitaliza el debate y el movimiento social en Bolivia”. Número 27, febrero 2012, **Revista Online Desinformemonos**, México. Disponible en: <http://desinformemonos.org/2012/01/la-lucha-contra-una-carretera-revitaliza-el-debate-y-el-movimiento-social-en-bolivia/>
- STEFANONI, P. “El nacionalismo indígena en el poder”. En: **OSAL** (Observatorio Social de América Latina). Buenos Aires: CLACSO, año VI, no. 19, p. 37-44, abril-mayo 2006. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal19/stefanoni.pdf>
- TAMBURINI MALLONI, Leonardo “El movimiento indígena originario. Su rol en la construcción de la sociedad y el Estado boliviano” En: **El Estado Plurinacional Autonomo alcances y límites**. OPN – UAGRM. Santa Cruz: 2010. PP 85-96
- TAPIA MEALLA, Luis. **Una reflexión sobre la idea de un Estado Plurinacional**. La Paz: OXFAM Gran Bretaña, 2008.

## Notas

1 Para más información puede consultarse: <http://www.isiborosecure.com/datos.htm>, <http://www.marcha.ftierra.org/> y <http://www.animalpolitico.com/blogueros-terra-nostra/2011/09/27/8-claves-para-entender-el-conflicto-en-bolivia/>,

2 Sobre la intervención policial de la marcha véase: [www.marcha.ftierra.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=652:rair&catid=35:news](http://www.marcha.ftierra.org/index.php?option=com_content&view=article&id=652:rair&catid=35:news)

3 Durante el conflicto del TIPNIS, sectores políticos de la Media Luna, la Central Obrera Boliviana, estudiantes universitarios indiferentes u opositores a Evo Morales, se acercaron a los indígenas en apoyo de su marcha. Al mismo tiempo, hubo disidencias gubernamentales: la viceministra de migraciones, la ministra de defensa, el ex embajador ante la OEA que organizó la cumbre de Tiquipaya en 2010, donde se destacó el discurso gubernamental a favor de la Pachamama y el Vivir Bien, se suman en la disidencia a importantes actores de los primeros años del gobierno del MAS como Gustavo Guzmán, Raúl Prada y Alejandro Almaraz, alejados del gobierno ya desde meses antes y firmantes, junto a otros, de un manifiesto exigiendo la reconducción del *proceso de cambio*, pero especialmente activos en la coyuntura del TIPNIS, ver Manifiesto de la COORDINADORA PLURINACIONAL DE LA RECONDUCCIÓN (2011).

4 Los debates de los grupos de trabajo de las Naciones Unidas de donde derivaron el tratado 169 de la OIT (de 1989) y también la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas y Tribales (de 2007) tuvieron que ver con este contexto. También

las discusiones mexicanas y centroamericanas sobre derecho multicultural, autonomía indígena y derechos. Debemos mencionar también, en este rápido recorrido de antecedentes, los contactos de las organizaciones indígenas bolivianas con sus pares Andinos, así como un aire de familia con los procesos constituyentes de la región, de los que el proceso Boliviano se nutre y también retroalimenta.

5 Durante la Asamblea Constituyente CONAMAQ decidió distanciarse del MAS, y la CIDOB organizó su VI marcha que, no obstante, fue suspendida cuando los constituyentes del MAS accedieron a sus reivindicaciones. En la fase post-constituyente se realizó la VII marcha en contra de la propuesta de Ley Marco de Autonomías, en 2010, donde hubo una negociación que también suspendió el recorrido de la marcha. CONAMAQ fue muy crítica del gobierno en la cuestión del extractivismo sin consulta previa, tema que después desencadenaría la marcha por el TIPNIS. Sobre las trayectorias de las organizaciones ver García Linera *et al* (2004) y Tamburini (2010), para tierras bajas.

6 El texto inicial, aprobado por el MAS en la Asamblea Constituyente era el siguiente: “El pueblo boliviano está conformado por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos pertenecientes a las áreas urbanas de diferentes clases sociales, a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y a las comunidades interculturales y afrobolivianas”.

7 Ver la argumentación de García Linera en: “García: Carretera por el TIPNIS pondrá fin a pretensiones separatistas y consolidará la unidad”, 20 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.vicepresidencia.gob.bo/Garcia-Carretera-por-el-TIPNIS>

8 Sobre el debate del Vivir Bien en Bolivia ver FARAH, I. VASAPOLLO, L (2011), HUANACUNI (2010) y DE MARZO (2010).