

Situación y perspectivas de los derechos indígenas en Bolivia

Lic. Víctor Hugo Cárdenas

En primer lugar, expreso mi alegría por la iniciativa de la Universidad Católica al asumir este tema, junto a otros, como digno de debate entre la población académica, pues es fundamental en Bolivia, en el continente y en el mundo entero. Estoy convencido que de su análisis, su discusión y su resolución dependerá la definición de un rumbo de convivencia cada vez con menos injusticias y desigualdades en todo el mundo. Y en el caso particular de Bolivia, es un asunto de vida o muerte.

Como se me ha pedido, voy a circunscribirme al tema del racismo y la discriminación en relación con los pueblos indígenas de nuestro continente y específicamente de nuestro país.

La ONU, y concretamente el Programa de la ONU para el Desarrollo, en su Informe sobre Desarrollo Humano de 2004, analizó este tema, impulsado por el trabajo del premio Nobel de Economía Amartya Sen. Así posibilitó

la generación de un nuevo concepto, el de libertad cultural, junto a las libertades civiles, sociales y políticas. Se la entiende como parte del desarrollo humano porque comporta el derecho a practicar la propia religión e idioma y a honrar el legado étnico o la herencia cultural sin temor al ridículo, al castigo o a la restricción de oportunidades.

No sólo en ese informe, sino en general, se puede decir que estos temas ocupan y preocupan activamente a diversos países y diversas entidades. El tercer milenio se abrió con una Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, realizada en Durban, Sudáfrica. Por otra parte, desde 1994 la ONU impulsó un Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas, como una forma de reparar una injusticia que quedó pendiente en el mundo entero y sobre todo en América Latina y el Caribe.

Es una constatación paradójica que la normatividad internacional sobre esta materia sea mayor a la existente en nuestros propios países. Por mi experiencia en el movimiento social indígena y por mi paso por el sector público estatal, diría que es más fácil la comunicación y el entendimiento de los pueblos indígenas con la cooperación internacional que con nuestros propios gobernantes. Es decir, hay mayor espíritu de comprensión y de soluciones prácticas en el ámbito internacional que en nuestras elites, quienes todavía tienen en sus manos la toma de decisiones. Tal vez la posición de la mayoría de nuestros gobernantes tenga sus raíces en la sospecha de que sus intereses serían afectados directamente por una mayor democratización y por la solución de los temas del racismo y la discriminación.

En nuestros países aún existe una falta de correspondencia entre el contenido y alcances de la normatividad internacional y su aplicación. Sin embargo, en la década de los años 90 una buena señal regional fue la creación del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, iniciativa estatal que intentaba canalizar la cooperación hacia proyectos que beneficien directamente a los pueblos indígenas. En la OEA se

está debatiendo desde hace algunos años el proyecto de declaración de los derechos de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe. Hay otro proyecto similar en la ONU, cuya firma está pendiente. Apoyados en esa normatividad internacional, los pueblos indígenas de Bolivia, de América Latina y del mundo entero han avanzado en el reconocimiento constitucional y, en algunos de ellos, en el desarrollo de disposiciones jurídicas que mejoran su situación por lo menos a nivel jurídico.

Hoy Bolivia atraviesa un contexto muy interesante comparado con lo que ocurría hace 10 o 20 años, cuando los temas del racismo y la discriminación ligados a los pueblos indígenas eran prohibidos. Poco a poco, este asunto, junto a otros del colonialismo, ha ido ocupando el espacio público. Actualmente, es difícil, no sólo en las propuestas políticas electorales, sino también en el debate académico, analizar la situación del país sin tomar en cuenta la dimensión étnica, cultural y política de la colonialidad.

Por ejemplo, las autonomías, la Asamblea Constituyente y otros temas afines están atravesados por la dilucidación de la relación del Estado con los pueblos indígenas, la propiedad y el uso de los recursos naturales, los proyectos de reingeniería estatal y la creación de un modelo de Estado. Por lo tanto, estamos en un contexto realmente interesante, en el cual paradójicamente el mundo académico no está siempre al día y no está elaborando propuestas que puedan alimentar un debate menos apasionado o interesado y propuestas que permitan pisar tierra a quienes están encargados de la toma de decisiones.



Arturo Borda

En Bolivia vivimos tiempos de una mayor presencia indígena, tanto en ámbitos públicos como privados. Por ejemplo, nunca como ahora el Congreso nacional tuvo una presencia mayor al 30% de parlamentarios provenientes de pueblos indígenas. A pesar de su escasa productividad, su presencia me parece un hecho histórico sumamente importante para la definición del porvenir de nuestro país. Por tanto, será imposible eludir este tema en la Asamblea Constituyente.

Creo que hay dos formas grandes de exclusión y de discriminación. Una, por el modo de vida (caracterizada por la condición étnica, lingüística, religiosa, el modo de vestir, el modo de ser, etc.) y otra, por la carencia de participación, la exclusión y marginación en la toma de decisiones en el debate público.

Entre estas dos formas grandes de exclusión me parece que aparecen diversos matices. Por ejemplo, en términos generales podríamos decir que nuestro país y nuestro continente han ido dejando poco a poco atrás las formas de racismo científico, es decir, la justificación científica de la inferioridad o superioridad de alguna raza sobre otras. En Bolivia, a principios del siglo pasado, un gran educador, el belga George Rouma, el creador de la primera Escuela Normal de Maestros de Sucre, se dedicaba a medir el tamaño de los cráneos de nuestros estudiantes para demostrar que quienes lo tenían de mayor volumen eran más inteligentes. La práctica de estas formas de antropología física estaba destinada a justificar "científicamente" la superioridad o inferioridad de algunos seres humanos respecto a otros.

Todo esto quedó atrás, pero creo que en Bolivia y en América Latina hay

todavía lo que, siguiendo a Michel Wieviorka, podemos llamar racismo cultural e institucionalizado, es decir, aquellas formas de racismo que no se ven pero cuyos efectos se sienten, porque si bien no se explicitan en una norma explícita, son practicadas en la sociedad. Digo institucionalizado porque se asume como normal la desventaja de unos sectores sobre otros por razones de lengua, de color de piel, de falta de acceso a educación o de forma de vestir. Y digo cultural pensando, por ejemplo, en el multiculturalismo mal entendido, cuando se acepta la diferencia y se la tolera, pero se afirma que por ello mismo no se puede llevar adelante un proyecto común.

Cuando el famoso primer artículo de la Constitución señaló que somos un país multiétnico y pluricultural, muchos pensamos que serviría para impulsar un cambio sustancial en el país. Es cierto que ha ayudado bastante, en efecto, pero hay gente que no quiere ir más allá y señala que ése es el límite al cual un país como Bolivia puede llegar. Es decir, somos multiculturales, nos respetamos, nos toleramos, pero cada uno debe permanecer en su lugar. Yo creo que ésta es una interpretación muy peligrosa, una forma de racismo cultural, pues la diferencia es utilizada para que todo permanezca como está.

Tenemos que superar estas formas de racismo cultural institucionalizado y la clara identidad que existe en el país entre pobreza y exclusión social por razones étnicas. Sobre esto, quiero mencionar un solo ejemplo de los varios que se podrían citar. En Bolivia, mientras los estudiantes de las ciudades aprueban un grado por año, es decir, un año de asistencia escolar corresponde a un grado de la escuela, en

las zonas rurales e indígenas del país un grado se aprueba en año y medio, incluso en dos años. De tal forma que no es ninguna novedad que haya estudiantes que lleguen a octavo grado de básico en casi el doble de años que los estudiantes urbanos. Éstos son los problemas que la Reforma Educativa quiso solucionar y cuya tarea aún queda pendiente.

Afortunadamente existe la suficiente conciencia sobre estas tareas pendientes. Estudios contemporáneos han probado que ser indígena es un signo de enormes desventajas. Se habla en este sentido de que el color de piel, la forma de hablar el castellano, la forma de vestir, etc., conforman un capital étnico que en unos casos es ventajoso y en otros, desventajoso, para acceder, no sólo a cargos laborales, sino a cualquier clase de desempeños en la sociedad.

Las funciones del capital étnico tienen varios rostros. Lo importante es analizar las causas y ver las propuestas de solución. Se puede ubicar históricamente esta asunción de formas de racismo cultural e institucionalizado en los Estados de América Latina, en 1940, en el Congreso de Pátzcuaro (México). Allí se reunieron los gobernantes de América Latina para inaugurar el indigenismo; es decir, la concepción y decisión de los Estados latinoamericanos de reconocer la diversidad étnica, incluida la de los pueblos indígenas, a través de la asimilación y la integración, es decir, formas civilizadas de negación de la identidad propia de estos pueblos a fin de construir una identidad mestiza, criolla y unicultural.

El indigenismo es la propuesta ideológica y política de los Estados latinoamericanos para conformar la América mestiza, es decir, el sueño del inte-

lectual mexicano José Vasconcelos, la construcción de la raza cósmica, que no sería ni blanca, de origen europeo, ni indígena, sino algo nuevo, el mestizo latinoamericano. Los Estados fueron encargados para concretar esa ideología y fueron creados institutos indigenistas en cada país. La matriz estaba en México y aún se la conoce con el nombre de Instituto Indigenista Interamericano. En Bolivia existía el correspondiente Instituto Indigenista Boliviano.

Un elemento que caracteriza plenamente esta forma de encarar el problema es el reconocimiento de la diversidad lingüística pero como un puente para castellanizar mejor. Así, en nuestro Código de Educación (1955) se señala explícitamente en su artículo 115 que allá donde se hable lenguas aborígenes se las utilice para su inmediata castellanización. Es decir, la América mestiza, la Bolivia mestiza, debían hablar castellano y ser cristianas, modernas, democráticas y progresistas.

Ese modelo ha persistido durante muchas décadas y tuvo un poderoso impulso con el ascenso del nacionalismo revolucionario a partir de 1952, mediante su propuesta cultural, política, social y económica. En años recientes, en las décadas de los 80 y los 90, por el empuje de los movimientos sociales e indígenas, se cuestionó ese modelo hegemónico. Actuaron de forma crítica líderes de una nueva dirección indígena, muchos de ellos con formación no sólo primaria y secundaria, sino universitaria.

En Bolivia y en América Latina florecieron plataformas de reivindicaciones que no se reducían a la mera reivindicación del pasado y de los 500 años de Colonia sino que incluían propuestas para mirar hacia adelante, a

los siguientes 500 años. Tales planteamientos tuvieron varias formas de impacto estatal y de influencia política. Es decir, concretaron el reclamo de la abogada mexicana Magdalena Gómez, el paso de las demandas hacia su jurisdicción y formulación política. Una cosa es plantear reivindicaciones y otra es darles impacto político y estatal.

Mientras esta dirección indígena trabajaba en el sentido señalado en los años 80 y 90, los Estados en América Latina han sufrido los benéficos efectos del proceso de democratización. Se pasó de la dictadura a la etapa democrática, con dificultades y limitaciones, pero, en todo caso, provocando un avance muy importante para los pueblos indígenas, pues fue el inicio de la inclusión de algunos derechos indígenas en los textos constitucionales. Brasil y Nicaragua a fines de los años 80, Colombia, Paraguay, Ecuador y Guatemala en los 90, y Bolivia en 1994, incorporan algunos derechos en los textos constitucionales.

Y aunque del dicho al hecho hay bastante trecho, el reconocimiento de estos derechos fue un enorme avance. Uno de los pilares jurídicos internacionales fue la influencia de un documento de alcance mundial: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, cuyos artículos aportaban enormes beneficios al reconocimiento de estos derechos. Los pueblos indígenas tomaron precisamente este instrumento ratificado por la mayoría de los congresos de los países de la América Latina para desarrollarlo a nivel específico en relación a su situación de postergación y marginación.

En el caso boliviano, se aprovecharon dos ventanillas de cambio: los artículos 1 y 171, para que fueran reconocidos algunos derechos sociales,

económicos, culturales y políticos. Además, a diferencia del Ecuador y de otros países como Guatemala y México, Bolivia desarrolló otras medidas legales, como por ejemplo la Reforma educativa, que consagra la educación bilingüe e intercultural, es decir que se reconoce el derecho de los pueblos a una educación en base a la propia cultura e historia.

Del mismo modo, se avanzó en otros ámbitos, como la participación popular, que reconoce a las autoridades indígenas y sus organizaciones tradicionales, desconocidas hasta ese momento. También se reconoció el derecho no sólo a la tierra sino al territorio, entendido como tierra comunitaria de origen, donde los pueblos indígenas tienen acceso tanto a la superficie, el suelo cultivable, como lo que está debajo de éste, siempre que no sean recursos naturales no renovables, limitación formulada en la Constitución Política del Estado y en el propio Convenio 169.

Como se verá, son avances muy importantes que fueron posibles gracias a los artículos 1 y 171, de manera que hoy el contexto es de mayor optimismo, tanto que, como decía Xavier Albó, hoy ya estos temas generan miedo más que una disposición a dilucidarlos saludable y civilizadamente.

¿Cuáles serían algunos escenarios futuros de nuestro país en el tema de las relaciones interétnicas y culturales? ¿A dónde apuntan las corrientes radicales y moderadas del liderazgo indígena contemporáneo? ¿Los actores indígenas y su liderazgo portan alternativas democráticas que permitan avanzar en la descolonización del país? ¿Qué sustento y alcance tienen las propuestas autoritarias surgidas en el Altiplano y en el Oriente del país?

Un primer escenario podría ser el de la continuidad del estado actual de cosas donde se mantendría una creciente polarización entre los partidarios de la nación cambia y la nación del Kollasuyo, entre el Oriente y el Occidente del país. Ambas propuestas afinadas en lo local y en lo regional carecen de una visión nacional y de articulación de la diversidad nacional. Alegan ser víctimas de la exclusión pero paradójicamente sus propuestas consagran la exclusión. Copian modelos de propuestas autonomistas basadas en identidades étnicas y las aplican a identidades territoriales. Por ejemplo, la nación cambia, en efecto, no tiene un fundamento étnico sino más bien una identidad territorial.

Éste es un tema que debemos analizar a nivel nacional. Dado que la identidad siempre se ha dado en base al otro, es necesaria mucha claridad en la definición del otro y de los otros porque pisamos el terreno de construcciones políticas reducidas a un alcance sólo regional y local, no necesariamente nacional. Urge estimular el surgimiento de propuestas que piensen no sólo en términos de Santa Cruz, La Paz, Tarija, Oruro, Cochabamba o sólo en términos étnicos y culturales, como los aymaras, quechuas, guaraníes, etc., sino en el conjunto nacional, a fin de conjuncionar ambas vertientes, la étnica y la territorial. Una anécdota. La UCB organizó hace algunos meses un simulacro de Asamblea Constituyente, en el cual, después de acaloradísimos debates al inicio, no se arribó a conclusiones nuevas y significativas en el contenido de la actual Constitución.

Un segundo escenario posible es que la Asamblea Constituyente permita discutir diversos problemas y se prosiga con una serie de reformas que

profundicen las transformaciones iniciadas en la década de los 90 y esta década. Desde el punto de vista de los pueblos indígenas, es posible ampliar los alcances de los artículos 1 y 171 e incorporar mayores derechos y reconocimientos en las normas jurídicas, manteniendo siempre el carácter unitario del país. Por ejemplo, avanzar en el reconocimiento de derechos políticos y sociales, en la descentralización, incluso en formas autonómicas, pero con competencias, atribuciones y funciones concretas. Mientras no se expliciten las competencias se mantendrá la ambigüedad de la palabra autonomía. La única forma de clarificación consiste en el conocimiento y concertación en la lista de competencias y atributos de los gobiernos central, departamentales y locales.

Finalmente, un tercer escenario, enormemente conflictivo: la fragmentación de la unidad nacional. Creo que las propuestas de la nación cambia y de la nación del Kollasuyo tienen ambos elementos evidentes de fragmentación desde el momento en que no reconocen la existencia de Bolivia como una entidad y quieren fragmentarla. Curiosamente, ambas posiciones coinciden, aunque por razones diferentes. Y como verán se trata de un problema muy serio. Es evidente que hay líderes que están apostando por el separatismo. Me parece que debemos realizar los mayores esfuerzos para que el debate no salga de los marcos democráticos ni rebase los límites de una República unitaria aunque diversa, plural y descentralizada que, en lo inmediato, impulse la descentralización departamental y regional pendiente desde la reforma constitucional de 1994. Dejé aquí este difícil tema para su discusión posterior.