

La refundación del estado boliviano: autonomías, regionalismo y representación internacional*

*The refounding of the Bolivian state: autonomy,
regionalism and international representation*

Raúl Bernal Meza**

RESUMEN

Este artículo expone las características del nuevo Estado plurinacional boliviano, a partir del proceso de *refundación*¹, establecido por la Constitución de 2009. Se analiza el pensamiento y la reflexión, producida en Bolivia y otros países, respecto de las implicancias políticas de este proceso de transformación, a partir de las características institucionales que el texto constitucional establece sobre la nación, las autonomías y los derechos de los pueblos originarios sobre territorios y recursos naturales. Los resultados de la investigación señalan que el reconocimiento constitucional de autonomías y regionalismos expresa formas de autogobierno cuya representación internacional se proyectará de manera distinta a la tradicional del modelo estatal westfaliano. A su vez, el nuevo Estado aplica formas originales de relacionamiento inter-estatal, como la “diplomacia de los pueblos”. La conclusión señala que coincidirán en Bolivia formas de representación externa por vía de la paradiplomacia, la diplomacia tradicional westfaliana y la diplomacia de los pueblos, que expresan profundas diferencias con las prácticas de otros Estados de la región.

* Este artículo es resultado de las investigaciones del proyecto *El pensamiento latinoamericano en asuntos regionales y mundiales (2002-2012)*, Fondecyt 1130380, desarrollado en la Universidad Arturo Prat, Chile.

** Doctor en Sociología, con estudios en l’Université de la Sorbonne y la Universidad Católica Argentina, con tesis doctoral por esta última. Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Profesor de la Universidad de Buenos Aires. Investigador de la Universidad Arturo Prat, Chile.

¹ El término *refundación* se utiliza en el texto de acuerdo al significado que le han dado los distintos autores que estudiaron el proceso de transformación del Estado boliviano, varios de ellos citados en la bibliografía, para quienes se trata de la acción política de “volver a fundar el Estado”. Cfr. en particular, Whitehead (2009) y Santos (2010).

Palabras clave: Bolivia, Estado, plurinacionalidad, autonomías.

ABSTRACT

This paper describes the features of the new "plurinational" Bolivia, from the process of re-foundation, established by the Constitution of 2009. It analyzed the thought and reflection, produced in Bolivia and other countries, about the political implications of that State transformation process, from the institutional characteristics that the Constitution provides for the nation, autonomy and rights of indigenous peoples over territory and natural resources. The research results indicate that the constitutional recognition of autonomy and self-government expresses forms of regionalism whose international representation should be designed differently to the traditional model of the Westphalian state. In turn, the new state applies new forms of inter-state relations, such as the "diplomacy of the peoples". The conclusion says that will coexist in Bolivia forms of external representation via paradiplomacy, traditional Westphalian diplomacy and the "diplomacy of the peoples," expressing profound differences with the practices of other States in the region.

Keywords: Bolivia, State, plurinationality, autonomy.

Introducción

Refrendado por la Constitución promulgada en 2009, Bolivia ha llevado a cabo un proceso de refundación del Estado, una de cuyas características fundamentales es la condición Plurinacional. Ésta deriva del reconocimiento a una diversidad identificada en comunidades indígena-originario-campesinos, regionales y departamentales que han alcanzado nuevos derechos y autonomía respecto del anterior Estado unitario.

Este trabajo tiene como objetivo principal hacer un análisis y una prospectiva sobre el impacto que el ejercicio de la plurinacionalidad y las autonomías tienen para las relaciones internacionales y nuevas prácticas de relacionamiento entre unidades, como la diplomacia de los pueblos, en el marco de un sistema internacional que continúa siendo estado-céntrico.

Los Estados plurinacionales constituyen las formas contemporáneas de organización política en América Latina. Ellos reconocen el ejercicio de autonomías, indígena-originario-campesinas y regionales, sobre territorios y recursos naturales que constituye una de las expresiones de la aspiración emancipadora de los pueblos indígenas. Son el sustento ideológico de las refundaciones de Estado, que han surgido como banderas políticas de las luchas populares, en países donde una gran mayoría de la población, de origen

indígena, fue excluida del sistema político desde la Independencia, pero que ya tenían en su haber siglos de subordinación y marginamiento bajo el poder colonial español. Este es el caso de Bolivia y Ecuador, ejemplos a los cuales bien podrían incorporarse otros países que tienen comunidades indígenas originarias numerosas.

Los Estados plurinacionales representan nuevas formas de gobernabilidad, a través de una institucionalidad diferente de aquella que domina en el resto de países sudamericanos, que deriva de la concepción tradicional del Estado, de origen político europeo-occidental. El surgimiento de estos nuevos Estados también se explica como consecuencias del orden político continental posterior a las crisis que provocaron en la región la implementación de modelos económico-políticos y sociales neoliberales. De acuerdo a Bernal-Meza (2012) y éste con Christensen (2012), las respuestas de la región a la *globalización* – como expresión de la uniformidad sistémica neoliberal– fueron homogéneas en el rechazo al modelo basado en las políticas del Consenso de Washington y, en ese contexto, se desarrollarían los nuevos procesos políticos. Pero un fenómeno sin precedentes lo constituyeron las capacidades de movilización y lucha política de los pueblos originarios, cuya consecuencia primera ha sido el asumir un papel de liderazgo en la dinámica de las luchas políticas en varios países.

El objetivo del texto es analizar las características de este tipo particular de organización política y sus consecuencias para las relaciones internacionales, en especial de la región suramericana.

La metodología se basa en los análisis que autores, bolivianos y extranjeros, han realizado sobre el proceso iniciado bajo el gobierno de Evo Morales; en reflexiones del Presidente y el Vicepresidente y en la interpretación de estas fuentes. La bibliografía utilizada aborda tanto el objeto central del análisis, como también temas que derivan de éste, como las prácticas de la diplomacia. También se ha tenido al texto Constitucional como fuente primaria principal de documentación.

Los resultados de la investigación ponen en evidencia la gestación de un nuevo escenario político en Suramérica, con la incorporación de los Estados plurinacionales, que traen consigo nuevas formas de entender y ejercer la autonomía y los derechos de las comunidades originarias y regionales; cuya dinámica de relacionamiento internacional se aleja de la exclusiva práctica diplomática inter-estatal, porque incorpora nuevas dimensiones –en términos de derecho interno– a la vez que modifica la interpretación que hasta ahora se le reconocía como praxis internacional a las regiones nacionales (provincias, estados, municipios) de los países. El texto que sigue se estructura en siete partes más las conclusiones.

Los orígenes de la transformación estatal

El proceso refundacional boliviano se da al interior de un Estado que carece de presencia efectiva en muchas partes de su territorio; un Estado que no ejerce su autoridad nacional de manera homogénea, tal como ha argumentado Crabtree (2009, p. 12).

Por su geografía y población Bolivia es un país diverso, donde coexisten modos de producción y expresiones culturales que son la manifestación de un complejo orden social, dividido por la presencia de diversas etnias y regiones.

En una síntesis que expresa esta realidad, con la existencia de cuatro regímenes civilizatorios, sobre los cuales se ha construido el nuevo Estado, García Linera (2004, p. 297), ha señalado que:

“La monoetnicidad o mononacionalidad del Estado, en una sociedad multiétnica o multinacional, es por tanto el primer disloque de una relación eficiente y democrática entre sociedad y Estado. Sin embargo, éste no es el único problema de la complejidad estructural de lo que llamamos Bolivia. El otro eje de desarticulación social sustancial es lo que René Zavaleta llamó “lo abigarrado”, concepto que puede ser resumido como la coexistencia sobrepuesta de varios modos de producción, de varios tiempos históricos y sistemas políticos.² En términos más operacionalizables, se puede decir que Bolivia es un país donde coexisten desarticuladamente varias civilizaciones, pero donde la estructura estatal recoge la lógica organizativa de una sola de ellas, la moderna mercantil capitalista.”

Esta situación de divisiones étnicas y regionales ha llevado a un pluralismo institucional en el cual el Estado central ha delegado esferas de autoridad en la sociedad civil –autonomías y regiones– reconocidas en la nueva institucionalidad del Estado Plurinacional. Según Gray Molina (2009, p. 128), un efecto de este proceso han sido las autonomías de hecho, a nivel local y regional de gobierno, que se respaldan en el texto constitucional que les reconoce tal derecho.

El principal desafío que implica esta nueva institucionalidad se relaciona con la existencia de varias estructuras de autoridad, que consiguen mayor adhesión

² René Zavaleta, *Lo nacional popular en Bolivia*, México, Siglo XXI, 1986; Luis Tapia, *La producción del conocimiento local. Historia y política en la obra de René Zavaleta*, La Paz, Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES), Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y Muela del Diablo, 2002. Citado por A. García Linera (2004), se mantiene aquí porque éste fundamenta su análisis político en dicho pensador. García Linera sería luego el Vicepresidente, bajo Evo Morales.

al derivar de la comunidad. Esta sería una de las causas potenciales de debilidad del nuevo Estado boliviano, debido a los desafíos que presenta la conciliación de intereses colectivos tan diversos.

El reconocimiento de la plurinacionalidad significa otro proyecto de país y otros tipos de relación entre el Estado y la sociedad, situaciones que se proyectan sobre la política exterior. Las características de las regiones nacionales, de la autonomía nacional versus las diversas autonomías dentro de un mismo Estado, y del ejercicio del poder sobre territorios y recursos naturales, en las cuales se enfrentan la visión unitaria estado-nacional clásica con la expresión de una pluralidad de unidades autónomas, y el ejercicio de la autonomía y el control sobre los recursos naturales propios de un territorio originario-indígena-campesino, pueden determinar los intereses de la política exterior de forma distinta a como se vio en el pasado, como señalaron Bernal-Meza y Quezada (2015).

En este contexto, la paradiplomacia, como la praxis internacional de actores no-estatales, puede adquirir connotaciones, significados y proyecciones empíricas novedosas, en relación al pasado reciente, cuyas interpretaciones fueron reportadas por la literatura específica, parte de la cual se señala en la bibliografía.

Los sujetos sociales y políticos que detentan esas nuevas expresiones de ciudadanía y soberanía, que representan las autonomías, tienen una visión del Estado distinta de la tradición histórico-político-institucional occidental dominante en Suramérica. Stefanoni y otros (2008, p. 69) señalan que (el Vicepresidente) Álvaro García Linera, refiriéndose a la conducción de Bolivia bajo Evo Morales, afirma que “éste es el primer gobierno³ que, en siglos, se preocupa de la construcción de un Estado en el sentido weberiano y hegeliano del término, como representación de la voluntad y los intereses generales de la sociedad”. Según estos autores, la diferencia con la lectura weberiano-hegeliana tradicional es que en ésta el Estado es superior a todo el orden social, mientras que en la visión boliviana “el Estado no va a sustituir el universalismo de la auto organización de la sociedad” (p. 81).

La *refundación* de los Estados es el instrumento para hacer posible la autonomía por la que luchan los movimientos de los pueblos indígenas. Para López Barcenas (2007), el logro de las demandas autonómicas implica la refundación de los Estados nacionales sobre la base de las culturas indígenas. Detrás de éste hay un debate civilizatorio que enfrenta a la historia social y cultural dominante, derivada del proceso colonizador europeo, con la recuperación y valoración de la tradición originario-indígena precolombina. Cada una de estas expresiones representa un segmento de la sociedad, que no

³ Se refiere al gobierno del MAS, conducido por Evo Morales.

sólo se divide en clases, sino también por su origen étnico-cultural. De esta forma, la lucha política de las nuevas fuerzas étnico-sociales, es un esfuerzo por descolonizar el Estado tradicional unificador; para hacer de la sociedad un conjunto homogéneo y romper con el modelo primario-exportador. Como señala Albó (2009), esa transformación del pacto colonial en una relación de explotación consolidó lo que ahora llamamos una sociedad neocolonial. Según el autor (p. 21-22): lo común de ambas situaciones es la clara oposición entre una elite minoritaria dominante, considerada descendiente de los conquistadores y colonizadores españoles e identificada con la historia y cultura europea, y una mayoría vista como descendiente de los pueblos que habitaban estas tierras” a los que se llamó *naturales*, después *indios* o *indígenas*.

La refundación del Estado se entiende como el espacio político para hacer posible la plurinacionalidad. Según Santos (2010, p.88) ésta “es una demanda por el reconocimiento de otro concepto de nación, la nación concebida como pertenencia común a una etnia, cultura o religión (que) implica el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos, que conlleva la noción de autogobierno y autodeterminación”. En el caso boliviano, el Estado Plurinacional debe ser considerado como el instrumento político-institucional inclusivo y podría representar el último proyecto nacional que integre a aquellos grandes sectores sociales, étnicos y culturales subordinados y marginados por el Estado neo-colonial, después de la experiencia del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)⁴ en los años de 1950.

Según Ernst y Schmalz (2012), en el proceso de descolonización que impulsaría Evo Morales se destacan dos ejes de atención: por una parte, se pretende recuperar la soberanía sobre los recursos naturales y romper con el modelo de exportación de materias primas; por otra, la Nueva Constitución Política (2009) positiviza⁵ la diversidad multiétnica y pluricultural. De allí que, como consecuencia, hay una estrecha relación entre la autonomía de los pueblos originario-indígena-campesinos y sus derechos sobre territorios y recursos naturales.

La refundación del Estado –que según Santos (2010, p. 74-75) no significa eliminarlo- tiene entre sus dificultades no implicar solo el cambio de su estructura política, institucional y organizacional; (sino) 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

⁴ El partido Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) fue fundado en 1942 por V. Paz Estenssoro, H. Siles Zuazo y otros políticos, siendo ambos luego Presidentes. El último presidente del MNR fue Gonzalo Sánchez de Losada, que abandonó el gobierno dejando un vacío de poder que sería llenado por el MAS.

⁵ Se ha mantenido en el texto el adjetivo que utilizan los autores citados.

en vigor en la sociedad. En un país periférico⁶, como es Bolivia, las estructuras productivas, heterogéneas por naturaleza, se vinculan de forma estrecha con la matriz de producción primaria y ésta constituye la fuente esencial de ingreso de divisas, por vía de la exportación de productos provenientes de los recursos naturales. Como ha señalado Morales (2009, p. 237), la coincidencia del Gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS)⁷ con la bonanza de las exportaciones de gas natural y de otros bienes primarios, como los minerales, le da características especiales al actual desarrollo boliviano. Esta realidad pone de relevancia el tema del dominio territorial sobre el espacio del cual se extraen esas riquezas.

Según Radhuber (2012), las demandas de nacionalización de los recursos naturales fungieron como un factor de cohesión de la población boliviana. Sin embargo, dado que estos recursos se encuentran en territorios determinados, no es extemporáneo imaginar un conflicto entre la territorialidad del Estado y aquella de las comunidades originario-indígenas-campesinas. Rojas (2009, p. 79), señala al respecto que:

“en una u otra opción, en la primera que favorece al *statu quo*, o en la segunda que aboga por la emergencia de la etnia y/o grupo marginado, tenemos que a pesar de sus diferencias substanciales, el territorio –y, diríamos, la expresión geográfica de una autonomía- se presenta como la explosión de una unidad, al proponerse como un encuentro de la extensión geográfica empírica y de sus pobladores y costumbres, con el mapa oficial del Estado. Así se plantea el *mapa nacional* versus el *territorio étnico*.”

El conflicto debería producirse entonces porque la primera homogeniza y la segunda diferencia.

¿Dónde está el Estado plurinacional? Esta pregunta, que se han planteado varios autores que se citan en el texto, fue formulada por Santos (2010, p. 81), al filósofo y sociólogo –también vice ministro y ministro de Evo Morales- Raúl Prada. Según describe Santos, éste argumentó que, en la realidad, el Estado plurinacional se encontraba en las autonomías indígenas, pues éste era el espacio donde se producía la transformación del Estado, donde se reconocía otra institucionalidad. Esas autonomías, coexisten con la práctica de formas distintas de regionalismo interno, que complementan o rivalizan con las primeras por el dominio, el control y la representación territorial de las comunidades. Por tanto,

⁶ Según la categoría del modelo *centro-periferia*, formulado por Raúl Prebisch en la CEPAL.

⁷ Movimiento político surgido en 1987 de una escisión de la Falange Socialista Boliviana y volcado más a la izquierda, cuyo líder es Evo Morales.

rivalizan también por el control de los recursos naturales presentes en esos territorios.

Las autonomías como fuente de la refundación de los Estados:

La Constitución Política del Estado boliviano, promulgada en febrero de 2009, estableció, junto con la constitución de un Estado Plurinacional, el reconocimiento de las autonomías como una de las bases fundamentales del Estado. Como ha señalado López Bárcenas, refiriéndose en general a la América Latina, (2007, p. 41), las autonomías son cuestiones de derecho, no de políticas. Crean obligaciones del Estado con los pueblos indígenas, no le dan a éste facultades para que desarrolle las políticas dirigidas a ellos que a él le parezcan convenientes.

Sin embargo, las autonomías en el Estado Plurinacional de Bolivia no se refieren en forma exclusiva a aquellas *indígenas originario campesinas*, puesto que la Constitución, en su Tercera Parte, Estructura y organización territorial del Estado, reconoce cuatro tipos: departamental (Artículo 277), regional (Artículo 280), municipal (Artículo 283) e indígena originario campesina (Artículo 289). Estas autonomías se oponen, entre aquellas *departamentales*, que hacen referencia a divisiones político-geográficas, y las *indígenas*, que remiten a aspectos étnicos, culturales e históricos, además de los anteriores. Las primeras, asimismo, son expresión de regionalismo o regionalización y han sido utilizadas políticamente por las fuerzas y gobiernos regionales opuestos al Presidente.

En las relaciones internacionales contemporáneas la regionalización expresa el tránsito de las nuevas lealtades políticas. Los antecedentes, derivados de los cambios contemporáneos ocurridos en sistema internacional, señalan que la regulación económico-social está transitando, con velocidades distintas, desde los Estados-nacionales a las regiones –internas o externas- y bloques, y transfiere a éstos la autonomía de la política, que antes era solo estatal. La construcción de una región descansa en elementos comunes básicos, que facilitan la tarea de la integración. Esta es la visión internacional general acerca de la regionalización.

En el caso boliviano, esos elementos comunes están dados por elementos geográfico-espaciales y territoriales, tales como la departamental, la regional y la municipal, y por la pertenencia indígena originario campesino.

Se trata así de autonomías regionales distintas, cuya similitud sólo se identifica por el poder que expresan. Sin embargo, en ambas -la indígena originario campesinas y las territoriales- un aspecto central de su entidad son los derechos a los recursos naturales presentes en el territorio del que se trate o

sobre los que domine la autonomía. Estos derechos refuerzan el sentido de la regionalización interna, en términos del ejercicio y la posesión de un determinado recurso; pero, además, esa regionalización les permite acceder a beneficios económicos por su explotación, pero sobre cuya transferencia de derechos no existe una clara legislación. Aun así, el dominio y usufructo de recursos favorece y estimula el regionalismo.

El Estado Plurinacional

Este concepto representa la Refundación del Estado boliviano, que se expresa en la plurinacionalidad de naciones, la autonomía de las regiones, departamentos y territorios de las naciones y pueblos indígena-originario-campesinos. Ellos son la expresión de una concepción distinta del Estado tradicional, que desagrega el poder del Leviatán, y proyecta una institucionalidad, práctica política –el ejercicio de la autonomía y el control de los recursos naturales– y una concepción del poder, distribuido entre sus naciones– que deberían modificar la forma consuetudinaria de relacionamiento entre unidades territoriales reconocidas como soberanas dentro del sistema internacional (Bernal-Meza, 2015a, p. 620).

De él se derivan los potenciales impactos, no sólo internos, sino internacionales: autonomías, regionalismos y representación diplomática.

Las autonomías indígena originario campesinas

Este tipo de autonomías es el reconocimiento de derechos a ciertas comunidades que anteceden en su existencia a la colonización y a la construcción del Estado boliviano.

De acuerdo a la Constitución de 2009, la autonomía indígena establece una jurisdicción territorial cuyos alcances aún no tienen un horizonte claro. Según Jost (2012, p. 59), con las autonomías indígenas se establecerá una jurisdicción territorial en gran medida no controlable, sin posibilidad de instancias de apelación, sobre la que no se tiene clara la convergencia con otros principios constitucionales y sus consecuencias.

En esa Constitución, por el Artículo 30, inciso 17, los pueblos indígena originario campesinos tienen derecho al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables⁸ presentes en su territorio. Estos principios constitucionales asignan a esas autonomías derechos que los demás Estados,

⁸ Entre éstos deben señalarse también los energéticos: de biomasa, hidráulica e hidroeléctrica, eólica y geotérmica.

incluidos los federativos (como Brasil, Argentina o México) retienen para sí; es decir, el dominio soberano de los recursos naturales le corresponde al Estado central, más allá del hecho que algunas constituciones asignen a los estados federados derecho a percibir regalías por la explotación de dichos recursos.

El Artículo 1 de la Constitución caracteriza a Bolivia como un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. Pero, como bien enfatiza Albó (2008, p. 109), esta es la única instancia en que al Estado se lo llama “unitario”, salvo en el título dedicado a las *relaciones internacionales*. Esa característica del Estado Plurinacional boliviano lo hace distinto del entorno político regional inmediato, comenzando por todos sus vecinos.

Regiones y regionalismo

El *regionalismo*, que en cierta forma responde a demandas de origen muy diverso, ha emergido en esta etapa fundacional del nuevo Estado como una fuente de división y posibles conflictos. Autores como Crabtree (2009), Roca (2009) y Albó (2009), coinciden en esta apreciación.

Para Roca (2009), *región*, en Bolivia, es sinónimo de Departamento, que es el nombre que remite o con el que se designa a cada una de las nueve unidades administrativas en las que está dividido el país. Romero (1989), con referencia a un tiempo anterior a la nueva Constitución, señalaba que el regionalismo ha sido y era, en el país, un componente importante de la vida social y política, desde el inicio de la República hasta entonces. Sin embargo, los desplazamientos de significación del término reflejan los cambios de orientación de los intereses y sensibilidades que han apoyado el regionalismo. Sin que ello signifique admitir una ruptura completa entre las tendencias de ayer y de hoy, para el autor región ahora parece señalar, ante todo, la búsqueda de una nueva relación entre el poder central y las regiones.

Romero (1981, p. 1) expresa criterios que se proyectan al actual tiempo histórico, en el cual el regionalismo ya no parece constituir un pretexto para aislarse, para separarse del conjunto, sino una base para promover una acción colectiva encaminada a participar en el establecimiento de decisiones en distintos planos, desde el local hasta el de la nación, y donde la dimensión territorial se halle representada.

Según Roca (2009, p. 71), el regionalismo es el poder que poseen las regiones interiores de un país y que se expresa en conductas, actitudes y acciones. Esta definición no se distancia mucho de aquella que pone atención en el detentador de las lealtades ciudadanas y comunitarias, que es el poder de la autonomía, sea cual ésta sea.

También se entiende como región a las provincias que forman parte de esos Departamentos, muchas de las cuales no se identifican de forma necesaria con éste. Según Albó (2012), el regionalismo se ha polarizado en la contradicción *colla vs camba* o, entre el *occidente andino* y la *Media Luna*, que abarca las tierras bajas orientales y Tarija; conflicto que en la forma más dicotómica, podría romper la viabilidad de Bolivia como país. De hecho, la primera intervención de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en conflictos regionales⁹ se dio en Bolivia en 2008, como consecuencia del enfrentamiento entre el Estado y los Departamentos de la Media Luna (Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando y, en cierta forma Chuquisaca) que impulsaban la constitución de gobiernos departamentales autónomos y, al mismo tiempo, rechazaban el proyecto constitucional del MAS que proponía la fundación del Estado Plurinacional.

Las fuentes de la refundación del Estado y su proyección diplomática

A comienzos del presente siglo, García Linera (2004, p. 305) señalaba que el Estado boliviano anterior a las transformaciones impulsadas por Evo Morales no era un emisor hegemónico, en cuanto no había logrado generar creencias ni comportamientos compartidos de largo aliento que asentaran un principio básico de soberanía aceptada. El Estado plurinacional se constituye, por tanto en el instrumento para transformar el orden político, social y económico existente, pero, al mismo tiempo, pasa a ser el continente que incluya esa diversidad de regímenes civilizatorios. Representa un vuelco en las formas de representación democrática. Es una ruptura con el pasado colonial que permite abrir espacios de participación y representatividad a la población indígena que fue marginada en el proceso histórico nacional., como sostienen Bernal-Meza y Quezada (2015).

Bonaventura Santos (2007, p. 22) habla de un constitucionalismo nuevo que asume la plurinacionalidad, la pluriculturalidad, la pluriethnicidad y la interculturalidad del país. Argumenta este autor que Bolivia reconoce como parte de su nación a los pueblos indígenas originario campesinos y a las comunidades afrodescendientes y la nueva institucionalidad y los gobiernos locales acogen dicha diversidad en algo tan cotidiano como el uso del idioma.

El elemento eidético-ideológico fundamental de esta nueva institucionalidad ha sido la *autonomía indígena*, vinculada en forma estrecha al principio de la *autodeterminación*.

⁹ Cfr. Luchetti (2012).

No se trata de la forma clásica de “autodeterminación de los pueblos”, del manifiesto de Wilson y asumido por la Sociedad de las Naciones y más tarde por las Naciones Unidas; expresada en la formación de Estados nacionales, con posterioridad a la primera Guerra Mundial, en Europa, y de la Segunda Guerra, en África, Asia, Caribe y Pacífico, sino de la *autodeterminación de los pueblos indígenas*.

Para López Bárcenas (2007), el sujeto de la autodeterminación no es necesario que sea un tipo particular de Estado-nación, sino los *pueblos indígenas*, que pueden ser los legítimos sujetos de la autodeterminación y que de manera colectiva pueden ejercer su autonomía político-institucional. En el caso boliviano, por ejemplo, aplicando sus principios y valores en el ejercicio de la justicia dentro de su ámbito territorial -puesto que la nueva Constitución Política, en sus Artículos 190 y 191 reconoce tales derechos- y material, al ser depositarios de los derechos sobre sus territorios. Como remarca López Barcenas (2007, 25), reflexionando en general sobre esta América autóctona, el eje de las demandas de los pueblos indígenas pasó a ser el derecho de libre determinación expresado en autonomía.

Esta evolución ha sido resultado de la delegación de esferas de autoridad en distintos estamentos de la sociedad boliviana; uno de cuyas consecuencias ha sido la autonomía de facto en el ámbito local y regional de gobierno, afirma Gray (2009, p. 128) y que se relaciona con la autonomía de las regiones. Según Roca (2009, p. 72), el *regionalismo*, como expresión de poder manifestado en acciones y conductas de autogobierno, cuya práctica limita la visión de país como una totalidad, se transforma en otro factor a través del cual, en sus palabras: *habla* –internamente y al exterior- la representación del país.

El Estado Plurinacional se encuentra en las autonomías indígenas. Santos (2010, p. 81) ha retomado esta afirmación de Raúl Prada, quien afirma que es en ellas donde se produce la transformación del Estado, donde se reconoce otra institucionalidad. Según argumenta Rojas (2009, p. 22-23), los interlocutores más visibles de este crisol polifónico (es decir este tipo particular de Estado) son, en primer lugar, los movimientos sociales, uno de cuyos núcleos más concretos es el movimiento indígena, *la nación dentro de la nación*.

La conjunción de esta autonomía con el proceso de regionalización, ha generado un nuevo escenario político cuya expresión externa no puede ser la diplomacia estatal tradicional ni la representación internacional del Estado unitario boliviano, en el sentido que él simboliza la totalidad, porque éstas le corresponden al Estado Plurinacional. Pero la *paradiplomacia* puede llegar a ejercer esa representación.

¿Por qué puede darse esta “ambivalencia”, entre una y otra forma de representación internacional? Porque la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales, según el inciso II.4 del Artículo 255 de la

Constitución, se regirá con “respeto a los derechos de los pueblos indígena originarios campesinos”; y este principio otorga derechos de incidencia a los detentadores de esos derechos.

Esta novedosa situación obliga a salir del contexto y la definición tradicional aplicada a la *paradiplomacia*, por ejemplo, de la interpretación que dan autores como Aldecoa (2000), Aldecoa y Keating (2000), Cornago (2001; 2010), Gasol Varela (2010) y Salomón (2012). En común, estos autores la consideran como aquella práctica llevada a cabo por gobiernos subnacionales (municipal, estadual, etc.), en el entendido que el gobierno subnacional es el agente de la política externa de la ciudad o de la región, en particular en países federales, como Argentina o Brasil, e identificada con la práctica de acciones de baja política¹⁰; vinculadas en especial con la cooperación.

En el caso de la paradiplomacia derivada de las autonomías, ésta puede ejercer acciones de alta política, vinculadas con la gestión y negociación externa o internacional para la explotación o uso de territorios y recursos naturales propios de sus espacios de autonomía.

Salir de esa única visión de esta práctica internacional tal cual ha sido difundida y reconocida en la literatura contemporánea, que deriva de una concepción estado-céntrica tradicional de cuño westfaliano, es requisito fundamental para entender la proyección de una nueva visión de la misma derivada de los contextos internacionales donde ahora confluyen nuevos tipos de actores estatales, como los *Estados plurinacionales*, porque, como ha demostrado la evolución de las relaciones internacionales y de las formas de Estado, no existe una excluyente visión sobre la política y sus manifestaciones. De hecho, según Albó (2008), el tema de los recursos naturales, la lucha por su posesión y dominio ha estado presente en los movimientos indígenas de Bolivia, Perú y Ecuador y con ello se ha profundizado y ampliado también su percepción y lucha política.

Es entonces esa capacidad potencial que expresan las autonomías –indígena originario campesinas y las regionales- la que permite sostener que en un futuro no lejano, acciones de alta política, por vía de la *paradiplomacia*, podrán ser ejercidas por otros actores. Como ha señalado un trabajo reciente (Bernal-Meza, 2016), esta dinámica de cambios –internos e internacionales- conducen a la necesidad de redefinir la *paradiplomacia*, para lo cual hemos propuesto identificarla como:

“acciones permanentes u ocasionales, de actores nacionales, públicos o privados, no miembros de estructuras oficiales encargadas de las

¹⁰ Según el paradigma realista clásico que distingue entre “alta política” (diplomacia, seguridad) y “baja” política (comercio, cooperación, etc.).

relaciones internacionales del Estado, dirigidas a otro Estado-nacional o plurinacional, con el fin de influir sobre decisiones y conductas de actores nacionales de otro Estado o representar por sí sus propios intereses en el ámbito de las relaciones internacionales.”

Adicionalmente a estas dos prácticas de relacionamiento político internacional –la clásica diplomacia westfaliana y la más reciente paradiplomacia- se ha agregado una nueva modalidad de vinculación entre actores nacionales diversos, en el ámbito inter-estatal del escenario latinoamericano y que bien podrá ejemplificar la coexistencia con las anteriores. Esta es la que Evo Morales ha definido como *diplomacia de los pueblos*, propuesta por este Presidente en la Cumbre hemisférica de Mar del Plata, en noviembre de 2005.

La diferencia de ésta, respecto de la tradicional, está en el hecho que la diplomacia de los pueblos es impulsada desde la propia autoridad gubernamental; con lo cual el Gobierno y el Estado Plurinacional se vincularían, en el campo internacional, por vía de la diplomacia (westfaliana) y la diplomacia de los pueblos; mientras que las autonomías lo harían por vía de la *paradiplomacia*, aunque también es posible que lo hagan por vía de la diplomacia de los pueblos, ya que ésta, en su concepción, también hace referencia a las relaciones de pueblos a pueblos y otras relaciones entre actores no estatales o gubernamentales.

Proyección interna y externa de la plurinacionalidad

El Estado plurinacional de Bolivia otorga a las comunidades que lo integran distintos grados de autonomía. Crea un marco político diferente en general al de los países que mantienen la concepción estatal derivada de la tradición moderna occidental. Esta concepción boliviana, distinta a las restantes, se manifiesta en nuevas formas de relacionamiento político con otros países, como es la diplomacia de los pueblos.

Adicionalmente a las dos prácticas contemporáneas de relacionamiento político internacional –la clásica diplomacia westfaliana y la más reciente paradiplomacia- se ha agregado una nueva modalidad de vinculación entre actores nacionales diversos, en el ámbito inter-estatal del escenario latinoamericano y que bien podrá ejemplificar la coexistencia con las anteriores. Esta es la que Evo Morales ha definido como *diplomacia de los pueblos*.

Vargas (2013, 1), señala que “al igual que otras propuestas de los gobiernos de izquierda en Latinoamérica, como los de Venezuela, Ecuador y Nicaragua, la idea se enmarcaba dentro de la necesidad de gestionar una revolución democrática que trataría de cambiar el Estado y la sociedad en todas las áreas en

las que existiera un choque frontal entre los intereses de las mayorías y los intereses de las élites históricamente en el poder. Así surgieron debates académicos y políticos sobre los nuevos conceptos, como el *vivir bien* o el *buen vivir*¹¹, la lógica del Tratado de Comercio de los Pueblos¹² o la *diplomacia de los pueblos*, que serían parte de los nuevos parámetros de la nueva administración pública, radicalmente diferente a la lógica (que en sus respectivos países) que precedió a los citados gobiernos”

Esta interpretación de la diplomacia fue plasmada en las bases de la política exterior del Estado Plurinacional; formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos, 2006 – 2011 (2007, p. 174), aprobado por el Decreto Supremo N° 29272, de fecha 12 septiembre de 2007. Allí se señalaba que ella se sustenta en cinco pilares fundamentales: 1) Diplomacia de los pueblos, que busca escuchar, dialogar y trabajar para todos; antepone los intereses de la nación a los de un sector y antepone los principios de la vida a la lógica de mercado; 2) Ejercicio efectivo de la soberanía, que construye y desarrolla la capacidad articuladora del Estado y contribuye a proyectar nuevos modelos de cambio para la convivencia armónica internacional; 3) Diversidad cultural, que comprende la convivencia pacífica, el respeto entre los pueblos y la práctica de la diversidad cultural, de las diferentes identidades, los múltiples códigos, creencias, expresiones y valores de quienes habitamos el planeta Tierra es el corazón de la Cultura de la Vida que promueven los pueblos originarios e indígenas de Bolivia; 4) Armonía con la naturaleza, que busca originar un desarrollo integral, diverso e integrador en armonía como la única alternativa para la vida en el planeta Tierra; 5) Reducción y superación de las asimetrías, que busca la complementariedad y la solidaridad antes que la competitividad y la reciprocidad que parte del supuesto equivocado de que todas las naciones y regiones somos iguales.

La diplomacia de los pueblos es el acercamiento de pueblos indígenas a pueblos indígenas, de empresario a empresario, de fuerzas armadas a fuerzas armadas, de políticos con políticos, tal como recopiló Fernando Cabrera en entrevista con Evo Morales para la Radio Nederland en diciembre de 2006¹³, y que más tarde fuera utilizado por el gobierno de la República Bolivariana de

¹¹ La idea del “vivir bien” está recogida desde el preámbulo de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y se encuentra también en varios de sus artículos. Ecuador tiene establecida en su Constitución la idea del “buen vivir”. Cita de Vargas.

¹² El Tratado de Comercio de los Pueblos es un instrumento inserto dentro de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP). Cita de Vargas.

¹³ Disponible en <http://www.alterinfos.org/spip.php?article733>.

Venezuela¹⁴, lo que señala también el inicio de su proyección conceptual externa.

Más tarde, el presidente Morales afirmaría que la Diplomacia de los Pueblos era una diplomacia “más bien pública, pero diplomacia de los pueblos, no diplomacia de Estado a Estado” y que ella ahora influiría la diplomacia de Estado a Estado, de nación a nación.

Sin embargo, la diplomacia de los pueblos puede muy bien ser la representación internacional de la plurinacionalidad estatal que Evo Morales y sus colaboradores imaginaron como el nuevo proyecto fundacional.

Conclusiones

Como consecuencia de las luchas políticas y las movilizaciones de masas, en respuesta a las sucesivas crisis, divisiones y enfrentamientos que han caracterizado la historia del anterior Estado de Bolivia, se ha producido el reconocimiento de una diversidad, identificada ella en las comunidades indígena-originario-campesinas, regionales y departamentales; cuyos derechos han sido refrendados por el nuevo texto Constitucional.

La Constitución de 2009 reconoce a Bolivia como un Estado Plurinacional; en el cual existen distintas autonomías, que tienen derechos sobre territorios y recursos naturales en ellos existentes.

Confrontada la tradición de relacionamiento internacional entre Estados nacionales, dentro del sistema internacional westfaliano, con la realidad de autonomías que ejercen derechos sobre territorios y riquezas, formas de relacionamiento diplomático cuya praxis se limitaba a acciones de baja política, vinculadas con la cooperación entre y hacia regiones nacionales -como es considerada en la actualidad la paradiplomacia- pueden tener ahora incidencia sobre asuntos de alta política, vinculados con la negociación internacional de recursos naturales.

De esta forma, el ejercicio de la *plurinacionalidad* y de las *autonomías* tendrá significativo impacto sobre las relaciones internacionales y la praxis de relacionamiento entre unidades estado-nacionales, en el marco de un sistema internacional estado-céntrico, que es el que domina en el escenario político sudamericano.

Esta dinámica –de autonomías y formas de representación diversas- bien puede fortalecerse y profundizarse, en la medida que el proceso refundacional se da en el marco de un Estado que carece de presencia efectiva en muchas partes de su territorio y que no ejerce su autoridad nacional de manera homogénea en toda la extensión geográfica que la geopolítica internacional

¹⁴ Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2007.

describe en los mapas, y que se asocia a un pluralismo institucional donde el poder pareciera comenzar a desagregarse entre las distintas autonomías.

Se trata entonces de reconocer el hecho de que existe otro concepto de nación, la nación concebida como pertenencia común a una etnia, cultura o territorio pero que implica el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos, sobre sus dominios territoriales y sobre las formas de institucionalidad; que conlleva la noción de autogobierno y autodeterminación y que se expresará en el ámbito internacional en forma conjunta o paralela a la diplomacia del propio Estado.

Diplomacia (clásica), diplomacia de los pueblos y paradiplomacia, podrán ser así tres expresiones de relacionamiento internacional, que corresponderán, de forma respectiva, al Estado-nacional, el plurinacional y el de las naciones originarias.

En síntesis, desde la perspectiva de las ciencias políticas decimonónicas y de los estudios internacionales bajo la visión wesfaliana, el proceso boliviano conducido por Evo Morales, ha generado tres *tipos ideales*¹⁵. Aplicando la interpretación de Cerro (2008, 1), que define a tipos ideales de Estado como agentes principales de las relaciones internacionales¹⁶, el Estado Plurinacional, las autonomías indígena-originario-campesinas y la diplomacia de los pueblos, son “conceptos en relaciones internacionales”¹⁷, extraídos del conocimiento histórico de la experiencia política reciente de Bolivia. Dan origen a conceptos distintos (en el sentido que son diferentes a los de otras latitudes y países), que son explicativos de la evolución del pensamiento político y pasan a ser ejemplo de un país que persigue un modelo propio de inserción internacional; un país que se hace de sí una idea propia del papel a desempeñar en el mundo.

Bibliografía

Albó, X. (2009), Larga memoria de lo étnico en Bolivia, con temporales oscilaciones. En *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. Editado por J. Crabtree, G. Gray Molina y L. Whitehead. La Paz: Plural: 19-40.

¹⁵ Según la interpretación clásica de Max Weber.

¹⁶ Cerro identifica en la historia de las relaciones internacionales de Brasil cuatro paradigmas, que tienen al estado como referencia permanente: liberal-conservador, desarrollista, normal o neoliberal y logístico. Cfr. Cerro (2008, 67-90).

¹⁷ Recordemos que, para Cerro “Um conjunto de conceitos, quando entrelaçados pela função de dar compreensão a determinado objeto de estudo na área das ciencias humanas, conduz, em nosso entender, à teoria” (Cerro, 2008, p. 1).

- Aldecoa, F. (2000), La paradiplomacia en la Unión Europea. En *Las relaciones internacionales de las regiones*. Editado por F. Aldecoa y M. Keating. Madrid: Marcial Pons: 53-82.
- Aldecoa, F. y Keating, M. (2001), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid: Marcial Pons, 238 páginas.
- Bernal-Meza, R. (2012), El escenario sudamericano frente a la globalización: regionalismos, Estado y política exterior. En *Asuntos de América Latina*. Editado por R. Bernal-Meza y S. Álvarez. Santiago. Universidad de Santiago: 17-51.
- Bernal-Meza, R. (2015), Paradiplomacia y Regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: el caso de Chile y Bolivia”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 35 (3): 605– 627.
- Bernal-Meza, R. (2016), Paradiplomacia, Autonomías y relaciones exteriores: nuevas perspectivas a partir del caso boliviano. En *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: aspectos teóricos y estudio de casos*. Editado por N. Cornago, S. González y C. Ovando. Santiago: RIL Editores (en prensa).
- Bernal-Meza, R. y Christensen, S.F. (2012), Latin America’s Political and Economic Responses to the Process of Globalization. En *Latin American Responses to Globalization in the 21st Century*. Editado por M. Nilsson and J. Gustafsson Basingstoke: Palgrave Macmillan: 16-35.
- Bernal-Meza, R. y Quezada, A.C. (2015), Influencia de la concepción del Estado Plurinacional en la política exterior de Evo Morales. Impactos en las relaciones boliviano-chilenas. En *XIV Encuentro Boliviano-Chileno de historiadores, intelectuales y científicos sociales*. Santiago de Chile, Universidad de Santiago de Chile, IDEA, 12-14 de agosto de 2015.
- Bolivia (República Plurinacional de). (2009), Constitución Política el Estado. La Paz
- Cornago, N. (2001), “Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación”. En *Paradiplomacia: las Relaciones Internacionales de las regiones*. Editado por F. Aldecoa y M. Keating. Barcelona: Marcial Pons, pp. 55-78.
- Cervo, Amado. (2008), *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo, Editora Saraiva.
- Cornago, N. (2010), La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En *La política internacional subnacional en América Latina*. Editado por L. Maira. Buenos Aires: El Zorzal, pp. 107-134.
- Crabtree, J. (2009), Una historia de tensiones no resueltas. En *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. Editado por J. Crabtree, G. Gray Molina y L. Whitehead. La Paz: Plural: 9-18.

Ernst, T. y Schmalz, S. (2012), ¿Hacia una doble descolonización? Bolivia a cinco años de gobierno de Evo Morales. En *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. Editado por T. Ernst y S. Schmalz. La Paz: Plural Editores: 7-29.

García Linera, A. (2004), Autonomías regionales indígenas y estado multicultural. En *La descentralización que se viene*. Editado por AA.VV. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Plural; pp. 271-343.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/linera/5.2.pdf>; Visitado el 11 de septiembre de 2015.

Gasol Varela, C. (2010), Paradiplomacia e integración regional en el contexto de la globalización y la democratización. Aspectos constitucionales e internacionales. La experiencia del Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del Mercosur. En Gasol V., C. e Iglesias, *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional*, Buenos Aires: CARI y CEBRI. pp. 35-136.

Gray, G. (2009), Relaciones estado/sociedad en Bolivia: la fuerza de la debilidad. En *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. Editado por J. Crabtree, G. Gray Molina y L. Whitehead. La Paz: Plural: 125-144.

Jost, S. (2012), Notas críticas respecto al proceso boliviano de la Constitución: retrospectiva y perspectiva. En *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. Editado por T. Ernst y S. Schmalz. La Paz: Plural Editores, pp. 55-75.

López Bárcenas, F. (2007), *Autonomías indígenas en América Latina*. La Paz: Textos rebeldes, 62 páginas.

Luchetti, J. (2012), La Unión de Naciones Sudamericanas como instancia de diálogo político regional. En *Regionalismo y Orden Mundial: Suramérica, Europa, China*. Editado por R. Bernal-Meza y S. Quintanar. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano y Universidad Nacional del Centro, pp. 285-300.

Morales, J. A. (2009), Bolivia en el Mundo: sus relaciones económicas internacionales. En *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente.*, pp. 237-261.

República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. (2007), *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur*, Caracas: Ediciones del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. www.institutopedrogual.edu.ve/index.php?option=com...task. Visitado el 31 de agosto de 2015.

Roca, J. (2009), Regionalismo, revisitado. En *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. Editado por J. Crabtree, G. Gray Molina y L. Whitehead. La Paz. Plural: 71-92.

- Rojas Piérola, R. (2009), *Estado, territorialidad y etnias andinas*, La Paz: Universidad Mayor de San Andrés, 362 páginas.
- Santos, B. (2010), *Refundación del Estado en América Latina*. La Paz: Plural editores y CESU-UMSS, 162 páginas.
- Salomón, M. (2012), A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. En *Política Externa Brasileira. As práticas da política e a política das práticas*. Editado por Leticia Pinheiro e Carlos R.S. Milani (orgs.). Rio de Janeiro: FGV Editora, pp. 269-300
- Romero Pittari, S. (1989), *El Nuevo Regionalismo*. Instituto de Investigaciones Socio Económicas, Documento de Trabajo No. 02/89, Febrero 1989. Presentado en la Conferencia “Bolivia después de la Hiperinflación”. Universidad del Estado de Arizona, Estados Unidos. Diciembre de 1988. www.iisec.ucb.edu.bo/papers/1981-1990/iisec-dt-1989-02.pdf. Visitado el 7 de agosto de 2015.
- Radhuber, I. (2012), Política hidrocarburífera y reorganización del Estado en Bolivia. En *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. Editado por T. Ernst y S. Schmalz. *op.cit.*, pp.191-221.
- República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. (2007), *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur*, Caracas: Ediciones del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. www.institutopedrogual.edu.ve/index.php?option=com...task Visitado el 31 de agosto de 2015.
- Stefanoni, P., Ramírez, F. y Svampa, M. (2008), *Las vías de la emancipación. Conversaciones con Álvaro García Linera*, Querétaro: Ocean Sur, 99 páginas.
- Vargas Z., Andrés. (2013), “Reinterpretando la Diplomacia de los Pueblos”, *Trabajos y Ensayos*, Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho, Universidad del País Vasco, (17): 1-21.